

# políticas sociais

acompanhamento e análise

| AGOSTO 2002 |

5

**ipea**

Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

**Governo Federal**

**Ministério do Planejamento,  
Orçamento e Gestão**

**Ministro** - Guilherme Gomes Dias

**Secretário-Executivo** - Simão Cirineu Dias

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

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

**Presidente**

Roberto Borges Martins

**Chefe de Gabinete**

Luis Fernando de Lara Resende

**Diretor de Estudos Macroeconômicos**

Eustáquio José Reis

**Diretor de Estudos Regionais e Urbanos**

Gustavo Maia Gomes

**Diretor de Administração e Finanças**

Hubmaier Cantuária Santiago

**Diretor de Estudos Setoriais**

Luís Fernando Tironi

**Diretor de Cooperação e Desenvolvimento**

Murilo Lôbo

**Diretor de Estudos Sociais**

Ricardo Paes de Barros

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

É permitida a reprodução desta publicação, e dos dados nela contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

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

# políticas sociais - acompanhamento e análise

**Diretoria de Estudos Sociais**

**Coordenadores**

Helmut Schwarzer

Lauro Roberto Albrecht Ramos

**Conselho Editorial**

Brancolina Ferreira (Diset)

Frederico Augusto Barbosa da Silva

Guilherme da Costa Delgado

Helmut Schwarzer (Co-Editor)

Jorge Abrahão de Castro

Lauro Roberto Albrecht Ramos

Mário Lisboa Theodoro (Editor Responsável)

Nathalie Beghin (Dicod)

Paulo Corbucci

Roberto Nogueira

**Colaboradores**

Ângela Barreto

Brancolina Ferreira

Bruno Marcus Amorim

Daniel Cerqueira

Fernando Gaiger

Frederico Augusto Barbosa da Silva

Guilherme da Costa Delgado

Helmut Schwarzer

Hildebrando Tadeu Nascimento Valladares

Ivanete Boschetti

Jorge Abrahão de Castro

José Aparecido Carlos Ribeiro

Luciana Mendes

Luis Fernando de Lara Resende

Luiz Parreiras

Manoel Moraes

Marcelo Britto

Maria Cristina Abreu

Maria Martha Cassiolato

Mário Lisboa Theodoro

Marta Maria de Alencar Parente

Paulo Roberto Corbucci

Ronaldo Garcia

Sergei Soares

Sérgio Francisco Piola

Sônia Tiê Shicasho

Waldir Lobão

**Assistentes de Pesquisa**

Bruno Duarte

Carmela Carloni Gaspar

Giovana Bertolini

Gustavo C. Garcez

Helano Borges Dias

Hellenne Simões

Joelmir Rodrigues da Silva

Luana Simões Pinheiro

Marlene de Jesus Silva

Pedro Perna B. Menezes

Radakian M. S. Lino

Suiane Fernandes

ISSN 1518-4285

# SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO</b>	<b>5</b>
<b>CONJUNTURA E POLÍTICA SOCIAL</b>	<b>7</b>
<b>ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS</b>	<b>13</b>
PREVIDÊNCIA	15
ASSISTÊNCIA SOCIAL	25
SAÚDE	33
EDUCAÇÃO	42
CULTURA	54
EMPREGO E RENDA	61
SEGURANÇA PÚBLICA	71
DESENVOLVIMENTO RURAL	80
<b>ENSAIOS</b>	<b>99</b>
AS AGÊNCIAS REGULADORAS DA SAÚDE E OS DIREITOS SOCIAIS Roberto Passos Nogueira	101
LOS PROYECTOS Y PROGRAMAS SOCIALES Y LA EVALUACIÓN. REFLEXIONES EN TORNO A UNA EXPERIENCIA Cora Escolar Patricia Domench	106
O ORÇAMENTO DA SEGURIDADE PRECISA SER RECUPERADO Guilherme C. Delgado	111
<b>ACOMPANHAMENTO DA LEGISLAÇÃO EM POLÍTICAS SOCIAIS</b>	<b>115</b>
CULTURA	117
EMPREGO E RENDA	119
DESENVOLVIMENTO RURAL	123
GLOSSÁRIO DE SIGLAS E ABREVIATURAS	127

# APRESENTAÇÃO

Em seu quinto número, **Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise** representa a continuidade do esforço empreendido pelo Ipea para o aprimoramento da produção e da divulgação de informações sobre a realidade social brasileira, assim como da ação governamental em suas diversas dimensões. A iniciativa de apresentação semestral de um apanhado geral das políticas sociais findou por criar, no âmbito da Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) do Ipea, uma sistemática de trabalho responsável pela aglutinação dos técnicos em prol de uma perspectiva mais global de acompanhamento e de análise das políticas sociais. Este trabalho conta ainda com a participação de técnicos de outras diretorias, além de especialistas externos, cuja contribuição, notadamente na forma de ensaios, tem em muito enriquecido esta publicação.

O período em foco compreende os últimos meses de 2001 e o primeiro semestre de 2002, etapa marcada por turbulências tanto internas quanto externas. Sob a égide da crise argentina, dos reflexos do racionamento de energia, assim como dos desdobramentos do chamado 11 de Setembro sobre a economia mundial, fatos esses que, em conjunto, deram os contornos do espectro conjuntural então vivenciado, o cenário socioeconômico brasileiro parece ter assumido uma dada conformação e, ao mesmo tempo, reforçado algumas tendências. É o caso da precarização do emprego, do aumento da informalidade, da violência urbana, entre outros temas que serão apresentados e analisados ao longo deste periódico.

Nesta edição, os destaques e o debate sobre os temas mais relevantes no âmbito das políticas sociais serão apresentados em dois volumes. No primeiro, encontram-se o acompanhamento e a análise propriamente ditos, divididos em quatro partes: inicialmente, tem-se a seção **Conjuntura e Política Social**, na qual são focalizados, de maneira mais geral, os aspectos mais importantes que, de algum modo, permearam a conjuntura e a ação governamentais. Na seqüência, ainda no primeiro volume, tem-se a seção **Acompanhamento de Políticas e Programas Governamentais** para cada uma das áreas – Assistência Social, Previdência Social, Saúde, Educação, Cultura, Trabalho e Renda, Desenvolvimento Rural e Segurança Pública. Nessa seção, o leitor poderá identificar os fatores mais significativos intervenientes na constituição seja da realidade de cada área, seja das políticas em específico. A terceira seção reúne um conjunto de ensaios no qual três temas distintos são enfocados. O primeiro, de Roberto Nogueira, técnico da Disoc do Ipea, apresenta, a partir do exame da área de Saúde, uma discussão sobre o papel das agências reguladoras *vis-à-vis* os direitos sociais. O segundo ensaio, de autoria das docentes da Universidade de Buenos Aires, Escolar e Domench, enfoca a experiência argentina de avaliação de programas sociais. No último texto, Guilherme Delgado, também da Disoc, resgata uma importante discussão acerca do orçamento da Seguridade Social previsto constitucionalmente, o qual, atualmente, encontra-se em desuso. Finalmente, a seção **Acompanhamento da Legislação em Políticas Sociais** completa esse primeiro volume. Nela, são apresentadas as modificações legais ocorridas, no período analisado, nas áreas de Cultura, Emprego e Renda, e Desenvolvimento Rural.

Já o segundo volume traz o Anexo Estatístico, agora mais completo, pois apresenta informações detalhadas sobre o financiamento das políticas sociais, as respectivas fontes por área, além de dados gerais sobre a situação em cada domínio selecionado. Os dados apresentados constituem um quadro bastante completo da área social e das políticas que lhe são correlatas. Informações consolidadas que, acredita-se, sejam de grande utilidade para técnicos, especialistas e demais interessados.

Boa leitura!

Conselho Editorial

# CONJUNTURA E POLÍTICA SOCIAL

No que tange à conjuntura, os últimos meses de 2001 e o primeiro semestre de 2002, de modo geral, foram marcados por, pelo menos, três acontecimentos significativos. Em primeiro lugar, os desdobramentos da crise Argentina e seus efeitos sobre a economia brasileira fizeram que o chamado risco-Brasil sofresse um significativo crescimento, o que ocasionou ainda uma alta da taxa de câmbio, bem como a permanência dos juros internos em altos patamares. Em segundo lugar, a crise energética e o conseqüente racionamento vivenciado pelo país nesse período vieram a afetar diretamente a atividade produtiva, assim como as expectativas dos agentes econômicos quanto aos meses subseqüentes. Finalmente, o quadro recessivo da economia mundial que adveio dos episódios do 11 de Setembro completa o ambiente de incertezas. Como resultado de tal cenário, o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) em 2001 foi da ordem de 1,8%, Índice bastante abaixo da previsão inicial de 4,5%. Note-se ainda que o crescimento do PIB verificado no ano anterior (2000) foi de 4,4%.

Os maiores efeitos dessa retração econômica foram sentidos no setor industrial, em que foi observada uma queda na produção da ordem de 0,4%. Já os serviços e o comércio obtiveram crescimento de 2,9% e de 2,6%, respectivamente, enquanto, no caso da agricultura, o percentual foi superior a 3,0%. De modo geral, tal cenário teve repercussões importantes no âmbito da conjuntura e das políticas sociais, como será visto com mais detalhe nas páginas subseqüentes deste volume. Alguns aspectos, entretanto, chamam a atenção e merecem destaque nesta parte inicial.

Na área de **Emprego e Renda**, o destaque negativo diz respeito à confluência de dois eventos importantes. Por um lado, houve aumento dos índices de desemprego, cujos patamares ascenderam de forma significativa, revertendo, portanto, uma tendência de estabilização registrada entre o fim de 1999 e todo o decorrer do ano 2000. A situação do emprego, entretanto, é algo que deverá merecer uma atenção especial por parte dos estudiosos, tendo-se em vista a recente divulgação dos primeiros dados do Censo 2000. Diferentemente da realidade captada pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), pesquisa anual de caráter nacional, as informações censitárias revelaram níveis de desemprego bastante acima do esperado. Tanto mais quando se considera que o ano 2000 era visto até aqui como um período cujos índices expressavam uma relativa estabilidade e mesmo regressão do desemprego, como foi apontado pelas pesquisas específicas, tais como a Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do IBGE e a Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos (Dieese). Por outro lado, como segundo evento a se destacar, observou-se no período em foco (2001/2002) uma queda significativa nos rendimentos, o que confirmou uma tendência que vem se consolidando desde 1998. Além disso, o grau de precarização do trabalho mantém-se em níveis muito elevados. No que tange às políticas

públicas, o destaque foi a tramitação, no Congresso, do projeto de reforma da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) com vistas ao aumento do emprego, de iniciativa do governo, o que por seu turno suscitou acalorados debates no Parlamento.

Já no âmbito da **Previdência Social**, saliente-se que a própria precarização do trabalho tem trazido sérias implicações ao sistema previdenciário, na medida em que afeta negativamente a constituição de uma base contributiva mais sólida. Apesar dos esforços governamentais, a extensão da contribuição previdenciária às atividades ditas informais permanece em níveis residuais. Além disso, a evolução do déficit previdenciário tem sido também, em grande medida, decorrente do quadro recessivo. O aumento do desemprego, do desalento e a falta de perspectiva de retomada da atividade econômica a curto prazo também são fatores importantes. Mas, de todo modo, o aumento da cobertura previdenciária, assim como do valor médio dos benefícios, é o testemunho de que, apesar dos problemas e das dificuldades, o sistema tem logrado exercer importante papel na extensão de direitos e no resgate da cidadania para parcelas significativas da população brasileira, sobretudo no meio rural.

Na área da **Saúde**, o destaque fica por conta da tramitação da Emenda Constitucional (EC) nº 29 e da aprovação da CPMF. Com relação à EC nº 29, mantêm-se as divergências de interpretação acerca do texto, persistindo, assim, a controvérsia e as repercussões dela decorrentes sobre o volume de recursos a ser disponibilizado para o setor Saúde. Ainda no que concerne aos recursos destinados àquela área, outro importante destaque foi dado às discussões a respeito da continuidade da cobrança da CPMF, uma das principais fontes de financiamento das ações governamentais. Por outro lado, começam a surgir novas formas de participação de entidades privadas sem fins lucrativos como iniciativas complementares à atuação do poder público no Sistema Único de Saúde (SUS). Entidades beneficentes e/ou filantrópicas, habilitadas como organizações sociais, têm tido uma participação importante e chegam, inclusive, a administrar hospitais construídos com recursos públicos. Ainda como forma de melhor racionalizar ações e políticas, o Ministério da Saúde está expandindo o Programa de Interiorização do Trabalho em Saúde (PITS) visando a alocar médicos e enfermeiros para municípios carentes.

Na área de **Educação**, a persistência de baixos índices de qualidade, sobretudo no caso da educação fundamental, e o aprimoramento dos mecanismos governamentais de controle e de acompanhamento do sistema educacional são focalizados em detalhe. No caso da educação fundamental, a heterogeneidade dos sistemas de ensino, notadamente em termos da infra-estrutura disponível, e a grande distorção idade-série, além da formação inadequada de parte do corpo docente e a precariedade das condições socioeconômicas de uma expressiva parcela do alunato, são os fatores determinantes dessa baixa qualidade. Outros pontos relevantes foram ainda analisados, caso da situação do ensino superior, com destaque para as ações do governo que visam à melhoria de qualidade do ensino, bem como, também, de iniciativas como o movimento grevista dos docentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) em prol não apenas da melhoria dos salários, mas inclusive das condições de ensino. Outra questão abordada diz respeito à proposta de estabelecimento de cotas nas universidades para os afro-descendentes. Finalmente, uma análise do financiamento da Educação, de seu crescimento em termos do volume de recursos alocados e da recomposição de suas fontes ocorridos no último ano compõe um quadro geral apresentado neste número.

Na área de **Desenvolvimento Rural**, retomada após um interregno no número anterior, são destacados a nova sistemática de cadastramento e de seleção dos beneficiários das ações governamentais de reforma agrária, o Programa de Acesso Direto à Terra do Instituto

Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), e as implicações dele para a continuidade do Programa de Reforma Agrária, privilegiando o chamado “Cadastrão”, ao qual teriam acesso apenas famílias pré-selecionadas. Também são analisados alguns aspectos atinentes à relação entre a ação governamental e os movimentos sociais, com destaque para a incidência dos conflitos agrários. Finalmente, a polêmica acerca da divergência entre o número de assentamentos efetivamente realizados nos últimos anos é também objeto de foco. A fim de dirimir o impasse, o MDA expediu uma portaria que estabeleceu o conceito de “assentamento”, e a isso reagiram entidades.

Na área de **Segurança Pública**, os principais destaques vêm da crescente incidência da criminalidade – aumento dos índices de violência, rebeliões em presídios, entre outros. No âmbito do Executivo Federal, o Plano Nacional de Segurança Pública continua a exercer o papel de referência da ação governamental. De forma complementar, o governo implementa medidas que visam à garantia da segurança do cidadão, sobretudo por meio do Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH). No âmbito parlamentar, a questão da segurança pública foi objeto de deliberação, com destaque para a aprovação pelo Senado do projeto de Lei Anti-drogas; a discussão, em comissão mista do Congresso, da proposta de integração das polícias estaduais; a votação, na Câmara dos Deputados, da reforma do Código Penal; a aprovação da lei que restringe o porte de armas; entre outras.

Do mesmo modo, no âmbito da **Cultura**, ressalta-se o debate sobre a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) que abre as empresas de comunicação nacional à participação estrangeira. Essa permissão para a participação do capital estrangeiro nas empresas jornalísticas e nas empresas de radiodifusão brasileiras pode trazer substanciais mudanças para o atual espectro do mercado de comunicação no Brasil. A PEC abre a possibilidade para que até 30% do capital das empresas jornalísticas e de radiodifusão brasileiras passe para mãos estrangeiras. Outro destaque foi o socorro do BNDES à empresa de radiodifusão Globo Cabo. Esse fato tornou-se objeto de grande polêmica, pois essa operação chega a um montante da ordem de R\$ 284 bilhões, valor esse bastante significativo, sobretudo se comparado ao total dos recursos destinados à área cultural (pouco mais são destacados de R\$ 300 milhões).

E, na área de **Assistência Social**, os principais resultados e deliberações da III Conferência Nacional de Assistência Social. Foram tomadas decisões como a proposta de destinação de parte dos recursos do Fundo de Combate à Pobreza para o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), assim como o apoio à Emenda Constitucional nº 432/2001, em tramitação no Congresso Nacional, a qual vincula pelo menos 5% do orçamento da Seguridade Social para o FNAS. No que tange ao papel dos conselhos, a Conferência deliberou pela intensificação do acompanhamento, por parte dessas instâncias, dos trabalhos legislativos em matérias de interesse, assim como das ações do Executivo, inclusive no que se refere ao cumprimento das deliberações da própria Conferência. Ainda de acordo com o deliberado em plenário, todo recurso destinado a entidades de assistência social deve ser repassado por meio do FNAS. O princípio da centralização das ações diretas e de financiamento no âmbito da Assistência Social foi reenfocado pela Conferência. Desse modo, foi proposta a extinção de programas como o Comunidade Solidária que, de acordo com o entendimento da plenária, ferem esse princípio.

Por fim, além dos eventos atinentes às áreas de interesse, outros não menos importantes merecem destaque. Um exemplo que se fez presente nesses últimos meses diz respeito à iniciativa de estabelecimento de uma política de cotas, por parte de alguns setores da administração pública, suscitada pelo debate – intensificado nos últimos meses – sobre a discri-



minação racial no Brasil. Os dados organizados pelo Ipea reforçaram a percepção de que os diferenciais raciais no Brasil são grandes, persistentes e, de um ponto de vista moral, inaceitáveis. De modo geral, os negros,<sup>1</sup> se comparados aos brancos, ganham cerca de metade dos rendimentos desses últimos, têm cerca de dois anos de estudo a menos em média e têm o dobro da probabilidade de serem pobres ou indigentes. Hoje, resta pouca dúvida de que os negros, que são quase metade da população brasileira, têm indicadores sociais muito piores que os brancos. Tão preocupante quanto a existência desses diferenciais é o fato de eles não terem sofrido redução ao longo do tempo e, além disso, de essa questão ter sido ostensivamente ignorada pelas políticas públicas ao longo das últimas décadas.

No debate recente, como já dito, uma das principais soluções que têm sido propostas para melhorar essa situação é a política de cotas raciais, hoje objeto de vários projetos legislativos, além de algumas iniciativas isoladas no Executivo e no Judiciário. No dia 14 de maio último, o governo adotou uma iniciativa bastante ousada: o estabelecimento de cotas de 20% para negros, de 20% para mulheres e de 5% para deficientes físicos entre os detentores dos cargos de confiança do governo. Tendo em vista que esses cargos são de livre indicação do Presidente, não existe a necessidade de lei específica, mas sim de vontade política.

A justificativa para uma política de cotas resgata o ideal republicano de igualdade. Na presença de uma discriminação real que não pode ser eliminada a curto prazo dadas as suas raízes históricas e culturais, far-se-ia necessário, por exemplo, uma discriminação positiva. A política de cotas, nesse caso, poderia ser vista como uma ação de cunho reparatório, na medida em que compensa grupos sociais discriminados no passado, e também como uma ação compensatória, na percepção de que, ao menos em um curto período de tempo, seria muito difícil a eliminação da discriminação. A idéia de políticas de cotas, porém, está longe de ser um consenso e sofre fortes ataques de oponentes que se apóiam em argumentos os mais diversos. Um dos mais recorrentes é o de que a política de cotas levaria a um acirramento do racismo, que no Brasil se caracterizaria por uma cordialidade inexistente em outros países com forte discriminação de cor, tais como a África do Sul e os Estados Unidos. Segundo esse ponto de vista, uma política de discriminação positiva poderia suscitar o “ódio racial”, e levar o Brasil a vivenciar situações e práticas de racismo que se assemelhariam àquelas existentes nos dois países citados.

Há também os que se opõem às cotas por acreditarem que estas terão o efeito de aprofundar desigualdades raciais. Segundo esses, a existência de cotas levaria os poucos negros que lograssem o acesso ao ensino superior ou aos postos de comando na administração pública a serem desclassificados ou desconsiderados, uma vez que seria de conhecimento público sua ascensão a essas posições não graças aos seus próprios méritos e sim em razão da política de cotas.

Outra linha da argumentação advém da observação das experiências de outros países. Segundo essa vertente, a política de cotas seria anacrônica e alguns exemplos disso seriam o abandono quase total dessa política nos Estados Unidos e a sua redução em outros países onde foram aplicadas com afinco, como a Malásia por exemplo.

O argumento seguinte sustenta que uma política de cotas só teria sentido como parte integrante de um conjunto de ações que visassem, em um dado período de tempo, a eliminar as desigualdades. Caso contrário, no limite, seria um reconhecimento pelo Estado da

---

1. Negros entendidos como pretos e pardos, segundo a classificação do IBGE.

existência perene de cidadãos de segunda categoria, institucionalizando-se, assim, as desigualdades atuais. Segundo essa visão, a política de cotas, sem um concomitante e efetivo conjunto de políticas de equalização a longo prazo, seria uma espécie de esmola que não alteraria o *statusquo*.

Finalmente, existe o argumento segundo o qual as cotas seriam uma política de difícil implementação em um país onde o *status* de negro não é uma condição binária e sim de grau, pois as pessoas são discriminadas por serem mais escuras ou menos escuras. Ou seja, haveria um problema da identificação insolúvel.

A discussão parece efetivamente aberta. Argumentos consistentes prós e contra enfileiraram-se e assim vêm resgatar uma questão que por muito tempo permaneceu relegada, como se tivesse uma importância secundária. O racismo e suas conseqüências renascem como campo de ação das políticas públicas. Apesar das diferentes visões, o que quase todos os analistas concordam é que algo deve ser feito para reduzir desigualdades raciais, e o momento atual é muito especial nesse sentido. As iniciativas são ainda incipientes, o que de resto faz que, neste número 5, **Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise** não se atenha mais detidamente ao tema e aos seus desdobramentos nas diferentes áreas. Entretanto, esse será seguramente objeto privilegiado de atenção nos próximos números.

# **Acompanhamento de Políticas e Programas Governamentais**

# PREVIDÊNCIA

## Conjuntura

A Previdência Social superou, ao longo do ano 2001, a marca de 20,0 milhões de benefícios mensais emitidos, dos quais 17,2 milhões são benefícios previdenciários, 2,1 milhões correspondem a benefícios assistenciais (incluindo-se aí o Benefício de Prestação Continuada, o qual é operacionalizado pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS – por delegação da Assistência Social), e cerca de 700 mil são benefícios do Seguro de Acidentes de Trabalho (SAT). O alto grau de cobertura da população idosa com benefícios previdenciários no Brasil (77,3% das pessoas com 60 anos ou mais recebiam um benefício previdenciário no Brasil em 1999, conforme a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Pnad), atingido em virtude da maturação da previdência contributiva (isto é, a concessão de benefícios em razão de muitos segurados completarem seu período contributivo) e da expansão dos benefícios não contributivos ao longo das últimas três décadas, confere papel relevante à Previdência Social como mecanismo de proteção social, de redistribuição progressiva de renda (exceção à Aposentadoria por Tempo de Contribuição) e como instrumento de combate e prevenção da pobreza no Brasil.

Outro fator relevante do período recente foi a evolução do déficit previdenciário (INSS), o qual resultou no valor de R\$ 13,3 bilhões acumulados em 2001, ou seja, 1,08% do PIB. Em relação ao ano anterior, houve uma elevação sensível, a qual possui duas explicações plausíveis. A primeira está relacionada à expansão das despesas do INSS com benefícios, despesas essas influenciadas em parte pela quantidade crescente de benefícios, mas principalmente pelo crescimento do seu valor real médio, determinado pelo aumento real do salário mínimo em 2001. Consoante dados de benefícios emitidos pelo INSS, houve crescimento de aproximadamente 460 mil benefícios emitidos entre dezembro de 2000 e dezembro de 2001. Quase 70% desse aumento ocorreu em virtude da evolução do número de aposentadorias por idade, de benefícios assistenciais e de pensões para viúvas(os) e órfã(o)s, evolução essa que será analisada mais adiante.

Os efeitos dos aumentos reais do salário mínimo concentram-se exatamente nesses grupos em que foram registrados os acréscimos de gastos na comparação 2000/2001. Conforme os modelos de projeção atuarial do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), na ausência de aumentos reais do salário mínimo em 2000 e em 2001, o déficit do INSS em 2001 teria sido de 0,84% do PIB, 0,18 ponto percentual do PIB inferior ao efetivamente registrado. Entretanto, na medida em que a estrutura de benefícios apresenta quase treze milhões de benefícios equivalentes a um salário mínimo – resultado dos programas de Previdência Rural (6,3 milhões de benefícios), dos benefícios assistenciais (2,1 milhões) e da garantia de benefício mínimo na Previdência Urbana (4,4 milhões) –, a decisão

das instâncias políticas de elevar o valor real do salário mínimo, o que provoca conscientemente um aumento do déficit previdenciário, deveria ser considerada como uma política redistributiva de renda a ser financiada com recursos tributários, e não como um descontrole da trajetória do déficit da Previdência Social.

O segundo vetor que influenciou a trajetória financeira do INSS ao final do ano foi a deterioração da conjuntura do mercado de trabalho, o que acarretou importante aumento do desalento, bem como tendência de redução do salário real, conforme diversas pesquisas de emprego no Brasil (ver seção sobre Trabalho e Renda neste volume). De acordo com os indicadores extraídos da Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e Informações à Previdência (GFIP), o salário médio real dos contribuintes da Previdência apresentava ainda evolução favorável em relação ao ano anterior, na contramão inclusive das tendências apontadas por outras pesquisas, como a Pesquisa Mensal de Emprego (PME). No entanto, este desempenho dos dados da GFIP foi fortemente influenciado pelo primeiro semestre muito favorável de 2001 (ver Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise nº 4). A partir de junho de 2001, no entanto, o salário médio real registrado pela GFIP passou a decrescer e estava, na média julho-novembro de 2001, 1,0% abaixo do nível do mesmo período de 2000, o que terá impacto na arrecadação previdenciária.

Os dados da GFIP, os quais retratam a população contribuinte do INSS, ainda apresentam outras informações instigantes (ver tabelas 6.6 e 6.7 do Anexo Estatístico). É bem verdade que se verifica uma tendência geral de estagnação ou mesmo de queda do valor real da remuneração no segundo semestre. Apresentam destaque negativo a indústria pesada (-1,6% – tendência que coincide com a nova Pesquisa Industrial Mensal de Emprego e Salários do IBGE), o comércio (-1,9%) e o setor financeiro (-4,8%), os quais são também grandes empregadores. Em razão de os salários no setor industrial terem tido uma redução, aparecem com certo destaque entre os responsáveis por essa queda as empresas de porte superior a 50 empregados por firma. Em aparente contradição com esses dados, houve acréscimo do número de vínculos de emprego declarados ao INSS (+9,7%), mesmo na comparação do período julho-outubro de 2001 com o mesmo período do ano anterior. Dado que aumentou simultaneamente o número de estabelecimentos declarantes, poder-se-ia supor que, em vez de esta ser uma tendência do mercado de trabalho, trata-se da expansão da cobertura da GFIP, a qual estaria passando a incluir estabelecimentos antes não captados. Essa hipótese é plausível na medida em que a GFIP é um instrumento ainda bastante “jovem”, visto ter sido introduzida em janeiro de 1999. Um último dado que sobressai é o aumento da remuneração real (+2,6%) concomitante com uma expansão de vínculos registrados (+9,1%) no setor da construção civil no segundo semestre. Faz-se necessário verificar se esse fenômeno setorial é parte do ciclo político dos investimentos públicos, uma vez que 2002 tem caráter eleitoral.

Por fim, deve-se ainda mencionar que, ao final de 2001, como parte do acordo de término da greve dos funcionários do INSS, a qual durou três meses (entre agosto e novembro de 2001), foi criada uma carreira específica para técnicos previdenciários, com gratificação acoplada ao desempenho e melhoria de remuneração. Conforme a Lei nº 10.355, de 26/12/2001, todos os servidores do quadro do INSS que não estejam organizados em carreira podem ser enquadrados na “Carreira Previdenciária”.

## Financiamento e Gastos

A análise do Fluxo de Caixa<sup>2</sup> do INSS para o período 2000/2002, apresentado nas tabelas 1 a 3 a seguir, demonstra que, no ano 2001, a arrecadação do INSS estagnou, o que foi determinado basicamente pelo fraco crescimento da arrecadação bancária e pela surpreendente retração na recuperação de créditos. Essa mesma deterioração da arrecadação transparece se comparados os três meses iniciais de 2001 e de 2002. Cabe apontar que a piora do resultado foi basicamente determinada pela evolução da arrecadação no segundo semestre de 2001 e no primeiro trimestre de 2002, na medida em que, conforme análise apresentada no Boletim de Políticas Sociais nº 4, até meados de 2001 os indicadores ainda mostravam crescimento real.

TABELA 1  
**Recebimentos do INSS (Extrato de Fluxo de Caixa), Acumulado Jan./Dez. 2000 e 2001, e 1º Trimestre de 2000 e de 2001**

	2000		2001		1º Trim./01		1º Trim./02	
	R\$ mil	(%)	R\$ mil	(%)	R\$ mil	(%)	R\$ mil	(%)
A. Recebimentos	88.910.853	100,0	92.264.511	100,0	20.939.221	100,0	22.063.535	100,0
A.1. Arrecadação	68.704.237	77,3	70.005.091	75,9	16.767.689	80,1	16.766.930	76,0
Arrecadação Bancária	64.330.238	72,4	65.867.266	71,4	15.759.286	75,3	15.805.020	71,6
Arrecadação / Simples	2.334.291	2,6	2.588.382	2,8	609.921	2,9	633.247	2,9
Recuperação de Créditos (Refis, CDP, Dep. Jud., etc.)	2.219.872	2,6	1.829.184	2,8	456.601	2,9	378.902	2,9
Restituições de Arrecadação	(180.164)	(0,2)	(279.741)	(0,3)	(58.120)	(0,3)	(50.240)	(0,2)
A.2. Transferências da União	17.630.910	19,8	21.508.235	23,3	5.658.213	27,0	5.116.059	23,2
Recursos Ordinários	792.773	0,9	2.162.629	2,3	449.296	2,1	354.614	1,6
Cofins	9.242.900	10,4	15.253.548	16,5	4.175.225	19,9	3.919.165	17,8
CPMF	5.791.382	6,5	3.723.465	4,0	983.672	4,7	821.558	3,7
CSLL	1.738.545	2,0	274.974	0,3	50.014	0,2	20.716	0,1
Outros (FEF, PSS, Pasep)	65.310	0,1	93.619	0,1	7	0,0	6	0,0
A.3. Outras Receitas (Rend. Financ., Antecipação, etc.)	2.575.706	2,9	751.186	0,8	(1.486.681)	(7,1)	180.546	0,8

Fonte: Fluxo de Caixa do INSS; Elaboração: Ipea/Disoc.

Obs.: Valores em R\$ mil de dez. 2001. Deflator: INPC, com correção mês a mês.

Para compensar o desempenho insuficiente da arrecadação, houve necessidade de um maior volume de aportes de fontes tributárias, destacando-se o incremento da fonte Cofins. Esta aumentou sua participação no total dos recursos disponíveis para o INSS em seis pontos percentuais entre 2000 e 2001, permanecendo nesse novo patamar no primeiro trimestre de 2002. É interessante observar também que a CPMF diminuiu gradativamente sua participação na estrutura de financiamento do INSS entre 2000 e 2002. Dessa forma, parece ocorrer efetivamente uma concentração da Previdência na fonte Cofins para a cobertura da insuficiência de receita obtida com as contribuições sobre a folha salarial. As contribuições sobre a renda do trabalho ainda conformam mais de 70% das receitas do INSS e, no momento favorável do mercado de trabalho, no 1º trimestre de 2001, perfaziam 75%.

2. Enfatize-se que o conceito "Fluxo de Caixa", empregado na análise do financiamento e do gasto da área de Previdência nesta parte deste periódico, difere do conceito empregado nas tabelas de gasto e de financiamento apresentadas no Anexo Estatístico deste mesmo volume e elaboradas a partir do Siafi/Sidor.

TABELA 2

**Pagamentos do INSS (Extrato de Fluxo de Caixa), Acumulado Jan./Dez. 2000 e 2001, e 1º Trimestre de 2000 e de 2001**

	2000		2001		1º Trim./01		1º Trim./02	
	R\$ mil	(%)	R\$ mil	(%)	R\$ mil	(%)	R\$ mil	(%)
B. Pagamentos	88.066.769	100,0	91.848.185	100,0	20.954.441	100,0	22.051.403	100,0
B.1. Pagamentos INSS	83.567.235	94,9	87.114.685	94,8	19.543.213	93,3	20.728.913	94,0
Benefícios Previdenciários	75.725.000	86,0	78.553.924	85,5	17.501.348	83,5	18.665.788	84,6
Benefícios Não-previdenciários	3.137.769	3,6	3.522.261	3,8	822.035	3,9	974.009	4,4
- Encargos Previdenciários da União (Tesouro Nacional)	822.655	0,9	714.343	0,8	199.625	1,0	190.833	0,9
- Benefícios Assistenciais (BPC-Loas)	2.315.114	2,6	2.807.919	3,1	622.411	3,0	783.176	3,6
Pessoal	3.013.063	3,4	2.786.741	3,0	714.984	3,4	776.938	3,5
Custeio	1.691.402	1,9	2.251.759	2,5	504.845	2,4	312.178	1,4
B.2. Transferências a Terceiros	4.499.534	5,1	4.733.499	5,2	1.411.229	6,7	1.322.491	6,0

Fonte: Fluxo de Caixa do INSS; Elaboração: Ipea/Disoc.

Obs.: Valores em R\$ mil de dez. 2001. Deflator: INPC, com correção mês a mês.

Comparando-se as tabelas 1 e 2 é possível visualizar que o gasto real com benefícios avançou em proporções maiores do que a evolução da arrecadação permitiria. Essa análise vale tanto para a comparação entre os acumulados de 2001 e de 2000, como para os primeiros trimestres de 2002 e de 2001. É interessante também destacar o acréscimo mais que proporcional dos gastos com benefícios assistenciais, acréscimo esse causado pelo aumento do salário mínimo (tanto como determinante do valor do benefício, quanto como parte do critério de acesso ao Benefício de Prestação Continuada – BPC).

Ainda no campo dos desembolsos, cabe salientar que o gasto administrativo (custeio e pessoal) do INSS não subiu perceptivelmente no primeiro trimestre de 2002, após o ajuste no plano de carreira do funcionalismo previdenciário. No entanto, a rubrica Pessoal não mais poderá ser usada, no ano corrente, como “colchão amortecedor” de despesas, tal como foi verificado na comparação 2001/2000.

O resultado financeiro do INSS (ver tabela 3), em consequência dos resultados verificados na arrecadação e no desembolso, evidencia um saldo negativo maior em comparação com períodos anteriores, visto que o crescimento do déficit previdenciário foi bastante significativo no primeiro trimestre de 2002. Esse dado, no entanto, está parcialmente “contaminado” pelo pagamento retroativo de benefícios que deveriam ter sido concedidos no período da greve dos funcionários do INSS. A longo prazo, a trajetória do déficit não deverá sofrer a deterioração que os números do primeiro trimestre pareciam prognosticar. Contudo, dado que o desempenho da arrecadação de contribuições de empregadores e de empregados deve permanecer fraco enquanto durar o momento mais frágil do mercado de trabalho – previsto para o primeiro semestre de 2002 –, chama a atenção que, na dotação orçamentária de 2002, o volume previsto de receitas dessa fonte esteja programado para crescer 9,0% (ver tabelas 1.1, 1.2 e 1.3 do Anexo Estatístico). Esse crescimento deverá realizar-se provavelmente ao longo do segundo semestre de 2002, caso neste seja verificada alguma recuperação conjuntural do emprego e do salário ou uma melhora na eficiência arrecadatória do INSS. Para tanto, é bastante positivo que a programação de 2002 preveja um aumento de 328% de gastos com a cobrança de débitos inscritos em dívida ativa, ponto que foi, conforme apresentado na tabela 1, um dos aspectos mais vulneráveis na arrecadação previdenciária em

2001 e no primeiro trimestre de 2002. Em 2002 também deve ocorrer uma ampliação da dependência do INSS em relação a fontes tributárias como o Cofins e aos recursos ordinários do Tesouro Nacional, ainda mais que o gasto com benefícios assistenciais deve continuar a crescer com o reajuste real dado ao salário mínimo em abril deste ano.

TABELA 3

**Resultado Financeiro do INSS (Extrato do Fluxo de Caixa), Acumulado de Jan./Dez. 2000 e de 2001, e 1º Trimestre de 2000 e de 2001**

	2000	2001	Variação	1º Trim./01	1º Trim./02	Variação
	R\$ mil	R\$ mil	(%)	R\$ mil	R\$ mil	(%)
C. Arrecadação Líquida (Arr. Banc.-Transf. a Terc.)	64.204.703	65.271.592	1,7%	15.356.460	15.444.439	0,6%
D. Saldo Previdenciário (Arr. Líq.-Benef. Previd.)	(11.520.298)	(13.282.333)	15,3%	(2.144.888)	(3.221.349)	50,2%
E. Saldo Arrec. Líq. – Benef. Prev. e não Prev.	(14.658.067)	(16.804.594)	14,6%	(2.966.923)	(4.195.358)	41,4%

Fonte: Fluxo de Caixa do INSS; Elaboração: Ipea/Disoc.

Nota: Valores em R\$ mil de dez. 2001. Deflator: INPC, com correção mês a mês.

Na dotação orçamentária de 2002 ainda está previsto um novo crescimento de gastos com benefícios na área de Previdência Social Básica provocado novamente pelo reajuste do salário mínimo conferido em abril de 2002. Chamam a atenção também as reduções previstas de gastos com os programas de gestão (qualidade do atendimento, previdência complementar, gestão previdência social, desenvolvimento previdenciário de municípios e estados), destacando-se um ritmo mais lento da reformulação da rede de atendimento. Essa ação tinha apresentado aumentos significativos em anos recentes, na medida em que a Previdência vem substituindo os antigos postos de atendimento do INSS pelas mais modernas “Agências da Previdência Social”.

Fora da área de competência do INSS, cabe realçar a trajetória recente dos valores executados com benefícios do funcionalismo civil e militar em 2001 e suas dotações orçamentárias para 2002 (ver tabelas 1.1, 1.2 e 1.3 do Anexo Estatístico). Mediante créditos suplementares, a programação de gastos com benefícios aos inativos das Forças Armadas subiu, ao longo de 2001, de R\$ 7,7 bilhões para R\$ 11,0 bilhões, aproximando-se do volume de gastos efetuados com benefícios de servidores civis da União (programados originalmente em R\$ 13,9 bilhões, e cujo total chegou a R\$ 14,8 bilhões no fim do ano). Na dotação de 2002, os benefícios para militares estão orçados em R\$ 11,2 bilhões contra R\$ 14,2 bilhões dos servidores civis. Essa forte elevação dos gastos no subsistema dos militares está relacionada ao reajuste real dos vencimentos dos militares concedido em 2001.

## Acompanhamento de Programas

### Previdência Social Básica - Evolução dos Benefícios

No ano de 2001 e no primeiro trimestre de 2002, a taxa de crescimento do estoque de benefícios no INSS tem sido inferior à dos períodos anteriores. No conjunto de benefícios do estoque, têm crescido sobretudo as aposentadorias por idade e as pensões, basicamente por motivos demográficos, bem como os benefícios assistenciais e as aposentadorias por invalidez. Cabe assinalar que esse último grupo tem sua evolução determinada tanto pela deterioração das condições de vida da população potencialmente beneficiária, quanto pelo valor real do salário mínimo, na medida em que os critérios de acesso ao BPC prevêem, entre outros, que o(a) candidato(a) apresente renda familiar *per capita* inferior a um quarto do salário mínimo nacional. No primeiro trimestre de 2002, o ritmo de concessões aumentou em relação ao ano de 2001, o que, porém, ocorreu em virtude do represamento de concessões.



sões pela greve dos funcionários do INSS ocorrida no segundo semestre de 2001. Nos meses de dezembro de 2001 a março de 2002 houve um esforço para atualizar a concessão dos benefícios e, por isso, os dados mensais de número e de valor das concessões não são diretamente comparáveis aos de períodos anteriores.

### **Previdência Social Básica – Acidentes de Trabalho**

Em maio de 2002 foram publicados pelo MPAS os dados consolidados de acidentes de trabalho registrados no Brasil entre 1997 e 2000. A notícia positiva, apesar de ser amplamente conhecida a existência de subdeclaração, é que o número de acidentes registrados por meio da Comunicação de Acidente de Trabalho (CAT) caiu ao longo do quadriênio: de 421.343 acidentes, em 1997, houve redução para 343.996 acidentes em 2000. Nesse último ano foram registrados 3.094 óbitos e 14.999 casos de incapacidade permanente em consequência de acidentes de trabalho. Foram registrados no Brasil mais de 1,5 milhão de acidentes de trabalho entre 1997 e 2000. Entre as 560 classes da Cnae analisadas, aquelas que registraram maior número de acidentes de trabalho nesses quatro anos foram: serviços a empresas, construção civil, agropecuária, serviços de saúde, comércio varejista, setores processadores de madeira, processamento de produtos metálicos e transporte terrestre. Foram também calculados indicadores de frequência, de gravidade e de custo previdenciário de acidentes de trabalho por setores para 1997/1999 e, na média do triênio, o setor com o pior conjunto de indicadores é o de extração de carvão mineral, seguido dos setores envolvidos em atividades de reciclagem de sucata, em diversas atividades do gênero metal-mecânico e madeira, bem como os de fabricação de armas e munições, e de construção civil. A lista dos vinte setores com os indicadores mais graves ainda é completada por fabricação de biscoitos e bolachas, beneficiamento do algodão e, curiosamente, pelas atividades de organizações sindicais. Por fim, é surpreendente constatar que, no Brasil, não há obrigatoriedade de registro de acidentes de trabalho via CAT para segurados contribuintes individuais do INSS, bem como para trabalhadores do setor público. Dessa forma, os dados disponíveis sobre acidentes de trabalho, embora tenham melhorado qualitativamente ao longo do último quadriênio, padecem também dessa subestimação.

### **Previdência Privada Aberta**

Apesar de ter sido marcada, nas décadas de 1970 e de 1980, por diversos escândalos, falências de operadoras e prejuízos aos segurados em razão das cláusulas de indexação à inflação, nos anos 1990 a previdência privada aberta recuperou gradativamente sua credibilidade e expandiu seu mercado. Isso aconteceu em especial após a estabilização monetária ocorrida a partir de 1994, a qual favoreceu a expansão do horizonte de planejamento das finanças pessoais, bem como depois do início do debate público sobre a reforma da Previdência Social, na medida em que o público interessado é aquele que voluntariamente busca um complemento ao benefício da previdência básica. E observe-se que essa discussão de reforma criou a expectativa de um corte significativo das taxas de reposição esperados. O setor tem crescido de forma significativa na última década: no período 1995/2000, conforme a Associação Nacional da Previdência Privada (Anapp), a qual congrega as empresas do setor de previdência privada aberta, o volume de recursos administrado pelos diversos planos tem tido aumentos superiores a 33% ao ano e superou, em fins de 2001, o total de R\$ 20 bilhões. O estoque de capital gerido pela previdência aberta, portanto, equivale a pouco mais de um oitavo do patrimônio dos fundos de pensão fechados, a forma de previdência privada complementar mais conhecida no país. Embora haja escassez de dados a

respeito do número de pessoas cobertas pela previdência privada atualmente, conforme a Anapp, a previdência privada aberta já estaria cobrindo aproximadamente 3,5 milhões de pessoas, o que representa o dobro dos contribuintes da previdência fechada.

Diante dessa trajetória de forte crescimento e da experiência pretérita, tem sido necessário aprofundar a regulação do mercado de previdência privada, a qual encontra-se a cargo da Superintendência de Seguros Privados (Susep), órgão do Ministério da Fazenda. A Susep, ao longo da década de 1990, conforme diversos especialistas do setor, esteve apenas fragilmente aparelhada para garantir essa regulação e, mais recentemente, esforços como concursos e diversos investimentos nesse órgão têm procurado contornar a deficiência do passado. Uma das medidas mais significativas da autoridade reguladora em período recente foi a proibição, em 2000, de que os assim chamados “Planos Tradicionais” de previdência privada, os quais garantem ao segurado ganhos proporcionais à inflação e um juro real mínimo anual de 6%, aceitassem novas adesões, dado que esses planos, em um ambiente de queda da taxa de juros, dificilmente têm como garantir atuarialmente essas metas. Aliás, sabe-se que, internacionalmente, o padrão de prudência é calcular com juros reais de longo prazo de 3% a 4% ao ano em planos de previdência privada capitalizados. Além disso, esses planos tradicionais têm sido considerados por especialistas, sob diversos aspectos, verdadeiras “caixas pretas”. Entre outros, há um conjunto, bastante opaco ao consumidor, de tarifas sobre contribuições, de saldos acumulados e de taxas de carregamento financeiro que faz, que a rentabilidade real seja bastante divergente da rentabilidade efetiva creditada pelos planos de previdência privada aos segurados. A legislação não obriga, por outro lado, o segurador a publicar com transparência as tarifas cobradas aos seus clientes. Em 1997 foi criado, como produto alternativo ao plano tradicional de previdência aberta, o Fundo de Aposentadoria Programada Individual (Fapi), o qual consiste em uma conta individual de poupança junto a entidades financeiras. No entanto, tal fundo não obteve adesão em razão da ausência de benefícios fiscais aos aplicadores.

Já em 1998 foi introduzido no Brasil o assim chamado Plano Gerador de Benefício Líquido (PGBL) que, por sua vez, é um produto alternativo aos planos tradicionais. O PGBL foi inspirado nos famosos Planos 401k ou IRA (*Individual Retirement Accounts*) dos EUA, que, por sua vez, possuem essa denominação em virtude do artigo e da alínea da Lei Tributária estadunidense datados de 1978, os quais garantem benefícios fiscais. Da mesma forma que o 401k, o PGBL é uma conta-poupança individual junto a uma instituição financeira (em geral seguradora) na qual são efetuados depósitos em periodicidade e valor variáveis. Não há uma rentabilidade mínima garantida, mas, em contrapartida, em geral há repasse da rentabilidade integral para a conta do segurado, ao passo que, nos planos tradicionais, a rentabilidade acima do mínimo pactuado não é passada integralmente ao titular da conta, o que obedece a critérios de divisão preestabelecidos no contrato. Além disso, o PGBL permite que o segurado opte pela composição da carteira de investimentos, a qual é constituída de títulos de renda fixa e de renda variável em proporções diversas, conforme o grau de risco em que se queira incorrer. O PGBL permite que o valor da contribuição efetuada ao plano privado seja abatido da renda sobre a qual incide o IRPF até o limite de 12% da renda pessoal anual. Porém, no momento do saque dos valores poupados, há incidência normal do imposto de renda, configurando, assim, um “regime de tributação diferida”. O PGBL é um instrumento que tem ganho, com extrema velocidade, fatias crescentes do mercado de previdência privada aberta desde sua introdução e, em março de 2002, conforme dados da Susep, já era responsável por R\$ 5,2 bilhões em reservas acumuladas.

Por meio da Resolução nº 49/2001, a Susep autorizou a entrada em operação de novos tipos de planos de previdência privada, entre os quais destaca-se o Vida Gerador de Benefício Líquido (VGBL). As duas diferenças fundamentais entre o VGBL e o PGBL estão, primeiro, no fato de que há um seguro de sobrevivência (pensão para cônjuge ou dependente) vinculado ao VGBL e, segundo, na tributação, a qual, no VGBL, não é diferida. Como não há benefício tributário na aplicação, o IR incide apenas sobre os ganhos de capital auferidos pelo plano e o valor sacado na aposentadoria é isento. O VGBL, portanto, é um plano de aposentadoria privada que interessaria àquele público que, por ter excedido o limite de 12% da renda pessoal em contribuições ou por sua renda não estar sujeita à tributação do imposto de renda, não quer utilizar o benefício fiscal atrelado ao PGBL. Os primeiros planos VGBL entraram em operação no início de 2002.

A previdência privada aberta é um mercado fortemente oligopolizado cujo líder de mercado – um conglomerado financeiro privado nacional – detém mais da metade do estoque de capital acumulado na indústria. Contudo, a participação de algumas instituições financeiras estrangeiras tem crescido bastante ao longo dos últimos anos. À medida que a nova legislação da previdência complementar (Lei Complementar nº 109/2001) for sendo regulamentada, é possível que a migração de segurados de fundos de pensão fechados à previdência aberta (pelo instrumento da “portabilidade”) venha a ser possível, o que modificaria por completo o panorama setorial e o equilíbrio dos diversos fundos de pensão fechados atualmente existentes.

Há a necessidade de aprimorar permanentemente a regulação e a supervisão do setor, cujas inovações financeiras tornam o monitoramento do segmento cada vez mais complexo. Para tanto, é preciso prosseguir investindo na qualificação de pessoal e na infra-estrutura dos órgãos de regulação. Observa-se também que há carência de estatísticas mais detalhadas e consolidadas sobre diversos aspectos do setor, pois a Susep divulga basicamente dados financeiros das instituições sob sua supervisão. No entanto, é também necessária a geração de dados sobre o perfil dos segurados e acerca da rentabilidade bruta e líquida, bem como das tarifas praticadas, de forma central e transparente, sem que seja por iniciativa da associação das empresas do setor, a Anapp.

### **A Crise do Modelo Previdenciário Argentino**

A Argentina efetuou em 1993/1994, sob o governo Menem, uma reforma estrutural do seu sistema previdenciário, o que veio a se tornar um paradigma inspirador de reformas em outros países da América Latina e da Europa Oriental em anos posteriores. O modelo adotado pela Argentina é inspirado na reforma chilena da década de 1980, na medida em que fundos de pensão privados – as Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJPs) – assumem um papel relevante em substituição parcial ao sistema público. Assim como no Chile, as condições de elegibilidade para aposentadorias e as regras para determinação do seu valor foram endurecidas significativamente em relação ao passado. No entanto, diferentemente do que ocorre no Chile, as AFJPs não são a única opção para os argentinos, visto que alternativamente esses podem escolher ser segurados do setor público. A previdência pública, por meio da Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS), proporciona ainda a todos os

(continua)

(continuação)

segurados com pelo menos 30 anos de contribuição um benefício básico chamado “Pensión Básica Universal”.<sup>3</sup>

Ao longo da década de 1990, as AFJPs ocuparam crescentemente o espaço da ANSeS e chegaram, em março de 2002, a registrar 8,9 milhões de inscritos (79% dos afiliados a um sistema previdenciário), cada qual com sua conta de capitalização individual. Enquanto isso, a ANSeS ainda administrava 2,2 milhões de segurados ativos (19% do total de afiliados) em regime de repartição.<sup>4</sup> Esse avanço da previdência privada sobre o contingente até então inscrito na previdência pública tem custado muito caro ao Tesouro argentino: de 1993 a 2000, as despesas correntes anuais da previdência pública aumentaram de Ar\$ 12,5 bilhões para Ar\$ 17,4 bilhões, ao passo que a arrecadação caiu de Ar\$ 13,3 bilhões para Ar\$ 10,6 bilhões.<sup>5</sup> Esse déficit, o qual crescerá mais ainda no futuro, está relacionado a dois fatores: (i) a perda de arrecadação para a previdência privada; e (ii) a indenização dos que têm direitos adquiridos e expectativas de direito no sistema público e transpassaram as AFJPs. Além disso, outro fator foi a redução unilateral dos encargos previdenciários sobre os empregadores, a qual lhes ofereceu uma compensação fiscal para contrarrestar a perda de competitividade causada pela sobrevalorização cambial. Apenas a carga de juros sobre a dívida pública, que cresceu de Ar\$ 2,9 bilhões para Ar\$ 9,7 bilhões anuais no período 1993/2000, representou uma pressão fiscal maior sobre o Tesouro Federal do que o déficit previdenciário. Disso pode-se concluir que o “déficit de transição” da reforma da Previdência argentina foi co-responsável pela inviabilidade do equilíbrio das finanças públicas, o que, por fim, levou ao colapso da âncora cambial argentina.<sup>6</sup>

Em março de 2002, as AFJPs administravam uma carteira de recursos que, no conjunto, equivalia a 23,2 bilhões de pesos argentinos, um valor não por acaso próximo ao déficit acumulado no sistema público desde a reforma de 1993/1994. Desse total, Ar\$ 14,1 bilhões (60,8%) estavam aplicados em títulos públicos cotados em dólares, ou seja, foram diretamente colocados em questão com a ruptura da conversibilidade do peso, o que evidencia o risco financeiro embutido no modelo adotado. Emblemático de como o novo sistema de previdência privada também está exposto a um grau de risco político muito alto foi o fato de o ex-ministro Domingo Cavallo, em novembro de 2001, em um de seus últimos atos, ter-se servido de recursos dos fundos de pensão, trocados por títulos de dívida pública, para tentar reequilibrar as finanças públicas então agonizantes. Dependendo de quais medidas sejam tomadas em relação aos recursos retidos, as AFJPs podem ter sofrido uma descapitalização significativa desde fins de 2001.

Além disso, é preciso ter em vista que um regime de capitalização individual somente proporciona benefícios aos seus afiliados caso estes efetivamente contribuam como participantes ativos. Em seus melhores momentos, como, por exemplo, dezembro de 1995, a porcentagem de inscritos que efetivamente contribuíram às AFJPs estava em 55,3%. Mais recentemente, porém, em dezembro de 2001 (pouco antes do colapso cambial) e em março de 2002, esse percentual já

(continua)

3. Evidentemente o uso do termo “Pensión Básica Universal” foi um lance de marketing dos reformadores e não tem relação nenhuma com o modelo universalizante de políticas sociais, o qual procura garantir o acesso de todos os cidadãos a benefícios básicos independentemente da sua capacidade contributiva. Para maiores detalhes sobre o novo desenho previdenciário argentino, sua comparação com o modelo chileno e sua difusão na Europa Oriental, Katja Hujo. **Novos Paradigmas na Previdência Social: Lições do Chile e da Argentina**. Planejamento e Políticas Públicas nº 19, jun. 1999, e Katharina Müller. **Reforma Previdenciária no Leste Europeu: Atores, Estruturas e Paradigmas**. Planejamento e Políticas Públicas nº 22, dez. 2000. Ambos os artigos podem ser obtidos na página da revista, no endereço [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br).

4. Dados sobre as AFJPs extraídos de SAFJP. Memoria Trimestral, nº 31, ene.-mar. 2002; <http://www.safjp.gov.ar>.

5. Dados do Ministerio de Economia (Mecon) da Argentina: <http://www.mecon.gov.ar>.

6. Ver também, Vinícius Pinheiro. Reforma da Previdência e Crise na Argentina. Informe de Previdência Social, v. 13, nº 12, dez. 2001 – <http://www.previdenciasocial.gov.br>.

(continuação)

havia descido a 28,9% e a 30,3%, respectivamente. Dessa forma, há margem para acreditar que o sistema de previdência privada na Argentina venha a ter dificuldades para cumprir suas promessas de fornecer benefícios mais adequados e para mais pessoas do que um sistema público reformado poderia ter sido capaz de proporcionar a um grau de risco financeiro muito inferior.

Mantida a tendência, provavelmente a Argentina terá de proceder a uma reestatização do sistema de fundos de pensão privados em momento futuro, assim que as questões mais prementes da estabilização macroeconômica tenham sido resolvidas. Ao Brasil cabe aprender com as lições do desastre cambial – e previdenciário – da Argentina. Uma delas é quanto ao alto risco da aposta de romper com o paradigma consolidado do seguro social e basear a proteção social básica em um regime de capitalização plena individual, tendo-se em vista que, historicamente, os países latino-americanos têm sido, com frequência, acometidos de crises monetário-cambiais de variadas intensidades.

# ASSISTÊNCIA SOCIAL

## Conjuntura

Em sintonia com princípios legais de descentralização e de participação social presentes na Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), ocorreram recentemente dois importantes eventos: a realização da III Conferência Nacional de Assistência Social, fórum deliberativo máximo da assistência em que são aprovadas resoluções a serem implementadas pelo governo federal, e a eleição de instituições representantes da sociedade civil para composição do Conselho Nacional de Assistência Social (Cnas), em 17 de abril de 2002, eleitas por um período de dois anos e podem ser reconduzidas por mais dois anos.

Como se sabe, os conselhos são instâncias deliberativas, colegiadas, presentes nos municípios, nos estados, no DF e no âmbito federal. São constituídos paritariamente por conselheiros governamentais, indicados pelo governo, e por conselheiros não governamentais, eleitos entre entidades de usuários, entidades de trabalhadores da área e organizações prestadoras de ações assistenciais. A importância dos conselhos é dada pela Loas, que atribui a esses órgãos o poder de intervenção nas propostas governamentais, aprovando-as ou não, enquanto ao Executivo cabe a planificação, a normatização e a gestão da política. O Cnas, portanto, constitui arena política de discussão, de negociação e de conflito que congrega representação de diversos interesses de alcance nacional.

No processo eleitoral do Cnas tem sido possível a identificação de três grandes blocos: (i) o bloco do Fórum Nacional de Assistência Social, cujos principais representantes são o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG), a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Cáritas e a Missão Salesiana; (ii) o bloco das entidades filantrópicas, representado principalmente pela Confederação das Santas Casas de Misericórdia, por Hospitais e Entidades Filantrópicas e a Federação Brasileira das Associações Cristãs de Moços; e (iii) o bloco da Igreja Católica, composto pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), por escolas católicas e por entidades filantrópicas da igreja.<sup>7</sup>

7. Foram eleitas para ter acento no CNAS as entidades relacionadas a seguir, com suas respectivas votações.

I – Representantes das entidades e organizações de assistência social:

1ª Titular: Confederação das Santas Casas de Misericórdia, Hospitais e Entidades Filantrópicas – CMB – 23 votos

2ª Titular: Associação de Apoio à Criança e ao Adolescente – Amencar – 15 votos;

3ª Titular: Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB – 13 votos;

1ª Suplente: Federação Nacional das Sociedades Pestalozzi – Fenasp – 06 votos;

2ª Suplente: Igreja Presbiteriana do Brasil – 04 votos;

3ª Suplente: Organização Mundial para Educação Pré-Escolar – 03 votos.

II – Representantes dos usuários ou de organizações de usuários:

1ª Titular: Federação Brasileira das Associações Cristãs de Moços – ACM – 20 votos;

2ª Titular: Federação Brasileira de Entidades de Cegos – Febec – 15 votos;

Na III Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2001, foram abordados os seguintes eixos temáticos quanto à avaliação da ação governamental e às novas deliberações: avaliação do controle social nos oito anos da Loas, evolução histórica do financiamento e consolidação dos fundos de assistência social, e avanços e desafios na gestão da política de assistência social. Seguem a apresentação de algumas deliberações sobre esses temas e a análise sobre que elas podem significar em termos de avanços para a política de assistência social.<sup>8</sup>

De uma maneira geral e, à primeira vista, pode-se dizer que a III Conferência Nacional de Assistência Social não trouxe muitas novidades, limitando-se, em grande parte, a repetir as deliberações das conferências anteriores. Merecem especial destaque as decisões de alocar, no Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), os recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FCEP), criado em 2001, e de apoiar a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 432/2001, a qual vincula para o FNAS pelo menos 5% dos recursos da seguridade social, além daqueles destinados aos BPC, e 5% dos orçamentos de estados, municípios e DF. Em relação a essa última deliberação, a novidade em relação às conferências anteriores diz respeito à não inclusão, na proposta de percentual mínimo, dos recursos necessários para o BPC.

Quanto ao papel político dos conselhos, entre outras coisas, a plenária deliberou a necessidade de um maior acompanhamento, por parte do governo federal e dos gestores públicos, dos trabalhos do Legislativo e de um maior controle do cumprimento, em tempo oportuno, das deliberações da III Conferência. Isso deverá realizar-se com o monitoramento das ações governamentais em plenárias regionais e nacionais dos Conselhos e mediante o envolvimento do Ministério Público.

Para o aperfeiçoamento do controle dos recursos públicos destinados à Assistência Social, função fundamental dos conselhos, a plenária decidiu vetar a concessão de verbas para entidades de assistência social que não seja realizada por meio do FNAS. Na mesma linha, decidiu-se pelo envolvimento da Frente Parlamentar de Assistência Social a fim de garantir que os recursos das emendas parlamentares sejam repassados aos fundos e estejam voltados para a operacionalização dos planos de assistência social.

---

3ª Titular: Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua – 12 votos;

1ª Suplente: Missão Salesiana de Mato Grosso – 06 votos;

2ª Suplente: Pastoral da Criança – 05 votos;

3ª Suplente: Federação Brasileira de Instituições de Excepcionais de Integração e de Defesa da Cidadania – Febiex – 04 votos.

III – Representantes dos trabalhadores da área de assistência social:

1ª Titular: Força Sindical – 21 votos;

2ª Titular: Conselho Federal de Serviço Social – CFESS – 17 votos;

3ª Titular: Central Única dos Trabalhadores – CUT – 15 votos;

1ª Suplente: Associação Nacional de Sindicatos Social-Democratas – SDS – 11 votos;

2ª Suplente: vago;

3ª Suplente: vago.

8. Embora o relatório final da Conferência ainda não estivesse disponível à época do fechamento deste boletim, foi possível extrair parte dos seus resultados com base nas deliberações aprovadas em plenária por meio do documento divulgado pelo CNAS: III Conferência Nacional de Assistência Social. Deliberações aprovadas em plenária. Esse documento foi destinado aos conselhos estaduais e municipais para hierarquização de prioridades com vistas à formulação de uma agenda política em razão da proximidade do período eleitoral.

No âmbito da gestão da política de assistência social, foi deliberado que as transferências de recursos devem respeitar a proposta de aplicação definida em âmbito local, de acordo com os planos municipais de assistência social. Na forma de gestão atual as transferências de recursos ocorrem vinculadas a programas e a projetos previamente determinados. Outra deliberação importante busca garantir o respeito ao princípio do comando único em cada esfera de governo, como determina a Loas, extinguindo, assim, o programa Comunidade Solidária que, de acordo com a maioria dos conselheiros, fere esse princípio.

Essas deliberações selecionadas visam a estabelecer o respeito aos planos que são avaliados e aprovados de forma descentralizada, democrática e participativa pelos conselhos municipais e estaduais, evitando assim clientelismos e, principalmente, sinalizando uma aposta na progressiva assunção dos Fundos Nacional, Estaduais e Municipais de Assistência Social à posição de centralizadores dos recursos destinados às ações de assistência social.

O alcance dessas medidas pode ser mais bem compreendido a partir de uma característica muito própria da área. Trata-se da imprecisão da delimitação do que faz parte ou não da Assistência Social, cujo conjunto pode se restringir às políticas financiadas pelo FNAS e regidas pela Loas ou, numa perspectiva mais ampla, abarcar também ações típicas da Assistência Social vinculadas a diferentes órgãos públicos, as quais são classificadas pelo governo federal na Função e nas Subfunções Assistência (a partir de 2000), ou nos Programas e Subprogramas Assistência (até 1999). Nessa última perspectiva, ressalta-se que um montante significativo de recursos destinados à função assistência (35% em 2000) não é executado via FNAS e, portanto, corresponde a um conjunto de projetos e de atividades de assistência social não regulamentado pela Loas.<sup>9</sup>

Dessa forma, as deliberações destacadas procuram aglutinar ações assistenciais dispersas sob o controle da legislação de assistência em vigor, e nesse sentido, conferem à III Conferência o significado de avanço na continuidade do processo de mudança iniciado com a Constituição de 1988, na busca da afirmação da Assistência Social como objeto de política pública formulada e controlada de forma democrática e participativa, segundo a perspectiva do CNAS.

### **Financiamento e Gastos**

Os valores orçamentários alocados no FNAS cresceram de R\$ 3,6 bilhões, em 2001, para R\$ 4,6 bilhões em 2002, o que representou expressiva variação (28,6%) na dotação inicial. Esse montante adicional ao Fundo corresponde, em sua maior parte, ao crescimento das operações de outras despesas (R\$ 612 milhões) e às operações de transferência (R\$ 422 milhões), como pode ser observado na tabela 4.

A concentração de recursos na rubrica Outras Despesas não significa a centralização das políticas do setor, pois ali encontra-se o Benefício de Prestação Continuada (BPC), cuja operacionalização se dá pela transferência direta de recursos do governo federal para os beneficiários. O BPC consiste no direito de pensão (no valor de um salário mínimo) a pessoas de 67 anos ou mais e aos portadores de necessidade especiais cuja renda familiar não ultrapasse um quarto de salário mínimo *per capita*.

---

9. Ivanete Boschetti. Sistematização e análise das informações relativas às formas de financiamento na área de assistência social implementadas pelo governo federal na década de 90, p. 16, Relatório de pesquisa, maio de 2002, para o estudo Financiamento das políticas sociais no Brasil, em andamento no Ipea.



TABELA 4

### Execução Orçamentária do Fundo Nacional de Assistência Social por Natureza da Despesa - 2001 e 2002

Em R\$ 1,00

Natureza da Despesa	2001				2002	
	Dotação Inicial (A)	Autorizado (Lei + Créditos) (B)	Liquidado (C)	Nível de Execução (%) (D=C/A)	Dotação Inicial (E)	Varição Dotação Inicial 2002/2001 (%) (F=E/A)
Pessoal	-	-	-	-	-	-
Outras Despesas	2.719.297.250	2.763.463.142	2.688.973.770	97,3	3.331.138.836	22,5
Outras Despesas Correntes	2.716.517.250	2.762.530.142	2.688.844.394	97,3	3.330.038.836	22,6
Investimentos	2.780.000	933.000	129.376	13,9	1.100.000	-60,40
Transferências	895.348.367	930.770.276	869.633.487	93,4	1.317.727.711	47,2
Transferências a Estados e ao DF	328.400.142	232.803.715	199.760.392	85,8	302.917.201	-7,80
Transferências a Municípios	566.948.225	660.258.254	637.214.607	96,5	1.014.810.510	79,0
Transferências a Instituições Privadas	-	34.828.307	29.778.488	85,5	-	-
Transferências ao Exterior	-	2.880.000	2.880.000	100,0	-	-
<b>Total</b>	<b>3.614.645.617</b>	<b>3.694.233.418</b>	<b>3.558.607.257</b>	<b>96,4</b>	<b>4.648.866.547</b>	<b>28,60</b>

Fonte: Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor).

Pode-se citar como variáveis responsáveis pelo aumento dos gastos com o BPC a elevação do valor do salário mínimo ocorrida em abril de 2002 e o fato de esse benefício ser auto-aplicável, na medida em que é requerido por iniciativa do cidadão e é insusceptível de cortes orçamentários, sendo reconhecido, inclusive, pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Já em relação às transferências executadas a outras esferas de governo, observa-se a continuidade da opção municipalista de descentralização dos programas financiados pelo FNAS. A dotação inicial de recursos para os municípios que, em 2001, foi da ordem de R\$ 567 milhões, ultrapassou o montante de R\$ 1 bilhão em 2002. Enquanto que, para os municípios, a variação da dotação inicial de recursos teve uma expansão de 79%. Já as transferências para os estados tiveram uma retração de 7,8%.

A Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) continua, em 2002, a representar a principal fonte financiadora para as ações assistenciais, ao somar recursos da ordem de R\$ 3,4 bilhões, como pode ser observado na tabela 5.

Embora os recursos dessa fonte tenham crescido R\$ 238 milhões em relação ao valor orçado em 2001, houve um decréscimo de sua participação no total dos recursos disponíveis para o FNAS em 2002 de 87% para 76%.

Isso ocorreu em razão do incremento de outras fontes financiadoras do FNAS, principalmente a participação do FCEP que, por sua vez, alcançou aproximadamente R\$ 890 milhões no último ano. Os recursos desse novo Fundo estão pulverizados em diversos programas do FNAS, entre eles o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), o programa Agente Jovem e alguns Serviços de Ação Continuada. Outro crescimento significativo teve a fonte de Recursos Ordinários provenientes de impostos (37,5%), a qual ofereceu uma dotação inicial de R\$ 311 milhões para programas de assistência em 2002.

TABELA 5

**Execução Orçamentária do Fundo Nacional de Assistência Social por Fontes de Financiamento - 2001 e 2002**

Em R\$ 1,00

	2000				2001	
	Dotação Inicial (A)	Autorizado (Lei + Créditos) (B)	Liquidado (C)	Nível de Execução (%) (D=C/A)	Dotação Inicial (E)	Varição Dotação Inicial 2002/2001 (%) (F=E/A)
1 – Tesouro	3.614.645.617	3.694.233.418	3.558.607.257	96,3	4.648.866.547	28,6
1.1 – Recursos Provenientes de Impostos	226.535.839	307.206.598	269.163.992	87,6	311.582.540	37,5
1.1.1 – Recursos Ordinários	226.535.839	307.206.598	269.163.992	87,6	311.582.540	37,5
1.2 – Contribuições Sociais	3.274.282.367	3.273.199.412	3.176.376.781	97,0	3.411.708.510	4,2
1.2.4 – Contribuição Social sobre o Lucro das Pessoas Jur.	103.604.076	12.996.069	12.942.436	99,6	2.700.000	-97,4
1.2.5 – Cofins – Contribuição Financiamento da Seguridade Social	3.170.678.291	3.260.203.343	3.163.434.345	97,0	3.409.008.510	7,5
1.4 – Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza	103.464.000	103.463.999	102.982.329	99,5	891.185.389	761,3
1.6 – Alienação de Bens	10.363.411	10.363.409	10.084.155	97,3	34.315.060	231,1
1.9 – Recursos Diretamente Arrecadados	–	–	–	–	75.048	–
2 - Outras Fontes	–	–	–	–	–	–
<b>Total</b>	<b>3.614.645.617</b>	<b>3.694.233.418</b>	<b>3.558.607.257</b>	<b>96,3</b>	<b>4.648.866.547</b>	<b>28,6</b>

Fonte: Sistema Integrado de Dados Orçamentários – Sidor.

**Acompanhamento de Programas**

O gráfico 1 apresenta a comparação entre a dotação orçamentária para o biênio 2001/2002 de programas e ações da área de assistência social. Encontram-se representados nele os principais programas e ações selecionados no Plano Plurianual 2002-2003 geridos pela Secretaria de Estado de Assistência Social (Seas) e por órgãos federais, financiados pelo FNAS e por outras fontes de recursos.

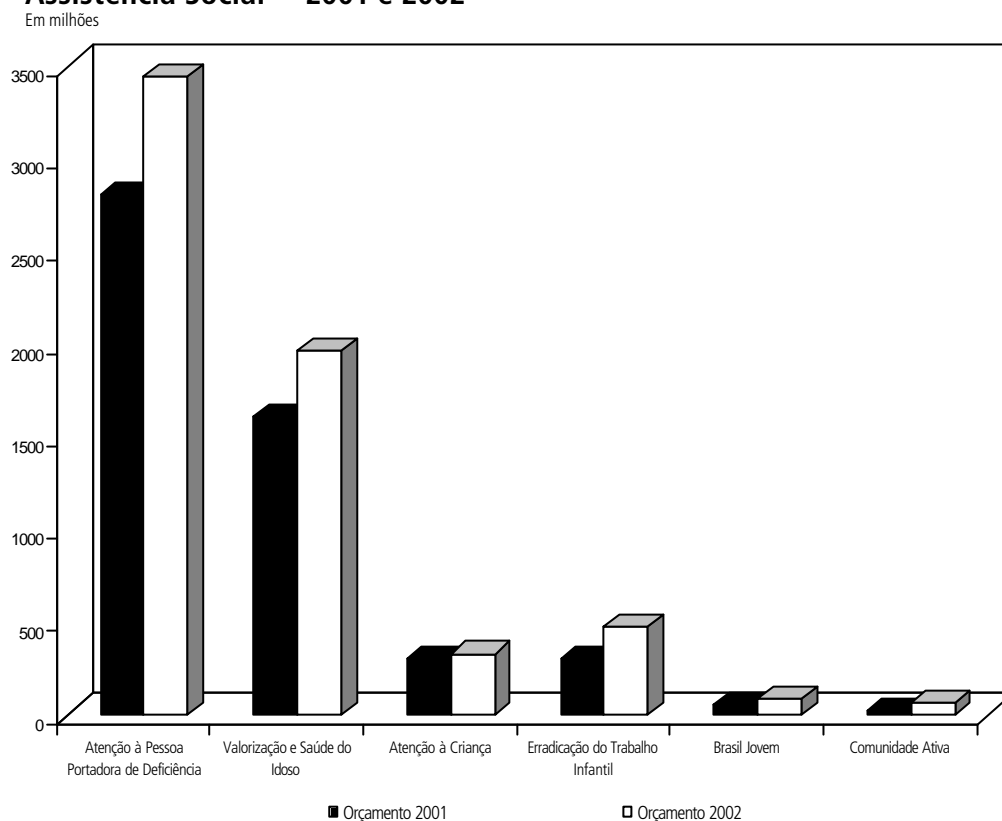
Verifica-se a concentração de recursos no programa Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência, cujo montante para 2002 significa pouco mais da metade do orçamento total para a área, e, nesta seleção, corresponde a aproximadamente R\$ 6 bilhões. Já o programa Valorização e Saúde do Idoso representa cerca de 30% da previsão total. Isso significa que os dois programas juntos somam por volta de 85% dos recursos orçamentários previstos para os principais programas da área de Assistência Social em 2002. Em relação à variação de 2001 para 2002 dos valores absolutos de recursos previstos, também foram esses os programas que apresentaram maior crescimento.

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a Renda Mensal Vitalícia (RMV)<sup>10</sup> respondem pela quase totalidade dos recursos destinados a esses referidos programas. No programa Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência foram gastos R\$ 2,9 bilhões em 2001; desses, R\$ 1 bilhão destinou-se ao pagamento de RMV, e 1,7 bilhão, ao pagamento

10. A Renda Mensal Vitalícia (RMV) foi criada na década de 1970 como uma concessão de meio salário mínimo a pessoas maiores de 70 anos, incapazes de prover a si mesmas ou de providas por suas famílias, as quais, além disso, comprovassem ter contribuído para a Seguridade Social na sua vida laboral por, pelo menos, um período de doze meses. Com essa delimitação de público-alvo, grande parte da população incapacitada para o trabalho encontrava-se fora da proteção da Assistência Social. Em 1996, iniciou-se o BPC que, por sua vez, busca oferecer maior amparo aos segmentos mais frágeis da sociedade. Além de menor idade exigida, inclusão de deficientes e maior valor do benefício, os candidatos ao BPC não necessitam ter contribuído previamente para a Seguridade Social.

de BPC. No programa Valorização e Saúde do Idoso foi liquidado R\$ 1,6 bilhão, do qual R\$ 0,6 bilhão foi destinado ao pagamento do RMV e R\$ 0,9 bilhão ao pagamento do BPC.

GRÁFICO 1  
**Dotação Orçamentária dos Programas e das Ações da Área de Assistência Social - 2001 e 2002**



Só com o BPC foram gastos cerca de R\$ 2,7 bilhões em 2001. Quase todo o recurso foi utilizado no pagamento do benefício a idosos e deficientes carentes, com bons níveis de execução (98,1% no BPC para deficientes e 96,7% no BPC para idosos). As atividades administrativas consumiram R\$ 24,8 milhões desse total. Segundo o Relatório de Gestão 2001 da Seas sobre a implementação da Política Nacional de Assistência Social, cerca de 1 milhão de pessoas foram beneficiadas nesse ano com o BPC.<sup>11</sup>

A dotação inicial para o Peti em 2002 cresceu aproximadamente 58,2%. Destaca-se que a metade dos R\$ 475 milhões a serem gastos neste ano são destinados à concessão da Bolsa Criança Cidadã. Em termos do número de pessoas beneficiadas, segundo a Seas, foram atendidas cerca de 750 mil crianças em 2001.

O programa Brasil Jovem possui uma ação que concede bolsas a jovens de 15 a 17 anos para que estes se tornem agentes de desenvolvimento social e humano. Tal programa consiste em oferecer ao jovem uma ocupação que não configure trabalho, mas que possibilite a sua permanência no sistema educacional e proporcione experiências práticas que auxiliem sua

11. Todas as informações acerca do número de beneficiários dos programas foram extraídas do Relatório de Gestão da Política Nacional de Assistência Social, divulgado pela Seas, em maio de 2002. [www.previdenciasocial.gov.br](http://www.previdenciasocial.gov.br)

futura inserção no mercado de trabalho. No exercício de 2001 foram beneficiados cerca de 68 mil jovens, além de 26 mil egressos do Peti. O Programa apresentou um crescimento de 78,3% na dotação inicial de 2002, e o maior volume de gastos destina-se à concessão de bolsas.

Já o programa Atenção à Criança obteve pequena margem de variação em suas dotações iniciais. Registrou crescimento de 10%, chegando a R\$ 328 milhões, e a maioria dos gastos está voltada para o atendimento de crianças em creches. O programa Comunidade Ativa detém para 2002 um orçamento inicial de R\$ 65 milhões, com prioridade de gastos para a capacitação de gestores e locais nos municípios-alvo.

À exceção do BPC e da RMV, para os quais o crescimento independe da vontade do governo, observa-se, em relação aos demais programas da Assistência Social, a expansão significativa daqueles com característica de maior focalização e os quais possuem ações de transferência de renda, caso do Peti e do Brasil Jovem.

### **Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal**

O Decreto Presidencial nº 3.877, de 24 de julho de 2001, instituiu o Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal que, por sua vez, tornou-se obrigatório para todos os ministérios que realizam políticas de garantia de renda mínima e de combate à pobreza e à desigualdade a partir de 15/8/2001, exceto para aqueles programas cujo benefício final seja a concessão de serviços ou ações de caráter emergencial.

Tem como objetivo principal cadastrar as famílias em situação de extrema pobreza em todos os municípios brasileiros. Trata-se de um novo sistema para tornar mais ágeis e menos onerosos os programas federais de transferência de renda que compõem a agenda do governo federal, executando as transferências diretamente aos beneficiários. Espera-se, além do mais, que a centralização do cadastramento possibilite uma identificação muito mais rápida e precisa dos candidatos elegíveis para cada programa mediante a classificação das famílias por áreas de demanda.

Os órgãos públicos federais, gestores dos diversos programas de transferência de renda, são os responsáveis pela articulação de ações integradas para a organização da logística de coleta dos dados e das informações. A operacionalização do cadastro é da alçada dos municípios, os quais contam com a utilização de diversos formulários na coleta de informações a respeito do próprio município, das famílias, de seus domicílios e da relação familiar, havendo também um formulário específico para o agricultor.

À Caixa Econômica Federal (CEF) foi delegada a responsabilidade pelo processamento de dados e de informações do Cadastramento Único. Além das providências legais para prestação dos serviços bancários, a CEF viabilizará que os pagamentos sejam feitos diretamente aos beneficiários finais de forma dinâmica, segura e ágil por meio da utilização de cartões magnéticos.

Atualmente, apenas os programas Bolsa Escola e Auxílio Gás utilizam esse sistema. Os beneficiários recebem o Cartão Social (que em breve deverá incorporar outros programas, como o Bolsa Alimentação), com o qual sacam o dinheiro nas agências da CEF, em casas lotéricas ou em postos autorizados pelo banco. A expectativa é a de que o sistema funcione como um “passaporte para a cidadania”. Os diferentes membros das famílias selecionadas teriam prioridade absoluta não só nos programas de promoção social, como nos de geração de renda.

### **Auxílio-Gás**

O Auxílio-Gás é outro programa assistencial caracterizado pela execução de transferência de renda. De responsabilidade do Ministério das Minas e Energia, o Programa busca ajudar famílias cuja renda seja inferior a meio salário mínimo per capita (R\$ 100,00), na compra de gás de cozinha, por meio da disponibilização de R\$ 15,00 para cada uma delas a cada dois meses.

Em vigor desde 22 de fevereiro, o Programa tem como público-alvo inicial as 4,8 milhões de famílias cadastradas no programa Bolsa e Escola, e previsão de expansão para 9,3 milhões de famílias até o fim de 2002.

O Auxílio-Gás tem sido justificado como uma forma de compensar as famílias de baixa renda pelo fim do subsídio ao preço do gás de cozinha, em janeiro último, decorrente da abertura do mercado de combustíveis no país. O governo federal estima gastar R\$ 900 milhões com o Programa em 2002. Os recursos virão da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide), um tributo incidente sobre gasolina e óleo diesel.

A crítica que alguns analistas fazem ao Auxílio-Gás é que o adicional na renda das famílias não será gasto com a compra do gás. Isso porque o recurso é insuficiente (um quarto do valor do botijão de gás) e, sobretudo, porque essas populações buscam alternativas como cozinhar com lenha, e utilizarão o dinheiro com necessidades mais urgentes, tais como alimentação e vestuário.

## Conjuntura

As discussões a respeito da Emenda Constitucional (EC) nº 29 ainda não cessaram. Em razão das divergências que a cercaram em 2001, a Câmara dos Deputados encaminhou consulta ao Tribunal de Contas da União (TCU) a respeito da base de cálculo sobre a qual deveria ser aplicada a variação nominal do PIB na definição dos valores mínimos do orçamento do Ministério da Saúde para o período 2001/2004. Após apreciação do pleito, o TCU publicou a Decisão nº 143, de 6/3/2002. Nela, reconheceu como correta a interpretação do Conselho Nacional de Saúde (CNS) e do Ministério da Saúde (MS), os quais defendiam a tese de que a base para a aplicação da variação nominal do PIB seria o valor apurado das despesas do ano imediatamente anterior (conceito de base móvel).<sup>12</sup> A posição do TCU, segundo o parecer, procurou resgatar a intencionalidade do legislador “que teria tencionado promover um crescimento dos aportes à saúde pública, a partir de uma premissa básica: a da destinação de recursos mínimos, sendo admissíveis incrementos reais, além da simples incidência da variação do PIB, decorrentes, por exemplo, de uma melhor performance do aparelho arrecadador ou da expansão da demanda de serviços de saúde” (Parecer que encaminha o voto do Tribunal). Para melhor compreensão da importância dessa decisão, basta dizer que, se não prevalecesse o conceito de base móvel, o valor mínimo exigível para o orçamento do MS teria uma redução em 2001 de R\$ 1,081 milhão, redução essa que teria reflexos nos orçamentos da Saúde entre 2002 e 2004.

A decisão do TCU, no entanto, responde a apenas uma das questões sobre o cumprimento da Emenda, mas outras continuam pendentes. Assim, por exemplo, no caso de descumprimento da EC nº 29 em um determinado ano (como o CNS entende que ocorreu em 2001), como fica a base de cálculo para o ano seguinte? A Comissão de Financiamento (Cofin) do CNS entende, respaldada no parecer técnico aprovado pelo plenário do TCU (item 18.1) que, nesse caso, a base de cálculo deve ser o valor mínimo calculado e não o observado, quando este se situar abaixo do mínimo definido. Ademais, podem contingenciamentos comprometer o cumprimento da Emenda, como se verificou em 2001? Uma outra questão refere-se à rubrica Restos a Pagar. Esses compromissos podem ser, eventualmente, anulados ou cancelados, ainda que tenham sido computados para fins de verificação do cumprimento da Emenda?

Outro fato importante na conjuntura da área foi a aprovação da prorrogação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) para até 31 de dezembro de 2004. A CPMF vigorou até 17 de junho de 2002 e, mesmo se fosse aprovada sua prorrogação, só poderia ser cobrada depois de noventa dias, conforme define a Constituição para o

12. Consultar Políticas Sociais - Acompanhamento e Análise, n. 4, ano 3, fev. 2002.

caso de criação de contribuições sociais, o que acarretaria uma perda de arrecadação superior a R\$ 4 bilhões. Um acordo de lideranças possibilitou a reapresentação e a aprovação de uma emenda que elimina a exigência de noventa dias entre a promulgação e a cobrança da CPMF. Esse entendimento se pautou na interpretação de que se tratava de prorrogação, e não da criação de uma contribuição. Assim, não existiria a necessidade de que transcorressem os noventa dias para o início da cobrança, o que impediria a perda de receita.

O MS e o Conselho Nacional de Saúde calculavam que as perdas decorrentes da suspensão da cobrança, a partir de 17 de junho, atingiriam R\$ 420 milhões por semana. As contribuições sociais constituem a principal fonte de financiamento do Ministério da Saúde, visto representarem cerca de 78% do seu orçamento total. A CPMF, importante por estar parcialmente vinculada ao financiamento da área, contribuiu com 7 bilhões e 310 milhões de reais para o financiamento do MS em 2001, sendo, então, responsável por cerca de 28% de seus gastos. A dotação da CPMF para esse ano é de R\$ 8,383 bilhões, sendo a principal fonte de financiamento do órgão.

### **Acompanhamento de Políticas e Programas**

O cumprimento da EC nº 29 é um dos termômetros de aferição da prioridade conferida à área de Saúde pelo governo federal. As despesas consideradas para fins de avaliação do cumprimento da EC nº 29 foram englobadas sob a rubrica Ações e Serviços de Saúde. Nessa rubrica não estão incluídas outras despesas que integram o orçamento do Ministério da Saúde, como os recursos do Fundo da Pobreza e aqueles destinados a pagamentos da dívida pública e ao pagamento de inativos e de pensionistas, os quais não são considerados para efeito de avaliação de cumprimento da Emenda. As suplementações orçamentárias aprovadas pelo Congresso Nacional e os remanejamentos de dotações solicitados no decorrer de 2001 elevaram a disponibilidade final (Lei + Créditos) da rubrica Ações e Serviços de Saúde para R\$ 23,259 bilhões. Esse montante superava os R\$ 23,080 bilhões calculados pela Comissão de Financiamento (Cofin), do CNS como o mínimo exigível para o cumprimento da EC nº 29 pelo governo federal. Entretanto, o valor que acabou sendo empenhado em Ações e Serviços de Saúde foi de R\$ 22,474 bilhões, ou seja, inferior ao mínimo previsto.

O não cumprimento dessa Emenda foi justificado pela Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do MS como decorrente do bloqueio orçamentário de R\$ 927 milhões, o qual foi determinado pelo Decreto Presidencial de Programação Orçamentária, conforme destacou o relatório da Cofin/CNS apresentado na 116ª Reunião do Conselho Nacional de Saúde, realizada nos dias 6 e 7 de fevereiro de 2002.

### **Nova Modalidade de Participação de Entidades Privadas sem Fins Lucrativos no SUS: as Organizações Sociais em São Paulo**

A participação de entidades privadas sem fins lucrativos tem representado um importante complemento institucional à atuação do poder público no Sistema Único de Saúde (SUS), conforme previsto na Constituição. Dados do Inquérito de Assistência Médico-Sanitária do IBGE mostram que nada menos que 1.621 estabelecimentos hospitalares filantrópicos e beneficentes colaboravam na prestação de serviços ao SUS em 1999. Foram gastos pelo SUS, em 2001, R\$ 1,255 milhão em convênios com essas entidades, o que representou 8,9% do total de R\$ 14,090 milhões da rubrica Serviços Hospitalares e Ambulatoriais. Esses prestadores são remunerados com base na apresentação de faturas que discriminam a quantidade e os tipos de serviços realizados, e estão sujeitos à auditoria pelo SUS. De modo

geral, não mantêm exclusividade para atendimento a pacientes vinculados ao SUS e costumam desenvolver seus próprios planos de saúde, assim como atendem a pacientes de outros planos e seguros privados.

Um modelo diferente de participação dessas entidades vem sendo adotado no estado de São Paulo. Certas entidades beneficentes e filantrópicas, habilitadas como organizações sociais, passaram a administrar hospitais construídos com recursos do estado. O motivo principal para a adoção desse modelo reside na sua flexibilidade administrativa, que permite contornar dificuldades existentes na administração direta e autárquica do aparato do estado, inclusive as decorrentes dos limites impostos legalmente aos gastos com pessoal no atual contexto de contenção fiscal em que se encontra a Federação.

No estado de São Paulo, os requisitos para o reconhecimento de entidades sem fins lucrativos como organizações sociais são estabelecidos pela Lei Complementar nº 846, de 4/6/1998. Tal lei abrange entidades que atuam nos campos da saúde e da cultura. Na saúde, essa iniciativa foi impulsionada pela existência de dez hospitais localizados na Região Metropolitana de São Paulo que haviam sido construídos e totalmente equipados com recursos públicos. A Secretaria de Estado da Saúde (SES) encontrava sérias dificuldades para colocá-los em funcionamento. Tratam-se de hospitais de dimensão média que têm entre 150 e 330 leitos, e cuja capacidade instalada foi disponibilizada às organizações sociais contratadas. As entidades foram selecionadas com base numa convocação pública, sendo delas exigida a comprovação de experiência de, no mínimo, cinco anos na área de gestão hospitalar (Quadro 1).

QUADRO 1

**OSS/SUS/Hospitais, conforme Instituição Mantenedora,  
Data de Assinatura do Contrato e do Início das Atividades**

OSS/SUS	Entidade Mantenedora	Contrato	Atividade
OSS/Hospital Grajaú	Osec – Organização Santamarense de Educação e Cultura	23/10/1998	11/1/1999
OSS/Hospital Itaim	Hospital Santa Marcelina	26/6/1998	5/8/1998
OSS/Hospital Itapeçerica	Seconci – Sindicato da Construção Civil	23/10/1998	4/3/1999
OSS/Hospital Pedreira	Associação C. Santa Catarina	26/6/1998	16/12/1998
OSS/Hospital Carapicuíba	Sanatorinhos	21/10/1998	22/3/1999
OSS/Hospital Pirajussara	Unifesp – Universidade Federal de São Paulo	21/10/1998	27/4/1999
OSS/Hospital Guarulhos	Santa Casa de São Paulo	16/12/1999	14/4/2000
OSS/Hospital Itaquaquetuba	Hospital Santa Marcelina	16/12/1999	24/3/2000
OSS/Hospital Itapevi	Sanatorinhos	28/6/2000	20/9/2000
OSS/Hospital Diadema	Unifesp – Universidade Federal de São Paulo	24/8/2000	26/10/2000

Fonte: SES/SP.

A Lei Complementar citada segue em suas linhas gerais o disposto na Lei Federal nº 9.637, de 15 de maio de 1998, mas veda a extinção de entidades estatais e sua simultânea transformação em organizações sociais. Os bens de hospitais públicos do SUS que estejam em funcionamento não podem ser repassados às organizações sociais. Por outro lado, a lei estadual introduziu um importante fator limitador da autonomia gerencial das organizações sociais que atuam na saúde: a obrigatoriedade da prestação de serviços unicamente aos usuários do SUS. Esses dois pontos, quando conjugados, evitam que o modelo incorra num subsídio do poder público à assistência médica privada. Na visão dos gestores e do controle social do SUS, uma



ilimitada autonomia das organizações sociais poderia implicar um estímulo significativo à privatização do SUS, e esse foi um dos aspectos mais criticados pelo Conselho Nacional de Saúde quando do debate das propostas de Reforma Administrativa do Estado.

A relação entre o poder público e a entidade privada é regida por um contrato de gestão que estabelece metas e parâmetros de produção de serviços e de sua remuneração, observados os princípios do SUS e do Código de Saúde do Estado de São Paulo. No plano operacional do contrato de gestão, são discriminados indicadores tanto de qualidade dos serviços quanto de satisfação da clientela. Os recursos humanos necessários são providos pelas entidades privadas que compõem o sistema de parceria. Embora haja na lei um dispositivo que prevê a cessão de servidores do estado, com ônus para a origem, essa via tem sido evitada na política adotada pela SES.

Foi previsto inicialmente que, pelos serviços prestados, as entidades receberiam o valor de remuneração da tabela do SUS acrescido de 50% proveniente de recursos estaduais. Atualmente, após vários tipos de ajustes, as entidades recebem com base num orçamento em que 90% dos recursos são fixos e 10% são variáveis em razão de metas alcançadas, incluindo, ademais, recursos de investimento correspondentes a novos projetos. Do total dos recursos usados nesses contratos, 35% deles provêm de repasses federais e 65% do orçamento estadual.

Avaliação feita pela SES indica que os hospitais das organizações sociais têm gastos similares aos dos hospitais próprios, mas apresentam uma produção de serviços 20% mais elevada. Outro aspecto positivo tem sido a aprovação que o modelo vem alcançando junto à população.

O modelo é restritivo em sua capacidade de expansão, visto depender da disponibilidade de capacidade física instalada como resultado de um investimento inicial feito pelo estado. No entanto, a experiência vem permitindo a criação de um cabedal de conhecimentos técnicos e gerenciais que poderá ser aplicado futuramente em outras formas de contrato de gestão no âmbito do SUS.

### **Expansão do Programa de Interiorização do Trabalho em Saúde (Pits)**

O Ministério da Saúde está expandindo o Programa de Interiorização do Trabalho em Saúde (Pits), cujo objetivo é lotar médicos e enfermeiros em municípios onde existem condições precárias de serviços de saúde. A interiorização de médicos e de enfermeiros visa a propiciar a reorganização da atenção básica de saúde em municípios que têm dificuldades especiais em atrair esses profissionais. Em seu segundo ano de execução, o programa oferece 450 vagas para médicos e 371 vagas para enfermeiros em municípios localizados nas regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste e no norte de Minas Gerais. Os profissionais atuam como integrantes da estratégia do Programa de Saúde Família, com ênfase nas ações de promoção e de vigilância da saúde, bem como nas de prevenção, de diagnóstico e de tratamento das doenças mais comuns da região.

Além de uma remuneração por meio de uma bolsa cujo valor mensal varia de R\$ 4.000 a R\$ 4.500, para médicos, e de R\$ 2.800 a R\$ 3.150, para enfermeiros, os profissionais participantes têm direito a um curso de especialização em saúde da família, com carga horária mínima de 360 horas, suplementado por educação continuada sob a forma de ensino em serviço, material instrucional e bibliográfico.

São os seguintes os critérios adotados para a seleção dos municípios:

- localização nas regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste e no estado de Minas Gerais e população de até vinte mil habitantes;
- ausência de equipes do Programa de Saúde da Família (PSF), exceto na região Norte;
- taxa de mortalidade infantil igual ou superior a de 30 por mil nascidos vivos na Região Norte (com exceção de Tocantins, 50 por mil); a 50 por mil nascidos vivos na região Centro-Oeste e Minas Gerais; e a 60 por mil nascidos vivos na região Nordeste, com um máximo de quinze municípios por estado;
- municípios considerados prioritários no controle da malária ou da hanseníase e da tuberculose;
- municípios sem leito hospitalar, com exceção da região Norte.

O município habilitado ao Pits assume, entre outras, a responsabilidade de promover a organização da atenção básica em seu território, contratando, para tanto, os recursos humanos que complementam a equipe, e garantindo alimentação, moradia e transporte aos integrantes do Programa.

A inscrição dos candidatos está sendo realizada inteiramente pela Internet, na página do Ministério da Saúde, e a seleção é feita com base em dados curriculares e entrevista.

### **Saúde Suplementar**

As operadoras do mercado de planos de saúde alegam que a epidemia da dengue é uma das responsáveis pela crise do setor. Diversos segmentos empresariais afirmaram que essa epidemia da dengue teve impactos sobre as planilhas de custos das operadoras. Já os órgãos de defesa do consumidor argumentaram que a alegação das operadoras visa a justificar os aumentos de preços. A Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) se pronunciou acerca do conflito: o suposto aumento dos custos das operadoras não será incorporado ao cálculo de reajuste de preços durante os meses de maio e junho. O valor dos prêmios incorpora um possível incremento da taxa de sinistralidade em situações de risco.

No primeiro trimestre de 2002, as operadoras enviaram à ANS informações relativas às suas condições econômico-financeiras e assistenciais. Em 2001, cinco empresas foram liquidadas, treze ficaram sob “direção fiscal”, e diretores da ANS foram nomeados com a missão de gerir e de avaliar a situação financeira de tais planos. Neste ano, a ANS já decretou direção fiscal em duas operadoras regionais de Pernambuco e foram convocadas 108 operadoras com endereço desconhecido.

A ANS procura garantir a integralidade da cobertura dos planos individuais, embora sejam inúmeras as tentativas para que ela seja limitada. As associações médicas também criticaram a proposta de criação de planos de saúde mais baratos e sem cobertura integral. A idéia foi proposta pela Associação Brasileira de Medicina de Grupo (Abramge). Segundo ela, o usuário teria direito, nesses planos, apenas a consultas médicas, exames laboratoriais e tratamento em enfermarias. A Abramge alegou como fundamento da proposta que a rigidez das normas regulatórias, combinada ao aumento da informalidade no mercado de trabalho, estaria impedindo o oferecimento de produtos mais acessíveis para os consumidores de baixa renda. Em outras palavras, a proposta viabilizaria a oferta de planos a preços mais baixos, mesmo que esses tenham cobertura menor para população de

baixa renda, população essa, em geral, beneficiária dos planos individuais. Entretanto, é consenso junto aos sanitários e à categoria médica que a cobertura integral é fundamental, pois inibe que o consumidor compre um plano e depois descubra que o contrato não cobre determinada doença, serviço diagnóstico, etc.

### **ANS Assina Contrato de Gestão com a União**

A ANS assinou contrato de gestão com a União, por meio do Ministério da Saúde, no último mês de abril, conforme previsto na Resolução do Conselho de Saúde Suplementar (Consu). O contrato tem vigência até fins de 2003 e seu objetivo é avaliar o desempenho da ANS. Foi definido, para isso, um conjunto de diretrizes estratégicas e de indicadores que servirão de parâmetro para avaliar se o desempenho da agência foi satisfatório.

O cumprimento do contrato será supervisionado por uma Comissão de Acompanhamento e Avaliação a ser criada pelo Ministério da Saúde. Além do mais, caso a ANS não cumpra as cláusulas constantes do contrato, isso poderá resultar na exoneração dos seus dirigentes.

As diretrizes básicas que regem o contrato de gestão referem-se entre outras questões, à regulação dos preços, da qualidade e da competitividade do setor, e incluem a contribuição para o fortalecimento do SUS, buscando, com isso, a melhoria das condições epidemiológicas da população.

Alguns dos resultados previstos para os indicadores de desempenho são: taxa anual de migração de planos antigos para planos novos fixada em 25% para 2002, e em 10% para 2003; cobrança dos pedidos de ressarcimento fixada em 70% até fins de 2002, e em 100% para 2003; e implantação total (100%) do sistema de informações epidemiológicas dos usuários de planos de saúde até o fim desse ano.

A assinatura desse contrato tem como objetivo obrigar a ANS a cumprir determinadas metas estabelecidas pelo Poder Executivo. Por outro lado, torna ainda mais complexos o arcabouço jurídico-institucional e o processo decisório da ANS, a qual, afinal, precisa de agilidade e de força para, a um só tempo, evitar a captura pelos *lobbies* econômicos e fortalecer o SUS.

### **Financiamento e Gastos**

De uma dotação orçamentária global (Lei + Créditos) de R\$ 27,211 bilhões em 2001, foram empenhados R\$ 26,135 bilhões (96,5%). O percentual de despesas liquidadas no ano foi de 85,02% (R\$ 23,133 bilhões), sendo cerca de R\$ 3 bilhões consignados como Restos a Pagar (11,9%) e R\$ 1,075 bilhão cancelado. A tabela 6 apresenta um conjunto de dez programas selecionados entre trinta e cinco do Ministério da Saúde, os quais realizaram 83,24% do total despendido.

O programa que responde pela maior parcela (46,5%) dos gastos do MS é o Programa de Atendimento Ambulatorial, Emergencial e Hospitalar, que engloba, entre outras ações, o atendimento de média e de alta complexidade ambulatorial e as internações hospitalares. Com um dispêndio de R\$ 12,153 bilhões, o Programa apresentou um nível de execução de praticamente 100% em relação à dotação orçamentária global (Lei + Crédito). O Programa de Saúde da Família, o qual contém as despesas com o Piso de Atenção Básica (PAB) e os estímulos à implantação e ao custeio de equipes de saúde da família e de agentes comunitários de saúde, apresentou realização orçamentária também próxima do montante previsto. A participação desse Programa na despesa total do órgão foi de 10,59%.

TABELA 6

**Execução Orçamentária de Programas Selecionados do MS, 2001**

Em R\$ mil correntes

Programa	Leis + Créditos	Orçamento Executado	Orçamento Executado (%)	Participação (%)
Saúde da Família	2.770.620	2.768.289	99,92	10,59
Prev. e Controle de Doenças Transmitidas por Vetores	646.077	640.510	99,14	2,45
Prevenção das DST/Aids	654.780	643.771	98,32	2,46
Qualidade e Eficiência do SUS	1.262.046	952.303	75,46	3,64
Assistência Farmacêutica	401.475	361.079	89,94	1,38
Atendimento Ambulatorial e Hospitalar	12.154.872	12.153.050	99,99	46,50
Saneamento Básico	1.474.911	1.353.950	91,80	5,18
Alimentação Saudável	270.869	169.603	62,61	0,65
Prevenção e Controle de Doenças Imunopreveníveis	273.114	268.059	98,15	1,03
Prevenção e Controle da Dengue	92.236	73.827	80,04	0,28

Fonte: Sistema Integrado de Dados Orçamentários – Sidor.

Todos os programas selecionados tiveram um bom nível de execução, à exceção do Programa de Saneamento Básico, o qual que contemplou 5,18% do gasto do MS, teve um nível de execução orçamentária de 91,8%, além de ter transferido boa parte de seu empenho orçamentário para a rubrica Restos a Pagar no exercício de 2002. O programa Saneamento Básico inclui as ações desenvolvidas por meio do Projeto Alvorada e as ações desenvolvidas diretamente pela Fundação Nacional de Saúde.

Entre os demais programas do MS (ver tabela 1.1 do Anexo Estatístico), os destaques negativos ficaram por conta dos programas enumerados a seguir, os quais apresentaram execuções orçamentárias bastante baixas: Saúde do Trabalhador (13%); Saúde Mental (49,7%); e Controle da Hanseníase e Outras Dermatoses (17,4%).

Dentre os programas anteriormente listados na tabela 1.1, o que obteve maior crescimento foi o programa Alimentação Saudável, cuja dotação em 2002 deve chegar a R\$ 472,6 milhões. Esse valor é 168,7% maior que a dotação inicial de 2001. Nesse Programa encontra-se a Bolsa Alimentação, financiada com recursos da ordem de R\$ 300 milhões do Fundo da Pobreza.

O Programa de Saúde da Família está orçado em R\$ 3,234,8 milhões em 2002, o que representa um crescimento de quase 17% se comparado ao valor executado em 2001. Esse incremento tem por finalidade propiciar recursos para a realização das metas de expansão do programa em 2002.

No programa Prevenção e Controle de Doenças Transmitidas por Vetores estão incluídos os recursos para controle do *aedes aegypti*, mosquito transmissor da dengue. A dotação prevista para esse Programa também recebeu incremento significativo (37,6%) em relação ao ano anterior.

Reforço quase idêntico recebeu o Programa Assistência Farmacêutica (34,2%). Observe-se, contudo, que esse programa não engloba os gastos totais do Ministério com assistência farmacêutica, uma vez que os recursos para medicamentos estratégicos, que incluem os anti-retrovirais para tratamento da Aids, e os medicamentos excepcionais (medicamentos oncológicos, hormônios, etc.), estão também incluídos em outros programas.

De todos os programas selecionados, apenas o programa Saneamento Básico terá uma dotação orçamentária inferior à de 2001. A comparação entre a dotação de 2001 e a de 2002 para todos os programas do Ministério da Saúde pode ser consultada na tabela 1.1 do Anexo Estatístico.

A dotação orçamentária inicial do Ministério da Saúde para 2002 (Lei nº 10.407, de 10/1/2002) é de R\$ 28,551 milhões, o que significa um acréscimo de 9,24% sobre o total realizado em 2001. Para Ações e Serviços de Saúde (EC nº 29) estão previstos R\$ 24,641 milhões, 9,64% superior ao valor empenhado em 2001 nessa categoria. A dotação para encargos da dívida teve um grande aumento em relação a 2001, e os recursos provenientes do Fundo da Pobreza, os quais são aplicados em saneamento básico, também apresentam crescimento em relação a 2001, ainda que boa parte dos recursos empenhados nesse ano tenha sido transferida para liquidação em 2002.

TABELA 7  
**Comparação entre o Orçamento de 2001 e o de 2002 do MS**  
Em R\$ milhões correntes

Categorias	Lei + Créditos	Realizado	Dotação Inicial	(%)	(%)
	2001 (a)	2001 (b)	2002 (c)	(c/a)	(c/b)
Ações e Serviços de Saúde	23,259	22,474	24,641	5,94	9,64
Inativos e Pensionistas	2,271	2,270	2,198	-3,21	-3,14
Dívida	358	236	466	30,14	-97,83
Fundo da Pobreza	1,322	1,157	1,246	-5,79	7,70
Total	27,211	26,136	28,551	4,93	9,24

Fonte: Sistema Integrado de Dados Orçamentários – Sidor.

A participação e o nível de execução das diferentes fontes de financiamento do órgão em 2001 podem ser visualizados na tabela 1.2 do Anexo Estatístico. Nela verifica-se que as contribuições sociais foram responsáveis por 75% do financiamento das despesas do Ministério da Saúde, enquanto os recursos provenientes de impostos (Recursos Ordinários do Tesouro) tiveram uma participação de 14,4%. Em relação à dotação inicial, os Recursos Ordinários do Tesouro tiveram um nível de execução de 125,3%, isto é, superior ao percentual observado em relação às contribuições sociais (97%).

Entre as contribuições sociais, a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) foi a que teve a maior participação (38,9%) no financiamento das ações do MS, visto ter aportado recursos da ordem de R\$ 10,166 milhões. A Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira (CPMF), importante por estar parcialmente vinculada ao financiamento da área, aportou R\$ 7,310 milhões, sendo, portanto, responsável por cerca de 28% dos gastos do órgão.

As contribuições sociais continuam a representar, no orçamento de 2002, a principal fonte de financiamento do MS, pois respondem por 77,7% do total orçamentado. Neste ano, a CPMF, cuja dotação é de R\$ 8,383 bilhões, deverá dar a maior contribuição ao financiamento do órgão. A segunda principal fonte será a Contribuição sobre o Lucro das Pessoas Jurídicas, cuja dotação chega a R\$ 7,263 bilhões. A Cofins, ao contrário de 2001, quando teve uma participação relevante no financiamento da Saúde (38,8% e um valor de R\$ 10,166 bilhões), em 2002 deverá aportar R\$ 5,885 bilhões (participação de 20,6%). A participação inicial dos Recursos do Tesouro, cujo montante chega a R\$ 2,757

bilhões, é 8,43% inferior ao empenhado em 2001 (R\$ 3,771 bilhões) – ver tabela 1.2 do Anexo Estatístico.

A análise da execução orçamentária do MS, por natureza da despesa, em 2001 (ver tabela 1.3 do Anexo Estatístico) permite constatar que 45,6% dos dispêndios do órgão foram transferidos para a execução descentralizada sob a gestão de estados, do Distrito Federal e dos municípios. As transferências para as instâncias subnacionais de governo somaram R\$ 11,937 bilhões em 2001, cerca de 92% da dotação inicial. Desse montante, 75,3% foram transferidos para gestão municipal e 24,7% para os estados e para o Distrito Federal.

Em Outras Despesas Correntes estão incluídos os pagamentos feitos diretamente pelo MS a prestadores de serviços do SUS, despesas essas executadas diretamente pelo órgão ou por meio de convênios. As despesas realizadas nessa rubrica somaram R\$ 8,002 bilhões (30,6% do gasto total), o que representa um nível de execução de 112,14% em relação à dotação inicial.

Na rubrica Investimentos, foram executados R\$ 315,6 milhões (73,3% da dotação inicial), o que corresponde a apenas 1,2% do gasto total do órgão. Saliente-se, entretanto, que esse valor refere-se somente ao gasto direto, e não estão aí incluídas as transferências para os investimentos a serem realizados sob a gestão de estados e de municípios.

Por último, na rubrica Gastos com Pessoal (ativo e inativo) foram despendidos R\$ 4,898 bilhões (109,18% da dotação inicial), o que corresponde a 18,7% dos gastos da área da Saúde.

Na rubrica Transferências para Estados, Distrito Federal e Municípios, está prevista uma dotação de R\$ 13,193 bilhões. Este valor é apenas 1,2% superior à dotação inicial de 2001, mas 11% superior ao executado neste ano. A dotação para estados e para o Distrito Federal cresceu 13,96%, enquanto a dotação referente a transferências para municípios caiu 2,29% em relação à dotação inicial de 2001. Tal comportamento é explicado pelo fato de um maior número de Secretarias Estaduais de Saúde desde 2001 ter se habilitado à condição de Gestão Plena do Sistema Estadual de Saúde, situação em que passam a receber os recursos destinados ao pagamento de provedores, públicos e privados, localizados nos municípios não habilitados à condição de gestores plenos de seus sistemas municipais de saúde.

Crescimento quase idêntico foi conferido à rubrica Outras Despesas Correntes: 11,3% sobre o executado no ano anterior. Essa rubrica, em 2001, superou a dotação inicial em 12,14%, recebeu um acréscimo de 11,3% sobre o executado em 2001, o que somou um incremento de 26,7% sobre a dotação inicial daquele ano. O crescimento, superior ao das transferências, é explicado pelo aumento dos recursos necessários de procedimentos de alta complexidade, que são diretamente pagos pelo governo federal. A dotação para a rubrica Pessoal (ativo e inativo) quase não apresenta diferença se comparada à quantia executada em 2001, uma vez que, novamente, não há previsão de aumento salarial para o funcionalismo público.

# EDUCAÇÃO

## Conjuntura

### A Persistência da Baixa Qualidade na Educação Básica<sup>13</sup>

Apesar de ter havido, nos últimos anos, grande avanço em termos de expansão de vagas nos ensinos fundamental e médio, a qualidade nesses níveis do ensino ainda se mantém em um patamar muito aquém do desejado, o que leva a crer que o enfrentamento dessa problemática deverá nortear as ações de governo, no campo educacional, na presente década.

O grande esforço empreendido pelo MEC no desenvolvimento de sistemas nacionais de avaliação educacional, particularmente a partir de meados da década de 1990, gerou alguns indicadores de qualidade, para a avaliação do sistema educacional, que constituem, hoje, subsídios essenciais para orientar reformas educacionais e para induzir ações de melhoria da qualidade do ensino. Os resultados do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) vêm confirmando tendências que apontam uma baixa efetividade do ensino e da aprendizagem em disciplinas básicas, o que revela um descompasso entre o que é proposto pelos currículos e o desempenho real dos alunos, situação essa ainda mais acentuada entre as séries finais dos ensinos fundamental e médio.<sup>14</sup>

O baixo desempenho apresentado pelos alunos da educação básica no Brasil é fruto da combinação de diversos fatores.

A heterogeneidade dos sistemas de ensino, em termos de infra-estrutura disponível, atua como mecanismo que reforça desigualdades, tendo em vista que as regiões mais pobres apresentam um desempenho educacional mais baixo. A precariedade de instalações escolares foi mapeada em pesquisa recente que<sup>15</sup> revela que, no Nordeste, 8,4% dos alunos de ensino fundamental freqüentam escolas sem abastecimento de água. A falta de esgoto sanitário atinge 18% dos alunos da região Norte e 9,3% dos da região Nordeste. Escolas sem energia elétrica representam 19,6% das escolas da região Norte e 14,6% das do nordeste. Essa situação reflete, principalmente, a condição das escolas rurais mais numerosas dessas duas regiões, o que indica a necessidade de ações específicas para a melhoria da oferta e para ampliação das oportunidades efetivas de aprendizagem dos alunos de regiões menos desenvolvidas.

---

13. Promulgada em 1996, a Lei de Diretrizes e Bases para a educação introduziu o conceito de Educação Básica, no qual são três níveis de ensino: infantil, fundamental e médio. Além disso, estabeleceu a determinação tanto da obrigatoriedade do ensino fundamental quanto da progressiva universalização do nível médio.

14. MEC. "Educação para o Século XXI". Brasília; 1999.

15. MEC/Inep "Caracterização Física das Escolas". Brasília, 1999.

Outro fator que vem repercutindo negativamente no aproveitamento escolar é a distorção idade-série. Estimativas recentes, efetuadas com base no Censo 2000, revelaram que estão retidos no ensino fundamental cerca de 8,5 milhões de alunos com 15 anos ou mais de idade, os quais já deveriam estar cursando o nível médio. As conseqüências da defasagem são múltiplas: vão desde o comprometimento da aprendizagem, pois já está comprovado que os alunos defasados têm um desempenho mais baixo e muitos deles acabam abandonando a escola, até a ampliação dos gastos com o excedente de matrículas (estimado em cerca de 30% em razão da repetência de alunos).

É importante ressaltar que o fenômeno da distorção idade-série não deve ser apontado como causa de um problema educacional, pois trata-se muito mais de uma resultante da conjugação de fatores negativos intra e extra-escolares do que de um fator gerador do baixo aproveitamento. Com isso não se pretende ignorar os efeitos perversos das múltiplas repetências sobre a auto-estima do aluno e, como conseqüência, a queda do seu rendimento, da aprendizagem e o atraso na sua escolaridade. Entretanto, é importante distinguir o que é estrutural na constituição dessa deficiência daquilo que, além de atual, pode ser tratado em âmbito conjuntural. A elucidação dos fatores determinantes da distorção permite perceber que, atualmente, o sistema educacional brasileiro enfrenta internamente duas ordens de problemas: a referente aos problemas do passado (déficit histórico decorrente do seu processo de expansão quantitativa) e a relativa aos problemas do presente (persistência de fatores geradores da má qualidade do ensino público). Exige-se, portanto, ações convergentes para as duas ordens de problemas. Nesse sentido, as políticas públicas de educação da década, embora tenham experimentado avanços significativos, a exemplo do que foi implementado no plano da avaliação, não lograram um desempenho similar no tocante à implantação de medidas concretas e efetivas para a correção das deficiências básicas e fundamentais que comprometem a qualidade da educação.

Alunos que têm tido atraso no percurso escolar vêm sendo foco de ações específicas para a aceleração da aprendizagem, o que tem resultado em queda na taxa de distorção idade-série no ensino fundamental. Tal taxa passou de 44%, em 1999, para 41,7%, em 2000, e para 39,1% em 2001. Por sua vez, o grau de defasagem dos alunos do ensino médio vem se mantendo em um nível ainda elevado. Muito embora a taxa de repetência no ensino médio seja bem inferior à do ensino fundamental, as taxas de distorção idade-série no ensino médio são bem mais elevadas, particularmente entre os alunos da rede pública (60,1%, em 2000, e 58,6% em 2001). Isso é, em larga medida, resultante do fato de a maioria dos alunos já ingressarem no nível médio com defasagem acumulada ao longo das oito séries do ensino fundamental.

Os primeiros resultados de uma pesquisa que vem sendo realizada pelo Ipea sobre os programas de correção de fluxo escolar indicam que 25 Secretarias Estaduais de Educação implantaram programas destinados a corrigir o fluxo escolar e a eliminar a distorção idade-série no ensino fundamental, mas a maioria vem apresentando dificuldades e interrupções nos processos de execução. Observa-se, então, que os resultados obtidos por esses programas são ainda incipientes.

O nível de escolaridade dos professores também influencia o desempenho dos alunos. Os levantamentos do Saeb indicam que o desempenho médio dos alunos torna-se maior à medida que a escolaridade do professor aumenta, o que reforça a necessidade premente de priorizar a habilitação de docentes que ainda não possuem a qualificação mínima.



No ensino fundamental, as exigências de formação mínima são diferentes: para as séries iniciais (1ª a 4ª séries), o mínimo é a habilitação para o magistério em nível médio, ao passo que, para as séries finais (5ª a 8ª séries), é exigida a formação em nível superior. Os investimentos em qualificação de professores das séries iniciais fizeram com que o percentual de docentes sem a habilitação mínima exigida fosse reduzido de 11,9% em 1998, para 5,8%, em 2001. Isso revela a necessidade de se ampliar o escopo das ações que promovem a formação de docentes a fim de se eliminar a ocorrência de profissionais leigos que atuam no magistério da Educação Básica. Além de resolver esse problema, é preciso avançar para cumprir com as exigências da nova LDB, que estabeleceu a meta segundo a qual todos os professores das séries iniciais até 2007 tenham, no mínimo, a formação em nível superior. Isto representa habilitar 72,9% dos professores das séries iniciais que atuam no ensino fundamental no país. O esforço de qualificação será muito mais concentrado nas regiões Norte e Nordeste, as quais apresentam o menor percentual de docentes com nível superior.

No que diz respeito à formação dos docentes que atuam no ensino médio, os dados do Censo Escolar de 2001 indicam a existência de cerca de 11% de professores leigos ou inabilitados para o exercício da profissão, pois não possuem licenciatura ou equivalente de nível superior. Situação ainda mais grave é a carência de professores de Matemática, Física, Química e Biologia tanto no ensino médio quanto para 5ª a 8ª série do ensino fundamental. A baixa valorização do magistério, seja em termos de remuneração seja em termos de *status* profissional, tem levado profissionais com formação nessas áreas a buscar outros postos de trabalho.

As condições socioeconômicas dos alunos também influenciam o desempenho escolar. Aqueles procedentes de famílias com baixa renda e nível menor de escolaridade dos pais apresentam um desempenho inferior, o que revela a persistência de uma baixa equidade em termos de aprendizagem. É fundamental reforçar as oportunidades de aprendizagem desses alunos com ações específicas de assistência e de complementação de renda. Vale salientar os avanços obtidos no ensino fundamental em termos de incorporação de crianças de 7 a 14 anos procedentes de famílias mais pobres, o que reverteu um quadro de exclusão no acesso à educação. Em 1992, a escolarização das crianças de 7 a 14 anos pertencentes às famílias mais pobres era 22% inferior à das crianças das famílias mais ricas. De cada quatro crianças pobres, uma estava fora da escola. Em 1999, a distância entre as duas camadas de renda reduziu-se para apenas 6%.<sup>16</sup>

Sem dúvida, esse fato revela a contribuição dos sistemas públicos de educação para a ampliação de vagas do ensino fundamental, tendo em vista que foi praticamente atingida a universalização do acesso a esse nível de ensino. No entanto, é essencial elevar a qualidade do ensino ao qual esses alunos estão tendo acesso e melhorar suas condições de aprendizado.

Na educação infantil – primeira etapa da educação básica –, a qual abrange creches e pré-escolas, também são evidentes problemas de qualidade e de equidade. Além da iniquidade evidenciada no acesso a esse atendimento, acesso esse muito mais elevado para crianças cujos pais têm renda e escolaridade mais altas, as condições da oferta também são desiguais. O espaço físico e as instalações, muitas vezes compartilhados com escolas de ensino fundamental, são precários e inadequados à faixa etária. O percentual de professores sem a formação mínima exigida (nível médio na modalidade normal) é mais elevado que nos outros níveis da educação básica.

16. MEC – “Fatos sobre a Educação no Brasil: 1994-2001”. Brasília, 2002.

## Os Desafios do Ensino Superior

Os processos seletivos e excludentes verificados nos ensinos fundamental e médio têm implicações na educação superior. Muitos estudantes sequer se tornam demandantes potenciais das vagas ofertadas nesse nível do ensino em decorrência dos elevados índices de reprovação, repetência e evasão verificados na educação básica. Entre os que conseguem obter o pré-requisito para tal, parcela considerável deles não dispõe de condições mínimas para disputar uma vaga com aqueles que tiveram melhor formação, além, é claro, da restrição imposta pela necessidade de interromper os estudos e de ingressar no mercado de trabalho.

Nesse sentido, o Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies), instituído em 1999 para substituir o Programa de Crédito Educativo, constitui mecanismo compensatório às desiguais oportunidades de acesso e de permanência no ensino superior. Porém, apesar de crescente, a taxa de atendimento dos matriculados no ensino privado por essa linha de financiamento situou-se em menos de 10% do total em 2001.

Outra dificuldade que se coloca diante da consecução da meta estabelecida no Plano Nacional de Educação (PNE) – ampliar a matrícula no ensino superior para 30% da população de 18 a 24 anos até o fim da chamada Década da Educação – diz respeito à capacidade financeira da população de arcar com os custos do ensino privado.

Apesar de ser crescente a participação do setor privado na oferta de ensino superior no Brasil,<sup>17</sup> sobretudo a partir de meados da década de 1990, observa-se que os índices de aproveitamento das vagas ofertadas têm sido decrescentes nos últimos anos. Se, em 1999, 21% dessas vagas não foram preenchidas, no ano seguinte esse índice de ociosidade ampliou-se para cerca de 30% do total ofertado.

Tendo-se em conta essa tendência, medidas como a adotada pelo MEC, por meio da Portaria nº 2.402, de 9 de novembro de 2001, a qual autoriza as Instituições de Ensino Superior (IES) “a aumentar em até 50% o número de vagas constantes dos atos de autorização ou reconhecimento, de cada um de seus cursos e habilitações”, pouco contribuem para a efetiva democratização do acesso a esse nível do ensino.

Em virtude desse conjunto de fatores, o percentual da população brasileira que tem acesso ao ensino superior mantém-se bastante baixo e aquém do nível já alcançado por vários países latino-americanos. De acordo com o MEC, 6,7% da população na faixa etária de 20 a 24 anos estavam matriculados nesse nível do ensino em 1998. Com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) 1999, apenas 3,3% da população brasileira de 24 anos ou mais tinha o nível superior completo. Uma das razões desse “atraso” deve-se à estagnação ou à lenta expansão da oferta de vagas, ocorrida na década de 1980.<sup>18</sup>

A tarefa de formar professores para os demais níveis do ensino que, por sua vez, constitui uma das principais atribuições do ensino superior, foi reforçada com a vigência da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, ao estabelecer que, ao final da Década da Educação, só seriam admitidos, para o magistério na Educação Básica, professores com formação em nível superior.

17. Se no período 1990/1994 foi registrada queda contínua da participação do setor privado na matrícula total (de 62,4% para 58,4%), no período 1995/2000 essa tendência foi revertida (de 60,2% para 67,1%).

18. Enquanto a oferta de vagas no ensino superior brasileiro ampliou-se em cerca de 178% no período 1970/1979, na década de 1980 o incremento foi de apenas 15%.

Para que isso venha a ocorrer, não basta a ampliação da oferta de vagas nos cursos de licenciatura, mas também a implementação de políticas de valorização do magistério mediante a melhoria das condições de trabalho e remuneração. Do contrário, o desinteresse dos vestibulandos pelos cursos de licenciatura tende a se manter. De acordo com dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep),<sup>19</sup> entre os dez cursos cujo número de vagas ofertadas é maior, em 1996 os de Ciências, Pedagogia e Letras foram os que apresentaram os menores índices de aproveitamento dessas vagas (de 68% a 73% do total), ao passo que os outros sete cursos,<sup>20</sup> em nível de bacharelado, registraram índices significativamente superiores, os quais variaram entre 79% e 98%.

Algumas medidas do MEC têm sido adotadas, nos últimos anos, no intuito de ampliar a formação de licenciados para o exercício na Educação Básica, tais como a prioridade conferida aos cursos de licenciatura para concessões de financiamento via Fies, bem como programas de apoio ao desenvolvimento do ensino de graduação nas Instituições de Ensino Federal Superior (Ifes).

A pós-graduação *stricto sensu* tem assumido, entre outras atribuições, a tarefa de qualificar docentes para o ensino superior. No entanto, em virtude dos critérios rigorosos adotados pela Capes e dos altos custos de implantação de programas de mestrado e de doutorado, esse nível de formação continua a ser ofertado predominantemente pelas redes públicas de ensino superior (federal e estadual).

De acordo com dados do Inep/MEC relativos a 1999, o conjunto das instituições privadas respondia por pouco mais de 13% da matrícula em cursos de mestrado e de doutorado, enquanto essa participação aproximava-se dos 17% em 1987. No entanto, se analisada apenas a segunda metade da década de 1990, constata-se que houve ligeira ampliação da participação do setor privado no total de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*.

De todo modo, esses dados indicam que a expansão desse nível do ensino superior, pela vertente privada não segue a tendência verificada no âmbito da graduação, pois há pré-requisitos de ordem estrutural (corpo docente titulado, linhas de pesquisas instituídas, laboratórios, etc.) sem os quais os novos cursos têm poucas chances de reconhecimento pelas instâncias superiores competentes.

Outro fato que ganhou visibilidade nacional foi o movimento grevista dos servidores das Ifes, sobretudo dos docentes. Nesse caso, a paralisação estendeu-se por 108 dias. Além, é claro, dos reajustes salariais reivindicados por essas categorias de servidores públicos, integravam a pauta de negociações a contratação de docentes e de servidores da área técnico-administrativa, categorias cujo quadro vem sendo reduzido de forma paulatina em virtude das aposentadorias e do não preenchimento das vagas daí decorrentes.

De acordo com as organizações sindicais de docentes e servidores da área técnico-administrativa, o achatamento salarial e a redução dos investimentos em infra-estrutura e capital estariam comprometendo o exercício das funções atribuídas às Ifes, na medida em que estas estariam sendo levadas a gerar recursos a partir da oferta de serviços e atividades pagas, o que implicaria desvio ou menor engajamento de seus servidores em relação às atividades de ensino, de pesquisa e de extensão, ou seja, a efetividade da dedicação exclusiva estaria sendo comprometida.

19. Inep. Evolução do Ensino Superior: 1980-1996. Brasília, 1998.

20. Administração, Ciências Contábeis, Ciências Econômicas, Comunicação Social, Direito, Engenharias e Processamento de Dados.

O término da greve dos docentes, greve essa marcada pela longa duração e por pressão social em favor de uma negociação entre as partes envolvidas, só foi viabilizado a partir da garantia de algumas conquistas: reajuste linear de salários para os servidores e compromisso, do MEC, de contratação de dois mil docentes.

Outro tema integrante da agenda do ensino superior foi o debate acerca do acesso das chamadas minorias raciais. Esse debate teve como um de seus principais desdobramentos a inclusão, no documento oficial da delegação brasileira à III Conferência Mundial das Nações Unidas Contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância Correlata, realizada na República Sul-Africana, em agosto de 2001, da seguinte proposta: “adoção de cotas ou outras medidas afirmativas que promovam o acesso de negros às universidades públicas”.

Apesar de a delegação brasileira ter se posicionado em favor da instituição de cotas na referida Conferência, essa matéria tem se mostrado controversa mesmo no âmbito interno do Executivo Federal, tendo em vista as posições assumidas por interlocutores do Ministério da Educação e do próprio ministro contrárias à adoção desse instrumento como forma de ação afirmativa.

A despeito da ausência de consenso sobre a matéria, o Senado Federal aprovou, em regime de urgência, no âmbito da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, o projeto de lei que “institui ações afirmativas em prol da população brasileira afro-descendente”, o qual havia sido submetido àquela Casa em fins de 1999. Entre as ações que incidem diretamente sobre a educação superior, estão a que destina um mínimo de 20% das vagas, nas esferas pública e privada, para os cidadãos afro-descendentes, e aquela que reserva esse mesmo percentual dos contratos do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) para eles. Essas e as demais ações contidas no referido projeto serão implementadas durante um período de 50 anos, contados a partir da vigência da lei.

Considerando-se que a cota de 20% corresponde a um percentual mínimo, e que “[...] as instituições de ensino levarão em conta a constituição étnica da população abrangida pela circunscrição de seus respectivos entes federativos [...]”, poderá haver grande variação dos índices a adotados nas 27 unidades federadas. A lei sancionada no Rio de Janeiro que estipulou em 40% a cota de vagas para afro-descendentes, no âmbito de suas duas universidades estaduais, constitui um exemplo disso.

A despeito da importância histórica desses dispositivos legais já aprovados, o efetivo acesso ao ensino superior daqueles que constituem a maior parcela dos brasileiros socialmente marginalizados requer a discussão das causas históricas de sua exclusão social. Mais urgente que a imediata tomada de posição extrema em favor ou contra a adoção de cotas é o reconhecimento de que a discriminação do negro, apesar de ser mais gritante no ensino superior, não deixa de ser uma decorrência de outras modalidades de discriminação anteriores (econômica, política, educacional, etc.). No entanto, isso não exime a sociedade, e muito menos o poder público, de romper esse círculo vicioso que, em virtude de seu movimento auto-induzido, só poderá ocorrer de forma deliberada.

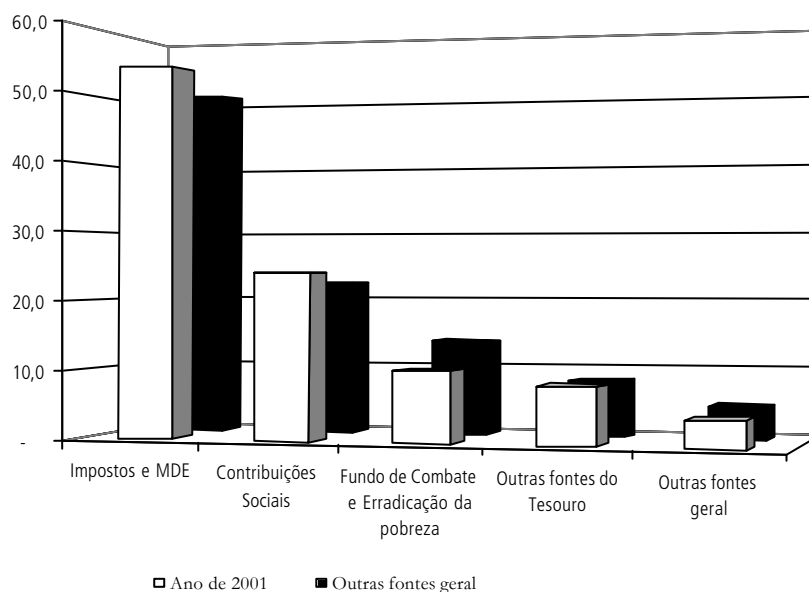
Nesse sentido, as maiores dificuldades para a adoção de cotas no ensino superior, tendo-se como referência a condição étnica, estão relacionadas à necessidade de compatibilizar uma situação de discriminação real e concreta, mas também histórica, e decorrente, com princípios e dispositivos legais mais amplos e aceitos como válidos pelo conjunto majoritário da sociedade.

## Financiamento e Gastos

Os valores dos recursos orçamentários alocados ao Ministério da Educação (MEC) com vistas no financiamento dos seus programas (ver tabela 1.2) atingem no ano de 2002 cerca de R\$ 17,4 bilhões, o que representa um crescimento de cerca de 7,8% (R\$ 1,3 bilhão) em comparação com a dotação inicial de 2001. No entanto, parte expressiva desse crescimento deve ser creditada ao aumento previsto nos recursos provenientes do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, principalmente na fonte de recursos condicionados, o que significa um aumento de recursos extremamente frágil e dependente das circunstâncias econômicas conjunturais.

A evolução jurídico-institucional e os conseqüentes desdobramentos econômicos que se abateram sobre as fontes de financiamento do setor educacional em 2001, até mesmo se observados os valores previstos para 2002, mostram que essa área da política social brasileira conseguiu manter intacta a espinha dorsal de sua estrutura de financiamento – vinculação de impostos e contribuições sociais. Como pode ser conferido no gráfico 2, a seguir, os recursos provenientes de impostos representam cerca de 54% e as contribuições sociais chegam a 23% dos recursos do MEC, os quais são responsáveis por 77% dos recursos. Além disso, conseguiu manter e até ampliar recursos de outras formas complementares de financiamento, tais como as operações de crédito, os recursos diretamente arrecadados, e principalmente os do Fundo da Pobreza, fontes essas que devem participar em cerca de 10% em 2002.

GRÁFICO 2  
**Principais Grupos de Fontes Responsáveis pelo Financiamento do MEC 2001/2002**



Fonte: Sidor.

No detalhamento da composição do financiamento apresentado no gráfico 2, verifica-se que a fonte mais importante de recursos é aquela destinada ao MDE (Manutenção e Desenvolvimento da Educação no valor de R\$ 6,2 bilhões, o que corresponde a 38,3%. Na parte da estrutura de financiamento relativa às contribuições sociais, a fonte mais importante é o Salário-Educação (7%), uma vez que é uma fonte exclusiva da área educacional e sobre a qual o Ministério administra a arrecadação e parcela de sua distribuição, o que dá grande poder de comando sobre tais recursos ao ministro da Educação. As outras

contribuições sociais são destinadas especificamente às despesas com assistência ao estudante e passam pelas estruturas de negociações políticas internas ao governo federal, tornando-se, pois, fontes irregulares de recursos. Além disso, na questão das contribuições, apesar da tendência de se identificarem com as receitas fiscais, esses mecanismos de financiamento, ao se apoiarem em fundos especiais vinculados a folhas de salário e ao lucro líquido, são bastante sensíveis às oscilações dos níveis e dos ritmos da atividade econômica, além de fortalecerem a centralização de recursos.

Quanto às fontes especificamente (ver tabela 1.2), percebe-se um leve aumento entre o montante de recursos autorizados para o MEC (R\$ 16,1 bilhões) e a dotação inicial (R\$ 16,7 bilhões), tendo ocorrido alterações em quase todas as fontes.

Os valores gastos por fontes de recursos (liquidado) em 2001 atingiram cerca de R\$ 14,5 bilhões, o que significa uma utilização de 86,5% dos créditos autorizados. Com isso, R\$ 2,3 bilhões não foram gastos na área de educação. A principal causa dessa execução discreta deve ser imputada à utilização dos recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, a qual atingiu, por sua vez, apenas 34,7%, dadas as dificuldades iniciais na implementação do programa Bolsa Escola.

A análise dos gastos do MEC segundo a natureza de despesa apresenta alguns pontos interessantes e esclarecedores acerca da sua trajetória. O primeiro item a chamar a atenção diz respeito aos gastos com a rubrica Pessoal e Encargos Sociais, os quais agregaram a maior parcela das despesas ao longo dos dois períodos. Visto pela ótica das dotações iniciais, esse item representa cerca de 45% do total e, se observado no contexto da execução, sobe para 50%. Divide-se em ativos e em inativos: o primeiro é o maior responsável pelos gastos (35%) e o segundo representa 15% deles.

O MEC gastou cerca de 30% de recursos no item em Outras Despesas Correntes, em 2001, e prevê elevar esse patamar para 34% em 2002. Parcela razoável dessas despesas (20% em 2001) destinou-se aos programas que são executados diretamente pelas instituições centralizadas e em torno do MEC, e até mesmo ao financiamento operacional do Ministério. Outra parte, cerca de 7%, destinou-se a programas centralizados de investimentos e a inversões financeiras. Além disso, os juros, os encargos e a amortização da dívida foram a responsáveis por cerca de 1,6% dos gastos totais do Ministério.

Os valores apresentados na tabela 1.3 (ver Anexo Estatístico) mostram que deve ocorrer, em 2002, no caso das transferências intergovernamentais – transferências a estados, ao DF e a municípios –, uma alteração do processo que até agora vinha se desenhando à medida que apoiava a descentralização em curso nas políticas sociais financiadas pela União. Nesse sentido, as transferências, as quais representavam cerca de 31% dos recursos do Ministério, caem para apenas 20% em 2002. Essa diminuição não é igual entre os tipos de transferências, visto que as transferências a estados e ao DF devem cair menos, apenas algo em torno de 4%, de 2001 para 2002. Já no caso das transferências a municípios, observa-se que a dotação inicial para o ano de 2002 vai representar uma grande queda (47%) do valor previsto inicialmente para 2001.

## Acompanhamento de Programas

### Educação Básica

Os principais programas federais direcionados à expansão e à melhoria da educação básica são especificamente Toda Criança na Escola e <sup>21</sup> Escola de Qualidade para Todos<sup>22</sup> – voltados para o ensino fundamental – e Desenvolvimento do Ensino Médio. Tais programas contemplam ações que visam a assegurar o acesso e a permanência dos alunos nas escolas e ações direcionadas à promoção da melhoria da qualidade do ensino. Entretanto, em termos de eficácia, os resultados associados à qualidade do ensino revelam a persistência de problemas que merecem uma atenção especial.

Muito embora esses programas organizem ações pertinentes, essas não se mostram suficientes para garantir a realização dos objetivos deles, em larga medida por causa do papel suplementar das ações federais na promoção da oferta e da melhoria da qualidade da educação básica, cuja atribuição é competência prioritária das instâncias estaduais e municipais. O MEC, ao desempenhar sua função de coordenação da política educacional, atua normativamente orientando mudanças no campo educacional, a exemplo do estabelecimento das novas diretrizes e parâmetros curriculares para todos os níveis de ensino. A fim de alavancar a implementação dessas mudanças, o MEC organiza um conjunto de ações responsável pela suplementação ações estaduais e municipais, além de focalizar algumas ações para reduzir diferenças regionais, como é o caso do Fundescola.

A questão que se coloca é muito mais sobre a intensidade e o escopo da ação federal para alavancar as mudanças nas outras esferas de governo. Os recursos alocados em ações diretamente associadas à melhoria do ensino estão se mostrando insuficientes para reverter o quadro de baixa qualidade da educação básica, o que sinaliza para a necessidade de redimensionar as ações que vêm sendo implementadas.

Uma evidência disso é a execução orçamentária de 2001 do Programa Escola de Qualidade para Todos – voltado ao ensino fundamental –, a qual representou pouco mais de 0,8% do valor executado no Programa Toda Criança na Escola (são R\$ 22,9 milhões contra R\$ 3,0 bilhões). Se forem acrescidos ao Programa Escola de Qualidade para Todos os recursos alocados na distribuição de livros didáticos e de acervos bibliográficos (ações que atualmente não integram esse Programa),<sup>23</sup> o investimento do MEC em qualidade do ensino fundamental poderia saltar para R\$ 623,4 milhões, o que eleva para 20% a comparação anterior. Ainda sim tais recursos estariam bem abaixo do que o MEC se propõe a gastar com as ações de apoio ao aluno no Programa Toda Criança na Escola. Sem dúvida as ações de apoio ao estudante são essenciais para garantir equidade de oportunidade ao acesso, assegurando, dessa forma, a frequência e a permanência de alunos com baixa renda, mas é preciso também ampliar os investimentos na melhoria do ensino ao qual esses alunos estão tendo acesso.

21. Programa do ensino fundamental cujo objetivo é assegurar o acesso e a permanência das crianças na escola. É composto por 14 ações que, à exceção de duas, conformam um conjunto harmônico ao objetivo do Programa. Há uma concentração na alocação de recursos financeiros (91%) em cinco ações: Alimentação Escolar, Fundef, Distribuição do Livro Didático, Dinheiro Direto na Escola e Bolsa Escola.

22. Programa composto por diversas ações que contribuem para a melhoria do ensino: Correção de Fluxo Escolar, Formação e Capacitação de Professores, Educação a Distância, Equipamentos para TV Escola e de Informática.

23. Essas ações de distribuição do livro didático e de distribuição de acervos para bibliotecas deveriam ser deslocadas para o programa Escola de Qualidade para Todos por serem mais pertinentes ao objetivo de melhoria de qualidade do ensino.

Duas outras ações do **Toda Criança na Escola** – a complementação do Fundef e o Fundescola<sup>24</sup> – contribuem tanto para assegurar o acesso e a permanência do aluno na escola quanto para a melhoria da qualidade do ensino, visto uma parcela de recursos destinar-se à valorização do magistério e à capacitação de professores, de gestores, e outra à construção de escolas e à aquisição de equipamentos. O ideal seria atribuir a cada programa do ensino fundamental a parcela dessas ações mais pertinente aos seus objetivos mediante a diferenciação dos recursos destinados à melhoria da qualidade dos que visam a assegurar o acesso e a permanência do aluno na escola.

O Programa Desenvolvimento do Ensino Médio busca contribuir para ampliar a oferta de vagas no ensino médio e a melhoria de sua qualidade e, para tanto, obteve recursos da ordem de R\$ 519,4 bilhões, os quais se mantiveram estabilizados entre 2001 e 2002 a fim de viabilizar a execução do principal projeto, o Escola Jovem que, por sua vez, também conta com recursos oriundos de financiamento externo. Algumas dificuldades de licitação, a precária qualificação de equipes de algumas secretarias estaduais, adicionadas à rotatividade de responsáveis em alguns estados, têm prejudicado parcialmente o andamento desse projeto, o qual, sem dúvida, representa um grande avanço para promover a reorganização da rede de escolas públicas que ofertam ensino médio, além de apoiar a implementação da reforma curricular e estrutural em andamento.

Deve-se observar que, no caso da educação infantil, a qual também compõe a educação básica, há o agravante de não estar incluída no Fundef. Além disso, não tem havido, nos últimos anos, uma política federal responsável pelo efetivo aporte de recursos para a área. Embora o atendimento em creches e em pré-escolas esteja entre os direitos à educação desde a Constituição de 1988, e seja reconhecido desde a promulgação da LDB/96 como a primeira etapa da educação básica, denominada educação infantil, ele sequer constitui um programa no Plano Plurianual (PPA). A ação mais significativa do Programa em termos de orçamento (atendimento a crianças em creche) está sob a responsabilidade da Secretaria de Assistência Social (Seas), em que também se encontra a gerência do Programa. Essa ação, que gastou cerca de R\$ 254,1 milhões em 2001, caracteriza-se como um serviço assistencial de ação continuada, e é executada de forma descentralizada por municípios, estados e pelas instituições conveniadas com eles que, por sua vez, recebem a assistência financeira da União na forma de um valor por criança atendida. Isso não responde aos preceitos constitucionais e da LDB, os quais caracterizam tal atendimento como educacional.

As ações desenvolvidas pelo MEC no Programa consistiram em: (i) assistência financeira aos municípios com IDH inferior a 0,500 com vistas à aquisição de material didático para as pré-escolas; e (ii) assistência técnica e financeira para a formação continuada de professores destinada aos municípios incluídos no Programa Parâmetros em Ação, o que visa a implementar o referencial curricular nacional de educação infantil.

Por último, deve-se salientar que o sistema de avaliação desenvolvido no MEC mediante o Programa Estatísticas e Avaliações Educacionais, a cargo do Inep, pode desempenhar importante papel ao subsidiar a formulação e o monitoramento da política educacional, principalmente no que concerne à avaliação da expansão e da melhoria educacionais.

---

24. O Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola) surgiu de um convênio firmado entre o MEC e o Banco Mundial (Bird), o qual abrange, além do Nordeste, as regiões Centro-Oeste e Norte e tem como objetivos: (i) ampliar o acesso e a permanência da população em idade escolar no ensino fundamental; e (ii) otimizar a qualidade da escola e da gestão da educação em suas diversas instâncias. Esse Programa centra suas ações em padrões mínimos de funcionamento da escola, quais sejam: Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE); projeto da Escola Ativa; e Sistema Integrado de Informações Gerenciais (Siig).



As informações fornecidas pelos censos escolares e pelas avaliações educacionais são cruciais para orientar a política e para induzir ações que objetivem à melhoria da qualidade nos demais programas da área de educação.

No entanto, deve ser mencionado que vários gerentes de programas do PPA na área de educação, os quais deveriam beneficiar-se das informações produzidas pelo Inep, alegam em seus relatórios que os indicadores não estão sendo apurados oportunamente. É muito provável que esses gerentes não estejam demandando as informações ao Inep, mas seja como for, isso é uma evidência de que o Programa não está cumprindo sua finalidade, qual seja: a de subsidiar a formulação e o monitoramento da política.

### **Ensino de Graduação**

O ensino de graduação continua a expandir-se de forma continuada e intensa nos últimos anos. Somente no biênio 1999/2000, registrou-se crescimento de quase 14,0%. Acompanhando essa tendência, a expansão das matrículas nas redes estaduais e federal também foi significativa. No mesmo período, o crescimento médio em ambas as esferas variou de 9,8% a 9,1%, respectivamente. Esses índices podem ser considerados bastante satisfatórios, sobretudo na área federal, se se tem em conta que não houve expansão da capacidade instalada (o número de instituições mantém-se inalterado e o quadro de servidores efetivos encontra-se em visível retração).

A expansão do setor mostrou-se bem mais acentuada nas regiões em que o acesso ao ensino superior ainda se encontra menos universalizado.<sup>25</sup> Desse modo, o crescimento da matrícula nas Regiões Norte (21,9%), Centro-Oeste (20,3%) e Nordeste (15,6%) foi superior à média nacional. A esfera pública registrou maiores incrementos nessas regiões, com destaques para a esfera federal na região Norte (20,7%) e para as redes estaduais nas regiões Centro-Oeste (23,0%) e Nordeste (19,0%).

A participação do setor público nas regiões Norte e Nordeste evidencia tendência oposta à verificada no restante do país. Se as redes públicas respondem, nessas regiões, por cerca de 65,0% das matrículas, nas demais a participação do setor privado corresponde a 66,5%.

Apesar de as taxas de expansão da matrícula nesse nível do ensino terem sido expressivas ao longo da segunda metade da década de 1990, observa-se que o nível de demanda efetiva não tem sido equivalente ao da oferta de vagas, ao menos no que se refere à esfera privada. Se, em 1999, cerca de 21% das vagas ofertadas no ensino superior privado não foram ocupadas, verificou-se, no ano seguinte, intensificação desse fenômeno, na medida em que 31% dessas vagas deixaram de ser aproveitadas. Se esses dados não são suficientes para colocar em xeque o modelo de expansão do ensino superior pela vertente privada, pelo menos estariam sinalizando os seus limites.

Ao analisar-se o aproveitamento das vagas ofertadas pelo setor privado em nível regional, constata-se que as menores taxas de aproveitamento foram registradas nas regiões Sudeste (63,7%) e Sul (75,6%), ou seja, nas regiões em que a participação desse setor é significativamente superior à das redes públicas. Portanto, a tendência assumida por esse indicador corrobora o entendimento segundo o qual estaria havendo saturação em termos da oferta.

A questão da qualidade pode ser analisada a partir dos resultados do Provão. O ensino superior público mantém-se à frente do privado quando se verifica o índice de cursos com

---

25. De acordo com dados de 1996 (Contagem Populacional 1996/IBGE e Sinopse Estatística do Ensino Superior 1996/Inep), a taxa de escolarização bruta da população brasileira de 18 a 24 anos, no ensino de graduação, era de 11,4%, enquanto que nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste correspondia a 6,9%, 7,5% e 10,5%, respectivamente.

conceitos de aprovação (A, B e C). Nesse caso, 74,1% das instituições públicas obtiveram no mínimo o conceito C, enquanto que, no setor privado, o índice foi de cerca de 64,7%. Os resultados do Provão 2001 ampliaram ligeiramente a vantagem (de 7 pontos para 8,4 pontos percentuais) das IES públicas em relação às privadas. Essa vantagem fica mais evidente quando se considera apenas o critério de excelência (conceito A): 41,0% dos cursos das instituições públicas obtiveram tal conceito contra apenas 18,0% das instituições privadas. Cabe ainda ressaltar que, entre as quatro esferas administrativas, o melhor desempenho coube às Ifes, na medida em que 56,5% de seus cursos obtiveram conceito A, e apenas 13,5%, conceitos D e E.

### Ensino de Pós-Graduação

Com a divulgação dos resultados da Avaliação da Capes, em 2001, relativa ao triênio 1998/2000, constata-se sensível redução da duração média dos cursos de mestrado e de doutorado no país. Se, em 1997, o índice de duração do mestrado era de 3,9 anos, ao final daquele triênio havia recuado para 3,0 anos. Do mesmo modo a redução foi ainda maior na duração dos cursos de doutorado: de 6 anos para 4,6 anos.

Essa redução no tempo de titulação contribuiu para que fosse ampliado em 53% o efetivo de mestres e de doutores titulados no quadriênio 1997/2000, o que corresponde a um incremento anual bastante superior à meta de 5% ao ano estabelecida no Plano Nacional de Educação (PNE). Para se ter um parâmetro de quão significativa foi essa expansão, basta compará-la ao crescimento do total de concluintes no ensino de graduação que, em período equivalente (1996/1999), foi de apenas 25%.

No entanto, os indicadores de oferta e de acesso à pós-graduação *stricto sensu* não têm sido acompanhados de semelhante incremento na oferta de bolsas de estudo. Por exemplo, no âmbito do Programa Desenvolvimento de Ensino de Pós-Graduação, gerenciado pela Capes/MEC, verifica-se que houve redução, no biênio 1999/2000, do percentual de estudantes atendidos. Se, em 1999, cerca de 20% dos mestrandos do país beneficiavam-se de bolsas de estudos da Capes, no ano seguinte, esse índice baixou para aproximadamente 17%. Tendência similar foi observada entre os doutorandos, cujo índice reduziu-se de 26% para 24%. Apesar desse fato, houve ampliação considerável do contingente de estudantes matriculados na pós-graduação *stricto sensu*.

Essa tendência de crescimento da taxa de matrícula foi contínua ao longo da década de 1990 e, sobretudo, em seus últimos anos. O índice médio entre os cursos de mestrado e de doutorado foi da ordem de 104%, índice esse superior à taxa de expansão no ensino de graduação, a qual foi da ordem de 75% no mesmo período. Desse modo, a proporção entre alunos de graduação e de pós-graduação *stricto sensu* reduziu-se, no período 1990/2000, de 32,5 para 27,9 graduandos por estudante de pós-graduação.

No que se refere à avaliação dos programas de pós-graduação, constatou-se o melhor desempenho das instituições estaduais se comparado ao das demais redes, tanto pela menor incidência de cursos que obtiveram nota mínima para autorização/reconhecimento, quanto pela maior participação dos cursos de excelência. No primeiro caso, apenas 25% dos cursos das instituições estaduais receberam nota 3, enquanto que nas Ifes o índice atingiu cerca de um terço do total. Já entre as instituições privadas, a incidência foi ainda maior (46%). Quanto aos cursos com notas entre 5 e 7, considerados de excelência, verificou-se vantagem inequívoca das instituições estaduais sobre as demais redes: 41% contra 31% (federal) e 30% (privada).

# CULTURA

## Conjuntura

Acontecimento importante na área cultural foi a discussão da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 203-A, de 1995, apensada à PEC nº 455-A, de 1997, a qual permite a participação do capital estrangeiro nas empresas jornalísticas e nas empresas de radiodifusão brasileiras. Tal proposta abre a possibilidade para que até 30% do capital das empresas jornalísticas e de radiodifusão brasileiras sejam estrangeiras, além de permitir que elas sejam controladas por pessoas jurídicas, mantidas as limitações de capital. Portanto, segundo a PEC, as pessoas jurídicas poderão dispor de 100% do capital das empresas e os estrangeiros poderão deter até 30% desse total. Essa composição societária permite a abertura das empresas em bolsa, bem como capitalização com dinheiro de pequenos investidores. A entrada efetiva de capital externo depende de regulamentação de lei ordinária de acordo com a redação do novo texto constitucional, no artigo 222, parágrafo 4º. A responsabilidade editorial e de seleção de conteúdo nos meios de comunicação social (TV paga e TV aberta, internet, rádios, jornais, revistas, etc.) deverá ser de brasileiros. Ajustes serão necessários nas legislações existentes (a Lei do Cabo exime o operador de responsabilidades sobre conteúdos, por exemplo), e não é claro o que é um veículo de comunicação social ou uma empresa jornalística. Esses aspectos aguardam discussão e definição conceitual e legal. O Congresso deverá ser comunicado sobre qualquer mudança patrimonial no controle societário das empresas.

A questão do conteúdo dos meios de comunicação, bem como a instalação do Conselho de Comunicação Social, também foi objeto de debates quando da discussão da PEC. A legislação brasileira de radiodifusão e a existência de um órgão autônomo são instrumentos importantes de regulação do setor. A primeira depende de lei complementar, possivelmente de uma lei geral de radiodifusão. A discussão de uma lei com esse teor é demorada e a aprovação da emenda ganhou certa urgência conjuntural. As dificuldades financeiras das empresas jornalísticas e de radiodifusão, as quais encontram-se endividadas, sem capital para novos investimentos, e com queda na arrecadação com publicidade, deram o tom da discussão. A aprovação da emenda significava a possibilidade de capitalização das empresas em pouco tempo. Segundo estimativas do Ibope, a abertura dos capitais significaria aumento da arrecadação publicitária de 1,7% para 2,5% do PIB.

Já a questão do Conselho de Comunicação é prevista no artigo 224 da Constituição Federal com o seguinte texto: “para os efeitos do disposto nesse Capítulo (Capítulo V – Da Comunicação Social), o Congresso Nacional instituirá, como órgão auxiliar, o Conselho de Comunicação Social, na forma da lei”. A Constituição tem mais de uma década de vigência e esse Conselho ainda não foi instituído. Os recentes embates e discussões resultaram no compromisso político para sua instalação.

Outro fato importante foi a operação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social BNDES com a Globo Cabo, a qual envolveu a aplicação de recursos da ordem de R\$ 284 milhões do BNDES. A operação levantou inúmeras críticas. A principal delas centra-se no fato de os recursos públicos não terem sido empregados com transparência e com critério de equidade. A Globo Cabo teria sido beneficiada por motivações políticas, visto que as linhas de financiamento deveriam estar disponíveis também para as outras empresas. Por seu lado, o BNDES argumenta que a operação significou um investimento de mercado com expectativas de retorno. O banco objetivava, com isso, capitalizar e reestruturar a empresa, com todos os riscos presentes em operações desse tipo. Outros acionistas participaram da operação, mas o BNDES ofereceu o maior aporte de recursos, o que ampliou sua participação acionária. O banco procura integrar o Conselho de Administração da Globo Cabo para influir nas decisões sobre as estratégias da empresa, tais como compra de equipamentos e demissão do diretor-geral, mas as regras da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) impedem que o banco participe do conselho de duas empresas de telecomunicações ao mesmo tempo (o BNDES é membro do Conselho da Telemar).

O acompanhamento de divulgação de pesquisas periódicas, realizado pela Câmara Brasileira do Livro, permite um retrato do setor editorial brasileiro. Os dados divulgados em 2001 revelam que o setor cresceu na década de 1990. O faturamento das empresas alcançou R\$ 2 bilhões em 1998. O crescimento foi de, em média, 10% ao ano. Nos últimos anos, tal crescimento sofreu uma ligeira queda, mas o desempenho ainda foi positivo, visto ter sido superior ao dos primeiros anos da década. O número de livros vendidos atingiu 410 milhões (metade deles didáticos, e aproximadamente a 20% desses correspondem a livros do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação – FNDE). Esse número declinou nos anos seguintes. Em 2000, as vendas atingiram o ainda significativo número de 334 milhões de exemplares. A tiragem média caiu ao longo da década, o número de títulos publicados chegou a 45 mil, e a produção interna atingiu 329 milhões de exemplares em 2000.

TABELA 8  
**Mercado Editorial no Brasil - 1990/2000**

Ano	Produção			Vendas		
	Títulos	Exemplares (mil)	Tiragem Média	Exemplares (mil)	Faturamento (R\$ mil)	Preço Médio
1990	22.479	239.392	10,6	212.206	902	4,25
1991	28.450	303.492	10,7	289.958	872	3,01
1992	27.561	189.892	6,9	159.678	803	5,03
1993	33.509	222.522	6,6	277.620	931	3,35
1994	38.253	245.986	6,4	267.005	1.261	4,72
1995	40.503	330.834	8,2	374.626	1.857	4,96
1996	43.315	376.747	8,7	389.151	1.896	4,87
1997	51.460	381.870	7,4	348.152	1.845	5,30
1998	49.746	369.186	7,4	410.335	2.083	5,08
1999	43.697	295.442	6,8	289.680	1.818	6,28
2000	45.111	329.520	7,3	334.235	2.060	6,16
Varição Anual (%)	7,9	5,5	(2,4)	9,9	10,0	4,8

Fonte: Convênio entre Cerlalc (Centro Regional para o Livro na América Latina e Caribe), CBL (Câmara Brasileira do Livro) e Abigraf (Associação Brasileira da Indústria Gráfica).

## Patrimônio Cultural

O processo de regulamentação do Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial foi instituído pelo Decreto nº 3.551, de agosto de 2000, e constituiu um marco na recuperação da memória cultural e dos saberes populares. Tal processo se consolida com a definição de certos procedimentos de inventário e de preservação e já é referência para iniciativas similares em outros países. Inclusive a Unesco terá essa legislação como modelo de referência para os países membros. Conceitualmente, ela trata os saberes, as celebrações, as formas de expressão e os lugares (de memória e práticas) em seus contextos socioeconômicos. Para a consolidação dos procedimentos, foram realizadas, em 2001, as seguintes Oficinas de Resgate da Memória Cultural: Paneleiras de Goiabeiras (ES), Círio de Nazaré (PA) e Rota Indígena do Rio Negro (AM).<sup>26</sup> Outras iniciativas podem ser identificadas e estão relacionadas ao patrimônio imaterial. Algumas receberam o Prêmio Rodrigo Mello Franco de Andrade, concedido pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan): Escola de Artes e Ofícios de Sobral (CE) e o Dossiê Sescordel e Novos Talentos em Juazeiro do Norte (CE). A primeira treina meninos entre 16 e 21 anos em marcenaria, alvenaria e restauração. A segunda incentiva o processo de criação da literatura de cordel e xilogravura.

Em 2001, a Unesco conferiu a Goiás Velho (GO) o título de Patrimônio Cultural da Humanidade. Entretanto, as chuvas na cidade ocorridas em dezembro de 2001 causaram sérios danos ao patrimônio tombado. Ações emergenciais foram desenvolvidas. A cidade recebeu dotação de recursos do governo federal e foi iniciada campanha para consolidação de parcerias com a iniciativa privada para financiamento e recuperação do patrimônio. A cidade também recebeu recursos do Monumenta.<sup>27</sup>

Para a preservação e a recuperação dos bens patrimoniais foi iniciada outra parceria. A Caixa Econômica Federal (CEF) passou a disponibilizar linhas de crédito para reformas em moradias e para pequenos negócios ligados a áreas tombadas. São linhas consolidadas da CEF que recorrem a recursos do FGTS/Caixa, além de se destinarem à recuperação privada de imóveis de valor histórico-cultural.

A necessidade de um sistema integrado de planejamento, de coordenação de ações e de execução físico-financeira na área da preservação patrimonial deu origem ao Programa de Reabilitação Urbana de Sítios Históricos (Urbis) cujas premissas são a promoção e o desenvolvimento de ações que valorizem as potencialidades socioeconômicas em áreas urbanas de sítio histórico. A reabilitação pressupõe, além das ações de recuperação dos bens, a recuperação de infra-estrutura como saneamento básico, iluminação pública, sistema viário, áreas verdes, parques, alamedas, jardins e praças. Também envolve a recuperação e a instalação de estabelecimentos culturais coletivos, tais como museus, bibliotecas, cinemas e teatros. O Urbis preconiza a construção de gestão compartilhada de ações e de responsabilidades e conceitua as ações sobre o patrimônio cultural como recurso para o desenvolvimento das cidades. As parcerias com a sociedade, apesar de ainda incipientes, possuem grande potencial. Algumas cidades já são objeto de ação: Mariana (MG), Pirenópolis (GO), Sobral (CE) e Laguna (SC). Os gestores do Programa são a Secretaria de Patrimônio, Museus e Artes Plásticas do Ministério da Cultura, o Iphan e a Caixa Econômica Federal. O Programa também conta com recursos orçamentários e do mecenato.

26. Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise, n. 3, ano 2, agosto de 2001.

27. Programa Manumenta – Promove, com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, a revitalização de centros históricos urbanos, a partir da recuperação de seu patrimônio histórico e cultural, compreendendo, na primeira etapa: São Luís, Recife, Olinda, Ouro Preto, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo.

## Livro e Leitura

O programa *Uma Biblioteca em Cada Município*, implantou, em 2001, bibliotecas em 124 municípios, além de ter ampliado e modernizado 378 bibliotecas. Até 2001 foram 1.471 bibliotecas implantadas (ampliação de 38% de bibliotecas nas estimativas do Ministério da Cultura). Estão programados cursos de capacitação para os responsáveis por bibliotecas (a meta é atingir mais 10 mil pessoas em 2002). O programa comprou livros para o acervo de bibliotecas no valor aproximado de R\$ 13 milhões. O Minc negociou com as editoras e barateou o preço por exemplar. A compra totalizou mais de um milhão de livros. Até março apenas 16% haviam sido pagos, o que criou sérias dificuldades, sobretudo para as editoras de pequeno porte.

Outro aspecto da política do livro e de leitura que vem sendo insistentemente discutido é o da informatização de bibliotecas. Essa ação objetiva introduzir em mais da metade das bibliotecas existentes o acesso à internet e disponibilizar acervos entre bibliotecas. As ações pretendem envolver o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust), o qual foi criado pela Portaria nº 254, de 10 de maio de 2001, do Ministério das Telecomunicações. Tal Portaria define o Programa Bibliotecas que visa a permitir: “I – o acesso a informações digitalizadas de bibliotecas públicas federais, estaduais e municipais, de centros de difusão cultural e científica e de organizações da sociedade civil de interesse público; e II – a implantação de acessos para utilização de serviços de redes digitais de informação destinadas ao acesso público, inclusive Internet, nas bibliotecas de entidades públicas federais, estaduais e municipais, de centros de difusão cultural e científica e de organizações da sociedade civil de interesse público” (nos termos da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999). Os recursos para a implantação e a operacionalização virão do Fust e serão aplicados pela Anatel (Decreto nº 3.624, de 5 de outubro de 2000) nos projetos Bibliotecas Públicas Federais, Estaduais e Municipais; Bibliotecas de Centros de Difusão Cultural e Científica; e Bibliotecas de Organizações do Terceiro Setor.

Também importante na área cultural é a atuação do Ministério da Educação. Na área audiovisual e de cinema, o projeto “*A Redescoberta do Cinema Nacional*” promove a interface entre a mídia e o estímulo à leitura. São exibidas obras e filmes nacionais pela TV Escola. O projeto é importante, pois dá visibilidade ao cinema nacional e forma o gosto do público em relação à nossa pesquisa estética e cinematográfica. Além disso, estimula a leitura: mencione-se a exibição de diversos documentários, de programas educativos e o estímulo ao hábito de leitura de autores nacionais – e também de autores estrangeiros – por meio da TV Escola.

## Cinema, Som e Vídeo

Dois importantes fatos que tiveram repercussão e que se consolidaram como instrumentos importantes da política cultural foram a TV Cultura e Arte, implantada pela Portaria nº 235, de 25 de abril de 2001, e a criação da Agência Nacional do Cinema (Ancine), por meio da Medida Provisória nº 2.228/2001, que deveria, a partir de 2002, reconfigurar a matriz organizacional da indústria cinematográfica no país. Em consequência, o Programa Cinema, Som e Vídeo deverá ser redesenhado: seus objetivos passarão a se concentrar na vertente propriamente cultural da atividade audiovisual. A MP nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, estabeleceu princípios gerais da Política Nacional do Cinema, criou o Conselho Superior do Cinema e a Agência Nacional do Cinema (Ancine), instituiu o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional (Prodecine), autorizou a criação de Fundos

de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional (Funcines), alterou a legislação sobre a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional. Diversos aspectos da medida ainda geram polêmicas e controvérsias. Uma das mais importantes é a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica (Codecine).

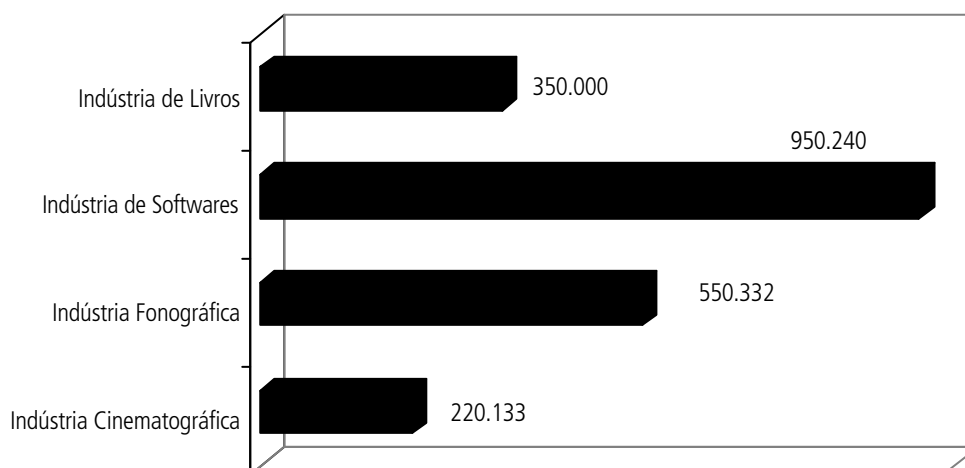
A Codecine foi criada para financiar a Ancine e fomentar a produção cinematográfica. O texto da MP nº 2.228-1 estabeleceu uma taxa de 11% sobre lucros remetidos ao exterior a título de exploração de produtos audiovisuais. Os estúdios reagiram e obtiveram da Justiça liminar que considerou a cobrança indevida e suspendeu seus efeitos. As emissoras de TV, em especial aquelas cujo acesso ocorre por assinatura (elas deveriam pagar a Codecine e não estavam autorizadas a usar os benefícios da renúncia fiscal, ao contrário das abertas), também reagiram e alegaram que a contribuição causaria um enorme prejuízo para o setor. Em maio de 2002 foi aprovada a Lei nº 10.454 que dispôs sobre a remissão do pagamento da contribuição. Entretanto, esse pagamento estava suspenso e ainda aguarda decisão judicial definitiva sobre o mérito do pagamento da Codecine. As grandes distribuidoras de filmes, entre elas a Warner, obtiveram na Justiça brasileira liminar que suspendeu os efeitos da cobrança. Desse modo, a falta de recursos fez com que a Agência não saísse do papel.

### Direitos Autorais

Os direitos autorais não são respeitados no Brasil e, em decorrência, as perdas para os diversos segmentos são significativas, o que prejudica autores, mas também as relações comerciais e o planejamento de investimentos das empresas que compõem a indústria cultural. Segundo a *International Intellectual Property Alliance* (IIPA), o Brasil é o segundo maior mercado mundial de produtos pirateados - a China seria o maior.

As perdas para os detentores dos direitos chegaram a R\$ 2 bilhões em 2000. Mais de 50% de programas (*softwares*) vendidos no Brasil, segundo a Associação Brasileira de Empresas de Software (ABES) são piratas. O gráfico 3 permite a visualização das perdas em direitos autorais no ano 2000.

GRÁFICO 3  
**Estimativas de Perda com Falsificações em 2000**  
Em R\$ mil



Fonte: International Intellectual Property Alliance (IIPA), Associação Brasileira para Proteção dos Direitos Autorais (ABPDEA), Associação Brasileira de Produtores de Discos (ABPD) e International Federation of the Phonographic Industrie (IFPI).

O mercado fonográfico brasileiro é o sétimo do mundo, apresenta 97,1 milhões de unidades vendidas e faturamento em torno de R\$ 1,3 bilhão. Na indústria fonográfica, os CDs e cassetes piratas representam entre 30% a 40% do total vendido, segundo a Associação Brasileira de Produtores de Discos (ABPD). Todo o mercado de fitas de áudio é pirata. O mercado editorial faturou em 2000 cerca de R\$ 2 bilhões segundo a Câmara Brasileira do Livro (334 milhões de unidades vendidas). As cópias ilegais de livros representam uma perda de R\$ 350 milhões por ano segundo a Associação Brasileira para Proteção dos Direitos Autorais (ABPDEA).

Para o combate à pirataria e para a defesa do direito autoral, foi constituído, por meio do Decreto de 13 de março de 2001, o Comitê Interministerial de Combate à Pirataria. A ele compete a proposição de uma política que resguarde o cumprimento dos direitos autorais e auxilie no desenho de ações preventivas e repressivas à violação das obras. Tal comitê é integrado por três representantes do Ministério da Justiça, sendo um do Departamento da Polícia Federal e um da Secretaria Nacional de Segurança Pública; por dois representantes do Ministério da Ciência e Tecnologia; por dois representantes do Ministério da Cultura; por dois representantes do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; por dois representantes do Ministério da Fazenda, sendo um da Secretaria da Receita Federal; e por dois representantes do Ministério das Relações Exteriores.

### **Financiamento e Gastos**

A execução orçamentária do Ministério da Cultura foi de R\$ 318,3 milhões em 2001. O nível de execução foi de 87%. Se comparada à de 2001, a Dotação Inicial para 2002 cresceu em 15,4%.

A fonte Recursos Ordinários Provenientes de Impostos foi responsável por 73% dos recursos executados pelo Minc. As contribuições sociais participaram com 22%, entre as quais a fonte Arrecadação dos Fundos de Investimentos Regionais (que compõe o Fundo Nacional de Cultura - FNC) participou com 18,4%. O nível de execução dessa fonte foi de 71%. A contribuição econômica para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional foi de 1% (R\$ 3,7 milhões). O perfil da participação das fontes na Dotação Inicial é similar para o ano 2002.

O nível de execução com pessoal foi de 34% do total: 24% dos recursos foram executados com pessoal e encargos e 10% com inativos e pensionistas. Outro aspecto importante: o montante das transferências correspondeu a 25% dos recursos executados. Os municípios receberam 10% (R\$ 32,5 milhões), mas o nível de execução é de 60%. As instituições privadas receberam 9% das transferências e executaram 90%. Na dotação inicial para 2002 está prevista a transferência de 35% dos recursos, dos quais 21% destinam-se aos municípios. Os recursos para investimentos (exceto os das transferências) representam 2,2%.

A execução orçamentária do Minc por programa pode ser observada na tabela 1.1 do Anexo Estatístico. A execução dos programas corresponde a 52,6% da execução do Ministério e exclui gastos com pessoal (inativo e pensionistas + pessoal e encargos), juros e encargos e parte das transferências.

Todos os programas (exceto o Monumenta, o qual apresentou nível de execução de 54%) tiveram nível de execução superior a 70%. O desenho desse Programa é complexo, visto as suas ações dependerem do aval do Banco Mundial e das ações dos parceiros, sobretudo os municipais que, por sua vez, entram com contrapartida e devem seguir uma série de



critérios (entre eles a Lei de Responsabilidade Fiscal). Ademais, a incorporação em 2001 de mais de vinte municípios no escopo de ação exigiu novas estratégias e, portanto, novos cronogramas de execução. Em decorrência da dificuldade de gastar os recursos, o Monumenta teve a dotação inicial modificada: cerca de 40% menor do que a dotação inicial de 2001.

O Programa Brasil Patrimônio Cultural representa 17% do total de recursos do Ministério da Cultura e teve 92% de execução. O Programa atende a demandas emergenciais e executou R\$ 31 milhões em 2001. Está previsto aumento de 13% de recursos para 2002.

O Programa Música e Artes Cênicas executou R\$ 7,5 milhões. O nível de execução foi de 79%. As principais ações são Apoio e Fomento a Projetos na Área, com R\$ 5,3 milhões, e Apoio a Bandas de Música e Orquestras, com R\$ 1,3 milhão. A dotação orçamentária inicial para as bandas em 2002 é de 6,7 milhões de reais e, para as orquestras, de R\$ 1,5 milhão.

A Implantação de Bibliotecas nos Municípios liquidou R\$ 18,5 milhões e sua dotação inicial para o ano 2000 é menor (apenas R\$ 11,2 milhões). As ações para funcionamento das bibliotecas da União executaram R\$ 3,2 milhões.

O fomento de projetos na área audiovisual contou com R\$ 13,4 milhões de recursos orçamentários. Para intercâmbio de eventos e concessão de bolsas, foram gastos mais 940 mil reais. O Programa Cinema, Som e Vídeo prevê uma redução inicial de 21% dos recursos.

No programa Produção e Difusão Cultural foram gastos 63 milhões de reais. A dotação para 2002 prevê aumento de 37,5%. O seu nível de execução em 2001 foi de 75,4%; os recursos correspondem a 37,5% dos recursos orçamentários dos programas culturais. O fomento a projetos de difusão cultural usou R\$ 40 milhões e a implantação e modernização de espaços culturais executou R\$ 18 milhões.

O programa Museu, Memória e Futuro empregou R\$ 11 milhões. Desses, R\$ 9 milhões foram empregados para o funcionamento dos museus da União.

O programa Cultura Afro-Brasileira despendeu R\$ 3,9 milhões e estão previstos aumentos significativos (380%) na dotação de 2002. Os recursos previstos para 2002 chegam a R\$ 19 milhões.

# EMPREGO E RENDA

## Conjuntura

A situação do emprego no Brasil no primeiro trimestre de 2002 está fortemente relacionada às transformações operadas na conjuntura econômica nos últimos três anos. Após uma década desfavorável do ponto de vista da criação de postos de trabalho, pode-se afirmar que os últimos meses de 1999, período que se seguiu à mudança no regime cambial, constituíram uma inflexão na tendência dos anos anteriores. Com a devida ressalva de que só um distanciamento maior permitirá um julgamento definitivo, o mercado de trabalho brasileiro, no período que vai do fim de 1999 até os primeiros meses de 2001, demonstrou uma vitalidade até certo ponto surpreendente *vis-à-vis* o panorama até então vigente. Um dos indicadores mais representativos disso é a evolução do que será denominado “Grau de Formalização do Mercado de Trabalho Metropolitano” que, por sua vez, consiste na razão entre o número de trabalhadores com carteira e o total de ocupados,<sup>28</sup> cuja média mensal, segundo a Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE (PME), passou de 43,6%, em 2000, para 45,0% em 2001.<sup>29</sup> Isso é notável pelo fato de que, ao longo de toda a década de 1990, esse indicador estava apresentando valores que se reduziam de um ano para outro. Outra mostra de vitalidade do mercado de trabalho brasileiro era o crescimento do nível de ocupação que, em 2000, foi, em média, 4,2% superior ao de 1999.

Esse ciclo virtuoso sofreu, no primeiro semestre de 2001, uma interrupção importante. Isso é expresso, principalmente, pela variação negativa do nível de ocupação nas Regiões Metropolitanas em relação ao mesmo mês do ano anterior, particularmente a partir de agosto de 2001,<sup>30</sup> quebrando, assim, o dinamismo mencionado anteriormente. Atribui-se a dois fatores a responsabilidade por isso. O primeiro deles consistiu indubitavelmente na crise energética e nas medidas de restrição adotadas pelo governo. Tais fatos, de certa forma, atuaram à semelhança de uma política econômica restritiva. O segundo ponto foi o acúmulo de sobressaltos que se assomaram no horizonte macroeconômico a partir da incerteza em relação ao desfecho da crise argentina, com o câmbio flutuante brasileiro sofrendo sucessivas desvalorizações. Esse último fator, potencializado pela própria fragilidade macroeconômica em relação aos sobressaltos da economia internacional, atuava de forma deletéria ao aumentar sobremaneira o risco da volta da inflação. Isso suscitou a iniciativa, por parte do Banco

28. Esse indicador foi utilizado na análise feita no Boletim “Mercado de Trabalho – Conjuntura e Análise” do Ipea, nº 18, fevereiro de 2002, p.26.

29. No primeiro trimestre de 2002, ainda de acordo com dados da PME, esse índice atingiu um valor médio mensal da ordem de 45,3%.

30. Embora a tabela 4.3 do Anexo Estatístico deste volume ainda mostre que, em média, o nível de ocupação de 2001 tenha apresentado um ligeiro crescimento em relação ao de 2000.

Central, de manutenção dos juros em patamares elevados, além de influir de forma desfavorável nas expectativas empresariais. Contudo, apesar de o impacto negativo desses dois fatores ter sofrido uma redução em fins de 2001 e no início de 2002, isso não foi suficiente para propiciar a volta do desempenho favorável do mercado de trabalho verificado até o primeiro trimestre de 2001.

A taxa de desemprego aberto relativa às seis regiões metropolitanas da Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do IBGE, por exemplo, não chegou a apresentar elevação, em 2001, em razão da ida de trabalhadores para a inatividade.<sup>31</sup> Porém, em 2002, ela sofreu um incremento significativo: alcançou 7,0% em média entre janeiro e março de 2002, contra 5,9% no mesmo período de 2001.<sup>32</sup> Esse aumento, possivelmente, deve-se a uma elevação na taxa de participação dos trabalhadores, embora a capacidade do mercado para absorvê-los não tenha melhorado. Nesse período, a taxa de participação passou de 56,3% para 56,5%. Já o crescimento do nível de ocupação (2,14%) ocorreu em um ritmo inferior ao crescimento da População Economicamente Ativa (PEA), o qual foi de 3,34%.<sup>33</sup> Deve-se notar, porém, que a média mensal da taxa de participação observada em 2001 e em 2002 é inferior àquela observada em todos os anos da década de 1990, o que continua a denotar uma tendência de queda dessa taxa nas regiões metropolitanas.

Se a taxa de desemprego nas regiões metropolitanas apresentou um desempenho relativamente favorável entre 1999 e 2001, o mesmo não pode ser dito para as taxas das outras regiões do país. Os dados do Censo 2000 divulgados recentemente acenderam uma grande polêmica ao mostrarem uma taxa de desemprego *aberto* de 15,04% para o Brasil, índice esse muito alto para os nossos padrões históricos. O choque é maior se esse dado é comparado ao encontrado na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 1999 (cerca de 9%). Embora haja diferenças metodológicas entre as duas pesquisas que possam justificar uma alteração tão significativa,<sup>34</sup> existem alguns resultados importantes que ultrapassam, de certa forma, esse problema. O primeiro deles é o grande crescimento da taxa de desemprego no interior do país, o que se aproxima ao observado em relação à taxa das regiões metropolitanas. O segundo é a mudança no *ranking* da taxa entre os estados, tendo em vista que o Censo constata grande crescimento na taxa de desemprego nos estados mais pobres – principalmente nos da região Nordeste – em relação aos estados das regiões Sudeste e Sul. Isso sugere uma piora da situação do mercado de trabalho no interior e nos estados pobres do país, o que causa evidentes implicações nas políticas públicas. No entanto, só pesquisas mais aprofundadas sobre esse tema podem fornecer melhores explicações.

---

31. Ver tabela 4.4 no Anexo Estatístico. Note também a queda da média anual da taxa de participação na tabela 4.2.

32. A Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED), feita pela Fundação Seade para a Região Metropolitana de São Paulo, também detectou um forte aumento da taxa de desemprego, a qual passou para 20,4% em abril de 2002 contra 17,7% em 2001.

33. Dados em médias mensais do período de janeiro a março de 2001 e de 2002 (ver Anexo Estatístico, tabelas 4.1 a 4.3).

34. A primeira diferença fundamental é que o Censo representa a totalidade da população brasileira. Já a Pnad é uma pesquisa amostral que exclui as áreas rurais dos estados da região Norte. Além disso, as perguntas do Censo referem-se ao mês de julho, enquanto as da Pnad referem-se à última semana de setembro, o que gera diferenças, pois o mercado de trabalho comporta-se diferentemente nesses meses. Quanto ao conceito de trabalho, enquanto a Pnad inclui a construção para o próprio uso, o Censo não faz isso. Uma outra diferença, menos importante, está no fato de o Censo calcular a taxa de desemprego de trinta dias, enquanto a Pnad calcula também a taxa de desemprego na semana de referência.

Por fim, um último destaque negativo no início de 2002 é a continuidade da retração na renda real média para o total das regiões metropolitanas, o que vem ocorrendo desde 1998. Segundo dados da PME do IBGE, o valor agregado da renda real média nas seis regiões metropolitanas, o qual era de R\$ 713,00 em fevereiro de 2001, caiu para R\$ 664,63 em fevereiro de 2002, o que representou uma queda de aproximadamente 6,8% em doze meses. Em grande parte por causa disso, o índice de massa salarial<sup>35</sup> sofreu queda acentuada nesse período, e passou de 130,3, em fevereiro de 2001, para 124,88 em fevereiro de 2002. É importante destacar a trajetória da massa salarial ao longo da década de 1990. O índice vinha apresentando incrementos em sua média anual desde 1994, até atingir o valor máximo de 137,13 em 1997, ao qual se seguiu uma queda. Em 2000, um resultado médio superior a 1999 parecia indicar que a queda tinha sido interrompida, mas o valor de 129,21 apresentado pelo índice em 2001, inferior ao valor de 133,68 de 2000, frustrou essa expectativa.<sup>36</sup>

Assim, a síntese resultante da análise demonstrada anteriormente revela que a situação do mercado de trabalho brasileiro apresenta, no início de 2002, um panorama preocupante, caracterizado por uma dificuldade do mercado de trabalho em absorver a mão-de-obra disponível. Além disso, mesmo os que já possuem emprego estão apresentando uma perda de renda, o que, como se não bastasse, ajuda a frear a expansão da economia e, ademais, causa uma queda da massa salarial, fato esse que pode, entre outras coisas, repercutir no financiamento dos gastos sociais do governo. Apenas o grau de formalização dos ocupados do conjunto das regiões metropolitanas não apresentou alterações, apesar da interrupção da tendência de crescimento.

O período que abrangeu o segundo semestre de 2001 e os primeiros meses deste ano foi marcado pela intensificação do debate sobre a reforma da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). O Executivo Federal enviou ao Congresso um projeto de lei que prevê a alteração do art. 618 da CLT. Em linhas gerais, essa iniciativa estabelece a prevalência dos ajustes das condições de trabalho obtidos mediante convenção ou acordo coletivo sobre o disposto em lei “(...) desde de que não contrariem a Constituição Federal e as normas de segurança e saúde do trabalho” (Projeto de Lei Complementar nº 00134/2001). O Projeto de Lei foi aprovado na Câmara dos Deputados, em regime de urgência, e, no momento, está tramitando no Senado Federal.

Na prática, as alterações propostas possibilitariam a existência de situações hoje não permitidas pela legislação, como a de uma efetiva redução do tempo de férias. Mais precisamente, o projeto abre a possibilidade de que o trabalhador venha a negociar a venda de suas férias e a de que o 13º salário possa ser dividido em um maior número de parcelas (este poderia vir a ser desmembrado em até doze parcelas, passando a constituir 1/12 incorporado ao salário mensal ordinário).

Desde a sua apresentação, a referida proposição tem sido objeto de polêmica ao polarizar pontos de vista e ao acirrar o debate acerca de suas reais implicações. Discussões que se sucederam não só no âmbito do Parlamento, mas também nos meios sindical, acadêmico, empresarial e mesmo no Judiciário, visto o próprio presidente do Tribunal Superior do Trabalho ter-se posicionado de forma contrária à iniciativa do Executivo.

35. Base: julho de 1994 = 100.

36. Ver Boletim de Conjuntura nº 57, publicado pela Diretoria de Estudos Macroeconômicos (Dimac) do Ipea.

As opiniões divergentes podem ser aglutinadas, de modo geral, em dois grupos. De um lado, aqueles que vêem na alteração da CLT uma forma de reduzir o peso de uma legislação que, segundo eles, além de onerosa, é demasiadamente afeita a mecanismos de proteção que findam por privar o trabalhador de opções e de maior grau de negociação junto ao empregador. A chamada flexibilização da legislação trabalhista permite que o trabalho protegido tenha maior poder de barganha, o que facilita a manutenção de seu posto de trabalho, ainda que sob novas bases. Esse argumento seria reforçado pelo fato de que, no Brasil, está em curso desde o fim dos anos 1980 um crescente processo de informalização das relações de trabalho, o que faz que, hoje, a maior parte dos ocupados encontre-se à margem da legislação. Só os chamados trabalhadores não formais (sem carteira + conta-própria) representam, ainda hoje, quase metade dos ocupados no total das regiões metropolitanas pesquisadas pela PME. A proposta em questão viria, de acordo com essa interpretação, aproximar a realidade do trabalho formal daquela vivenciada pelo trabalho informal. Relações de trabalho menos permeadas por mecanismos de proteção e/ou por encargos sociais estariam, assim, em maior consonância com as atuais exigências do mercado de trabalho. É nessa perspectiva que o governo já vem, nos últimos anos, apresentando algumas proposições de políticas que alteram a CLT, como no caso da criação do contrato por tempo determinado e da possibilidade de suspensão temporária do contrato de trabalho, entre outras.

Por outro lado, há os adeptos de uma linha alternativa em que se defende a idéia de que o Estado deveria estabelecer os mecanismos de proteção do trabalhador e, ao mesmo tempo, envidar esforços para que tais mecanismos, antes de serem retirados ou flexibilizados, fossem estendidos aos contingentes informais. Desse ponto de vista, a legislação trabalhista é percebida como um direito e, como tal, deve ser preservada em prol de uma maior proteção do trabalho. E, nessa perspectiva, o recorrente argumento de que há um peso excessivo dos encargos sociais no custo total da mão-de-obra brasileira não se sustentaria, tendo em vista que, de modo geral, o custo das obrigações associadas ao trabalho são relativamente restritos, dado esse custo estar diretamente associado ao valor dos salários, historicamente baixos se comparados aos padrões internacionais. Um outro ponto importante que reforçaria os argumentos desse segundo grupo é o de que os resultados das medidas anteriores levadas a cabo pelo governo para o estabelecimento da flexibilização foram bastante tímidos. De acordo com pesquisa da Confederação Nacional da Indústria (CNI), só 12% dos acordos e convenções coletivas tinham como cláusula o contrato por prazo determinado, enquanto que a suspensão temporária dos contratos – a segunda medida de flexibilização introduzida pelo governo – era objeto de cláusula contratual em apenas 1,5% deles. A polêmica deve ser reavivada no Senado, por ocasião da entrada em pauta da matéria para discussão.

## Precarização e Qualidade do Emprego: um debate aberto

A conceituação de qualidade do emprego<sup>37</sup> é um dos pontos mais polêmicos da teoria econômica. Um dos problemas mais importantes reside no fato de os postos de trabalho serem diferentes sob vários aspectos – por exemplo, remuneração, jornada de trabalho, ambiente de trabalho, cláusulas contratuais, entre outros. Isso implica imediatamente um problema de escolha das dimensões realmente importantes para a definição de qualidade do emprego. Na literatura mais usual, o atributo mais utilizado é a renda, em boa parte pelo fato de esse dado estar disponível em um grande número de pesquisas. Outros dados bastante utilizados para discutir essa questão são a jornada de trabalho e o setor da economia. No entanto, as dimensões para auferir a qualidade do emprego podem até mesmo ser utilizadas de várias maneiras, dependendo do que se julga mais importante, sob determinado parâmetro. Outro problema fundamental na definição de qualidade do emprego diz respeito à distinção entre qualidade do posto de trabalho e qualidade do trabalhador. Nesse sentido, a análise da renda média do trabalho esconde o fato de essa renda ser determinada tanto pela qualidade do trabalhador quanto pela qualidade do posto (na verdade, pelas condições do empregador, num sentido mais amplo). Por fim, de um ponto de vista mais institucional, no qual o trabalho aparece como a principal fonte de financiamento das políticas de proteção social, emprego precário é emprego desprotegido, não coberto pela legislação, que não contribui e que não é assistido, esteja ele sob condições precárias ou não.

Portanto, não há consenso quanto à definição de qualidade do emprego. No Brasil, é recorrente a visão mais institucional. De acordo com essa visão, os empregados com carteira assinada, funcionários públicos e militares são considerados detentores de empregos de melhor qualidade em relação aos empregados sem carteira. Em geral, a principal justificativa para isso seria o acesso garantido dos empregados ao sistema de seguridade social e aos direitos trabalhistas, a uma remuneração mensal (salário), a uma jornada de trabalho fixa, etc.

## Financiamento<sup>38</sup>

Objetiva-se aqui revisitar a constituição do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), resumindo, para tanto, informações que auxiliem na discussão sobre o financiamento das políticas públicas de emprego no Brasil.

O artigo 239 da Constituição Federal de 1988 (CF) determinou que o PIS/Pasep passaria a financiar o Programa do Seguro-Desemprego e o abono salarial. Adicionalmente, pelo menos 40% da arrecadação seria destinada a financiar programas de desenvolvimento econômico, por meio do BNDES, “**com critérios de remuneração que lhes preservem o valor.**” (art. 239, §3º). Além disso, a Constituição garantiu que o patrimônio acumulado do PIS/Pasep nas contas individuais existentes até então fosse preservado (art. 239, §2º).

37. Primeiramente, deve-se chamar atenção para o fato de o termo emprego estar associado a uma relação trabalhista na qual uma das partes é o empregado e a outra é o empregador. No caso dos trabalhadores por conta própria, por exemplo, torna-se pouco apropriado utilizar o termo emprego, o qual deve ser substituído pelo termo ocupação. Portanto, o correto seria analisar a qualidade da ocupação, para se considerar, também, os trabalhadores por conta própria como objeto de preocupação das políticas públicas de trabalho.

38. Gostaríamos de agradecer à Coordenação Geral do FAT, a qual nos forneceu as informações e as descrições sobre o funcionamento do FAT que, por sua vez, foram de suma importância para escrever esta parte do volume. Além disso, uma parcela dessas informações foi obtida por meio dos relatórios gerenciais do FAT de 1991 a 1999.

O Decreto-Lei nº 2.449, de 21 de julho de 1988, garantiu que “os recursos do Fundo de Participação PIS-Pasep continuarão a ser aplicados por intermédio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, na condição de principal aplicador, do Banco do Brasil S.A. e da Caixa Econômica Federal.” As condições de aplicação desses recursos foram dadas pelo Decreto-Lei nº 2.445, de junho de 1988, o qual garantiu que: “§ 1º As aplicações referidas neste artigo poderão ser realizadas por meio de agentes credenciados, ressalvadas as que envolvam subsidiárias controladas ou coligadas dos agentes operadores, cujas operações dependerão de prévia autorização do Conselho Diretor (art. 3º). § 2º Somente poderão ser realizadas operações de crédito com empresas que comprovem a regularidade de recolhimento das contribuições para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - Pasep e o Programa de Integração Social - PIS, conforme o caso. § 3º O Ministro da Fazenda estabelecerá as condições para repasse dos recursos dos agentes, bem assim como os encargos mínimos a serem cobrados dos mutuários, à vista de proposta do Conselho Diretor.” Apesar de esses dois decretos serem anteriores à Constituição Federal, os seus textos foram aprovados pelo Decreto Legislativo nº 48, de junho de 1989, ou seja, posteriormente à sua promulgação.

Até janeiro de 1990, prevaleceram os critérios determinados por essa legislação. Isto é, após a Constituição, os recursos não mais eram depositados em contas individuais, mas ficavam no Tesouro Nacional e eram liberados para o pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial, e o saldo restante era repassado ao BNDES para o financiamento de programas de desenvolvimento econômico. Somente em janeiro de 1990 foi criado o FAT, por meio da Lei nº 7.998, a qual veio regulamentar o artigo 239 da CF. A Lei nº 8.019, art. 11, de 11 de abril de 1990, garantiu que os recursos repassados ao BNDES, “ao amparo do § 1º do art. 239 da Constituição Federal, antes da vigência da Lei 7.998, de 1990, acrescidos de correção monetária pela variação do IPC e do juro de 5% ao ano, constituirão direitos do FAT e serão contabilizados na forma do disposto no art. 2º desta Lei.” O art. 2º, além das informações referidas no art. 11, afirma que o risco das operações financeiras, realizadas com a parte que cabe ao BNDES, fica a cargo dessa instituição.

Dessa forma, observa-se que o patrimônio inicial do FAT foi formado pela diferença entre o que foi arrecadado pelo PIS/Pasep - entre outubro de 1988 e a efetiva implementação do FAT em 1990 - e aquilo que foi destinado ao pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial no período. Ainda compõem o patrimônio inicial os juros e a correção monetária incidentes sobre os 40% da arrecadação repassados ao BNDES no referido período. A partir da implementação do FAT, os seus recursos passaram a ser compostos basicamente a partir das seguintes fontes: “arrecadação das contribuições do PIS/Pasep; arrecadação da cota-parte da contribuição sindical; receitas de remuneração das aplicações financeiras e dos financiamentos (receitas financeiras); devoluções de convênios e de transferências realizadas para pagamento de benefícios e não desembolsados; rendimentos dos saldos médios diários dos recursos transferidos às instituições pagadoras do seguro-desemprego e do abono salarial.” (CGFAT. Relatório Gerencial de 1999. MTE). Cabe ressaltar que parte das arrecadações do PIS/Pasep tem sido redirecionada para outros fundos que não o FAT. Entre 1994 e 1995, cerca de 25% da arrecadação total do PIS/Pasep foi repassada ao Fundo Social de Emergência (FSE). Entre 1996 e 1999, um percentual semelhante foi repassado para o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, a partir de 2000, 20% do produto da arrecadação estão sendo repassados para a Desvinculação de Recursos da União (DRU).

Dos recursos repassados para o FAT, grande parte é utilizada para o pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial. O Programa Seguro-Desemprego inclui, além do pagamento do benefício ao trabalhador demitido (seguro-desemprego como tradicionalmente

conhecido), a intermediação de mão-de-obra e a qualificação profissional do trabalhador. Além disso, no mínimo 40% dos recursos são repassados ao BNDES. Esse repasse, conforme mencionado anteriormente, deve ser feito de tal forma que não comprometa o patrimônio do FAT, ou seja, o risco da aplicação financeira dos recursos fica com o banco. Além disso, parte dos recursos do FAT é aplicada em depósitos especiais (estabelecidos pela Lei nº 8.352, de dezembro de 1991) que, em sua grande maioria, destina-se ao financiamento dos programas de geração de emprego e renda (Proger urbano e Proger rural, Pronaf e Jovem Empreendedor). Esses depósitos especiais são feitos com autorização do Codefat, normalmente por meio de Resoluções, e utilizam o montante de recursos excedente à reserva mínima de liquidez. Esses recursos são aplicados em instituições financeiras federais, entre as quais as principais são CEF, BNB, BB e BNDES. O risco da concessão de crédito para programas de geração de emprego e renda é em grande parte assumido por essas instituições financeiras e o patrimônio do FAT fica, então, preservado. Além disso, essas instituições devem remunerar os depósitos especiais.<sup>39</sup> Somado a essas, ainda há o Fundo extramercado, o qual se refere às aplicações das disponibilidades financeiras do FAT em títulos do Tesouro Nacional feitas por meio do Banco do Brasil. **“O produto da aplicação destes recursos é responsável pela geração de parte substancial das receitas do FAT, que são as receitas financeiras. Quando consideradas em termos reais, as receitas financeiras são importante fonte de recursos do FAT, contribuindo para o financiamento das atividades do Fundo, sem prejuízo do seu patrimônio”** [CGFAT, Relatório Gerencial. MTE, 1999].

Na tabela 9, observa-se a evolução do patrimônio do FAT de 1990 a 2001. Esse patrimônio compõe-se da diferença entre as receitas e as despesas, bem como dos retornos das aplicações financeiras feitas com as disponibilidades. Como a arrecadação do PIS é feita sobre as receitas das empresas,<sup>40</sup> isso implica uma dependência da receita do FAT em relação ao comportamento da atividade econômica, o que explica, em parte, as variações observadas no patrimônio.

Conjuntamente com essa tabela, observa-se na tabela 10 a distribuição das receitas e das despesas do FAT. Verifica-se que a arrecadação do PIS/Pasep tem sido insuficiente para fazer face às despesas programadas. Mesmo assim, historicamente, as receitas financeiras têm permitido que o saldo devedor seja coberto.

No que tange à composição das bases do fundo e de suas fontes, vivencia-se atualmente de um ponto de vista jurídico-institucional uma situação de impasse. Isso porque alguns estados têm sistematicamente questionado os repasses do Pasep para o FAT. Soma-se a isso a discussão da reforma tributária, a qual prevê, em várias propostas, a substituição do PIS/Cofins por um imposto sobre valor agregado. Mesmo que tentasse garantir a vinculação de recursos para o FAT, ainda sim, deve ser discutida a natureza do tributo que estaria sendo arrecadado e suas implicações para o financiamento das políticas públicas de emprego.

---

39. De acordo com o Relatório Gerencial do FAT de 1999, as taxas que remuneram as aplicações do FAT são: taxa extramercado, a qual remunera os recursos aplicados no fundo BB Extramercado do Banco do Brasil; variação cambial, utilizada para atualizar os recursos aplicados pelo BNDES no financiamento da produção e da comercialização de produtos para exportação; TJLP, responsável pelos recursos repassados ao BNDES e aplicados no financiamento de outros projetos; Selic, utilizada na remuneração da maioria dos depósitos especiais enquanto não liberados aos tomadores finais; TR, utilizada para remunerar alguns depósitos especiais, principalmente aqueles destinados à área de saúde (que foram feitos por um curto período de tempo).

40. Ver “Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise”, nº 2, fev. 2001.



TABELA 9

## Evolução do Patrimônio do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) - 1990/2001

Valores correntes em R\$

Ano	I - Extramercado	II - BNDES – Programas de Desenvolvimento Econômico	III - Depósitos Especiais	Total
1990	575,5	4.767,4	–	5.342,9
1991	2.709,0	8.380,8	555,0	11.644,8
1992	3.309,5	11.651,9	2.630,8	17.592,1
1993	2.550,8	14.237,3	4.626,1	21.414,2
1994	4.852,8	17.801,4	5.419,7	28.073,9
1995	6.530,1	20.800,9	6.697,7	34.028,7
1996	5.423,7	23.416,4	9.759,3	38.599,4
1997	4.539,1	25.921,1	11.674,0	42.134,2
1998	5.352,7	30.053,5	13.828,8	49.235,0
1999	4.572,9	31.175,8	13.889,0	49.637,7
2000	6.044,7	33.287,8	14.295,3	53.627,8
2001	8.884,5	39.625,4	15.191,9	63.701,8

Fonte: CGFAT/SPOA/SE/TEM.

Obs.: <sup>1</sup>Até 2000 os valores estão expressos em moeda de poder aquisitivo de dez. 2000 (IGP-DI). Os valores correspondentes a 2001 são nominais.<sup>2</sup>Os totais apresentados nesta tabela são diferentes daqueles apresentados no número 3 deste periódico em razão de alterações no montante dos depósitos especiais. Em relação aos números para 2001, os valores ali apresentados eram preliminares.

TABELA 10

## Demonstrativo da Execução Financeira do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)

Em R\$ milhões<sup>1</sup>

				1997	1998	1999	2000	2001
Receitas Arrecadação	Arrecadação	PIS/Pasep – FAT <sup>2</sup>	(A)	6.451,4	6.879,8	7.273,1	8.275,9	8.901,4
	Empréstimos	BNDES – 40%	(B)	2.961,2	2.776,4	2.915,9	3.373,8	3.531,6
Despesas	Seguro-Desemprego	Pagamento	(C)	4.781,6	5.403,9	4.760,3	4.327,3	4.902,5
		Apoio Operacional	(D)	120,4	148,9	155,1	145,2	85,0
	Abono Salarial	Pagamento	(E)	708,0	729,8	687,4	707,9	896,5
		Apoio Operacional	(F)	28,3	38,6	26,7	22,0	23,6
	Qualificação Profissional		(G)	483,7	524,5	422,8	466,0	490,3
	Intermediação		(H)	46,3	63,6	61,3	84,7	104,6
	Apoio Operacional ao Proger		(I)	2,3	9,2	10,7	9,6	15,0
	Outros Projetos / Atividades		(J)	166,0	229,5	192,1	194,2	270,8
	Total das Despesas		(K)	9.297,8	9.924,4	9.232,3	9.330,7	10.319,9
Saldo (1)			(L)=(A-K)	(2.846,5)	(3.044,7)	(1.959,1)	(1.054,8)	(1.418,7)

Fontes: CGFAT/SPOA/SE/TEM.

Notas: <sup>1</sup>Valores até 2000 estão expressos em moeda de poder aquisitivo de 31/12/2000 (IGP-DI).

Os valores de 2001 são nominais.

<sup>2</sup>Receita de arrecadação das contribuições para o PIS/Pasep, pelo regime de caixa, repassada ao FAT.

Não estão incluídos os valores equivalentes à arrecadação do último decêndio de dezembro de cada ano.

## Acompanhamento de Programas

Alguns programas do MTE dispõem de recursos que não aparecem no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. Desses, os principais são o Assistência ao Trabalhador, cujos subprogramas mais importantes são o Abono Salarial e o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) e os Programas de Geração de Emprego e Renda – Proger - e Jovem Empreendedor. No caso do PAT, parte significativa dos recursos provém das parcerias com o setor privado. Em relação ao Proger e ao Jovem Empreendedor, a maior parte dos recursos é composta de créditos concedidos pelas instituições financeiras oficiais que, por sua vez, são financiados com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) a partir dos depósitos

especiais aplicados nessas instituições. Com isso, ao se observar a base Siafi/Sidor, verifica-se, para esses programas, um montante de recursos muito inferior àquele efetivamente alocado para eles. No caso do Proger, por exemplo, a parte do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social corresponde a menos de 5% do volume total de recursos alocados ao Programa (R\$ 53 milhões de um total de cerca de R\$ 1,2 bilhão em 2001). Portanto, para uma correta análise desses programas é fundamental o conhecimento de que o financiamento deles ocorre mediante um grande volume de recursos “extraorçamentários”.<sup>41</sup> Os outros programas, como Planfor, Novo Emprego e Seguro-Desemprego, Abono Salarial e Trabalho Legal, entre outros, são financiados com recursos que podem ser completamente captados pela base Siafi/Sidor, por constarem no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social.

Quanto aos programas executados no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, observa-se que, no caso do Programa Novo Emprego e Seguro-Desemprego, a execução da ação de pagamento do Seguro-Desemprego em sua forma tradicional chegou a superar 100%, enquanto que a execução da Bolsa-Qualificação e do Seguro-Desemprego para o trabalhador doméstico não chegou a 10% (ver Anexo Estatístico). No caso do primeiro programa, mais uma vez se percebe a baixa adesão das empresas. No segundo caso, a ação foi implantada em 2001 e, possivelmente, ainda há necessidade de se avançar na implementação do Programa.

Quanto à execução de outros programas, observa-se que toda a quantia prevista para o pagamento do Abono Salarial foi gasta, o que denota, de certa forma, a melhora progressiva no índice de trabalhadores que têm direito ao benefício e que comparecem para recebê-lo. No que concerne à execução de outros programas, tais como Qualificação Profissional do Trabalhador, Trabalho Legal e Trabalho Seguro e Saudável, pode-se dizer que ela foi satisfatória, visto ter alcançado um índice de mais de 85%. No caso do Programa Geração de Emprego e Renda, o índice de execução foi de cerca de 77%. Porém, as suas ações apresentaram um desempenho diferenciado: as “ações finalísticas” tiveram um índice de execução de mais de 90% enquanto a execução ações de pesquisa para avaliação do Programa e de controle dos empreendimentos beneficiados foi de 0%.

No que diz respeito aos resultados de programas, os indicadores do programa Novo Emprego e Seguro-Desemprego para 2001 (ver Anexo Estatístico). Demonstam que houve uma pequena elevação da cobertura (sitou-se em 62,6%) do seguro-desemprego entre os trabalhadores demitidos sem justa causa, se comparada à de 2000. Esse nível, porém, continua abaixo do verificado nos últimos seis anos. Quanto ao Programa Intermediação de Mão-de-Obra, os indicadores de desempenho continuam a apresentar melhoras. Mesmo a análise desagregada para os Sine estaduais e as agências de emprego mostra que a taxa de aderência de 2001 em ambos apresentou melhoras sensíveis se comparada à de 2000.

Na parte institucional do Programa, observou-se, no fim de 2001, mais uma vez, a discussão sobre os critérios de transferências de recursos para os Sine estaduais, recursos esses destinados à execução descentralizada das seguintes ações ligadas ao programa Novo Emprego e Seguro-Desemprego: (i) Apoio ao Pagamento do Benefício do Seguro-Desemprego; (ii) Intermediação de Emprego e Intermediação de Mão-de-Obra; e (iii) Geração de Informações sobre o Mercado de Trabalho. Ao longo dos anos e, em 2001, de acordo com a Resolução nº 257 do Codefat, de 29 de novembro de 2000, os recursos são transferidos ao

---

41. Esses recursos no Orçamento estariam associados ao Orçamento das Instituições Financeiras Federais, sendo difíceis de serem desagregados pela base Siafi/Sidor.

Sine em duas parcelas – atualmente, uma de 60% e outra de 40% –, e a liberação da segunda parcela é condicionada ao cumprimento da programação estabelecida para o primeiro semestre.

A transferência de recursos para as ações especificadas em (i) e em (ii) dependem de determinados critérios que, por sua vez, pouco mudaram ao longo do tempo.<sup>42</sup> A questão é que essa Resolução passou a admitir um repasse adicional na segunda parcela que pode alcançar até 20% do total do repasse calculado com base nos critérios utilizados. Outro aspecto é que, já para o exercício de 2001, decidiu-se assegurar que o montante de recursos transferido para cada Sine estadual, para a execução das ações descritas em (i) e em (ii), não fosse inferior a 80% do repassado no exercício anterior. Porém, na discussão dos critérios a serem utilizados em 2002, a proposta de se manter essa determinação gerou polêmica, visto que, de certa forma, ela retira os parâmetros de desempenho dos Sine estaduais na determinação dos repasses. Após bastante discussão, resolveu-se, mediante a Resolução nº 269, de 26 de setembro de 2001, assegurar, ainda para o exercício de 2001, que os recursos transferidos aos Sine não fossem inferiores aos registrados em 2000.

A discussão dos critérios para o exercício de 2002 foi, então, transferida para a reunião seguinte, ainda em 2001. Nela, decidiu-se criar um grupo de trabalho para avaliar os critérios de transferência de recursos. Ao mesmo tempo, aprovou-se a Resolução nº 278, a qual determinou que, durante o primeiro semestre de 2002, o montante de recursos repassados, aos Sine estaduais não deveria ser inferior ao observado para o mesmo período de 2001. Isso, de certa forma, visa a dar tempo para que o grupo de trabalho chegue a alguma conclusão. A mesma Resolução também reduziu o “excedente” da segunda parcela de 20% para 3% do total transferido no ano.

Essa discussão sobre os critérios de transferência de recursos é oportuna. Este periódico, já em seu segundo número (fev. 2001), mostrava aqui a manutenção de algumas regras ao longo de quase uma década, a qual foi marcada por grandes mudanças na economia. Espera-se que os critérios a serem definidos continuem a levar em conta o desempenho dos Sine estaduais e que se adaptem às eventuais mudanças que ocorram no padrão de custos da execução das ações do Programa Novo Emprego e Seguro-Desemprego.

---

42. Esses critérios já foram mencionados em “Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise”, nº 2, fev. 2001. Ver também a Resolução nº 257 do Codefat, de 29/11/2000.

# SEGURANÇA PÚBLICA

## Conjuntura

Essa área foi marcada por inúmeras circunstâncias traumáticas nos últimos meses. Os acontecimentos do princípio do ano, tais como a morte súbita<sup>43</sup> do seqüestrador da filha de Silvio Santos, Fernando Dutra Pinto, em 2 de janeiro, e a rebelião no Presídio Urso Branco em Rondônia, em que morreram 27 detentos, já pareciam antecipar o clima do novo ano quando, cerca de duas semanas mais tarde, o país ficou inteiramente comovido com a morte do prefeito Celso Daniel. A esse crime se seguiu uma onda de seqüestros e de seqüestros relâmpagos (não apenas em São Paulo),<sup>44</sup> sempre reproduzidos pela mídia, os quais têm causado terror em toda a sociedade, visto que as vítimas deixaram de ser apenas os muito ricos. Nesse ínterim, dois relatórios internacionais – um da Anistia Internacional e outro do Departamento de Estado Norte-Americano – apontaram a prática da tortura, por parte das polícias brasileiras, como endêmica e sistemática, principalmente em ambientes carcerários.

O sentimento geral da população parecia ser de impotência e de perplexidade. A criminalidade superou até mesmo o desemprego nas preocupações assinaladas em várias pesquisas de opinião. Nesse clima, não faltaram propostas para solucionar a questão. O Congresso Nacional estabeleceu uma Comissão Mista temporária para sistematizar e para agilizar os trâmites dos projetos relacionados à segurança pública. Ao mesmo tempo, várias comissões e subcomissões assimilaram a discussão acerca da criminalidade, como a Comissão de Desenvolvimento Urbano. Por sua vez, o governo federal mobilizou recursos financeiros e humanos para satisfazer ao macroobjetivo do Plano Plurianual – PPA de “Mobilizar Governo e Sociedade para Redução da Criminalidade”, no qual constam doze programas e centenas de ações.

Também, todas as vezes em que o nível de criminalidade percebida pela população atinge patamar assustador, algumas vozes na sociedade insistem na adoção de soluções extremas, tais como “pena de morte”, “exército nas ruas”, “endurecimento das ações policiais”, isso sem falar nas surrealistas discussões (pelo menos para um Estado de Direito) sobre se tal

---

43. O relatório divulgado pela Comissão Teotônio Vilela sobre o caso do seqüestrador da filha do apresentador Silvio Santos, Fernando Dutra Pinto, aponta as agressões como fundamentais na causa de sua morte. Dutra Pinto morreu no dia 2 de janeiro em decorrência de uma infecção generalizada.

44. Segundo reportagem da Folha de S. Paulo, de 12 de novembro de 2001, com informações do Ministério da Justiça, o seqüestro é o tipo criminal que mais tem crescido: de 1999 para 2000 houve um aumento de 75% em sua incidência. Nesse período, a taxa por 100 mil aumentou de 0,08 para 0,14. Os líderes do ranking são os estados de Pernambuco e do Rio Grande do Sul, com 0,62 e 0,36 seqüestros por 100 mil habitantes, descontados os seqüestros relâmpagos, os quais foram contabilizados separadamente.

ou qual delinqüente deveria ser morto, que têm não só ocupado os programas de auditório de televisão, mas sido mesmo defendidas por muitos. De fato, esse ambiente de medo e de insegurança generalizados propicia a defesa da idéia de que segurança pública e direitos humanos são incompatíveis.

Essa idéia precisa ser e tem sido combatida pelo governo e pela sociedade civil organizada. Segurança pública e direitos humanos não são incompatíveis ou substitutos, mas sim complementares, como se procurar-se-á demonstrar no quadro a seguir. Os fatos apontados tais como morte e tortura nos ambientes carcerários, bem como criminalidade cotidiana nos centros urbanos, estão relacionados. Não há segurança pública sem respeito aos direitos dos cidadãos, assim como não há proteção dos direitos humanos em um contexto de insegurança, de violência e de criminalidade.

### **Segurança Pública e Direitos Humanos**

Paralelamente ao Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) há outros programas de iniciativa do governo federal que visam a implementar medidas e ações que garantam a segurança dos cidadãos brasileiros. Exemplo disso é o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), recentemente revisado por meio de um processo de participação da sociedade civil.

As ações do PNDH que dizem respeito ao tema encontram-se fundamentalmente arroladas no capítulo "Garantia do Direito à Vida", e refletem uma natureza bastante ampla e diversa, além de abrangerem, entre outras, medidas voltadas ao controle de armas, à capacitação e à integração das polícias, à criação de ouvidorias de polícias, ao atendimento às vítimas de violência, à proteção de testemunhas ameaçadas e à elaboração de mapas da violência.<sup>45</sup>

O princípio que rege o PNDH é o de que os conceitos de segurança pública e de direitos humanos são compatíveis e complementares entre si.

Nesse tocante, o PNDH é o contraponto mais significativo à idéia segundo a qual não haveria espaço para os direitos humanos em uma política rígida de segurança pública. Essa idéia tem ganhado força em face dos crescentes índices de violência registrados no período recente.

A tentação de relativizar direitos em nome da segurança pública não é, contudo, fenômeno exclusivamente brasileiro. Países de tradição reconhecidamente democrática às vezes também se deixam seduzir por essa idéia, especialmente após o "11 de setembro". Daí a preocupação da comunidade internacional, por exemplo, com a forma como se deu a invasão da cidade palestina de Jenin pelas tropas israelenses, no último mês de abril. A história precisa servir de lição para o caso do Brasil. Assim como a comunidade internacional, a sociedade civil organizada brasileira deve estar permanentemente atenta e vigilante para evitar que, em decorrência do ambiente atual de medo e de insegurança generalizados, soluções extremas sejam aceitas, as quais, em muitos casos, podem conduzir o Estado a ações arbitrárias e ilegais.

É justamente nessa perspectiva, ou seja, a de que não pode haver espaço para derrogações de direitos e de liberdades individuais em nome da segurança pública, que o PNDH encontra-se inserido. A polícia mais eficaz que o PNDH almeja ver em ação não é uma polícia truculenta, violadora de determinados direitos para a garantia de outros, mas sim uma polícia cidadã, conhecedora das técnicas de investigação e verdadeira promotora dos direitos humanos e da cidadania. Não se trata de ser leniente com aqueles que agem de forma ilícita; trata-se apenas de aplicar a lei a todos.

(continua)

45. O texto integral do Programa Nacional de Direitos Humanos encontra-se disponibilizado na página da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça, na internet, no endereço [www.mj.gov.br/sedh](http://www.mj.gov.br/sedh).

(continuação)

O PNDH prevê formas de acompanhamento e de monitoramento das ações contempladas em seu bojo e tem por base a relação estratégica entre a implementação do Programa e a elaboração dos orçamentos em níveis federal, estadual e municipal. Sua implementação se dá, dessa maneira, por meio de planos de ação anuais, os quais definem as medidas a serem adotadas, os recursos orçamentários destinados a financiá-las e os órgãos responsáveis por sua execução. A partir deste ano, o PNDH tem sido implementado com recursos orçamentários previstos no atual Plano Plurianual (PPA 2000-2003) e na Lei Orçamentária Anual.

Das Ações previstas no PNDH para a área de segurança pública, algumas foram as priorizadas pelo Plano de Ação 2002.

O Estado democrático de direito deve dispor de mecanismos eficazes para garantir a segurança dos cidadãos e a justa aplicação da lei. O PNDH é apenas um desses mecanismos.

Nos últimos meses, evidenciaram-se alguns avanços no que diz respeito à ação do Estado. Em particular, cabe ressaltar, no plano legislativo: *(i)* a aprovação, pelo Senado, do Projeto de Lei Antidrogas, o qual veda o indiciamento ou a prisão dos usuários de drogas e desloca o eixo de criminalização para uma perspectiva de prevenção e de tratamento do dependente químico; *(ii)* o retorno da integração das polícias estaduais à agenda de discussões, a partir da aprovação da Proposta de Emenda à Constituição na Comissão Mista; *(iii)* a votação na Câmara de sete projetos de lei sobre a reforma do Código Penal; e *(iv)* a aprovação, pela Comissão Mista de Segurança Pública e Violência do Congresso, do projeto de lei que restringe o porte de armas para civis. O governo federal, por sua vez, passou a estabelecer prioridades em relação às ações no campo da segurança pública, em que as quatro medidas mais importantes são: *(i)* restrição ao uso e porte de armas; *(ii)* modificação do Código Penal; *(iii)* aumento de pena para crimes financeiros; e *(iv)* a integração dos comandos das polícias nos estados. Desse modo, parece salutar que entre as prioridades de agenda para o campo da segurança pública do Executivo e do Legislativo encontrem-se três elementos centrais na elaboração de uma política nacional de segurança pública consistente: a restrição ao uso de armas de fogo pelos civis; a reestruturação com unificação das polícias estaduais; e a reformulação do Código Penal.

Sobre a proibição do porte de armas pelos civis, duas posições vêm se confrontando desde 1997, ano em que o Projeto de Lei nº 2.787, o qual objetivava essa restrição, começou a ser discutido. Não obstante inúmeros estudos terem demonstrado categoricamente a relação positiva entre o uso de armas de fogo e a taxa de homicídios,<sup>46</sup> os interesses dos fabricantes e dos comerciantes, alicerçados na suposta prerrogativa de autodefesa, têm prevalecido. Nesse contexto, importante ainda seria uma legislação mais rígida acerca da exportação de armamentos leves para países fronteiriços ao Brasil, visto que mais de 83% das armas apreendidas são acauteladas no Rio de Janeiro são de procedência nacional, o que leva a crer que um dos possíveis caminhos das armas no sentido da clandestinidade possa envolver uma triangulação de comércio com esses países.

46. Veja, por exemplo, o artigo "More Guns, More Crime" (NBER, Working Paper nº 7.967, oct. 2000), em que o autor, com a utilização de dados anuais de duas décadas nos níveis municipais e estaduais nos EUA, conclui que aumento de aproximadamente 2% na taxa está associado a um crescimento de 10% do número de portadores de arma fogo.

No que diz respeito à reestruturação das polícias estaduais, conforme sublinhado anteriormente, foi elaborada e aprovada pela Comissão Mista de Segurança Pública uma emenda ao art. 144 da Constituição Federal. Pela importância do tema para a construção de um modelo de segurança pública eficiente, tal proposta merece ser amplamente analisada e discutida. A fim de contribuir um pouco para a compreensão acerca das deficiências do atual modelo de polícia, no quadro seguinte far-se-á uma breve análise sobre como os problemas atuais decorrem da adoção de bases institucionais anacrônicas, implantadas ainda no princípio do século XIX.

### **Polícia: Bases Institucionais Antigas, Problemas Atuais**

A história das instituições policiais no Brasil<sup>47</sup> iniciou-se em 1831. Por consequência de vários movimentos de insurreição popular existentes nesse período de Regência, havia a necessidade de se criar uma estrutura policial capaz de reprimir e de manter sob controle eventuais movimentos populares. Foi então instituído o “Corpo de Guardas Municipais Permanentes”. Nos primórdios da organização do sistema de justiça criminal no Brasil, a missão do “Corpo de Permanentes” – que passou a se chamar “Polícia Militar” a partir de 1920 – era inequívoca: a manutenção da ordem pública, bem como a repressão e o controle social de uma enorme maioria por partes das oligarquias vigentes.<sup>48</sup> Na então capital, o Rio de Janeiro, coube ao seu primeiro Comandante, o então Major Luís Alves de Lima e Silva (o futuro Duque de Caxias), a organização dessa instituição, imprimindo-lhe um perfil militar, com uma hierarquia rígida e com profundos laços de solidariedade corporativa, tão necessários para manter os brios da tropa e para vencer os sediciosos (potencialmente todos aqueles não pertencentes à oligarquia ou à tropa). Já a “Secretaria de Polícia”, o embrião do que seria a Polícia Civil, foi criada em 1833. O seu titular, o “Chefe da Polícia”, segundo instituído no Código do Processo Penal de 1832, tinha como objetivo servir de elo entre o governo e os juízes de Paz, os quais, por sua vez, eram responsáveis, em primeira instância, pelas tarefas judiciais e inferiores hierarquicamente aos “chefes de polícia”.

Com isso, nem bem terminava a primeira metade do século XIX e praticamente todos os ingredientes que hoje representam as grandes mazelas inerentes ao quadro das instituições policiais atuais já estavam presentes, notadamente quatro delas: duas polícias repartindo o ciclo policial e disputando o poder; o espírito de solidariedade corporativa exacerbado nas instituições policiais; a polícia militarizada; e uma imiscível tomada de posições entre polícia e comunidade. Segundo nos conta Holloway (1997), em seu brilhante trabalho histórico, nem mesmo assassinatos de civis acobertados pelos superiores hierárquicos (que talvez hoje possam responder pelo eufemismo de “autos-de-resistência” constantes nos boletins de ocorrência) ou solicitação por melhores salários faltavam para compor o quadro.

Os anos se passaram, os espaços urbanos foram ficando mais e mais complexos, ao passo que nenhum mecanismo de controle administrativo das instituições policiais foi criado – além da já existente rígida hierarquia da Polícia Militar, a qual punia atrasos e coturnos sujos, mas era indulgente com os policiais envolvidos em crimes graves como extorsões e assassinatos.

Atualmente, observa-se<sup>49</sup> o poder de polícia sendo retido fragmentariamente por extratos mais inferiores da burocracia pública, uma vez que não há mecanismos eficientes de controle. Preciosas informações sobre localização de delinqüentes, armas, drogas e contravenções as mais

(continua)

47. Veja Thomas H. Holloway, em seu trabalho “Polícia no Rio de Janeiro – Repressão e Resistência numa Cidade do Século XIX”. FGV Editora, 1997.

48. Nesse período, cerca de 40% da população era composta de escravos.

49. Veja Luiz Eduardo, Soares. “Meu Casaco de General”. Rio de Janeiro: Cia. das Letras, 2000.

(continuação)

diversas são conhecidas apenas por minúsculos núcleos de investigação. Ademais, essas informações quase nunca se tornam corporativas (ou oficiais). Tais elementos deram ensejo à existência do que o prof. Luiz Eduardo Soares chamou de “baronatos feudais”. Segundo nos conta em seu livro, o qual narra a sua experiência na Coordenadoria de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro –, tais informações são negociadas e mesmo extorsões explícitas e assassinatos são perpetrados diariamente por essas pequenas castas de policiais. Contudo, de tempos em tempos, alguns delinqüentes famosos são presos e exibidos ao público em gestos histriônicos, a fim de que seja possibilitada à população uma efêmera sensação de tranqüilidade. O resultado, além da impunidade, é uma inversão de valores - uma polícia pouco temida pelos bandidos, mas temida pela população<sup>50</sup> –, o que inviabiliza a co-produção dos serviços policiais junto às comunidades, ingrediente fundamental para a eficiência da polícia moderna.

Portanto, uma polícia eficiente, a qual possa fazer face aos desafios impostos pela criminalidade e pela violência urbana no século XXI, deve não apenas cumprir todo o ciclo policial, mas deve ser treinada e direcionada para atuar a partir de investigações alicerçadas em instrumentos técnicos e científicos. Por fim, há que se viabilizar mecanismos externos de controle da máquina policial que, além de disseminarem confiança, possibilitem uma aproximação com a comunidade.

Na justificação para a citada proposta de Emenda Constitucional foram enumeradas as seguintes deficiências do sistema atual<sup>51</sup> *a)* falta de integração e de coordenação entre as duas polícias estaduais; *b)* dualidade dos órgãos de segurança pública como fator de redução de sua eficiência; *c)* inadequação do regime militar para a polícia ostensiva; *d)* ausência de mecanismos de controle eficiente dos órgãos policiais; e *e)* falta de integração regional dos órgãos de segurança. Para contornar essas deficiências, a proposta embute três parágrafos cruciais: *(i)* a estruturação das polícias estaduais em um único órgão que exerça as funções do ciclo policial completo – polícia judiciária, investigativa, técnica e ostensiva –; *(ii)* a possibilidade de os municípios constituírem guardas municipais para atuar de forma complementar na segurança pública, nas funções de policiamento ostensivo, preventivo e comunitário, sob a supervisão da polícia estadual; e *(iii)* a instituição de uma academia de polícia unificada. Parece, todavia, que a deficiência “d”, apontada na proposta, não foi tratada devidamente. Nesse ponto, valeria uma atenção especial à estruturação das corregedorias e das ouvidorias de polícia estaduais para que esta contemple mecanismos que possibilitem a transparência das informações e o controle compartilhado da polícia pela sociedade civil organizada.

### **Programas, Financiamentos e Gastos**

No ano de 2001, o percentual de execução dos recursos do Ministério da Justiça (MJ) foi de 92,5%. As dotações iniciais para investimentos do MJ tiveram, em 2002, um decréscimo de 5,7% se comparadas às de 2001, e as dotações iniciais para transferências para os estados diminuíram 27,7%: passaram para R\$ 540 milhões. Por outro lado, houve, em 2002, um substancial aumento das dotações para transferência para municípios (342%) as quais chegaram a 31,6 milhões.

50. Uma pesquisa nacional do Ibope em 1997 revelou que cerca de 70% dos brasileiros disseram não confiar “nem um pouco” na polícia, sendo que 92% disseram ter medo que policiais possam fazer mal a algum de seus parentes.

51. Para uma visão em perspectiva dessas deficiências, ver o quadro “Polícia: Bases Institucionais Antigas, Problemas Atuais”.



Entre os doze programas selecionados em 2001, observou-se um nível de execução de 91,6%. No que se refere às dotações iniciais para tais programas, em 2002 houve uma pequena redução de 11,4% em relação a 2001. Entre os programas que fazem parte do Plano Nacional de Segurança Pública, valeria a pena destacar os programas de Reestruturação do Sistema Penitenciário e o Nacional Antidrogas como aqueles cuja execução orçamentária tem maior nível (ver Anexo Estatístico).

O Programa Segurança do Cidadão, que está no âmbito das medidas de cooperação do governo federal com os governos estaduais, tem como objetivo, principalmente, o reaparelhamento e a modernização das polícias estaduais. Os recursos que atendem a esse programa são provenientes em grande parte do Fundo Nacional de Segurança Pública, implementado pela Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e necessitam, para sua liberação, da interposição de projetos elaborados pelas diversas unidades federativas, consoantes os enquadramentos descritos no art. 4º da mesma Lei. Portanto, a lógica implícita no Programa é a de que o grande problema acerca da ineficiência e da ineficácia das polícias estaduais estaria relacionado à falta de verbas dos governos estaduais. Assim, o que o Programa em questão oferece basicamente é uma complementação de recursos financeiros – cujas dotações em 2001 foram de R\$ 480 milhões, tendo havido nesse ano um nível de execução orçamentária de 99,1%. Entretanto, as questões mais urgentes e cruciais deixaram de ser levadas em conta, como, por exemplo, as que dizem respeito à qualidade dos recursos empregados. Sem prejuízo da necessária reestruturação institucional que depende de injunções legislativas, como as abordadas anteriormente, vários tópicos poderiam ser levantados para a constituição de uma base que promova a alocação ordenada dos recursos públicos. Partindo-se, por exemplo, de um modelo de polícia orientado para a investigação científica e para o trabalho conjunto com as comunidades, poder-se-iam listar as pré-condições qualitativas e substantivas para a implantação de tal modelo, os tipos de equipamentos e recursos necessários, etc. Contudo, a lógica do funcionamento do Programa atualmente não é pró-ativa e, conforme determinação da própria Lei nº 10.201, depende das demandas estaduais, as quais tendem a perpetuar os atuais e ineficientes modelos.

O Programa Modernização da Polícia Federal visa ao reaparelhamento dessa instituição. A dotação de recursos para o Programa em 2001 foi de R\$ 153 milhões, quando houve um nível de execução de 91,2%. Em face da crônica falta de investimentos para a instituição, tal Programa assume um papel importante. Além disso, seria necessário desenvolvê-lo ainda em duas direções. Em primeiro lugar, reforçar e atrair um quadro funcional de alto nível, ao mesmo tempo em que dever-se-ia investir em sistemas de informações nacionais unificados que viessem a fazer o cruzamento de informações civis e criminais. Sem esses dois requisitos, o investimento em capital físico da instituição parece tornar-se ineficaz.

O Programa Reestruturação do Sistema Penitenciário atacou em várias frentes, e foi responsável por importantes avanços nos vários segmentos: mutirão de execução penal; capacitação de agentes penitenciários; profissionalização de detentos; assistência ao preso; penas alternativas; e construção, ampliação e reforma de estabelecimentos penais. Não obstante, em vista da grande demanda por vagas prisionais, os graves problemas do sistema penitenciário ainda persistem: superlotação de detentos nas unidades prisionais; grande parcela de detentos fora do sistema penitenciário, ou seja, nas delegacias; pequeno contingente relativo de agentes penitenciários; e grande diversidade de estabelecimentos penais com enorme heterogeneidade nos programas de ressocialização, nas condições de saúde e de manutenção, bem como na arquitetura e na segurança – quando alguns desses quesitos são mesmo

inexistentes em determinados estabelecimentos penais. O mutirão de execução penal e o incentivo às penas alternativas foram duas medidas importantes para aliviar a pressão sobre a demanda por vagas em um sistema que, não obstante o esforço do governo, encontra-se há muito saturado. Por outro lado, as regras do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) – criado pela Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, e regulamentado pelo Decreto nº 1.093, de 3 de março de 1994, o qual determina a alocação de recursos para o sistema prisional, têm algumas grandes deficiências. Em primeiro lugar, não há qualquer critério de orientação racional dos recursos, nem mesmo priorização dos requisitos mínimos para a execução dos projetos.<sup>52</sup> Em segundo lugar, pelo fato de os projetos serem exclusivamente de autoria dos governos estaduais, o governo federal perde uma grande oportunidade como agente pró-ativo no sentido de atuar como reformulador do atual sistema. Por último, dada a heterogeneidade de projetos e em razão de a execução deles ficar a cargo dos governos estaduais, perdem-se formidáveis ganhos de escala com formulação de projeto, orientação e execução, sem esquecer o aumento do tempo e dos trâmites burocráticos necessários. Desse modo, há a necessidade urgente de elaboração de indicadores que possam ser utilizados para monitorar e para orientar os recursos para o sistema prisional, bem como a reformulação da regulamentação que rege o Funpen, de modo que o uso desses indicadores seja privilegiado e que o governo federal resgate a execução dos projetos.

O Programa Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas cumpre um importante papel de assegurar a incolumidade das pessoas, o que é prescrito pelo art. 144 da Constituição. Tal Programa tem avançado, visto terem sido firmados convênios entre quinze estados federativos e a União. Dois aspectos, contudo, mereceriam aí maiores atenções. O primeiro refere-se à debilidade e à insuficiência de indicadores que pudessem fazer uma adequada aferição sobre a eficácia do Programa. Nesse sentido, deveria haver indicadores capazes de levantar alguns aspectos, entre os quais: (i) percentual do número de pessoas atendidas pelo Programa em relação ao universo de pessoas legalmente aptas para o acesso a ele; (ii) percentual de casos cuja contribuição da testemunha foi crucial para o desfecho (ou esclarecimento) do inquérito ou processo criminal; e (iii) eficiência na divulgação de uma imagem acerca da capacidade do poder público de resguardar a incolumidade das pessoas, incentivando assim a participação de testemunhas ignoradas pela polícia e pela Justiça. Em segundo lugar, o Programa deveria estar orientado não apenas para resguardar a incolumidade física das testemunhas, mas ainda para prover meios com que tais testemunhas possam se manter economicamente não apenas durante o processo criminal, como prescrito no art. 7º da Lei nº 9.807, mas também após o mesmo.

No que concerne aos programas orientados para o apoio de segmentos populacionais específicos, vários avanços foram obtidos. Entre esses, dar-se-á aqui especial atenção ao Programa de Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei. Pelas poucas estatísticas sobre crime existentes no Brasil, sabe-se que o número de crianças e de adolescentes perpetradores de crimes tem aumentado. Este é, portanto, um problema grave e demanda políticas públicas focalizadas para esse público-alvo, na medida em que, dado o atual modelo Febem, o menor infrator de hoje será com grande probabilidade o delinqüente de amanhã. Paradoxalmente, contudo, tem-se destinado muito pouca atenção para esse problema. Não se sabe ao menos nem quantas crianças e adolescentes existem nos vários estabelecimentos para menores delinqüentes. Não há também uma discussão ampla e mais profícua sobre modelos alternativos de estabelecimento para reeducação e sobre programas de

---

52. Por exemplo, de haver cursos e programas de ressocialização, ou mesmo de cumprir as exigências mínimas da ONU sobre as condições para o tratamento ao delinqüente.

ressocialização do menor infrator, os quais venham a substituir o fracassado modelo Febem. Malgrado tal quociente de desconhecimento entre as ações do Programa, a maior parte dos recursos em 2001 foi direcionada à construção de unidades de atendimento para adolescentes em conflito com a lei (ação nº 1.722). Sem a elaboração de indicadores para esse público específico e sem uma ampla discussão sobre qual modelo adotar, tal Programa fica, de imediato, comprometido, na medida em que se torna inviável o estabelecimento de objetivos, de metas e de resultados esperados. Por outro lado, dos cerca de R\$ 29 milhões alocados para esse Programa, apenas 58,6% desse valor foi desembolsado em 2001, o que reforça a visão da exígua atenção dispensada ao problema do tratamento do menor infrator.

De modo geral, desde a implantação do Plano Nacional de Segurança Pública, em junho de 2000, houve inúmeros avanços no que se refere às ações do governo federal para a diminuição da violência e da criminalidade no Brasil. Centenas de convênios foram fechados, inúmeras ações foram executadas, consideráveis recursos financeiros e humanos foram envidados. Entretanto, foram poucos os avanços em termos da elaboração de indicadores nacionais que pudessem: (i) subsidiar os diagnósticos, bem como as ações a serem empreendidas; (ii) aferir as extensões e o alcance das medidas; e (iii) permitir o re-direcionamento dos (escassos) recursos públicos para que se consiga maior eficiência.

A história recente da criminalidade e do modelo de segurança pública adotado no Brasil tem uma etapa que vai até o ano de 2000, quando o governo federal, ao lançar o PNSP, começa a contribuir de forma mais efetiva para as ações que visam ao combate da violência urbana, ações essas que, até então, eram praticamente exclusivas dos estados. É chegado o momento de iniciar uma nova fase em que as prioridades deveriam estar centradas na reestruturação e na unificação das polícias estaduais, bem como na elaboração de um sistema nacional de informações criminais que permita um real acompanhamento da conjuntura criminal, das ações do Estado e de suas respectivas eficácias. Apenas com a contemplação desses dois itens, poder-se-á alcançar essa nova fase, em que os avanços sejam substantivos e possam, efetivamente, ser percebidos pela população.

TABELA 11  
EmR\$

Ações do PNDH 2	Responsabilidade	Unidade	Meta	Código	LOA 2002 (em R\$)
10 Garantir o acesso gratuito e universal ao registro civil de nascimento e ao assento de óbito	PR, MJ	sistema implantado (% de execução física)	30	06663827	744.000,00
12 Apoiar a execução do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP)	MJ	área crítica atendida (unidade)	28	06667805	145.053.652,00
19 Estimular o aperfeiçoamento dos critérios para seleção e para capacitação de policiais e implantar, nas academias de polícia, programas de educação e de formação em direitos humanos, em parceria com entidades não governamentais	MJ	pessoa capacitada (unidade)	21.430	06667795	22.799.700,00

(continua)

(continuação)

Ações do PNDH 2	Responsabilidade	Unidade	Meta	Código	LOA 2002 (em R\$)
23 Apoiar o funcionamento e a modernização de corregedorias estaduais independentes e desvinculadas dos comandos policiais, com vistas à redução de abusos e de erros em operações policiais e na emissão de diretrizes claras aos integrantes das forças policiais em relação à proteção dos direitos humanos	MJ	órgão modernizado (unidade)	6	06665041	286.000,00
32 Incentivar a implantação da polícia ou segurança comunitária e de ações de articulação e de cooperação entre a comunidade e as autoridades públicas com vistas ao desenvolvimento de estratégias locais de segurança pública, o que visa a garantir a proteção da integridade física das pessoas e dos bens da comunidade, bem como o combate à impunidade	MJ	polícia comunitária implantada	35	06667807	117.061.700,00
34 Apoiar a realização de estudos e de pesquisas de vitimização, com referência específica a indicadores de gênero e de raça, o que visa a subsidiar a formulação, a implementação e a avaliação de programas de proteção dos direitos humanos	MJ		2	06663814	50.000,00
36 Implantar e fortalecer sistemas de informação nas áreas de segurança e justiça, como o Infoseg, a fim de permitir o acesso à informação e à integração de dados sobre identidade criminal, mandados de prisão e situação da população carcerária em todas as unidades da Federação	MJ	sistema implantado (% de execução física)	30	06663829	450.000,00
37 Criar bancos de dados sobre a organização e o funcionamento das polícias e sobre o fluxo das ocorrências no sistema de justiça criminal	MJ	sistema mantido (unidade) sistema implantado (% de execução física)	1 25	06664286 06667799	1.607.000,00 4.910.000,00
54 Fortalecer os Institutos Médico-Legais ou de Criminalística mediante a adoção de medidas que assegurem a excelência técnica e a progressiva autonomia deles	MJ, SSPs, SJs	polícia estadual reaparelhada (unidade)	32	06667797	48.815.320,00
60 Estimular a criação de centros integrados de cidadania próximos a comunidades carentes e a periferias que contenham órgãos administrativos para atendimento ao cidadão, delegacias de polícias e varas de juizado especial com representantes do Ministério Público e da Defensoria Pública	MJ, MPAS, STJ, TJs, DPU, DPES	serviço implantado (unidade)	28	06667801	16.235.000,00

Fonte: Secretaria de Estado dos Direitos Humanos – Ministério da Justiça.

# DESENVOLVIMENTO RURAL

## Reforma Agrária

### Conjuntura (2001 a maio de 2002)

Em 2001, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) do Ministério do Desenvolvimento Agrário colocou em prática uma nova estratégia de cadastramento e de seleção de beneficiários do Programa de Reforma Agrária. Trata-se do Programa de Acesso Direto a Terra, o qual possibilita o cadastramento, em agências do Correio, dos interessados em ser incluídos em projetos de assentamentos. Foram cadastradas quase 700 mil pessoas em todo o país, as quais, após uma pré-seleção, devem passar por entrevistas específicas antes de se habilitarem ao assentamento. Esse Programa expressa a intenção do MDA de somente vir a assentar as famílias que estiverem inscritas no chamado “cadastrão” dos Correios, e tem duplo objetivo: por um lado, conhecer a demanda imediata por terra; por outro, esvaziar a pressão social por novos assentamentos. Essa estratégia, de início, foi contestada pelos movimentos sociais, especificamente pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) e pelo Movimento Nacional dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), como uma nova tentativa governamental para esvaziá-los. Entretanto, posteriormente, em diversos municípios, tais entidades não só aderiram ao cadastramento, como o promoveram, mediante a indicação de pessoas para o preenchimento das fichas. No entanto, o processo ainda está sendo visto com muita desconfiança e não teve impacto perceptível sobre os conflitos no campo.

Ainda como parte da estratégia para conter os conflitos agrários, foram estabelecidas pelo Incra normas que permitem excluir do Programa de Reforma Agrária as pessoas que participarem, direta ou indiretamente, “de invasões ou esbulhos de imóveis rurais, inclusive aqueles que estejam em fase de processos administrativos de vistoria ou avaliação para fins de reforma agrária, ou sendo objeto de processos judiciais de desapropriação em vias de emissão de posse ao Incra; bem assim as que participarem de invasões de prédios públicos e de ações de ameaça, seqüestro ou manutenção de servidores públicos em cárcere privado, ou de quaisquer outros atos de violência”. A exclusão e a eliminação sumária do Programa de Reforma Agrária serão aplicadas, inclusive, a “**atuais beneficiários de lotes em Projetos de Assentamento e de Colonização do Incra e aos pretendentes inscritos e cadastrados para seleção de candidatos ao acesso a terra.**” (Portaria nº 101, de 22 de fevereiro de 2001). Além disso, também ficou proibida por dois anos a realização de vistoria e de avaliação em imóveis rurais que venham a ser invadidos ou objeto de esbulho possessório, tempo esse que será contado em dobro em caso de reincidência.

Apesar de esses dispositivos já terem sido aplicados, com a interrupção das vistorias de imóveis invadidos e com a exclusão de diversas pessoas – inclusive das já assentadas –, os

movimentos sociais, especialmente o MST, insistem em considerar as ocupações de terras um instrumento legal e adequado para diminuir a concentração fundiária, acabando assim com os latifúndios.

Os conflitos agrários continuam a marcar presença no campo brasileiro. Dados coletados pela Comissão Pastoral da Terra (CPT) mostram que, nos últimos três anos, diminuiu o número de pessoas envolvidas em conflitos, embora esse número ainda seja elevado (mais de 500 mil), e o de hectares disputados em conflitos. Em contrapartida aumentou o número de assassinatos motivados por disputas por terra. Esse quadro indica a atualidade e a necessidade da presença do Estado no campo, seja como mediador dos conflitos, seja como executor de ações concretas que possam acelerar e, por fim, concluir o processo de reforma agrária.

TABELA 12  
**Conflitos no Campo - 1991/2001**

	1999	2000	2001 <sup>1</sup>
Nº de Conflitos	983	660	965
Assassinatos	27	21	30
Pessoas Envolvidas	706.361	556.030	546.326
Hectares Conflitivos	3.683.020	1.864.002	1.534.198

Fonte: CPT Nacional, maio de 2002.  
Nota: <sup>1</sup> Dados Parciais.

Um dos resultados mais problemáticos do Programa de Reforma Agrária está nos altos níveis de desistência e de abandono dos lotes. Pesquisa recente realizada em projetos criados entre 1985 e 1995<sup>53</sup> mostra que, nos assentamentos que resultaram de pressão dos movimentos sociais, a taxa de evasão é de 21%; naqueles criados por iniciativa do Incra, essa taxa é de mais de 35%. Ou seja, os assentamentos resultantes da ação dos interessados possuem maior efetividade em termos de taxa de permanência. A mesma pesquisa aponta uma série de dificuldades enfrentadas pelas assentados em todo o país por conta ou da fragilidade ou da inexistência de infra-estrutura social e econômica. São poucos os projetos que contam com estradas e transporte público satisfatórios, e também são poucos os que dispõem de energia elétrica e de serviços de educação e de saúde adequados. Em algumas áreas, a incidência de malária tem sido alarmante, o que obrigou o MDA, em conjunto com o Ministério da Saúde, a baixar uma portaria conjunta que proíbe a criação de projetos de assentamento em áreas sem atestado de aptidão sanitária como parte do esforço de eliminar os focos de malária.

Ao mesmo tempo, outro assunto notório na conjuntura agrária recente é o debate público em torno dos números relativos aos assentamentos que teriam sido efetivamente realizados nos últimos anos. As controvérsias presentes em 2000 se repetem em 2001, pois os dados da Coordenação Geral de Monitoramento e Controle (CGMC) da Superintendência de Desenvolvimento Agrário (SDA) do Incra ficam aquém de outros dados divulgados pelo próprio MDA, especificamente no seu “Balanço da Reforma Agrária e da Agricultura Familiar 2001”.<sup>54</sup> Segundo esse documento, teriam sido criados em 2001, 539 projetos e assentadas 102.449 famílias, das quais 18.972 esperavam a conclusão dos respectivos pro-

53. Regina Bruno, Leonilde Medeiros, e Carlos Guanziroli “Percentuais e Causas das Evasões nos Assentamentos Rurais”. v. 9. Convênio Incra/FAO. Brasília, 2001.

54. Fonte: [www.incra.gov.br](http://www.incra.gov.br), em fevereiro de 2002.

cessos de assentamento. No entanto, os dados da CGMC/SDA/do Incra apontam a criação de 590 projetos que beneficiam 37.831 famílias. Enquanto a primeira fonte informa terem sido agregados ao Programa de Reforma Agrária 1.697.043 hectares, a segunda informa a incorporação de 1.791.112 hectares. Ou seja, em uma área menor, teriam sido assentadas quase o triplo de famílias. Enquanto que, segundo dados do Incra, a área média destinada para cada família é de 47,35 hectares; pelo “Balanço”, para cada família assentada caberiam 16,56 ha, o que estaria contribuindo para a minifundização e para a inviabilização desses assentados.

Os dados da CGMC (ver tabelas 7.1 e 7.2 do Anexo Estatístico) revelam que das 37.831 vagas ou lotes para assentamento de trabalhadores rurais sem terra criados em 2001, a maior parte, cerca de 33%, localiza-se na região Nordeste. Por outro lado, as regiões Norte e Centro-Oeste, de ocupação mais recente, concentraram pouco menos de 31% dos projetos criados, mas ficaram com 75,6% da área reformada e com 52,9% das vagas criadas nesse ano. Os projetos criados nessas duas regiões são os de áreas médias mais elevadas – 75,1 ha, e 58,8 ha, respectivamente -, bastante superiores às áreas médias observadas nos projetos criados nas demais regiões: 16,9 ha no Sul; 23,7 ha no Nordeste e 43,7 ha no Sudeste. Na região Sul as dificuldades para a obtenção de terras via desapropriação são crescentes: é difícil localizar imóveis improdutivos e com área superior a quinze módulos rurais. Além disso, é importante registrar o significativo aumento da área média dos lotes criados na região Sudeste, área essa que em anos anteriores nunca superou 40 hectares. Esse acréscimo poderá significar maiores oportunidades de desenvolvimento sustentável dos novos lotes em vista da implementação das demais ações que configuram o Programa de Reforma Agrária.

Esses dados não incluem os assentamentos que podem ter ocorrido por conta do Banco da Terra, mesmo porque existem dados apenas relativos às liberações de recursos desse Programa, sem qualquer certeza quanto à aplicação dos montantes repassados às entidades – governos estaduais e associações de municípios - encarregadas de sua operacionalização, não havendo registro do número de famílias beneficiadas. Contudo, tais dados incluem os assentamentos realizados por conta do Programa Cédula da Terra.

Para dirimir as dúvidas sobre o número real de famílias assentadas, o Incra se propôs a desenvolver, ainda em 2002, um novo Censo dos Assentamentos, o qual deverá contabilizar as famílias assentadas e as condições de cada projeto, o que visa a levantar as carências a serem superadas para que tais famílias sejam emancipadas.

Os números contraditórios da reforma agrária podem ser explicados, segundo o MDA, por conta do conceito utilizado para “família assentada”. Anteriormente, eram incluídas nessa categoria as famílias que, após terem sido selecionadas, já tinham a posse do respectivo lote de terra; agora, consideram-se as famílias como assentadas desde o momento de sua seleção, mesmo sem terem tomado posse de um lote de terra. Também tem havido desencontros quanto aos conceitos “famílias assentadas” e “capacidade de assentamento dos projetos criados e dos projetos em fase de criação”. Para resolver essa questão, o MDA expediu uma portaria em que estabelece novas denominações e conceitos para assentamentos e assentados.<sup>55</sup> Com isso, pretende estabelecer um referencial único para “as publicações, os informes, os balanços anuais e qualquer ação de divulgação oficial do ministério”. Doravante passam a prevalecer as seguintes definições ou entendimentos:

55. Portaria MDA/nº 80, de 24 de abril de 2002 (Publicação: D.O.U. de 25/4/2002, seção 1, p. 127).

1) **Assentamento** – É a unidade territorial obtida pelo Programa de Reforma Agrária do governo federal, ou em parceria com estados ou com municípios, mediante desapropriação, arrecadação de terras públicas, aquisição direta, doação, reversão ao patrimônio público, ou por financiamento de créditos fundiários, para receber, em suas várias etapas, indivíduos selecionados pelos programas de acesso a terra.

2) **Assentado** - É o candidato inscrito que, após ter sido entrevistado, foi selecionado para ingresso no Programa de Reforma Agrária, sendo-lhe concedido o direito ao uso de terra identificada, incorporada ou em processo de incorporação ao Programa.

Na verdade, esses conceitos já vinham sendo utilizados. Sabe-se, com certeza, que vários projetos dados como criados e em fase de “**consolidação**”, ainda não teriam existência de fato, e constituíam terras obtidas, com capacidade de lotação (nº de lotes) estimada e ainda em fase de implantação.

A Contag já anunciou que entrará com uma representação no Ministério Público contra essa portaria a fim de que seja avaliada a legalidade dessa medida, a qual sacramenta o entendimento segundo o qual terrenos vazios já seriam assentamentos e pessoas selecionadas seriam contabilizadas como se já estivessem assentadas.

A observação dos dados relativos aos projetos de reforma agrária em execução no fim de 2001 mostra um quadro preocupante dado o acúmulo de projetos ainda em fase de implantação: 91,5% dos projetos, os quais congregam 77,8% das famílias ou das vagas criadas, e somam área maior que 19,5 milhões de hectares (ver tabela 7.3 do Anexo Estatístico).

Poucos projetos (e famílias) ingressaram em 2002 com condições de vir a serem emancipados até o fim do ano: menos de 10% dos projetos, cerca de 22% das famílias. Ou seja, poucos tinham em dezembro último ultrapassado a fase de implantação e ingressado nas fases subseqüentes de “consolidação” e de “emancipação”.<sup>56</sup> Isso significa que a maior parte dos projetos criados ainda não recebeu os recursos necessários, seja para implantação de atividades produtivas, seja para provimento da infra-estrutura mínima necessária. Nessa fase, a maioria sequer teve os respectivos Projetos de Desenvolvimento de Assentamentos (PDA's) formulados, o que constitui pré-condição para que os assentados recebam os recursos. Contudo, deve-se levar em conta que quase a metade desses projetos é de criação recente: 46% foram criados a partir de 1999, como mostra a tabela 13.

Mais significativo – como mostra a tabela 13 – é o número de projetos criados até dezembro de 1998 e ainda em fase inicial de execução (mais da metade) e de famílias que estão esperando há, pelo menos, três anos a superação dessa etapa: mais de 300 mil.

---

56. A Portaria MDA nº 80, de 24/4/2002 (ver Anexo - Acompanhamento da Legislação em Políticas Sociais), estabeleceu novos critérios e fases a serem seguidos pelos assentados, quais sejam: (1) Pré-Projeto de Assentamento; (2) Assentamento em Criação; (3) Assentamento Criado; (4) Assentamento em Instalação; (5) Assentamento em Estruturação; (6) Assentamento em Consolidação; (7) Assentamento Consolidado. As fases de 1 a 3 correspondem aos processos de obtenção das terras, de cadastramento e de seleção dos beneficiários. Na fase 4 tem início o assentamento propriamente dito: as famílias selecionadas começam a tomar posse de seus lotes, devem ter acesso imediato aos créditos de apoio e devem ter seus respectivos Planos de Desenvolvimento (PDA) elaborados. Na fase 5 deve ser implantada a infra-estrutura básica: abastecimento de água; eletrificação rural, estradas vicinais e edificação de moradias. Já na fase 6 os assentados já devem estar instalados e produzindo, devem dispor da infra-estrutura básica, ter esgotado os financiamentos do Pronaf-A; seus lotes devem estar em processo de titulação definitiva e em condições de passar para as outras linhas de financiamento do Pronaf (linhas C ou D). Finalmente, um projeto na fase 7, ou consolidado, é o que possua mais da metade das famílias já tituladas, e em fase de transferência de áreas ou imóveis remanescentes ao município ou estado (núcleos urbanos, etc.).



TABELA 13

**Projetos em Fase de Implantação em Dez./2001**

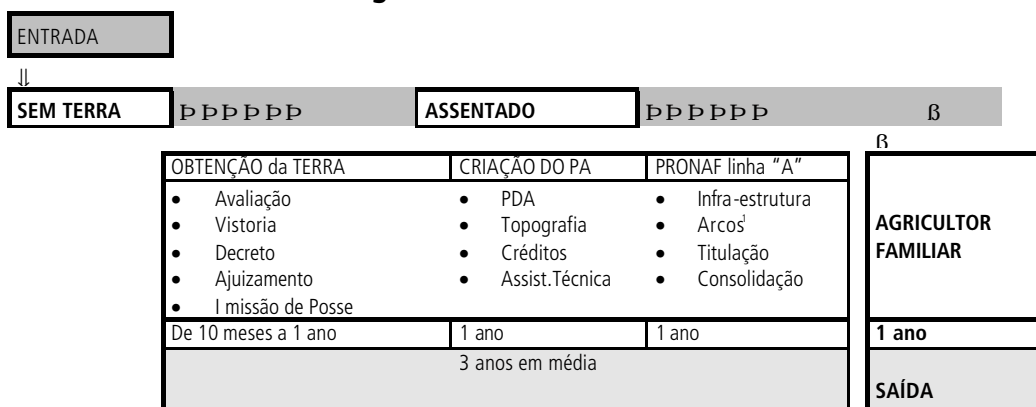
Data de Criação	Projetos		Famílias <sup>1</sup>	
	N <sup>a</sup>	(%)	N <sup>a</sup>	(%)
Até 1994	196	4,5	36.798	8,4
1995 a 1998	2.183	49,7	267.916	61,2
1999 a 2001	2.015	45,9	133.214	30,4
Total	4.394	100,0	437.928	100,0

Fonte: CGMC/DAS/Incrá/MDA. 05 de março de 2002.

Nota: <sup>1</sup> Famílias assentadas: corresponde à capacidade de assentamento, ou seja, ao número de vagas criadas.

Esses dados mostram uma situação preocupante mesmo para os projetos criados a partir de 1999. De acordo com o Incra/MDA,<sup>57</sup> a partir de sua criação, cada projeto de assentamento deveria estar 'pronto' ou emancipado em três anos, como mostra o gráfico 4.

GRÁFICO 4

**Processo de Reforma Agrária**

Fonte: Balanço da Reforma Agrária e da Agricultura Familiar 2001 extraído de [www.incra.gov.br](http://www.incra.gov.br) em 14 de fevereiro de 2002.

Nota: <sup>1</sup> Arcos: Agências Regionais de Comercialização que têm como objetivo central apoiar a produção e a comercialização de agricultores familiares.

Uma parte dos projetos em execução é herança do passado: são 17 projetos de colonização, os quais ocupam uma área de mais de dez milhões de hectares e devem abrigar 48.028 famílias, todos de criação anterior a 1985.

**Os Programas e sua Execução Orçamentário-Financeira em 2001**

Os programas relativos à Organização Agrária, de responsabilidade do MDA, tiveram, em 2001, um índice de execução orçamentária maior que em anos anteriores. Quase todos apresentaram índices superiores a 90%, exceto o Programa Educação de Jovens e Adultos (Pronera), o qual liquidou apenas 40,8% dos recursos programados, e o Novo Mundo Rural: Assentamento de Trabalhadores Rurais, cujo nível de execução foi de 79,1%. Esses dois programas tiveram suas dotações reduzidas para 2002. O primeiro apresentou uma redução de cerca de 48% e passou a ter uma disponibilidade inicial em valores mais próximos ao nível de execução de 2001; e o segundo teve uma redução de quase 6%. Todos os demais programas tiveram suas dotações iniciais ampliadas (ver tabela 1.1 do Anexo Estatístico).

57. Conforme consta do documento "Balanço da Reforma Agrária e da Agricultura Familiar 2001". Brasília: MDA, 2002.

Quanto aos principais programas finalísticos do Incra/MDA, observam-se os resultados a seguir descritos.

## **1 Novo Mundo Rural: Assentamentos de Trabalhadores Rurais<sup>58</sup>**

Esse Programa é formado por um conjunto de doze ações (projetos ou atividades), das quais apenas três concentram cerca de 95% dos recursos que lhe foram destinados em 2001 e dos recursos programados para 2002 (ver tabela 1.1 do Anexo Estatístico).

Em primeiro lugar, está a ação Obtenção de Terra a qual detém 43% dos recursos desse Programa. Tal ação teve, em 2001, uma dotação de R\$ 365 milhões, dos quais foram liquidados cerca de R\$ 227 milhões, ou seja, apenas 62% do total autorizado. Esse baixo desempenho compromete o Programa de Reforma Agrária no que ele tem de mais fundamental – a obtenção de terras para novos assentamentos –, além de fortalecer os que argumentam que o Incra está abandonando os procedimentos clássicos da reforma agrária para concentrar-se no que vem sendo chamado de “reforma agrária de mercado”, ou seja, substituição do mecanismo de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária pela compra direta da terra pelos próprios interessados.

Assim a ação Concessão de Crédito para Aquisição de Imóveis Rurais – Banco da Terra, contemplada com cerca de 30% dos recursos alocados no Programa, conseguiu liquidar 88% dos R\$ 268,4 milhões disponibilizados. Em terceiro lugar, aparece a ação Concessão de Crédito-Instalação às Famílias Assentadas com R\$ 175,5 milhões autorizados, dos quais 97% foram liquidados.

Por meio da ação Concessão de Crédito-Instalação às Famílias Assentadas, o Incra repassa a cada família assentada um valor de até R\$ 1.400,00 (um mil e quatrocentos reais) para a aquisição de insumos e de ferramentas necessários ao início da atividade produtiva; e mais um valor de até R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais) para a aquisição de materiais de construção. Foram assim gastos R\$ 170,2 milhões e atendidas 59.965 famílias. A implementação dessa ação conta com apoio da Caixa Econômica Federal (CEF), a qual, autorizada pelo Conselho Curador do FGTS, financiou moradias rurais a assentados da reforma agrária.

Para a titulação de 55.411 parcelas de beneficiários do Programa de Reforma Agrária, foram gastos R\$ 3,02 milhões. Esse resultado – que superou em 10% a meta prevista – expressa a redução nos custos das vistorias para titulação que, em 2001, foram realizados basicamente em projetos de grande porte.

A ação Concessão de Crédito para Aquisição de Imóveis Rurais - Banco da Terra financiou a aquisição de 274.964 hectares de terra, o que significou a dotação de uma área média de 21,2 hectares por família beneficiada e um dispêndio de R\$ 236,86 milhões.

## **2 Novo Mundo Rural: Consolidação de Assentamentos Rurais**

O Programa conseguiu liquidar 93% dos recursos autorizados, os quais foram predominantemente direcionados para o provimento de infra-estrutura básica aos diversos tipos de assentamentos de trabalhadores rurais (88,7% do total liquidado). Os Projetos de Assentamento (PA's) consumiram 33% dos recursos; o Combate à Pobreza Rural, 29,1%; os

58. Parte dos dados aqui apresentados foi obtida no documento “Avaliação PPA 2000 – 2003/Avaliação 2001. Relatório do Gerente”. Fonte: [www.sigplan.gov.br](http://www.sigplan.gov.br).

originados pelo Banco da Terra, 20,5%; e os do Programa Cédula da Terra (PCT), 6,1% (ver tabela 1.1 do Anexo Estatístico). A distribuição dos gastos, a qual, à primeira vista, poderia estar privilegiando os PA's, na verdade está mais fortemente direcionada aos demais tipos de projetos, haja vista a menor participação que eles têm no conjunto de assentamentos, como mostra a tabela 14.

TABELA 14  
**Projetos criados de 1999 a 2000 e em execução em Dez./2001<sup>1</sup>**

Tipo de Projeto	Nº de Projetos	Nº de Famílias	Área	Projetos%	Famílias%	% Área
PA - Projeto de Assentamento	1.411	122.361	5.468.579,51	70,0	91,9	86,8
PAE - Projeto Agroextrativista	6	1.023	605.686,22	0,3	0,8	9,6
PCA - Projeto Casulo	50	2.356	11.443,63	2,5	1,8	0,2
Subtotal (=PA's)	1.467	125.740	6.085.709,36	72,80	94,50	96,60
PCT - Projeto Cédula da Terra	548	7.474	212.284,67	27,2	5,6	3,4
Total	2.015	133.214	6.297.994,03	100,0	100,0	100,0

Fonte: CGMC/DAS/Incrá/MDA. 05 de março de 2002.

Fonte: <sup>1</sup>Não se dispõe do número de assentamentos realizados via Banco da Terra. O MDA estima em mil famílias/2001.

Embora tenham sido aplicados quase integralmente os recursos autorizados, algumas ações ainda enfrentam dificuldades para ter maior efetividade.<sup>59</sup>

A ação Investimento em Infra-Estrutura Básica para Assentamentos Rurais, a qual vem sendo implementada de forma descentralizada por meio de convênios estabelecidos pelo Incra com os municípios e com a interveniência da Caixa Econômica Federal (CEF), enfrenta problemas em razão da situação de inadimplência de muitas prefeituras municipais que, por sua vez, ficam impedidas de receber recursos do governo federal sem que tenham sua situação fiscal regularizada. Os convênios, apesar de já terem sido negociados e de seus recursos terem sido inscritos em Restos a Pagar, estão com sérios riscos de não serem executados.

A ação Implantação de Infra-Estrutura Básica em Assentamentos Rurais – Combate à Pobreza Rural – conta com recursos provenientes de empréstimo internacional, e sua regularização ocorreu apenas no fim de 2001. Os convênios para sua execução já foram firmados e os recursos inscritos em Restos a Pagar deverão ser aplicados ao longo de 2002.

Os recursos destinados para a ação Concessão de Crédito para Implantação de Infra-Estrutura Básica – Banco da Terra, integralmente liquidados, financiaram o acesso à energia elétrica, à água para consumo humano e a estradas para escoamento da produção dos assentados.

O Incra/MDA está ultimando as providências para a transferência do Complexo Industrial Pacal para o governo do estado do Pará, o qual demonstra interesse em promover os investimentos necessários para a sua viabilização.

59. Dados obtidos no documento "Avaliação PPA 2000 – 2003/Avaliação 2001. Relatório do Gerente".

Fonte: [www.sigplan.gov.br](http://www.sigplan.gov.br).

### 3 Emancipação de Assentamentos Rurais<sup>60</sup>

Esse programa tem como objetivo promover a emancipação dos projetos de assentamento criados até 1998. Como visto, existe um estoque considerável de projetos criados no período de referência ainda sem as condições necessárias para serem emancipados: são 304.714 famílias distribuídas por 2.379 projetos (posição de dezembro de 2001).

Em 2001, a ação Concessão de Crédito-Instalação às Famílias Assentadas em Projetos Criados até 1998 deteve 53% dos recursos aplicados pelo Programa e seu nível de execução elevou-se com a aplicação de R\$ 59,4 milhões em projetos na fase de implantação, sobretudo para a aquisição de materiais de construção da moradia e para o pagamento de mão-de-obra especializada. A parceria com a CEF possibilitou o financiamento de um maior número de beneficiários: 35.366 famílias (em média, portanto, cada família recebeu cerca de R\$ 1.682,00).

Para que o projeto de assentamento tenha condições de emancipação, pelo menos 50% de seus lotes devem estar devidamente titulados. Como pré-requisito da titulação o imóvel precisa estar matriculado em nome do Incra ou da União. Os imóveis obtidos por meio de desapropriação somente podem ser matriculados em nome do Incra após a ação judicial específica ter ‘transitado em julgado’ e, como são muitos os projetos em tramitação na Justiça, isso também contribui para retardar a emancipação dos assentamentos.

Por meio da ação Assistência Técnica e Capacitação de Famílias Assentadas em Projetos Criados até 1998 foram atendidas apenas 26.260 famílias de assentados, o que constiu num requisito para que essas pudessem acessar o crédito do Pronaf-A. Esse baixo desempenho se deve, em grande parte, às dificuldades de serem firmados convênios com estados e com municípios em razão da inadimplência ou de problemas para o provimento das contrapartidas necessárias.

A implantação da ação Infra-Estrutura Complementar para Emancipação de Assentamentos Rurais Criados até 1998 ocorreu de forma descentralizada, mediante convênios com prefeituras municipais e, basicamente, foi direcionada para: abertura ou conservação de estradas de acesso e para o escoamento da produção das famílias assentadas; abastecimento de água para consumo humano; e implantação de rede tronco de energia elétrica.

A elaboração de Planos de Desenvolvimento dos Assentamentos Rurais Criados até 1998 priorizou as famílias que ainda não tinham acessado o crédito rural (Procerá/Pronaf -A), e tais planos atenderam 9.911 famílias.

Por conta da ação Topografia em Áreas de Assentamentos Rurais Criados até 1998 foram realizados serviços de demarcação topográfica em projetos priorizados para emancipação, o que beneficiou 16.964 famílias.

### 4 Cédula da Terra / Banco da Terra

O Banco da Terra (BT) havia disponibilizado até maio de 2002 quase R\$ 680,0 milhões por meio de convênios estabelecidos com governos estaduais e com associações de municípios. O MDA estima que, após serem aplicados, esses recursos deverão possibilitar a

60. Dados obtidos no documento “Avaliação PPA 2000 – 2003/Avaliação 2001. Relatório do Gerente”.  
Fonte: [www.sigplan.gov.br](http://www.sigplan.gov.br).

compra de terras para 37.988 famílias. Os estados da região Sul – Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul – foram os que receberam os maiores volumes de recursos até agora (ver tabela 7.4 do Anexo Estatístico).

## **Pronaf-Crédito**

### **Conjuntura**

A questão da agricultura familiar no último ano centrou-se, como de costume, na política de crédito rural com o anúncio do Plano Safra 2001/2002 e com a renegociação das dívidas dos assentados e dos agricultores familiares. Ainda que as demandas do movimento sindical rural, consubstanciadas no Grito da Terra, sejam muito mais abrangentes, observa-se uma concentração na questão do crédito. Concretamente, na pauta de dezoito páginas de 2002 do Grito da Terra, seis são relativas à política agrícola e, dessas, três restringem-se ao crédito rural. Políticas Sociais, Reforma Agrária, Combate à Violência e Meio Ambiente são os outros assuntos tratados, verificando-se uma grande preocupação com a seguridade social.

### **Pronaf – estrutura e história**

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), foi criado em 1995 como uma estratégia de fortalecimento da agricultura familiar, e de promoção do desenvolvimento rural. Para tanto, estabeleceu as seguintes linhas de atuação:

- a) financiamento da produção – Pronaf-C (custeio e investimento);
- b) financiamento de infra-estrutura e serviços municipais (Pronaf-M);
- c) capacitação e profissionalização; e
- d) negociação de políticas públicas com órgãos setoriais.

Em 1999 foi incorporado ao Pronaf-C o Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (Procera), ou seja, à linha de financiamento da produção foram agregados tanto os assentados que ainda não tinham atingido os limites de financiamento fixados pelo Procera quanto os novos beneficiários, sejam eles do Programa de Reforma Agrária, sejam eles dos novos programas de crédito fundiário (Programa Cédula da Terra e Banco da Terra).

Além da incorporação do Procera ao Pronaf, os demais beneficiários foram discriminados em três categorias segundo o nível de renda bruta anual. Deve-se notar que, anteriormente, já havia sido estabelecida linha específica de financiamento para produtores menos capitalizados. Resultaram disso quatro grupos de beneficiários do Pronaf, e, como foram alterados recentemente os limites de renda, os grupos de beneficiários do crédito do Pronaf ficaram assim discriminados:

- Grupo A – assentados da reforma agrária;
- Grupo B – miniagricultor familiar, até então excluído das linhas de financiamento, cuja renda bruta anual é de até R\$ 1.500,00, e o qual não utiliza qualquer tipo de mão-de-obra não familiar;
- Grupo C – agricultor familiar cuja renda bruta anual fica entre R\$ 1.500,00 e R\$ 10.000,00, e o qual pode utilizar mão-de-obra de empregados temporários; e
- Grupo D – agricultor familiar cuja renda bruta fica entre R\$ 10.000,00 e R\$ 30.000,00, e o qual pode dispor de até dois empregados permanentes.

(continua)

(continuação)

Essa segmentação das linhas de crédito deu continuidade a práticas anteriores, como a que contemplava o grupo C com o chamado “Pronafinho”, instituído em 1997 com taxas de juros menores, além da possibilidade de rebate sobre o montante emprestado entre 15% e 40%. Também foram criadas outras linhas: o Pronaf-Crédito Rotativo, o qual apresenta facilidades burocráticas, o Pronaf-Agroindústria, o Pronaf Agregar e o Pronaf-Integrado Coletivo. Estas últimas destinam-se à melhoria da qualidade do produto e ao investimento em atividades não agrícolas, tais como o artesanato e o turismo rural.

As regras para o Pronaf-Crédito na safra 2001/2002 seguem, grosso modo, aquelas definidas para a safra passada. Efetivamente, as taxas de juros (encargos) e seus respectivos rebates para a adimplência foram preservados. Os limites de financiamento para os grupos A (assentados), C e D foram alterados, e, no caso desses dois últimos grupos, os valores de renda bruta anual que os enquadram foram majorados. Foram também desconsiderados os benefícios previdenciários no cálculo da renda bruta anual para fins de enquadramento nos grupos B, C e D. Por outro lado, passa-se a considerar como parte da renda do estabelecimento os ganhos provenientes de atividades não agrícolas, reconhecendo a importância da pluriatividade no segmento familiar.

De modo mais explícito, para os assentados, o crédito de investimento destinado à estruturação inicial das unidades produtivas passou de R\$ 9.500,00 para R\$ 12.000,00. Foi também permitida a concessão de uma segunda operação que complementasse o novo teto do financiamento para aqueles assentados já beneficiados com esse empréstimo. Para tanto, a primeira operação do beneficiário deve ocorrer em situação de normalidade e este precisa tê-la contratado no prazo de até três anos, além de, evidentemente, o projeto apresentar capacidade de pagamento. Como bem apontam analistas ligados ao tema, a ampliação do teto é positiva, mas as principais dificuldades por que passam os assentados no âmbito do crédito relacionam-se, por um lado, ao fato de a liberação dos recursos sempre se fazer em épocas inoportunas e, por outro, à precariedade da assistência técnica disponível. (ver Boletim do Departamento de Estudos Sócio-Econômicos Rurais (Deser) nº 121, Curitiba, setembro de 2001 e Relatórios da Pesquisa da Rede-Ipea “Financiamento da Agricultura Familiar: uma avaliação do Pronaf-C”).

O enquadramento dos agricultores nos grupos C e D foi alterado, como já se apontou, pela majoração dos limites de renda bruta anual, os quais passaram, respectivamente, de R\$8.500,00 para R\$10.000,00 e de R\$27.500,00 para R\$30.000,00. O aumento dos limites de financiamento a esses dois grupos foi concedido para casos particulares. No caso do grupo C, o teto dos financiamentos de custeio e de investimento teve uma elevação de 50%, ou seja, tais financiamentos são de R\$3.000,00 e de R\$ 6.000,00, respectivamente, desde que dirigidos à bovinocultura de leite, à fruticultura, à olericultura, à produção agroecológica e a projetos que contem com jovens técnicos agrícolas na família. No grupo D, a elevação do teto foi de 20% e se restringiu aos créditos de investimento para as famílias que contam com jovens técnicos agrícolas.

Cabe destacar três outras alterações: (i) elevação dos prazos de carência das linhas de créditos – investimento dos grupos A, C e D, integrado coletivo e Agregar (ver box) – de três anos para cinco anos; (ii) os créditos de custeio e de investimento para o grupo C destinados à produção de fumo, lastreados em recursos das exigibilidades, não geram direitos aos reba-

tes. No entanto, esses agricultores podem se utilizar de recursos equalizados e dos rebates quando estes forem aplicados em outras atividades; *(iii)* fica eliminada a obrigatoriedade de adesão ao Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) ou a outras formas de proteção de risco.<sup>61</sup>

Em 24 de maio último foi promulgada a Lei nº 10.464, a qual repactuou e alongou as dívidas dos assentados, com empréstimos tomados sob a égide do Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (Procerá). Essa lei resulta de conversão de medida provisória<sup>62</sup> e dando tratamento, também, às dívidas dos agricultores familiares no âmbito do Pronaf que, por sua vez, ainda não haviam sido contempladas por resolução do Banco Central.<sup>63</sup> Quanto aos assentados, o tratamento dado às suas dívidas é altamente favorável. Concretamente, os mutuários em situação de inadimplência terão um rebate de 70% sobre suas dívidas, quinze anos para pagá-las, taxa de juros de 1,15% a.a. – igual à praticada para o grupo A –, e vencimento da primeira parcela em 30 de junho de 2003. Aqueles que se encontram com parcelas vencidas a partir de 2001 terão tratamento igual ao dispensado aos adimplentes. Por último, os assentados com obrigações vencidas em anos anteriores a 2001 deverão, para ter direito à repactuação, pagar 10% das prestações vencidas – sem encargos de inadimplência – ou pagá-las, aplicando-se a 90% do montante em débito o bônus de 70% de desoneração.

Observa-se que a repactuação das dívidas do Pronaf já havia ocorrido, como já se apontou, em agosto de 2000, para os empréstimos concedidos entre 1995 e 1997. Agora decidiu-se dar tratamento aos financiamentos de investimento efetivados entre 1998 e 2000 e formalizados desde a safra passada, submetendo-os às regras – encargos – atuais. Assim, os financiamentos de investimento efetuados entre 1995 e 1997 pelos agricultores terão juros de 3% a.a., desconto de 8,8% no saldo devedor, além de bônus de inadimplência de 30%. Já os financiamentos efetuados entre 1998 e 2000 não contarão com o bônus de inadimplência. Assim, no que diz respeito à renegociação das dívidas dos assentados e dos agricultores familiares, a novidade, de fato, foi a solução dada ao histórico problema do passivo no Procerá. Sem dúvida, as bases da repactuação significam quase o perdão das dívidas. Portanto, cabe indagar, por um lado, se o valor a ser efetivamente amortizado é compensado pelos custos administrativos decorrentes dessa renegociação e, por outro, se isso não pode fazer com que os assentados e agricultores familiares sejam associados, pela opinião pública, aos agricultores patronais no que se refere à benevolência com que suas dívidas são tratadas. Ou seja, não serão bastante elevados os custos econômicos e políticos de tal medida? É evidente que os custos que dessa repactuação para o Tesouro situam-se ao redor de R\$ 1 bilhão, enquanto que, para os grandes proprietários, esse valor ultrapassa R\$ 30 bilhões.

Pela segunda safra consecutiva foram anunciados recursos da ordem de R\$ 4 bilhões para os empréstimos do Pronaf ver (ver tabela 15). No entanto, têm sido aplicados somente valores que se situam entre um meio e dois terços dos recursos anunciados, sendo que, na atual safra (2001/2002), até abril, a utilização dos recursos atingiu tão-somente 40%. No entanto, vale citar que, no segundo semestre de 2001, foram aplicados pouco menos de

61. Encontra-se no quadro o detalhamento dos limites de financiamento dos encargos e dos prazos para cada uma das linhas do Pronaf-Crédito, segundo o Plano Safra 2001/2002.

62. Medida Provisória nº 24 de janeiro de 2002.

63. Resolução Bacen nº 2.765, de 10 de agosto de 2000.

R\$ 1,5 bilhão, montante similar ao empregado no mesmo semestre de 2000. Assim, espera-se que na atual safra o grau de utilização continue no mesmo patamar das duas safras anteriores. Quais as razões dessa baixa utilização dos recursos e por que são anunciados recursos que não estão de fato totalmente disponíveis?

As principais causas apontadas para a baixa utilização dos recursos disponibilizados referem-se aos obstáculos na concessão de empréstimos lastreados pelos fundos constitucionais e aos entraves bancários na realização dos financiamentos de investimento. Quanto ao primeiro, a precariedade da assistência técnica nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste impede que a concessão dos financiamentos ocorra, uma vez que os empréstimos custeados por essas fontes só podem ser concedidos com a prestação desses serviços. Não se pode esquecer também a insuficiência da rede bancária nessas regiões, apesar dos esforços do Banco do Nordeste.<sup>64</sup> Além disso, nessas regiões, a organização dos agricultores familiares é bastante frágil, não existindo, portanto, canais de pressão para a efetivação da demanda por crédito.

Os entraves bancários aos financiamentos de investimento consubstanciam-se, por um lado, no maior risco bancário que as diretrizes do Bacen e o Acordo da Basiléia imprimem a esses empréstimos. Segundo o Acordo da Basiléia, uma empresa bancária não deve ter mais que 11% de seu capital aplicado nas linhas de crédito consideradas de alto risco. Assim, os financiamentos só são concedidos para os grupos C e D quando estes apresentam níveis de organização, projetos de aplicação e capacidade de pagamento muito além do que se observa na média dos agricultores enquadrados nesses mesmos grupos. Ademais, o Banco do Brasil – principal operador do crédito rural no Brasil –, além de contar com passivos nessa carteira, apresenta limites estreitos a novos empréstimos. Outro fator que dificulta essa ampliação da concessão dos empréstimos de investimento é a intermediação do BNDES no repasse do FAT para essa modalidade de financiamento. Tal intermediação implica a cobrança de 1% sobre o montante repassado, o que diminui substancialmente os “ganhos” dos agentes financeiros, de modo particular, os do Banco do Brasil.

Verifica-se nos dados da tabela 15 um comportamento promissor dos financiamentos de custeio e de investimento do grupo C, os quais, entre as safras 1999/2000 e 2000/2001, cresceram, respectivamente, 26% e 140%. De outra parte, nota-se uma estagnação nos empréstimos de custeio do grupo D – devem se somar os financiamentos da exigibilidade aos de custeio D – e uma queda de aproximadamente um quarto nos empréstimos nos destinados ao investimento. Outro fato importante refere-se ao comportamento dos empréstimos para o grupo A (assentados) na safra passada (2000/2001), os quais tiveram uma *performance* muito aquém da verificada na safra 1999/2000. Isso foge das expectativas, uma vez que, para esses financiamentos, os agentes financeiros não incorrem em nenhum risco, sendo estes cobertos ou na totalidade pelo Tesouro ou pelos Fundos Constitucionais. Outro grupo-linha com baixo uso dos recursos, o dos agricultores-assentados (A/C), merece uma avaliação, e pode-se creditar essa dificuldade aos entraves bancários na concessão de financiamentos.

---

64. “É verdade que ... o Banco do Nordeste do Brasil consagrou esforços à formação de monitores de crédito.[...] o trabalho de formação dos monitores do BNB não parece ter sido suficiente para ampliar a participação das regiões por ele atingidas na tomada de empréstimos do Pronaf”. (Gilson A. Bittencourt, e Ricardo Abramovay. **Inovações institucionais no financiamento à agricultura familiar: o Sistema Cresol**. Trabalho apresentado no Seminário Interno “Dilemas e Perspectivas para o Desenvolvimento Regional no Brasil, com ênfase no Agrícola e Rural na Primeira Década do Século XXI”, Santiago do Chile, FAO, 11-13 de dezembro de 2001.



TABELA 15

### Recursos Disponibilizados e Aplicados nas Operações de Crédito do Pronaf, segundo Modalidades e Grupos de Beneficiários – Safras 1999/2000, 2000/2001 e 2001/2002

Anos, Safras – Modalidade e Grupos	Safr 1999/2000			Safr 2000/2001			Safr 2001/2002	Variação 2002/01-2001/00	
	Disponibilizado	Aplicado	Uso (%)	Disponibilizado	Aplicado	Uso (%)	Disponibilizado		
Exigibilidades <sup>1</sup>		208,03		300,00	294,53	98,18	281,00	-6,33	
Grupo A	460,00	431,66	93,84	642,00	322,61	50,25	618,00	-3,74	
Grupo B	100,00	0,00	0,00	20,00	26,08	130,38	100,00	400,00	
Custeio	A/C	0,20		198,00	9,26	4,68	95,00	-52,02	
	C	490,00	306,24	62,50	423,00	385,77	91,20	493,00	16,55
	D	1.460,00	843,65	57,78	803,00	761,99	94,89	879,00	9,46
Investimento	C	300,00	60,23	20,08	702,00	144,58	20,60	880,00	25,36
	D	650,00	299,48	46,07	904,00	223,65	24,74	850,00	-5,97
Total	3.460,00	2.149,48	62,12	3.992,00	2.168,46	54,32	4.196,00	5,11	

Fonte: Secretaria da Agricultura Familiar/MDA.

Nota: <sup>1</sup>Os valores referem-se aos empréstimos de custeio lastreados nas exigibilidades bancárias sobre os depósitos à vista que não são equalizados pelo Tesouro.

### Pronaf: Financiamento e Gastos<sup>65</sup>

Ampliando-se a análise para o conjunto do Programa, observa-se que, segundo o gráfico 5, a dotação orçamentária ao Pronaf cresceu significativamente entre 2000 e 2002: passou de R\$ 1,1 bilhão para pouco menos de R\$ 1,7 bilhão. Como se pode notar, esse crescimento se deve ao comportamento dos recursos destinados ao financiamento e à equalização das taxas de juros – Pronaf-Crédito – e ao daqueles recursos aplicados na Infra-Estrutura Municipal e no Seguro Renda dos Agricultores do Semi-Árido.

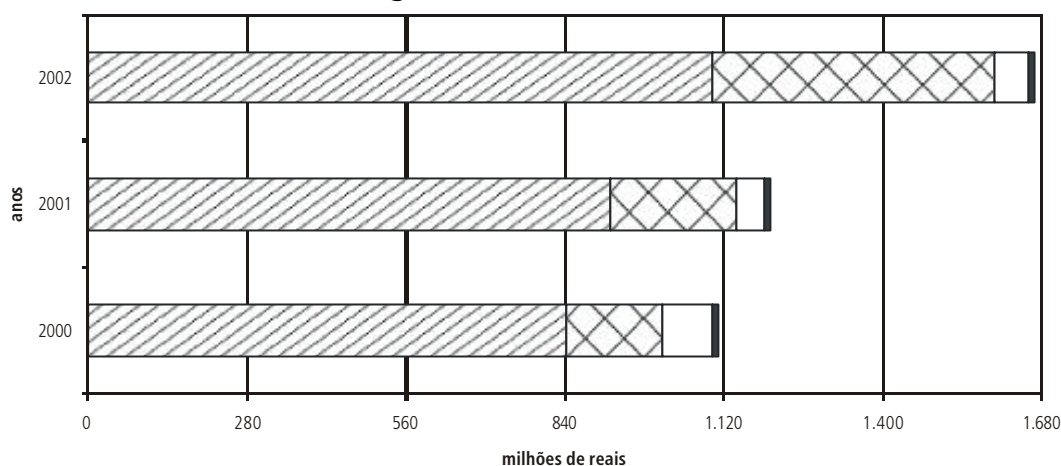
O crescimento dos recursos na rubrica Financiamento e Equalização deve-se aos seguintes fatores: (i) elevação da remuneração ao Banco do Brasil, tanto do valor pago por contrato/mês como para os recursos captados junto ao BNDES; (ii) redução das taxas contratuais de juros a partir da safra 2000/2001; (iii) custo adicional decorrente da renegociação das dívidas ao amparo da Resolução nº 2.765 do Bacen; (iv) carregamento do montante financiado para investimento, o qual cresce ano a ano, sem ainda terem ocorrido amortizações; (v) efetivação da cobrança dos rebates pelos agentes financeiros; e (vi) crescimento na aplicação aos empréstimos de custeio.

Quanto ao aumento dos recursos para Infra-Estrutura dos Municípios e para o Seguro Renda, este se deve, de modo especial, à última rubrica, a qual, no presente ano, conta com R\$ 250 milhões. Saliente-se, todavia, que o montante destinado ao financiamento de projetos de Infra-Estrutura Municipal vem crescendo de maneira continuada, tendo passado de R\$ 169 milhões em 2000, para R\$242 milhões em 2002.

65. O financiamento das operações de custeio e de investimento de agricultores familiares, extrativistas, aqüicultores e pescadores artesanais – Pronaf-Crédito - conta com recursos oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), dos Fundos Constitucionais de Desenvolvimento (FNO, FNE e FCO), das Exigibilidades Bancárias, do Tesouro Nacional (OGU) e de Recursos dos Agentes Financeiros. As outras linhas de ação do Pronaf – financiamento de obras de infra-estrutura nos municípios, capacitação e profissionalização de técnicos e de agricultores familiares, apoio à pesquisa agropecuária e apoio a comunidades indígenas – contam com recursos do Tesouro Nacional, constantes do Orçamento Geral da União (OGU). No caso do Pronaf-Crédito, são alocados pelo Tesouro Nacional, na rubrica Financiamento e Equalização de Juros para a Agricultura Familiar do OGU, recursos tanto para o financiamento direto aos beneficiários quanto para a equalização dos juros nos financiamentos com recursos do FAT. No primeiro caso, os empréstimos destinam-se aos assentados da Reforma Agrária, da Cédula da Terra e do Banco da Terra e, no segundo, referem-se ao diferencial de juros e aos custos administrativos dos agentes financeiros.

GRÁFICO 5

### Dotação Orçamentária dos Projetos (Agregados) do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar – 2000/2002



Financiamento, Equalização e Remuneração
  Infra-Estrutura e Serviços Municipais e Seguro renda  
 Capacitação, Assistência Técnica, Cooperativismo e Pesquisa
  Monitoramento e Avaliação

Fonte: Siafi/STN – Elaboração: Ipea.

No que se refere aos gastos em Capacitação, Assistência Técnica, Desenvolvimento do Cooperativismo e em Pesquisas para o Segmento Familiar, nota-se, de um lado, a retomada dos valores aplicados em Capacitação e, de outro, a estabilidade, nos dois últimos anos, dos recursos destinados às outras rubricas. A baixa dotação orçamentária da Assistência Técnica é um fato preocupante, tendo-se em conta que é nessa área em que se encontram os principais obstáculos à ampliação e à efetividade do Programa. Sem dúvida, o fato de a execução dessa ação encontrar-se sob a responsabilidade do Ministério da Agricultura, juntamente com o Desenvolvimento do Cooperativismo, inibe a sinergia das ações do Programa. Fato alvissareiro é o volume de recursos (cerca de R\$40 milhões) destinado à Capacitação, outra ação de fundamental importância para o desempenho do Programa.<sup>66</sup>

### Desempenho Recente do Pronaf-Crédito

No último mês de agosto o Pronaf completou seis anos.<sup>67</sup> Conta-se, assim, com informações e evidências suficientes para uma avaliação dos seus progressos, dos seus limites e das suas possibilidades. Cabe, de início, reafirmar o caráter inovador do Programa ao ter pela primeira vez como objeto da intervenção do Estado o segmento familiar da agricultura, o qual, desde então, nunca contou com políticas próprias de apoio. Sem dúvida, sua criação não se deveu à benevolência do governo e de seus técnicos, mas, principalmente, à luta dos movimentos sindical e social no campo. Ademais, seu desenho apresenta, também, signifi-

66. Os dados discriminados de execução e de dotação orçamentária dos projetos-atividades do Pronaf no período 2000/2002 encontram-se nos quadros adiante.

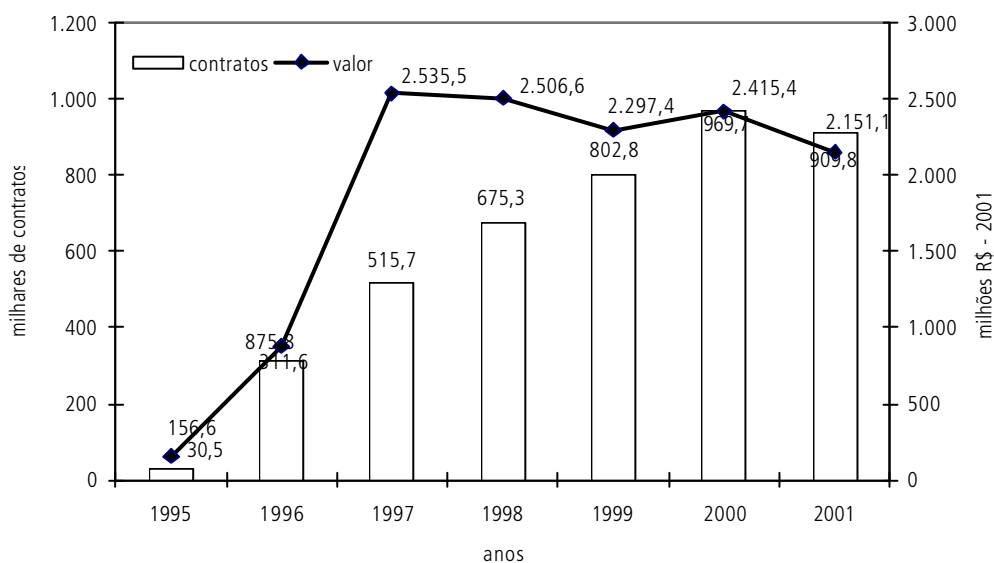
67. O Pronaf foi instituído pelo Banco Central em 24 de agosto de 1995 como uma “modalidade” de crédito rural, tendo sido efetivado em junho de 1996, por meio do Decreto Presidencial nº 1.946, como um programa que contempla, além do crédito aos agricultores familiares, ações de melhoria da infra-estrutura e dos serviços municipais, ações de capacitação e de profissionalização dos agricultores e de articulação das políticas públicas no meio rural.

cativas mudanças no modo de se fazer políticas públicas, uma vez que a participação dos atores na gestão do Programa é parte fundamental na operacionalização de suas principais linhas de ação. Ou seja, os agricultores familiares e suas organizações são considerados protagonistas e/ou co-responsáveis pelo desenvolvimento do Programa.

Por outro lado, o Programa tem apresentado alguns limites, entre os quais cabe citar: a baixa sinergia entre suas linhas de ação; o baixo alcance junto aos extratos mais pobres dos agricultores familiares; os entraves no campo do suporte à concessão do crédito, especialmente na assistência técnica; o descompasso entre os financiamentos de custeio e os de investimento; a baixa adequação às diferentes realidades regionais; e as limitações próprias do sistema financeiro na ampliação do público beneficiário do crédito.<sup>68</sup> Tais limites, no entanto, não impedem que o Programa tenha avançado na incorporação de novos agricultores e regiões aos circuitos econômicos e sociais.

Pretende-se aqui apresentar alguns dados quanto ao desempenho do Pronaf-Crédito e seu alcance. Em primeiro lugar, observa-se, conforme o gráfico 6, que a evolução do Pronaf-Crédito mostrou-se altamente positiva em termos de número de contratos entre 1995 e 2000, número esse que chegou, em 2000, a quase 1 milhão de empréstimos. No ano passado ocorreu uma pequena queda, o que parece indicar que se chegou a um patamar na concessão de empréstimos no âmbito do Programa. Quanto ao seu desempenho em valores, a situação é bastante distinta, visto que, em termos reais, o montante aplicado situa-se, desde 1997, ao redor de R\$ 2,3 bilhões. Pode-se depreender, então, que a ampliação dos beneficiários não correspondeu a um crescimento no montante aplicado.

GRÁFICO 6  
**Evolução dos Contratos e Valores Aplicados pelo Pronaf-Crédito, 1995/2001**

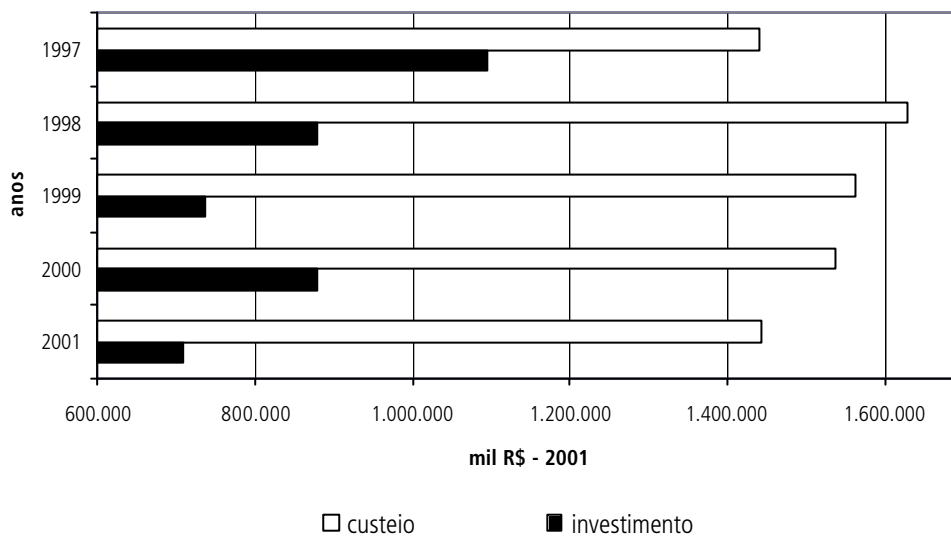


Fonte: Secretaria da Agricultura Familiar/MDA. Valores deflacionados pelo IGP-DI média anual, para R\$ de 2001.

68. "Os bancos tendem a operar com clientes que já fazem parte de sua carteira de negócios, que apresentam garantias e contrapartidas. Até hoje persistem as denúncias de exigências por parte dos bancos cujo atendimento exclui do âmbito de sua atuação parte significativa dos agricultores visados pelo Pronaf. [...] os bancos são obrigados a se dotar de garantias habituais de um empréstimo bancário, o que tende a excluir do seu círculo de atuação o público que se encontra na base da pirâmide social." (Bittencourt e Abramovay, 2001, p. 3-4).

Quando se analisa esse desempenho dos empréstimos concedidos pelo Pronaf-Crédito segundo a modalidade, fica evidente que seus problemas encontram-se no âmbito dos financiamentos para investimento. Como pode-se verificar no gráfico 7, tais financiamentos apresentam um comportamento errático: em 1997, o total financiado para investimento atingiu, em valores de 2001, pouco mais de R\$ 1 bilhão; em 1998 e em 2000, passou a somar cerca de R\$ 900 milhões, e, em 1999 e em 2001, ficou ao redor de R\$ 700 milhões. Quanto aos empréstimos para custeio, verifica-se uma relativa estabilidade, com o montante aplicado situando-se ao redor de R\$ 1,5 bilhão. O aspecto que se deve salientar, como já se apontou, é o crescimento dos financiamentos aos agricultores enquadrados no grupo C, sejam tais financiamentos destinados ao custeio ou ao investimento.

GRÁFICO 7  
**Evolução do Montante Aplicado no Pronaf-Crédito,  
 segundo a Modalidade, entre 1997 e 2001**



Fonte: Secretaria da Agricultura Familiar/MDA. Valores deflacionados pelo IGP-DI média anual, para R\$ de 2001.

## Anexos - Pronaf

### 1) Grupos de Beneficiários do Programa: Caracterização – Enquadramento

#### Grupo A:

Agricultores familiares: I – assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária que não contrataram operação de investimento no limite individual permitido pelo Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (Procera); II – amparados pelo Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra.

Grupo B*	Grupo C	Grupo D
I – explorem parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário ou parceiro  II – residam na propriedade ou em aglomerado urbano ou rural próximo III - não disponham, a qualquer título, de área superior a 4 (quatro) módulos fiscais, quantificados segundo a legislação em vigor	I – explorem parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário, parceiro ou concessionário do Programa Nacional de Reforma Agrária II – residam na propriedade ou em aglomerado urbano ou rural próximo III – não disponham, a qualquer título, de área superior a 4 (quatro) módulos fiscais, quantificados segundo a legislação em vigor	I – explorem parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário, parceiro ou concessionário do Programa Nacional de Reforma Agrária II – residam na propriedade ou em aglomerado urbano ou rural próximo III – não disponham, a qualquer título, de área superior a 4 (quatro) módulos fiscais, quantificados segundo a legislação em vigor
IV – obtenham renda familiar oriunda da exploração agropecuária ou não agropecuária do estabelecimento	IV – obtenham, no mínimo, 80% (oitenta por cento) da renda familiar da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento	IV – obtenham, no mínimo, 80% (oitenta por cento) da renda familiar da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento
V – tenham o trabalho familiar como base na exploração do estabelecimento	V – tenham o trabalho familiar como predominante na exploração do estabelecimento, utilizando apenas eventualmente o trabalho assalariado, de acordo com as exigências sazonais da atividade agropecuária	V – tenham o trabalho familiar como predominante na exploração do estabelecimento, podendo manter até 2 (dois) empregados permanentes, sendo admitido ainda o recurso eventual à ajuda de terceiros, quando a natureza sazonal da atividade o exigir
VI – obtenham renda bruta anual familiar de até R\$1.500,00 (um mil e quinhentos reais), excluídos os proventos vinculados a benefícios previdenciários decorrentes de atividades rurais	VI – obtenham renda bruta anual familiar acima de R\$1.500,00 (um mil e quinhentos reais) e até R\$10.000,00 (dez mil reais), excluídos os proventos vinculados a benefícios previdenciários decorrentes de atividades rurais	VI – obtenham renda bruta anual familiar acima de R\$10.000,00 (dez mil reais) e até R\$30.000,00 (trinta mil reais), excluídos os proventos vinculados a benefícios previdenciários decorrentes de atividades rurais

Fonte: Secretaria de Agricultura Familiar/MDA.

Nota: \*Grupo B – também inclui os remanescentes de quilombos, trabalhadores rurais e indígenas.

## 2) Plano Safra 2001/2002: Grupos, Valores dos Empréstimos, Encargos – Rebates e Prazos

Linhas de Crédito		Limite	Juros	Rebate	Prazo
GRUPO A		R\$ 4 mil a R\$ 9,5 mil, podendo ser de até R\$ 12,0 mil em até duas operações	1,15% a.a.	40% no principal	até 10 anos, com até 5 anos de carência
GRUPO B		R\$ 500,00	1% a.a.	40% sobre o saldo devedor	até 2 anos, com até 1 ano de carência
GRUPO A/C		R\$ 500,00 a R\$ 2 mil	4% ao ano, com bônus de adimplência de 50%	R\$ 200,00 fixos independentemente do valor contratado entre R\$ 500,00 e R\$ 2 mil	até 2 anos
GRUPO C	Custeio	R\$ 500,00 a R\$ 3 mil	4% a.a.	R\$ 200,00 fixos independentemente do valor contratado entre R\$ 500,00 e R\$ 3 mil.	até 2 anos
	Investimento	Individual: R\$ 1,5 mil a R\$ 4 mil (mais 50%) Grupal: R\$ 40 mil	4% ao ano, com bônus de adimplência de 25%	R\$ 700,00 fixos para crédito coletivo com no mínimo 3 participantes	até 8 anos, com até 5 anos de carência
GRUPO D	Custeio	até R\$ 5 mil	4% a.a.	R\$ 700,00 fixos para crédito coletivo com no mínimo 3 participantes	até 2 anos
	Investimento	Individual: R\$ 15 mil Grupal: até R\$ 90 mil	4% ao ano, com bônus de adimplência de 25%	não tem	até 8 anos, com 5 anos de carência
AGREGAR GRUPOS A, C ou D		Individual: até R\$ 15 mil Grupal: até R\$ 600 mil	4% ao ano, com bônus de adimplência de 25%	não tem	até 8 anos, com 5 anos de carência
Integrado coletivo: Grupos A, C ou D		Até R\$ 200 mil (R\$ 5 mil por beneficiário)	4% ao ano, com bônus de adimplência de 25%	não tem	até 8 anos, com 5 anos de carência

Fonte: Secretaria de Agricultura Familiar/MDA.

# Ensaïos

AS AGÊNCIAS REGULADORAS DA SAÚDE E OS DIREITOS SOCIAIS

Roberto Passos Nogueira

LOS PROYECTOS Y PROGRAMAS SOCIALES Y LA EVALUACIÓN.  
REFLEXIONES EN TORNO A UNA EXPERIENCIA

Cora Escolar

Patricia Domench

O ORÇAMENTO DA SEGURIDADE PRECISA SER RECUPERADO

Guilherme C. Delgado

# As Agências Reguladoras da Saúde e os Direitos Sociais

Roberto Passos Nogueira\*

As agências reguladoras<sup>1</sup> foram criadas, a partir de 1996, como resultado de uma confluência ocorrida entre a reforma do aparelho de Estado e o processo de desestatização da economia brasileira.<sup>2</sup> As agências estão definidas em lei como **autarquias sob regime especial**, as quais possuem atributos de independência administrativa, bem como estabilidade de seus dirigentes e autonomia financeira. Com o advento dessas agências, o Poder Executivo passou a cumprir um papel quase-legislativo e quase-judiciário, por serem fontes de normas e de sanções aplicáveis aos entes públicos e privados controlados por elas.<sup>3</sup>

Em razão de as primeiras agências estabelecidas localizarem-se nos setores de energia elétrica, de telecomunicações e de petróleo, em que se instauraram novas regras para prestação de serviços públicos ou para flexibilização de monopólio da União, prevalece hoje uma interpretação segundo a qual todas elas estão voltadas para uma regulação de relações econômicas. É o que diz, por exemplo, o jurista Carlos Sundfeld ao analisar a origem dessas instituições: “A existência de agências reguladoras resulta da necessidade de o Estado influir na organização das relações econômicas de modo muito constante e profundo, com o emprego de instrumentos de autoridade, e do desejo de conferir, às autoridades incumbidas dessa intervenção, boa dose de autonomia frente à estrutura tradicional do poder político” (Sundfeld, 2000, p. 18).

Neste artigo defendemos a idéia de que o modelo de análise centrado na regulação econômica não se aplica corretamente às duas agências da saúde, ou seja, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e a Agência de Saúde Suplementar (ANS). A nosso ver, suas funções primordiais encontram-se inscritas no campo das políticas sociais. Tal condição

---

\* Médico, doutor em saúde coletiva e pesquisador da Diretoria de Estudos Sociais do Ipea.

1. A Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, dedicada, entre outros aspectos comuns, aos recursos humanos, foi a primeira a empregar essa expressão, a qual origina-se do direito americano. Nos documentos legais de criação das agências e na Constituição reformada fala-se de **órgão regulador**. Di Pietro (2002, p. 404) observa que ainda não existe um referencial homogêneo para o conceito de agência reguladora no direito administrativo brasileiro.

2. O caráter de independência ou de autonomia das agências expressaria, segundo alguns autores, uma lógica própria de um aparelho de Estado reformado, mais dinâmico e dotado de maior capacidade de resposta técnica diante das forças do mercado, na medida em que se exige um conhecimento especializado para que esse tipo de controle possa ser feito a contento pelo Estado (Mendes, 2000).

3. O poder de regulação detido pelas agências é delegado nos limites fixados pelo ato legal que as cria, o que significa, juridicamente, que as agências não se põem à margem do princípio da legalidade da ação de Estado (Meirelles, 2002, p. 341).



obriga que o poder de regulação dessas agências observe princípios e diretrizes peculiares, de tal modo que elas promovam, fundamentadas na Constituição, a saúde como um direito social de cidadania.

### **Diferenças nos Objetivos da Regulação**

Uma fundamentação jurídica acerca das diferenças na forma de regulação existente entre as agências foi proposta por Di Pietro, uma das maiores autoridades brasileiras em Direito Administrativo. Afirma Di Pietro (2002, p. 403) que existem dois tipos de agências reguladoras: “as que exercem, com base em lei, típico poder de polícia”; e, por outro lado, “as que regulam e controlam as atividades que constituem objetos de concessão, permissão ou autorização de serviço público” ou de “concessão para exploração de bem público”. O poder de polícia é definido como “a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público” (Di Pietro, 2002, p. 111). Este autor manifesta o entendimento de que as duas agências da saúde, assim como a Agência Nacional de Águas (ANA), enquadram-se no primeiro tipo. Elas exercem um poder de polícia ao aplicarem aos entes sob seu controle certas limitações administrativas, bem como ações de fiscalização e de repressão, e nisto assemelham-se a outras autarquias da administração pública brasileira que não estão distinguidas como agências.

A assistência à saúde, declarada pela Constituição “livre à iniciativa privada” (art. 199), não se configura como bem ou serviço sob domínio exclusivo do Estado. Portanto, ao contrário do que se passa nos setores das telecomunicações, do petróleo e da produção de energia elétrica, a iniciativa privada na saúde não necessita de autorização, permissão ou concessão por parte do poder público para exercer suas atividades. Por conseguinte, não existe aqui um interesse público decorrente de uma exclusividade ou de uma situação de monopólio por parte do Estado.

A questão principal, a qual queremos debater neste artigo, está em saber a que tipo de interesse público devem servir as agências da saúde. Em nossa opinião, o que está em jogo é como fazer para que a regulação que realizam se subordine aos objetivos descritos no ordenamento constitucional da saúde. Assim, a intervenção administrativa do Estado, no que se refere a preços e tarifas, ou a cláusulas contratuais, ou ainda, a direitos do consumidor, deve ser encaminhada para satisfazer objetivos da saúde como direito de todos. Entendemos que, se assim fosse, não haveria razão para que aquelas duas agências fossem colocadas sob subordinação do Ministério da Saúde.

### **Direitos de Cidadania e Direitos de Consumidor**

Consideramos decisivo que neste tipo de análise se parta do fundamento constitucional da saúde e não apenas do que assevera a lei que institui a agência. Há que se lembrar, inicialmente, a definição bem generosa dada pela Constituição: “A saúde é direito de todos e dever do Estado garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (art. 196). As atribuições das agências têm de ser aferidas de forma que, de algum modo, contribuam para o alcance desse ideal. Por outro lado, há que se considerar os demais artigos referentes à saúde na Constituição, particularmente no que diz respeito à composição e às atribuições do Sistema Único de Saúde – SUS (art. 198 e 200) e à declaração de que todas as ações e serviços de saúde são de relevância pública (art. 197).

Quanto a isso, a condição institucional da Anvisa parece-se-nos estar bem mais clara do que a da ANS. Essa agência detém um poder de polícia<sup>4</sup> cujo propósito está bem explícito no objetivo que lhe foi assinalado por lei: “A Agência terá por finalidade institucional promover a proteção da saúde da população, por intermédio do controle sanitário da produção e da comercialização de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária, inclusive dos ambientes, dos processos, dos insumos e das tecnologias a eles relacionados, bem como o controle de portos, aeroportos e de fronteiras” (art. 6º da Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999). Assim, a regulação exercida pela Anvisa, por delegação do Ministério da Saúde, está remetida de maneira muito explícita à função de proteção da saúde da população e correlaciona-se de forma incontestável com a definição constitucional do direito à saúde. Sua missão inclui algumas das atribuições constitucionais previstas para o SUS no campo da vigilância sanitária (incisos I, II, VI e VII do art. 200 da Constituição).

Fica assim bem caracterizado o interesse público que a Anvisa deve perseguir ao exercer seu poder de polícia, atuando em benefício da saúde de toda a população indistintamente, portanto, em benefício da saúde tomada na condição de um direito de cidadania. Essa condição de congruência clara com o escopo constitucional da saúde não é casual, na medida em que a agência se limita a realizar, com autonomia e de forma descentralizada, muitas das ações que antes eram cumpridas pelo próprio Ministério da Saúde.<sup>5</sup>

Quanto à ANS, é mais difícil compreender, a partir da leitura dos fundamentos constitucionais da saúde, a natureza do interesse público a que deve atender. A lei de criação da agência afirma que “A ANS terá por finalidade institucional promover a defesa do interesse público na assistência suplementar à saúde, regulando as operadoras setoriais, inclusive quanto às suas relações com prestadores e consumidores, contribuindo para o desenvolvimento das ações de saúde no País” (art. 3º da Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000). São várias as dificuldades para precisar a que se reporta o mencionado interesse público. Primeiramente, em razão de o conceito de sistema de assistência suplementar não estar contemplado na Constituição, visto não existir aí uma definição de sistema, tampouco quais são seus objetivos e suas relações com o SUS. Portanto, salvo melhor juízo, não existe no presente momento nenhuma base constitucional para caracterizar precisamente a relação do sistema de assistência suplementar,<sup>6</sup> com dois importantes pilares da saúde: (i) o preceito de saúde como direito de todos e dever do Estado; e (ii) o Sistema Único de Saúde.<sup>7</sup>

Por outro lado, as atribuições que estão legalmente imputadas à ANS ainda mantêm características de uma regulação fundamentalmente dirigida para as relações econômicas, como se pode constatar pelos exemplos seguintes:

– estabelecer as características gerais dos instrumentos contratuais utilizados na atividade das operadoras;

---

4. A vigilância sanitária é um componente tradicional das ações de saúde pública, e tem uma longa história de típica função de polícia de Estado, a ponto de algumas doutrinas e sistemas a ela relacionados terem sido denominados de “**polícia médica**” principalmente na Alemanha e na Inglaterra, nos séculos XVIII e XIX (Rosen, 1980).

5. Uma das novas atribuições da Anvisa é de natureza estritamente econômica: “monitorar a evolução dos preços de medicamentos, equipamentos, componentes, insumos e serviços de saúde”.

6. Para uma análise detalhada das modalidades e da organização das relações econômicas internas ao sistema de assistência suplementar, ver Almeida (1998).

7. Como se sabe, as operadoras têm-se prevaletido dessa pouca clareza constitucional e vêm usando o argumento de que o SUS é um sistema de acesso gratuito e universal para fundamentar ações judiciais contra a obrigatoriedade do ressarcimento ao SUS por atendimento a usuários de planos e de seguros de saúde.

– autorizar reajustes e revisões das contraprestações pecuniárias dos planos privados de assistência à saúde, de acordo com parâmetros e diretrizes gerais fixados conjuntamente pelos Ministérios da Fazenda e da Saúde;

– autorizar o registro dos planos privados de assistência à saúde; e

– adotar as medidas necessárias para estimular a competição no setor de planos privados de assistência à saúde.

Queremos deixar claro que não estamos acusando que o poder de polícia da ANS não tem fundamento constitucional. As atribuições da ANS parecem-nos bem justificadas em vista do que estabelece o artigo 197 da Constituição: “São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao poder público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado”. Dessa maneira, a ANS está, plenamente autorizada a pôr em prática meios eficazes de “regulamentação, fiscalização e controle”, ou seja, tem poder de polícia em relação aos agentes do sistema complementar que executam serviços diretamente (planos de saúde) ou o fazem por meio de terceiros (seguros de saúde), e isto, naturalmente, inclui medidas de controle econômico.

O que está sendo criticado aqui é o fato de a regulamentação dos planos e dos seguros privados de saúde (Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998) e as funções legalmente atribuídas à ANS não traduzirem devidamente a intencionalidade constitucional peculiar ao setor saúde. Parte desse problema decorre do fato de a criação da ANS ter introduzido todo um rol de competências inéditas em relação ao perfil histórico do Ministério da Saúde, visto que a supervisão da assistência complementar era realizada anteriormente pelo Ministério da Fazenda mediante a Superintendência de Seguros Privados (Susep). Entendemos, no entanto, que deve estar inscrito na missão institucional da ANS o propósito de fazer que os serviços prestados e as condições dos contratos subordinem-se ao objetivo de acesso, como parte da garantia constitucional do direito à saúde. Segundo esse raciocínio, se os planos e os seguros de saúde, por uma razão contratual e de preços, dificultam o acesso à assistência, criando, dessa forma, condições injustas para seus usuários, o direito à saúde está sendo contrariado. Vê-se que a lógica aqui é subordinar as questões de concorrência, de preço e, em geral, de defesa do consumidor, ao direito constitucional à saúde.<sup>8</sup> Em resumo, a regulação das relações econômicas deveria ser subsidiária à regulação que tem em vista os fins da política social e dos direitos associados a esta. Nesse sentido, ainda é pouco a menção legal de que a ANS contribui “para o desenvolvimento das ações de saúde no País”.

Uma questão que pode ser levantada a esse respeito é: por que a ANS limita-se a regular apenas um segmento dos agentes privados que atuam na assistência à saúde? A justificativa usual faz menção aos direitos do consumidor, já que nessa área têm sido extremamente freqüentes as queixas encaminhadas aos diversos órgãos de defesa do consumidor. No entanto, seria desejável mudar de ponto de vista e referir a importância desse sistema para garantir

---

8. Não há dúvidas de que a questão dos preços de mercado foi decisiva para motivar o Estado a entrar no campo da regulação da assistência supletiva: “Ao ser sensível à contestação dos que têm voz e voto, o Estado se viu então forçado a defender os consumidores do aumento sistemático de preços - que se deu acima da taxa média de inflação da economia nos últimos anos. Assim, a despeito de uma correlação de forças favorável à desregulação dos mercados, ocorreu um processo inédito no campo das políticas sociais no Brasil: a regulação dos planos de saúde em 1998” (Reis, 2002)

acesso ao atendimento de saúde a uma significativa proporção da população.<sup>9</sup> Em nosso entendimento, o direito de consumidor desses serviços teria de ser interpretado como subalterno ao direito à saúde que, por sua vez, é algo bem mais amplo e de incidência universal. Portanto, os objetos de regulação da ANS incluem necessariamente as relações econômicas entre o Estado e o agente privado controlado, ou entre este e o consumidor, mas apenas na condição de meios para alcançar objetivos que são próprios da saúde.

De qualquer modo, com o estabelecimento da ANS e com o crescimento da importância de seu papel de regulação, a opinião pública toma conhecimento de que o Estado brasileiro responsabiliza-se prioritariamente por dois sistemas complementares de acesso a serviços de saúde: de um lado, o SUS, com seu feitiço público descentralizado e sob gestão das três esferas da Federação; de outro lado, o sistema de assistência suplementar, sob responsabilidade da iniciativa privada e regulado por uma instância específica do Estado.<sup>10</sup> Esses dois sistemas constituem os mais importantes balizadores das condições de acesso a serviços de saúde para a grande maioria da população.

Queremos concluir enfatizando que ainda faz falta um fundamento conceitual e legal que instaure princípios para orientar a relação entre esses dois sistemas e para dar coerência na subordinação de ambos ao direito à saúde como preceito de cidadania.

### Referências Bibliográficas

ALMEIDA, C. **O Mercado Privado de Serviços de Saúde no Brasil: Panorama Atual e Tendências da Assistência Médica Suplementar**. Brasília, DF: Ipea, nov. 1998. (Texto para Discussão, n. 599).

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2002.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

MENDES, C. H. Reforma do Estado e Agências Reguladoras: Estabelecendo os Parâmetros de Discussão. In: **Direito Administrativo Econômico**. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

REIS, C. O. A Regulamentação dos Planos de Saúde: uma questão de Estado. *In: Boletim de Políticas Sociais*, Brasília: Ipea, n. 4, 2002.

Rosen, G. **Da Polícia Médica à Medicina Social, Ensaio sobre a história da assistência médica**. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

Sundfeld, C. A. Serviços Públicos e Regulação Estatal, Introdução às Agências Reguladoras In: **Direito Administrativo Econômico**. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

---

9. Calcula-se que, em 1998, estavam cobertos por esse sistema cerca de 39 milhões de pessoas, o equivalente a 24,5% da população brasileira (Fonte: Pnad/1998, elaboração de dados pela Diretoria de Estudos Sociais, Ipea, 2002).

10. Esse arranjo institucional é muito similar ao que foi adotado para a Previdência pela Emenda Constitucional nº. 20, com a distinção entre o regime geral e o regime privado, sendo este de caráter complementar e autônomo. Em relação ao regime privado de previdência tem sido cogitado o estabelecimento de uma agência reguladora. O setor saúde vem realizando uma espécie de "reforma na prática" que escapou de polêmicas e de conflitos políticos, ao contrário do que aconteceu com a Previdência. Surge daí um interessante contraste: a Previdência fez a reforma, mas ainda não tem uma agência para regular o setor privado; a saúde não fez reforma, mas tem uma agência em operação para regular os planos e os seguros privados da área. Contudo, a Saúde paga hoje um preço, qual seja: a falta de clareza constitucional no que se refere ao papel do sistema de assistência suplementar.

# Los Proyectos y Programas Sociales y la Evaluación. Reflexiones en Torno a una Experiencia

Cora Escolar\*

Patricia Domench\*\*

## Introducción

El objetivo del presente artículo es presentar una serie de reflexiones en torno a nuestra experiencia como consultoras/evaluadoras del Siempro (Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales) durante los años 2000/01.

Para ello partimos de una serie de supuestos que guiarán nuestro discurso y el análisis de información de tipo cualitativo que obtuvimos en los procesos de seguimiento y evaluación de los programas sociales.

En primer lugar, las políticas sociales y la evaluación no se dan en un vacío político. En tanto y en cuanto el proceso de investigación evaluativa trata con las ideologías, las perspectivas sociales, los intereses de los distintos grupos que confluyen en el proceso y con la actuación de un grupo que tiene poder de decisión en el diseño y planeamiento de las políticas y en tanto que es afectado por ellas, la evaluación es un proceso político.

En segundo lugar, entendemos que la evaluación como **técnica** es una forma característica de producción distinta del hacer propio de la política, aún cuando la producción del poder pertenece al dominio de la técnica. También se ha dicho que el poder es una técnica, o mejor, un complejo de técnicas no concentradas en lugares fijos destinados a la armonización a priori de los diversos intereses, de los múltiples sujetos. Nuestra pregunta fundamental es en qué consisten estas técnicas y de qué manera se superponen, obstaculizan, armonizan y condicionan los procesos de producción de políticas de programas y proyectos sociales. Es decir, cómo la evaluación produce poder a través de una multiplicidad de dispositivos, organismos, artificios, funciones, tácticas, mecanismos, campos de fuerzas.

---

\* Docente regular de Epistemología de la Geografía y Metodología de la Investigación. Departamento de Geografía e Investigadora del Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires (UBA).

\* \* Docente en la cátedra de Sociología de las Organizaciones de la Facultad de Ciencias Económicas e Investigadora del Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP). Instituto de Investigaciones Administrativas-FCE, Universidad de Buenos Aires (UBA).

## El Siempre (Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Políticas Sociales)

El Siempre era un programa dependiente del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente de la Nación (MDS y MA) – durante el período de tiempo referido en este artículo-Entre otras funciones le correspondía la de proponer, diseñar y supervisar las evaluaciones de los diferentes programas sociales que se ejecutaban desde MDS y MA y posteriormente comenzó a tener injerencia también en los programas del resto de los ministerios sociales: salud, trabajo, educación.

Las evaluaciones no se realizaban directamente con consultores del Siempre – ya que no se contaba con un equipo de evaluadores - sino que se contrataba a terceros mediante concursos. El Siempre elaboraba los términos de referencia, organizaba el concurso, seleccionaba a los evaluadores y una vez iniciadas las evaluaciones realizaba seguimiento, supervisión y evaluación de las mismas.

La mayor cantidad de evaluaciones fueron de resultados y medio término lo cual da cuenta de la necesidad de conocer el éxito o fracaso de los programas y solicitar, en caso de ser necesario, su continuidad o su finalización.

Las líneas de base también se realizaron -por primera vez- en este período con la idea de conocer los valores de los indicadores en el T0 y elaborar indicadores lo suficientemente sensibles, que pudieran dar cuenta de lo sucedido en los T1 y T2. Al ser una experiencia nueva se fue perfeccionando el diseño y construcción de líneas de base para distintos programas (PAGV, Fopar, etc.).

Las evaluaciones de impacto fueron poco frecuentes dado que la mayoría de los programas estaban mediando su desarrollo y algunos comenzando.

Después de haber planteado muy sucintamente nuestra experiencia en evaluación desde el Siempre explicitaremos los resultados de un estudio exploratorio que nos permitió incursionar en este tema en distintas áreas sociales.

### Los Resultados de la Investigación Exploratoria

En el marco del Siempre (Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales), dependiente del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente y como consultoras en el Área de Evaluación, se nos planteó la necesidad de realizar un relevamiento exploratorio sobre la situación de la evaluación en los programas sociales. Partíamos de la hipótesis de que los programas en su diseño y planeamiento no habían previsto la evaluación como una instancia de retroalimentación en sus distintas etapas y que ni siquiera tenían un área destinada a tal producción de información. Que, en términos generales, realizaban **seguimiento** como “ejecución eficiente y efectiva de un proyecto” mediante una información que permite modificar y reorientar permanentemente los aspectos operativos del Programa (Aguilar Idáñez y Ander-Egg, 1994) y ofrecían resistencias a un proceso evaluativo. Y, esta situación termina siempre en un “informe de gestión” y no en una evaluación. Evaluación entendida en el sentido de juzgar qué es lo que pasa, por qué pasa lo que pasa ya se trate de actividades, recursos o resultados (James, 1969).

Este estudio exploratorio realizado tuvo como objetivo caracterizar el estado del arte en lo que respecta a la evaluación en los programas sociales de diferentes áreas del gobierno nacional. Para ello se indagó acerca de **la situación de las evaluaciones** en cada programa

considerando la cantidad de evaluaciones realizadas, las que estuvieran en curso o por realizarse para conocer la magnitud de aquellas según la cantidad.

También se tuvo en cuenta **el momento en el cual el programa tiene o tuvo prevista la realización de evaluaciones** atendiendo a las instancias previas a la ejecución del Programa (ex ante), en el transcurso de la implementación (durante) o posteriormente a la misma (ex post) con la finalidad de aproximarnos a la definición temporal que se le concedió a estas.

Por otra parte se consideraron **los motivos para realizar evaluaciones**, ya sea porque el Programa las hubiera previsto en su diseño, porque el organismo financiador las hubiera solicitado, por cuestiones técnicas como un requerimiento del desarrollo del propio programa, por problemas detectados en el Programa con la intencionalidad de conocer su origen y corregirlos o por otras razones. También se indagó acerca de los tipos de evaluación utilizados como por ejemplo línea de base, evaluación ex ante, de resultados de medio término, de resultados finales, de impacto, desde la perspectiva de los beneficiarios, de procesos, diagnóstica u otras con la finalidad de obtener indicios vinculados con las problemáticas y características específicas de los programas y sus necesidades.

Se relevaron **los usos de las evaluaciones en relación a la retroalimentación del Programa** para conocer si este instrumento les permitió reorientar o modificar diversos aspectos de la gestión y de la implementación.

Se consideró importante conocer las limitaciones en la realización de las evaluaciones que pudieron tener los distintos programas para ello se consideraron aspectos burocráticos, políticos, presupuestarios y otros.

También se preguntó en los distintos programas relevados por la existencia o no de un área específica, en el caso de existir se indagó cuáles eran sus funciones, las actividades realizadas y los productos obtenidos. Se consideró que la existencia de dicha área facilitaría la realización de la evaluación.

De la información relevada de los programas en las diferentes áreas podemos extraer algunas caracterizaciones acerca de la importancia otorgada a la evaluación y de las modalidades que esta adopta.

En el **área de educación** se observa que los programas han realizado evaluaciones generalmente contempladas en el diseño del programa en los diferentes momentos. Esas evaluaciones fueron sobre todo internas y de distintos tipos abarcando casi toda la clasificación definida para las mismas.

En cuanto a los usos que se le dieron a estas evaluaciones para retroalimentar al Programa tuvieron que ver sobre todo con la necesidad de ajustes en la línea de trabajo, en la definición e identificación de los beneficiarios y en los indicadores de monitoreo y evaluación.

Entre las limitaciones que se señalaron por parte de estos programas figuran en primer lugar las de tipo presupuestario como las restricciones presupuestarias globales y en algunos casos las de tipo burocrático como las demoras en el trámite de contratación. En general no cuentan con un área específica de evaluación y entonces realizan contrataciones externas o bien en el mismo Programa se decide afectar a algunos de los recursos humanos por el tiempo necesario para que lleve adelante la evaluación.

En el **área de salud** en los programas relevados se han realizado evaluaciones en los diferentes momentos sobre todo previstas en el diseño del programa. Estas evaluaciones han abarcado varios tipos en algunos casos líneas de base e impacto pero también de procesos,

finales, de medio término, desde la perspectiva de los beneficiarios; en gran medida estas evaluaciones fueron internas, es decir realizadas por el propio Programa.

Los usos que se le dieron a las evaluaciones estuvieron vinculados al ajuste de la tipología de actividades, de los indicadores utilizados para el monitoreo y la evaluación y del modelo de gestión del Programa.

En cuanto a las limitaciones estuvieron relacionadas con cuestiones burocráticas, políticas y presupuestarias. En el primer caso por inconvenientes en las licitaciones, en el segundo caso por cambios en las prioridades políticas y en el tercer caso por reducciones presupuestarias globales y también en los recursos destinados a evaluación. En pocos programas existe un área específica de evaluación con personal y funciones asignadas.

En el **área de desarrollo social** existe un nivel intermedio de evaluaciones realizadas, de los programas relevados los que tenían financiamiento internacional son los que han puesto más en práctica la evaluación. Las evaluaciones que se realizaron o que estaban en curso en general cubrían los distintos momentos y los motivos por los cuales se habían realizado se referían a estar previstas en el diseño, a cuestiones técnicas y en el caso de programas con financiamiento externo por pedido del organismo financiador.

Los tipos de evaluación utilizados fueron variados y los que más se realizaron fueron las de medio término y resultados, también de procesos. Algunas se hicieron con financiamiento del Programa contratando a terceros y en menor medida la realizaron los propios programas.

En general estos programas utilizaron o tenían previsto utilizar los resultados de las evaluaciones principalmente para ajustar las líneas de trabajo determinadas, para ajustar los indicadores utilizados por el Programa para el monitoreo y la evaluación, para ajustar el modelo de gestión del Programa y en segundo lugar para ajustar los instrumentos para la identificación de los beneficiarios y la tipología de actividades financiables por el programa.

Las limitaciones que afectaron a las evaluaciones de estos programas se vincularon sobretudo a cuestiones fundamentalmente presupuestarias en principio por reducción global y también por falta de recursos destinados a evaluación específicamente. Además las cuestiones políticas causaron obstáculo para el desarrollo de las evaluaciones, ya sea por cambio de autoridades o en las prioridades.

En cuanto a la existencia de un área de evaluación específica se da en algunos programas (sobre todo los de financiamiento externo), la minoría y en estos casos se encuentra altamente organizada con producciones y resultados importantes; el resto de los programas o bien tienen algunos profesionales que cumplen con esta tarea pero en forma compartida con otras actividades o no tienen capacidad técnica para realizar evaluación y entonces contratan a terceros, pero también algunos reconocen la necesidad pero no llevan a cabo la evaluación y en el mejor de los casos hacen seguimiento o monitoreo.

## **A Modo de Conclusión**

En general la evaluación es considerada por los programas sociales como un aspecto metodológico y técnico relevante pero no está totalmente instalada su necesidad y en este sentido no se traduce en un instrumento prioritario para la toma de decisión. Si consideramos que la evaluación además de su aspecto técnico contribuye al proceso político podemos decir que a través de los programas analizados tal contribución estuvo limitada.



Los motivos por los cuales se realizan las evaluaciones no tienen una total correspondencia con los usos que se les da o que se tiene previsto asignar a las mismas, por lo tanto aquí se plantea una **falta de relación** entre el **por qué** y el **para qué** de la evaluación.

Los programas suelen tener poca capacidad técnica instalada y también escaso presupuesto que les permita desarrollar un área específica de evaluación. Uno de los puntos interesantes a tener en cuenta es que la producción de evaluación obedece a demandas concretas como también a demandas coyunturales, donde se encuentran involucrados los intereses de múltiples actores - en esta dispersión del campo político-burocrático - donde se inscribe la práctica de la evaluación.

En esta dirección, una de las cuestiones a tener en cuenta es que los tiempos de la gestión, si bien tienen una relativa autonomía también se organizan sobre los tiempos políticos, es decir sobre el contexto. Y, en relación con esto **la evaluación y los evaluadores** actúan interpretando el contexto y construyendo ese contexto y, por lo tanto, ambos son productores del espacio de lo público.

### **Consultas Bibliograficas**

AGUILAR IDANEZ Y ANDER-EGG. **Evaluación de servicios y programas sociales**. Editorial Buenos Aires: Lumen, 1994.

BALLART, X. **¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?**, MAP, Madrid, 1992.

DELEUZE, G. *No un escritor, un nuevo cartógrafo*. **Critique** 343/75, 1975.

DOMENCH, P. *El "cómo" de las políticas y/o programas sociales y el "hacer" de las organizaciones. El caso del Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV)*, CIAP, FCE-UBA, año I, v. I, n. 2, 2001.

ESCOLAR, C. (comp.) **Topografías de la investigación. Métodos, Espacios y Prácticas Profesionales**. Buenos Aires: Eudeba, 2000.

FOUCAULT, M. **Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión**. SXXI. Buenos Aires, 1976.

GRAMSCI, A. **El materialismo histórico y la filosofía de B. Croce**. Juan Pablos México D.F., Editor, 1975.

JAMES, G. *Evaluating in Public Health Practic en: H.C. Shulberg, A.Sheldon y F.Backer (Comp.) Program Evaluation in the Health Fields*, Nueva York: Behavioral Publication, 1969.

QUINTERO Uribe, V. M. **Evaluación de proyectos sociales**. Fundación de Educación Superior. Bogotá, 1995.

# O Orçamento da Seguridade Precisa Ser Recuperado

Guilherme C. Delgado\*

O termo “seguridade social” é até certo ponto um neologismo incorporado ao ordenamento da política social pela Constituição de 1988. No entanto, seu real significado e suas implicações para a vida dos seus beneficiários são ainda em grande parte ignorados.

O Sistema de Seguridade Social inaugurado em 1988 definiu um conjunto de direitos e de obrigações públicas com vistas à proteção humana nas situações (clássicas) de vulnerabilidade, a saber: idade avançada, invalidez, viuvez, desemprego involuntário, doença, acidente de trabalho, criança desamparada, etc.

As novidades do sistema de seguridade são os direitos sociais aí reconhecidos, os quais baseiam-se nos princípios de universalidade de acesso, de participação na gestão das políticas, de diversidade de bases de financiamento, de irredutibilidade no valor dos benefícios, de equivalência de benefícios às populações urbanas e rurais, etc.

Esses princípios foram mantidos por dez anos depois de promulgada a Carta Constitucional, até que, na Emenda nº 20/1998, foram feitas algumas modificações nas regras da Seguridade aprovadas em 1988. Outras emendas houve neste período de treze anos, as quais afetaram principalmente as fontes de financiamento e os limites constitucionais para cada setor (Previdência e Saúde principalmente), mas não a moldura básica desse sistema.

A estrutura da Seguridade Social foi, desde o princípio, organizada nas áreas da Previdência Social, da Saúde, da Assistência Social e do Trabalho, sob o pressuposto de uma certa transversalidade de ações inerente a esse sistema, a qual, porém, não procede necessariamente nos vários setores administrativos que compõem tal sistema. Dessa estrutura transversal emergiram duas instituições-chave para executar a política da seguridade social: (i) os conselhos de política social no âmbito dos diversos setores, tais como: saúde, previdência, assistência, e seguridade social (conselho dos conselhos); (ii) o orçamento da Seguridade Social.

Ignoremos a primeira dessas duas instituições citadas para nos concentrarmos na segunda.

Observa-se que o Orçamento da Seguridade chegou a ser elaborado logo nos primeiros anos após a regulamentação das leis de Custeio e Benefício da Previdência Social (junho de 1991). Nos anos 1993 e 1994, este surgiu como proposta elaborada pelo Conselho Nacional da Seguridade Social. Entretanto, essa orientação não prevaleceu e o próprio Conselho, que tinha por missão articular e consolidar um orçamento previamente discutido com as áreas da Saúde, da Previdência e da Assistência, foi perdendo crescentemente atribuições até ser extinto por Medida Provisória (MP nº 1.799-5/1999).

---

\* Técnico de Pesquisa e Planejamento do Ipea.

Atualmente, conquanto vigorem normas constitucionais explícitas sobre o Orçamento da Seguridade Social, artigos 154 (§ 3º), 195 (definição das fontes), e 196 (definição dos princípios do SUS no Orçamento da Seguridade), não se edita uma peça orçamentária autônoma, como ficara prevista no texto constitucional. Na verdade, o que se pode hoje fazer é o resgate anual de partes e de peças integrantes do sistema de seguridade que ficaram inscritas em um único orçamento (Orçamento Fiscal e da Seguridade Social). Dessa maneira não se apreende de forma transparente e conceituada a sua estrutura, designando-se claramente essa estrutura de gastos e de receitas que concretizam em cada exercício fiscal as políticas sociais regulamentadas pelos princípios da Seguridade Social.

Toda essa dificuldade em institucionalizar o Orçamento não é gratuita. Reflete disputas políticas importantes pelos recursos orçamentários e, evidentemente, por espaços de poder que, por sua vez, refletem conflitos de prioridades pela utilização dos recursos públicos.

Se construída e conceituada em peça orçamentária autônoma a explicitação didática dos gastos e das fontes de financiamento relativos à Seguridade Social, talvez ajudasse enormemente a entender os reais significados da Seguridade Social na política social executada.

A nossa iniciativa neste texto é de resgatar “as partes e as peças” legalmente atribuíveis à Seguridade Social no Orçamento Geral da União (OGU) 2001 mediante a construção de uma estrutura inteligível que esteja relacionada aos conceitos e princípios de direitos sociais que forjaram essas peças orçamentárias.

Assim, tomamos o último exercício fiscal encerrado (2001), e elencamos uma hierarquia de critérios sobre direitos sociais que a Constituição e a numerosa legislação infra-constitucional vigente sancionou. A partir desses critérios verificamos, de um lado, a estrutura dos gastos executados em 2001 para um montante equivalente a quase 100% do gasto orçamentário em seguridade;<sup>1</sup> e, de outro lado, a estrutura de fontes de financiamento que está constitucionalmente vinculada à Seguridade Social.

Os dados orçamentários apresentados na tabela 1 seguem uma classificação especial, em que são hierarquizados de “a” até “d” com um princípio interno que os ordena, qual seja: o critério do grau de relevância na estruturação dos direitos sociais ou da cidadania em política social. Assim, a categoria “a” corresponde ao grau mais elevado dessa hierarquia, pois aí comparecem os direitos sociais básicos exercidos por iniciativa dos cidadãos que são protegidos de cortes orçamentários pela própria Lei de Responsabilidade Fiscal. A categoria “b” corresponde também ao exercício de direitos sociais previstos no ordenamento constitucional, mas, diferentemente do primeiro grupo, depende da iniciativa orçamentária anual do governo, focalizada para populações beneficiárias determinadas. Em última instância, é a iniciativa governamental no tempo e no espaço que determinará a forma de limite de atendimento ao público, embora esse atendimento esteja respaldado por critérios permanentes e teoricamente também protegidos de cortes orçamentários.

---

1. Observe-se que não podemos falar em 100% do gasto em seguridade social, haja vista esse conceito não ficar fechado pelos orçamentos das áreas de Saúde, Previdência, Assistência e Seguro-Desemprego, mas pode ser acrescido, em vários outros setores governamentais, por novos projetos e por programas conceitualmente afins à Seguridade Social.

TABELA 1  
**Orçamento (presumido) de Seguridade Social para 2001**  
**(Execução)**  
 (Em bilhões de reais)

Gastos Sociais Legalmente Atribuíveis	Exec.	Contribuições Vinculadas e Outros Recursos	A Antes do DRU	B Depois do DRU	A-B
<b>Gastos do Tipo "a"</b>					
Prev. Básica	76,6	1-Contrib. Empregadores e Trabalhadores	63,6	63,6	0
		2-Contrib. sobre o faturamento-Cofins	46,0	36,8	9,21
Benefícios de Prest. Continuada da Loas	4,5	3-Contrib. s/ Moviment. Financeira	17,0	13,6	3,4
Atendimento Ambulatorial Emergencial e Hospitalar no SUS	12,1	4-Contrib. sobre o Lucro Líquido	9,3	7,4	1,9
		5-Receita de Prognóstico	0,45	0,45	
Seguro-Desemprego	5,1	6-PIS/Pasep vinculado ao Seguro-Desemprego <sup>1</sup>	6,4	5,1	1,3
Subtotal "a"	98,0	Subtotal (1+2+3+4+5+6)	142,75	126,95	15,8
<b>Gastos do Tipo "b"</b>					
Saúde da Família	2,8	7-Recursos Provenientes de Impostos	5,93	5,93	
Demais Programas do Min.Saúde	11,3	Subtotal (1+2 + .....+7)	148,68	132,88	
Programas Assistenciais Focalizados (FNAS)	0,6	8-Contribuição à Seguridade do Servidor Público	3,78	3,02	0,76
Merenda Escolar	1,0	Total Geral	151,5	135,9	16,6
Demais Programas do MPAS	4,6				
Subtotal "b"	20,3	Total das Fontes de Receita	151,7	135,90	16,6
<b>Gastos do tipo "c"</b>					
Programas de Garantia de Renda Mínima	0,5				
-Bolsa Escola	0,1				
-Bolsa Alimentação	1,3				
-Outros do Fundo Pobreza					
Subtotal "c"	1,9				
<b>Gastos do tipo "d":</b>					
Previdência dos Inativos e Pensionista da União	29,2				
<b>Total Geral (a+b+c+d)</b>	<b>149,4</b>				

Fonte: Siafi/Sidor (elaboração do autor).

Nota: <sup>1</sup>Valor atribuído a partir do desempenho efetivamente financiado.

A terceira categoria – “c” – corresponde a ações emergenciais e a projetos transitórios, os quais são geralmente referidos ao mandato do dirigente político, não gozando, portanto, do respaldo de “não susceptível a cortes orçamentários” que a atual Lei de Responsabilidade Fiscal confere aos gastos do tipo “a” e também aos gastos de tipo “b”, de direito.

Há uma categoria “d” que a Lei de Responsabilidade Fiscal também considera insusceptível a cortes e corresponde também a direitos adquiridos pelos inativos do serviço público. Contudo, os princípios constitucionais da seguridade a nosso ver não incluiriam este tipo de gasto no o Orçamento da Seguridade.

No exercício de 2001 as categorias “a”, “b”, “c” e “d” apresentaram a configuração descrita a seguir.

a) Direitos Sociais “Básicos”, previstos na Constituição e exercitados por iniciativa dos cidadãos. Exemplos: Regime Geral da Prev. Social (Prev. Básica) – SUS – Consultas e Hospitalização, Seguro-Desemprego, BPC previsto na Loas – O gasto desta categoria “a” corresponde a cerca de dois terços do orçamento total (R\$ 98,0 bilhões de reais).

b) Direitos Sociais “Básicos”, previstos na Constituição e exercitados por iniciativa do governo. Exemplos: “Saúde da Família”, “Controle de Endemias”, outros programas de Saúde, “Merenda Escolar”, “Ações da Assistência Social”, e Atividades e Programas Meio da Previdência Social. Esse conjunto de ações e esses programas corresponderam a um gasto de R\$ 20,3 bilhões de reais ou 13,6% do total.

c) Ações Sociais de Caráter Tópico, Transitório, definidas para o mandato dos dirigentes políticos, geralmente denominadas políticas focalizadas na “linha de pobreza”. Exemplo: programas de garantia de renda mínima estabelecidas no denominado “Fundo da Pobreza”, os quais corresponderam em 2001 a 2,9 bilhões ou a 1,3% do total do gasto em seguridade.

d) Previdência dos Inativos e Pensionistas da União, correspondente a 29,2 bilhões ou 19,5% do total.

### **As Fontes de Financiamento**

As fontes de financiamento da Seguridade, ao refletirem o princípio constitucional de diversidade de fontes de financiamento (art.192), estão estruturadas basicamente em cinco contribuições vinculatórias. Essas fontes atendem despesas e seguem também princípios hierarquizadores aproximados daquilo que vimos na análise dos gastos, mas com algumas diferenças importantes. Nesse sentido, a principal das contribuições (Contribuição dos Empregadores e Trabalhadores) somente pode ser aplicada na Previdência Básica. Havendo carência de recursos, as demais fontes serão mobilizadas (Cofins, CPMF e Contribuição sobre o Lucro Líquido) para os gastos da Previdência, Saúde, e Assistência do tipo “a”, em primeiro lugar, do tipo “d” a seguir, e, por último, dos tipos “b” e “c”.

Observe-se que o grupo “d” é, para efeitos fiscais, integrante do bloco “a”, mesmo não atendendo aos princípios gerais da Seguridade Social.

Chama atenção neste Orçamento, no que concerne às fontes, dois processos de subtração de recursos aí operantes: a incidência do mecanismo de desvinculação de 20% da arrecadação das Contribuições Sociais que, portanto, abate do volume de recursos disponíveis – a chamada Desvinculação de Receitas da União (DRU); e em segundo lugar a presença de um gasto expressivo com Inativos da União. Esses dois processos – DRU e Gastos com Inativos e com Pensionistas da União – restringem o gasto social legitimamente atribuível à Seguridade Social em R\$ 16,6 bilhões no primeiro caso, e em R\$ 29, 2 bilhões, no segundo, o que abre caminho para outros usos dos fundos públicos certamente que vão na contra mão da ampliação dos direitos sociais básicos.

Observa-se que consideramos legítimas as despesas com Inativos e com Pensionistas da União, como de resto são legítimos tantos outros gastos do Orçamento da União. No entanto, tais despesas devem pertencer ao Orçamento Geral, o qual é financiado por tributos e não por recursos específicos da política de proteção do conjunto da sociedade contra os riscos clássicos das privações humanas.

Finalmente, a conclusão básica que tiramos deste texto é sobre a necessidade de se resgatar a estrutura Orçamento da Seguridade, explicitada e executada autonomamente, como determina a Constituição, precedida por um exercício de formulação que expresse claramente os conceitos de gastos sociais e recursos vinculados que estão sendo determinados.

# **Acompanhamento da Legislação em Polítics Sociais**

# CULTURA

O Decreto nº 3.912, de 10 de setembro de 2001, regulamentou o processo administrativo para identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos e para o reconhecimento, a delimitação, a demarcação, a titulação e o registro imobiliário das terras ocupadas por eles, definindo todo esse processo como de competência da Fundação Cultural Palmares (FCP). Do processo deverão constar relatório técnico e parecer conclusivo elaborados pela FCP. O processo conterà: I - Identificação dos aspectos étnico, histórico, cultural e socioeconômico do grupo; II - estudos complementares de natureza cartográfica e ambiental; III - levantamento dos títulos e dos registros incidentes sobre as terras ocupadas e a respectiva cadeia dominial, perante o cartório de registro de imóveis competente; IV - delimitação das terras consideradas suscetíveis de reconhecimento e demarcação; V - parecer jurídico. As ações mencionadas nos incisos II, III e IV poderão ser executadas mediante convênio firmado com Ministério da Defesa, Secretaria de Patrimônio da União (SPU), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e com outros órgãos e entidades da Administração Pública Federal ou empresas privadas, de acordo com a natureza das atividades.

A Resolução nº 1, de 18 de setembro de 2001, aprovou o Regimento Interno da Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC). **Tal comissão** é um órgão colegiado que integra a estrutura básica do Ministério da Cultura e cuja função é analisar e opinar sobre a concessão de benefícios fiscais a projetos culturais e artísticos e o enquadramento deles no Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac). A Comissão será composta: pelo ministro de Estado da Cultura, o qual a presidirá; por presidentes das entidades vinculadas ao Ministério da Cultura: (a) Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan); (b) Fundação Nacional de Artes (Funarte); (c) Fundação Biblioteca Nacional (FBN); (d) Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB); (e) Fundação Cultural Palmares (FCP); pelo presidente da entidade nacional que congrega os secretários de Estado da Cultura das unidades federadas; por um representante do empresariado brasileiro; e por seis representantes de entidades associativas dos setores culturais e artísticos de âmbito nacional, dos diversos segmentos das artes e cultura: (i) artes cênicas: teatro, dança, circo, ópera, mímica e congêneres; (ii) produção cinematográfica, videográfica, discográfica e rádio e televisão educativas e culturais de caráter não comercial; (iii) música; (iv) artes plásticas, artes visuais, artes gráficas e filatelia; (v) patrimônio cultural, cultura negra, cultura indígena, folclore e artesanato; (vi) humanidades, inclusive literatura e obras de referência.

O Decreto nº 4.196, de 11 de abril de 2002, fixou o número de dias para a exibição de obras audiovisuais cinematográficas brasileiras durante 2002. As empresas proprietárias, locatárias ou arrendatárias de salas, espaços ou locais de exibição pública comercial exibirão obras cinematográficas brasileiras de longa-metragem em 2002, conforme a seguinte tabela.

SALAS	Total de dias de obrigatoriedade
1 sala	28 dias
2 salas	56 dias
3 salas	84 dias
4 salas	112 dias
5 salas	140 dias
6 salas	154 dias
7 salas	175 dias
8 salas	182 dias
9 salas	196 dias
10 salas	210 dias
11 salas	217 dias
Mais de 11 salas	217 dias + 7 dias por sala

Fonte: D.O.U. de 12/4/2002.

O critério aplica-se às salas, aos espaços ou aos locais de exibição pública comercial geminados ou não, localizados sob o mesmo teto e pertencentes à mesma empresa. Segundo esse decreto as empresas proprietárias, locatárias ou arrendatárias de salas, de espaços ou de locais de exibição pública comercial deverão apresentar semestralmente à Agência Nacional do Cinema (Ancine), nos termos da Medida Provisória nº 2.228-1, de 2001, as informações relativas ao cumprimento do disposto no Decreto. O não cumprimento da obrigatoriedade de que trata esse Decreto, aferido pela Ancine, sujeita o infrator à multa prevista no art. 59 da Medida Provisória nº 2.228-1, de 2001, correspondente ao valor de cinco por cento da renda média diária de bilheteria apurada no semestre anterior à infração, multiplicada pelo número de dias em que a obrigação não foi cumprida.

O Decreto nº 4.121, de 7 de fevereiro de 2002, define a estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos Comissionados e dos Cargos Comissionados Técnicos da Ancine. Cria também um Grupo de Transição encarregado da transferência operacional de parte das atividades da Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura para a Ancine, notadamente aquelas referentes ao registro de obras e de contratos, à emissão de certificados e à análise de projetos baseados nas Leis nºs 8.685, de 20 de julho de 1993, e 8.313, de 23 de dezembro de 1991. Isso visa a zelar para que não haja interrupção ou prejuízo das referidas atividades, as quais continuarão a ser desempenhadas pela Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura até que sejam expressamente transferidas.

O Decreto nº 4.110, de 1 de fevereiro de 2002, fixou o valor absoluto do limite global das deduções do imposto sobre a renda devido em R\$ 160 milhões, deduções essas relativas a doações e a patrocínios em favor de projetos culturais e a incentivos à atividade audiovisual em 2002.



# EMPREGO E RENDA

## Reajuste Anual do Salário Mínimo

A Medida Provisória nº 35, de 27 de março de 2002, dispôs sobre a alteração do valor do salário mínimo. A medida alterou o valor do salário mínimo de R\$ 180,00 para R\$ 200,00, o que corresponde a uma aumento de 9,47%. O novo valor está em vigor desde 1ª de abril de 2002.

## Incidência das Contribuições para o PIS/Pasep e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social nas Operações de Venda de Gás Natural e de Carvão Mineral

A Lei nº 10.312, de 27 de novembro de 2001, reduziu para zero por cento (0%) as alíquotas das Contribuições para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep) e para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), as quais incidiam sobre a receita bruta advinda da venda de gás natural canalizado e de carvão mineral destinados à geração de energia elétrica. Para o caso do gás natural canalizado, a Lei isenta somente aquele destinado à produção de energia elétrica pelas usinas integrantes do Programa Prioritário de Termoeletricidade.

## Contratação por Tempo Determinado para Atender a Necessidade Temporária de Excepcional Interesse Público

A Medida Provisória nº 10, de 13 de novembro de 2001, alterou a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993 que, por sua vez, trata da contratação temporária de pessoal para órgãos da administração federal direta, autarquias e fundações públicas em caso de necessidade excepcional e temporária.

A Lei nº 8.745 permite a contratação temporária de pessoal em caso de combate a surtos endêmicos; situações de calamidade pública; e realização de recenseamentos. Autoriza também a admissão de professor substituto e de professor visitante, a admissão de professor e de pesquisador visitante estrangeiro, bem como atividades especiais nas organizações das Forças Armadas para atender à área industrial ou a encargos temporários de obras e serviços de engenharia.

A Medida Provisória nº 10, de 13 de novembro de 2001, acrescentou ao texto da Lei mencionada a possibilidade de contratação temporária. Essa medida visa a manter e a normalizar a prestação de serviços públicos essenciais à comunidade quando os servidores públicos realizarem paralisação, suspensão das atividades ou houver ausência coletiva ao trabalho. Permite-se essa contratação excepcional quando o movimento dos servidores persistir por mais de dez dias e poderão ser recrutados trabalhadores temporários em quantidade limitada ao número de servidores que aderirem ao movimento.

Essa nova modalidade de contratação temporária poderá ser feita por um prazo máximo de três meses, prorrogável por igual período, na hipótese de continuidade da ausência, da paralisação ou da suspensão de atividades. A remuneração da pessoa contratada, nesse caso, não poderá ser superior à média da remuneração constante dos planos de retribuição dos quadros de cargos correspondentes aos dos servidores que paralisarem ou suspenderem o trabalho.

#### **Promulgação da Convenção nº 138 e da Recomendação nº 146 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Idade Mínima de Admissão ao Emprego**

O Decreto nº 4.134, de 15 de fevereiro de 2002, aprova o cumprimento integral do disposto nos textos da Convenção nº 138 e da Recomendação nº 146 da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

A Convenção nº 138 é fruto da Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho, convocada em Genebra pelo Conselho de Administração da Repartição Internacional do Trabalho e realizada em 6 de junho de 1973. Essa Convenção objetiva ser instrumento geral sobre a matéria de extinção do trabalho infantil. Na mesma reunião, a Convenção foi suplementada pela Recomendação nº 146 sobre Idade Mínima de Admissão ao Emprego que, por sua vez, procurou definir melhor alguns elementos de políticas do interesse da Organização Internacional do Trabalho referentes ao assunto. Esses documentos, entre outras coisas, estabelecem que os países-membros devem promover a elevação progressiva da idade mínima para admissão a emprego ou trabalho para quinze anos. Nesse sentido, o Decreto nº 4.134 aumentou o limite mínimo para admissão em emprego ou trabalho para dezesseis anos, diferentemente do disposto na Lei nº 8.069 (Estatuto da Criança e do Adolescente), de 13 de julho de 1990, a qual proibia que menores de 14 anos trabalhassem, exceto nos casos em que esses exerçam a função de aprendiz.

O novo limite mínimo de idade deveria, segundo o art. 2º da Convenção, valer para qualquer ocupação. Porém, o Brasil utilizou o permissivo constante do art. 5º da Convenção, segundo o qual os países-membros “cuja economia e condições administrativas não estiverem suficientemente desenvolvidas, poderão, após consulta às organizações de empregadores e de trabalhadores” (art. 5º, item 1), limitar o alcance de aplicação da Convenção. O mesmo artigo também determina quais são as ocupações em que a Convenção deve ser aplicada obrigatoriamente: minas e pedreiras, indústrias manufatureiras, construção, serviços de eletricidade, gás e água, saneamento, transporte e armazenamento, comunicações e plantações e outros empreendimentos agrícolas que produzam principalmente para o comércio, excluídas as empresas familiares ou de pequeno porte que trabalhem para o mercado local e que não empreguem regularmente trabalhadores assalariados. O Brasil seguiu exatamente esses termos mínimos. Deve-se notar, por fim, que o Estatuto da Criança e do Adolescente continua a estipular como idade mínima os quatorze anos para trabalho e emprego em outros tipos de empresas que não as citadas pela Convenção nº 138 e pela Recomendação nº 146.

#### **Alterações no Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda (Funproger)**

A Lei nº 10.360, de 27 de dezembro de 2001, legitima o texto da Medida Provisória nº 7, já discutida no número 4 deste periódico.

## Criação do FAT - Habitação

O Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), em sua Resolução nº 273, de 21 de novembro de 2001, instituiu o Programa de Geração de Emprego e Renda na Indústria da Construção Civil - FAT-Habitação, o qual se destina ao financiamento de unidades habitacionais a ser operado pelas instituições financeiras oficiais federais. Os recursos utilizados serão os excedentes da reserva mínima de liquidez do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). O Programa tem os seguintes objetivos: *(i)* gerar de forma imediata emprego e renda; *(ii)* promover a descentralização regional; *(iii)* reduzir o déficit habitacional no país; e *(iv)* tornar-se compatível com as políticas governamentais de geração de emprego e renda. Os financiamentos são destinados a: aquisição de imóvel residencial na planta; construção individual de imóvel residencial; e aquisição de imóvel residencial novo. As bases operacionais para cada uma dessas finalidades estão detalhadas nos artigos 2º, 3º e 4º da Resolução nº 273.

As bases operacionais gerais do FAT-Habitação são as seguintes: *(i)* o prazo de amortização é de até 180 meses, sem carência; *(ii)* o limite máximo de avaliação do imóvel é de R\$ 300 mil; *(iii)* os itens financiáveis são o terreno e os insumos para produção, e não podem ser financiados itens da infra-estrutura interna ao imóvel; *(iv)* os beneficiários finais e, quando for o caso, os construtores, devem comprovar sua adimplência perante qualquer órgão da Administração Pública Federal Direta ou Entidades Autárquicas ou Fundacionais, especialmente perante o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), e o Programa de Integração Social (PIS); e *(v)* para as linhas Imóvel Residencial na Planta e Construção Individual de Imóvel Residencial, o financiamento é creditado e bloqueado, na instituição financeira, na data da contratação, e as liberações de parcelas são compatíveis com a realização do cronograma físico-financeiro da obra, após laudo técnico de medição da obra.

As instituições financeiras, ao concederem os financiamentos, devem tentar observar a distribuição regional do déficit habitacional apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad).

As vagas de emprego que vierem a ser criadas com essas linhas de financiamento devem priorizar trabalhadores inscritos no Sistema Nacional de Emprego (Sine) e nos demais postos conveniados autorizados pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MET). Tal Ministério proporá programas que detenham ações de qualificação profissional, de prevenção de acidentes no trabalho e de redução da rotatividade no setor da construção civil para integração no FAT-Habitação.

As instituições financeiras assumem o risco das operações de financiamento e não podem exigir direta ou indiretamente contrapartida bancária dos mutuários. Por outro lado, elas podem oferecer aos beneficiários finais do financiamento apólice de seguro habitacional de empresa seguradora a elas vinculadas, a preço de mercado compatíveis com seguradoras de primeira linha que operam com seguro habitacional. Estão também obrigadas a encaminhar ao Codefat/MTE relatórios gerenciais, na forma estabelecida pela Secretaria Executiva do Codefat.

Ainda no âmbito do FAT-Habitação, a Resolução do Codefat nº 274, de 21 de novembro de 2001, autorizou a alocação, em depósito especial, na Caixa Econômica Federal (CEF), do valor de R\$1 bilhão, a ser liberado em cinco parcelas de R\$ 200 milhões cada. O desembolso dos recursos obedecerá aos seguintes limites máximos: *(i)* Imóvel Residencial na Plan-

ta: 80%; (ii) Construção Individual de Imóvel Residencial: 30%; e, (iii) Aquisição de Imóvel Residencial Novo: 30%.

Assim como ocorre em quase todos os outros depósitos especiais, a primeira parcela é liberada imediatamente, enquanto a liberação das outras só é feita se o saldo dos recursos da parcela anterior, recursos esses ainda não destinados aos beneficiários finais, for inferior a 5% do seu valor dela. As regras de remuneração ao FAT, por parte da CEF, dos recursos já desembolsados e dos ainda não liberados seguem o padrão dos outros depósitos especiais, com a diferença de que a remuneração dos recursos para aquisição de imóvel residencial novo tem um acréscimo de 0,5% e de que, em caso de inadimplência por parte do beneficiário final, a CEF poderá remunerar os recursos das prestações em atraso no mesmo padrão anterior, mas por um período não superior a sessenta dias.

### **Criação do FAT - Habitação**

O Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), em sua Resolução nº 279, de 27 de março de 2002, reajustou em 11,11% o valor do benefício do Seguro-Desemprego e estabeleceu o dia 1º de abril de 2002 como data de entrada em vigor do seu reajuste.

# DESENVOLVIMENTO RURAL

## Reforma Agrária

A Portaria MDA nº 080, de 24/4/2002, estabelece denominações e conceitos orientadores dos assentamentos integrantes do Programa Nacional de Reforma Agrária. As principais (re)definições são resumidas aqui:

I. **Assentamento** - Unidade Territorial obtida pelo Programa de Reforma Agrária do governo federal ou, em parceria com estados ou com municípios, mediante desapropriação; arrecadação de terras públicas; aquisição direta; doação; reversão ao patrimônio público, ou por financiamento de créditos fundiários, para receber, em suas várias etapas, indivíduos selecionados pelos programas de acesso à terra.

II. **Assentado** - É o candidato inscrito que, após ter sido entrevistado, foi selecionado para ingresso no Programa de Reforma Agrária, lhe sendo concedido o direito ao uso de terra identificada, incorporada ou em processo de incorporação Programa.

## Tipos/Formas de Assentamentos

1 Assentamento em Terras Públicas Arrecadadas Ocupadas - Projeto criado em terras públicas arrecadadas, com posses que se caracterizam pela exploração da mão-de-obra familiar, estando os beneficiários identificados, selecionados e devidamente relacionados no Sipra, o que possibilita a sua regularização e permite que eles tenham acesso ao sistema de crédito público para agricultores familiares (Pronaf). Não cabe a esse projeto a aplicação de créditos de instalação e a implantação da infra-estrutura por meio dos programas vinculados ao MDA.

2 Assentamento em Terras Públicas Arrecadadas - Projeto criado em terras públicas arrecadadas pelo Incra, para instalação de candidatos selecionados e inseridos no Sipra. Cabe a tal projeto a concessão dos créditos de instalação, e a dotação de infra-estrutura básica e de créditos de apoio à estruturação da produção Pronaf-A.

3 Assentamento em Parceria com Estados e Municípios - Projeto criado por estado ou por município reconhecido pelo Incra, cujos beneficiários, uma vez selecionados pelos programas de acesso à terra, passam a ter os mesmos benefícios de assentados dos programas do governo federal, sendo devidamente identificados no Incra por meio do Sipra.

4 Assentamento em Terras Desapropriadas - Projeto criado em terras desapropriadas pelo Incra, para instalação de candidatos selecionados e inseridos no Sipra, bem como para o estabelecimento de ex-empregados, agregados, pequenos posseiros e arrendatários do imóvel, identificados e classificados como beneficiários do Programa de Reforma Agrária, por ocasião do processo inicial de fiscalização do imóvel. Cabe a esse projeto a concessão dos créditos de instalação, a dotação de infra-estrutura básica e de créditos de apoio à estruturação da produção Pronaf-A.

5 Assentamento em Terras Particulares Adquiridas por Compra – Criado em terras particulares adquiridas por compra efetuada pelo Incra. Cabe a esse projeto, nesse caso, a concessão dos créditos de instalação, a dotação de infra-estrutura básica e de créditos de apoio à estruturação da produção Pronaf-A. Pode ser criado também em terras particulares adquiridas ou por compra efetuada diretamente pelos beneficiários do assentamento, cabendo a ele, ainda, nesse caso, o financiamento de infra-estrutura e a concessão de créditos de apoio à estruturação da produção Pronaf-A.

## Fases de Implementação dos Assentamentos

1 Pré-Projeto de Assentamento – Fase em que os imóveis já se encontram selecionados e decretados para a desapropriação, ou pré-selecionados para a aquisição pelos programas de crédito fundiário, sendo preparados sob os aspectos técnicos e jurídicos para receber as famílias classificadas como pré-assentados selecionados para projetos em elaboração.

2 Assentamento em Criação – Aquele cuja clientela encontra-se já selecionada pelos programas de acesso à terra e aguardando a elaboração da Relação do Beneficiário (RB), para ser assentada em imóvel já devidamente identificado, em vias de desapropriação, arrecadação ou aquisição, cujos cadastros estejam disponíveis nos bancos de dados de identificação do Incra (Sipra);<sup>1</sup> Banco da Terra/BT (SIBT)<sup>2</sup> e Programa de Combate à Pobreza Rural/PCPR (SICPR).<sup>3</sup>

3 Assentamento Criado – Imóvel já sob o domínio ou posse do Incra na condição permissiva de ingresso das famílias selecionadas, para o processo de legitimação delas com a assinatura de respectivos contratos de assentamento.

4 Assentamento em Instalação – Projeto criado, cujos beneficiários encontram-se em instalação no imóvel, na fase de construção do Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA), de natureza obrigatoriamente participativa, com a concessão dos créditos de apoio à instalação.

5 Assentamento em Estruturação – Aquele em que se inicia a fase de implantação de infra-estrutura básica: abastecimento de água; eletrificação rural, estradas vicinais e edificação de moradias.

6 Assentamento em Consolidação – Aquele cujos beneficiários já se encontram instalados, com dotação de infra-estrutura básica, e acesso ao Pronaf-A, estando em fase de titulação definitiva, cujas famílias já possuem condições socioeconômicas de migrar para as outras linhas de financiamento do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar-Pronaf.

---

1. Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária, que armazena todos os dados dos projetos de Assentamento criados ou reconhecidos pelo Incra, contendo informações referentes às seguintes categorias: Assentamento em Criação; Assentamentos Criados; Assentamentos em Instalação; Assentamentos em Estruturação; Assentamento em Consolidação; e Assentamentos Consolidados, com respectivas formas de Obtenção das Terras, e de Gestão, se única ou compartilhada com estados ou municípios.

2. Sistema Informatizado do Banco da Terra, que armazena informações de assentamentos beneficiários do referido Programa de crédito fundiário.

3. Sistema Informatizado do Programa de Combate à Pobreza Rural, que armazena informações de Assentamentos beneficiários do referido Programa de crédito fundiário.

7 Assentamento Consolidado – Aquele que tenha mais da metade das famílias beneficiárias da concessão de título definitivo de propriedade, estando em fase de transferência de áreas ou imóveis remanescentes, ao município ou estado (núcleos urbanos, etc.).

### **Portaria nº 101 - 22 de Fevereiro de 2001**

Trata de sumária exclusão e eliminação de Programa de Reforma Agrária do governo federal das pessoas que forem efetivamente identificadas como participantes diretos ou indiretos de invasões ou esbulhos de imóveis rurais, inclusive aqueles que estejam em fase de processos administrativos de vistoria ou avaliação para fins de reforma agrária, ou sendo objeto de processos judiciais de desapropriação em vias de imissão de posse ao Incra; bem assim as que participarem de invasões de prédios públicos e de ações de ameaça, seqüestro ou manutenção de servidores públicos em cárcere privado, ou de quaisquer outros atos de violência.

A exclusão e a eliminação sumária do Programa de Reforma Agrária de governo federal aplicar-se-ão, inclusive, aos atuais beneficiários de lotes em Projetos de Assentamento e de Colonização do Incra e aos pretendentes inscritos e cadastrados para seleção de candidatos ao acesso à terra.

### **Portaria Interministerial nº 279, de 08 de Março de 2001**

Estabelece ação integrada do Ministério da Saúde (MS) com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) no Plano de Intensificação das Ações de Controle da Malária na Amazônia Legal (PIACM).

### **Instrução Normativa nº 2, de 20 de Março de 2001**

Fixa normas gerais para a implementação do Programa Nacional de Reforma Agrária, o qual abrange as ações de assentamento de trabalhadores rurais e a atividade complementar de regularização fundiária. Basicamente estabelece os procedimentos a serem observados em todas as fases do processo de reforma agrária: estratégia de ação, obtenção de terras, constituição de projetos de assentamento – delimitação das ações para implantação e consolidação dos assentamentos.

### **Portaria nº 62, de 27 de Março de 2001**

Trata de critérios para a realização de vistoria de imóveis rurais: proíbe a realização de vistoria e de avaliação dos imóveis rurais de domínio público ou particular que venham a ser objeto de esbulho possessório ou de invasão motivada por conflito agrário e fundiário de caráter coletivo. Tais imóveis não poderão ser vistoriados e avaliados, pelo prazo de dois anos, prorrogáveis por igual período, em caso de reincidência, contado a partir da data da efetiva desocupação. Ademais, os beneficiários assentados em projetos integrantes do Programa de Reforma Agrária que vierem, de qualquer modo, a participar de esbulho ou invasão de terras de domínio público ou privado, bem como de prédios públicos, serão excluídos do Programa.

### **Portaria nº 120, de 22 de Maio de 2001**

Trata da compatibilização dos programas de Reforma Agrária e de fortalecimento da agricultura familiar com incorporação do enfoque de gênero e raça, com vistas à igualdade de oportunidades e de tratamento entre servidores e servidoras e beneficiários e beneficiárias

da reforma agrária e da agricultura familiar em implementação, no que se refere à adoção de política progressiva de cotas, por meio da reformulação da composição do Conselho de Direção do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

#### **Portaria nº 121, de 22 de Maio de 2001**

Institucionaliza a política pública do MDA, o que facilita o acesso das mulheres agricultoras rurais aos recursos de crédito de Pronaf, Banco Terra, Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural, com capacitação, assistência técnica e extensão rural, respeitando suas especificidades.

#### **Lei nº 10.267, de 28 de Agosto de 2001**

Lei de criação do Sistema Público de Registro de Terras: altera dispositivos das Leis nºs 4.947, de 6 de abril de 1966, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.739, de 5 de dezembro de 1979, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e estabelece outras providências.



## GLOSSÁRIO DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABCON	Associação Brasileira das Concessionárias de Serviços Públicos de Água e Esgoto
ABES	Associação Brasileira de Empresas de Software
ABONG	Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais
ABPD	Associação Brasileira de Produtores de Discos
ABPDEA	Associação Brasileira para Proteção dos Direitos Autorais
ABRAMGE	Associação Brasileira de Medicina de Grupo
ABTO	Associação Brasileira de Transplante de Órgãos
AEPS	Anuário Estatístico da Previdência Social
AESBE	Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais
AGU	Advocacia Geral da União
AIH	Autorização de Internação Hospitalar
AISS	Associação Internacional da Seguridade Social
ALBIGRAF	Associação Brasileira da Indústria Gráfica
AMENCAR	Associação de Apoio à Criança e ao Adolescente
ANA	Agência Nacional de Águas
ANAPP	Associação Nacional da Previdência Privada
ANCINE	Agência Nacional de Cinema
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
ASSEMAI	Associação de Serviços Municipais de Saneamento
ATC	Aposentadoria por Tempo de Contribuição
BACEN	Banco Central do Brasil
BASA	Banco da Amazônia S.A.
BD	Benefício Definido
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Mundial
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BPC	Benefício de Prestação Continuada
BT	Banco da Terra
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CASE	Comunidade de Atendimento Socioeducativo
CAT	Comunicação de Acidente de Trabalho
CBL	Câmara Brasileira do Livro
CD	Contribuição Definida
CDP	Certificados da Dívida Pública
CEF	Caixa Econômica Federal
CEFET	Centro Federal de Educação Tecnológica

CEFF	Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos
CERLALC	Centro Regional para o Livro na América Latina e Caribe
CES	Conselhos Estaduais de Saúde
CESB	Companhias Estaduais de Saneamento Básico
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CGT	Central Geral dos Trabalhadores
CIB	Conselho Intergestores Bipartite
CIDE	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CIT	Conselho Intergestores Tripartite
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMN	Conselho Monetário Nacional
CNA	Confederação Nacional da Agricultura
CNAE	Classificação Nacional de Atividades Econômicas
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNC	Confederação Nacional do Comércio
CNDRS	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNIS	Cadastro Nacional de Informações Sociais
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CNPQ	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNRC	Centro Nacional de Referência Cultural
CNS	Conselho Nacional de Saúde
CNT	Confederação Nacional do Transporte
CODECINE	Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica
CODEFAT	Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CONASS	Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde
CONASEMS	Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde
CONSU	Conselho de Saúde Complementar
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CPSS	Contribuição para o Plano de Seguridade Social do Servidor
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CREDOC	Crédito Educativo do Ministério da Educação
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
CT	Cédula da Terra
CUT	Central Única dos Trabalhadores
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DATAPREV	Serviço de Processamento de Dados da Previdência Social
DATASUS	Departamento de Informática do SUS
DCNEM	Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Médio
DRU	Desvinculação de Receitas da União

DST	Doenças Sexualmente Transmissíveis
DVS	Destaque de Votação em Separado
EAPP	Entidades Abertas de Previdência Privada
EC	Emenda Constitucional
EFPC	Entidade Fechada de Previdência Complementar
EFPP	Entidade Fechada de Previdência Privada
EJA	Educação de Jovens e Adultos
ENC	Exame Nacional de Cursos
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FAMPE	Fundo de Aval do PROGER
FAPI	Fundo de Aposentadoria Programada Individual
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FBN	Fundação Biblioteca Nacional
FCEP	Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza
FCO	Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Centro-Oeste
FCP	Fundação Cultural Palmares
FCRB	Fundação Casa de Rui Barbosa
FEBEC	Federação Brasileira de Entidades de Cegos
FENASP	Federação Nacional das Sociedades Pestalozzi
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FICART	Fundo de Investimento Cultural e Artístico
FIES	Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FNC	Fundo Nacional de Cultura
FNDCT	Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional
FNE	Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Nordeste
FNO	Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Norte
FNSP	Fundo Nacional de Segurança Pública
FNU	Federação Nacional dos Urbanitários
FRGPS	Fundo Específico para o Regime Geral de Previdência Social
FSE	Fundo Social de Emergência
FUNARTE	Fundo Nacional de Artes
FUNCINES	Fundo de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional
FUNDESCOLA	Fundo de Fortalecimento da Escola
FUNDEB	Fundo de Educação Básica
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FUNPROGER	Fundo de Aval do Programa de Geração de Emprego e Renda
FUNRURAL	Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural
FUST	Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações

GED	Gratificação de Estímulo à Docência
GEDIC	Grupo Executivo de Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica
GFAT	Coordenação Geral do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Ministério do Trabalho)
GFIP	Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência
GPABA	Gestão Plena da Atenção Básica Ampliada
HU	Hospital Universitário
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDM	Índice de Desenvolvimento Municipal
IES	Instituições de Ensino Superior
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
IFPI	International Federation of the Phonographic Industrie
IGP-DI	Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna
INCC	Índice Nacional de Custos da Construção Civil
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPA	Índice de Preços no Atacado
IPC	Índice de Preços ao Consumidor
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
ISER	Instituto Superior de Estudos da Religião
LBV	Legião da Boa Vontade
LC	Lei Complementar
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MAC	Assistência de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar
MADE	Museu Aberto do Desenvolvimento
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação
MINC	Ministério da Cultura
MINTER	Programa de Mestrado Interinstitucional
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MP	Medida Provisória
MP	Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão
MP	Ministério Público
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
MS	Ministério da Saúde

MST	Movimento Nacional dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
NOAS	Norma Operacional de Assistência à Saúde
NOB	Norma Operacional Básica
OCC	Outros Custeios e Capital
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
OGU	Orçamento Geral da União
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização Não Governamental
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
OTN	Obrigações do Tesouro Nacional
PA	Projeto de Assentamento
PAB	Piso Assistencial Básico
PCD	Projeto Célula da Terra
PACS	Programa de Agentes Comunitários de Saúde
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PDA	Projeto de Desenvolvimento de Assentamento
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PEA	População Economicamente Ativa
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PED	Pesquisa de Emprego e Desenvolvimento
PEQ	Planos Estaduais de Qualificação
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PETROS	Fundação Petrobras de Seguridade Social
PGBL	Plano Gerador de Benefício Líquido
PGFN	Procuradoria Geral da Fazenda Nacional
PIACM	Plano de Intensificação das Ações de Controle da Malária na Amazônia
PIAPS	Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção à Violência
PIB	Produto Interno Bruto
PICDT	Programa Institucional de Capacitação Docente e Técnica
PICDTEC	Programa Institucional de Capacitação de Docentes do Ensino Tecnológico
PIS	Programa de Integração Social
PISA	Programa Internacional de Avaliação de Alunos
PITS	Programa de Interiorização do Trabalho em Saúde
PLANFOR	Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador
PLC	Projeto de Lei Complementar
PME	Pesquisa Mensal de Emprego
PMSS	Programa de Modernização do Setor Saneamento
PN/DST/AIDS	Programa Nacional de Doenças Sexualmente Transmissíveis e da Aids
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNDH	Programa Nacional de Direitos Humanos
PNDRS	Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
PNE	Plano Nacional de Educação
PNI	Política Nacional do Idoso
PNSP	Plano Nacional de Segurança Pública
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PQD	Programa de Qualificação Docente
PREVI	Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil
PROAGRO	Programa de Garantia da Atividade Agropecuária
PROCERA	Programa de Créditos para os Assentamentos da Reforma Agrária
PRODASEN	Centro de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal
PRODECINE	Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional
PROEMPREGO	Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador
PROEP	Programa de Expansão da Educação Profissional
PROFAE	Projeto de Formação de Trabalhadores da Área de Enfermagem
PROGER	Programa de Geração de Emprego e Renda
PRONAC	Programa Nacional de Apoio à Cultura
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PROSUP	Programa de Suporte à Pós-Graduação de Instituições de Ensino Particulares
PROTRABALHO	Programa de Promoção do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador na Região Nordeste e Norte de Minas Gerais
PRPG	Programas Regionais de Pós-Graduação
PSF	Programa de Saúde da Família
RECOR	Registro Comum de Operações de Crédito Rural
REFORSUS	Reforço à Reorganização do SUS
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RJU	Regime Jurídico Único
RMV	Renda Mensal Vitalícia
SAC	Serviços de Ações Continuadas
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SAF	Secretaria de Agricultura Familiar
SANEPAR	Companhia de Saneamento do Paraná
SANEATINS	Companhia de Saneamento de Tocantins
SAT	Seguro Contra Acidente de Trabalho
SE	Secretaria Executiva
SEADE	Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
SEAS	Secretaria de Estado de Assistência Social
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEF	Secretaria de Ensino Fundamental
SES	Secretarias Estaduais de Saúde
SESU	Secretaria de Ensino Superior

SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SFI	Sistema Financeiro Imobiliário
SIA/SUS	Serviço de Informações Ambulatoriais do SUS
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SIDOR	Sistema Integrado de Dados Orçamentários
SIGAE	Sistema Integrado de Ações de Emprego
SIH/SUS	Sistema de Informações Hospitalares do SUS
SIMPLES	Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte
SINE	Sistema Nacional de Emprego
SINIS	Sistema Nacional de Informações
SIOPS	Sistema Integrado do Orçamento Público com Saúde
SIPIA	Sistema de Informações sobre a Infância e Adolescência
SPC	Secretaria de Previdência Complementar
SPE	Sistema Público de Emprego
SPHAN	Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
SPI	Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico do MP
SPOA	Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (Ministério do Trabalho)
SPU	Secretaria de Patrimônio da União
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUS	Sistema Único de Saúde
SUSEP	Superintendência de Seguros Privados
TCU	Tribunal de Contas da União
TDA	Títulos da Dívida Agrária
TJLP	Taxa de Juros de Longo Prazo
UCG	Unidades Centrais de Gerenciamento
UNDIME	União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNIREDE	Consórcio Universidade Virtual Pública do Brasil
URBIS	Programa de Reabilitação Urbana de Sítios Históricos
USP	Universidade de São Paulo