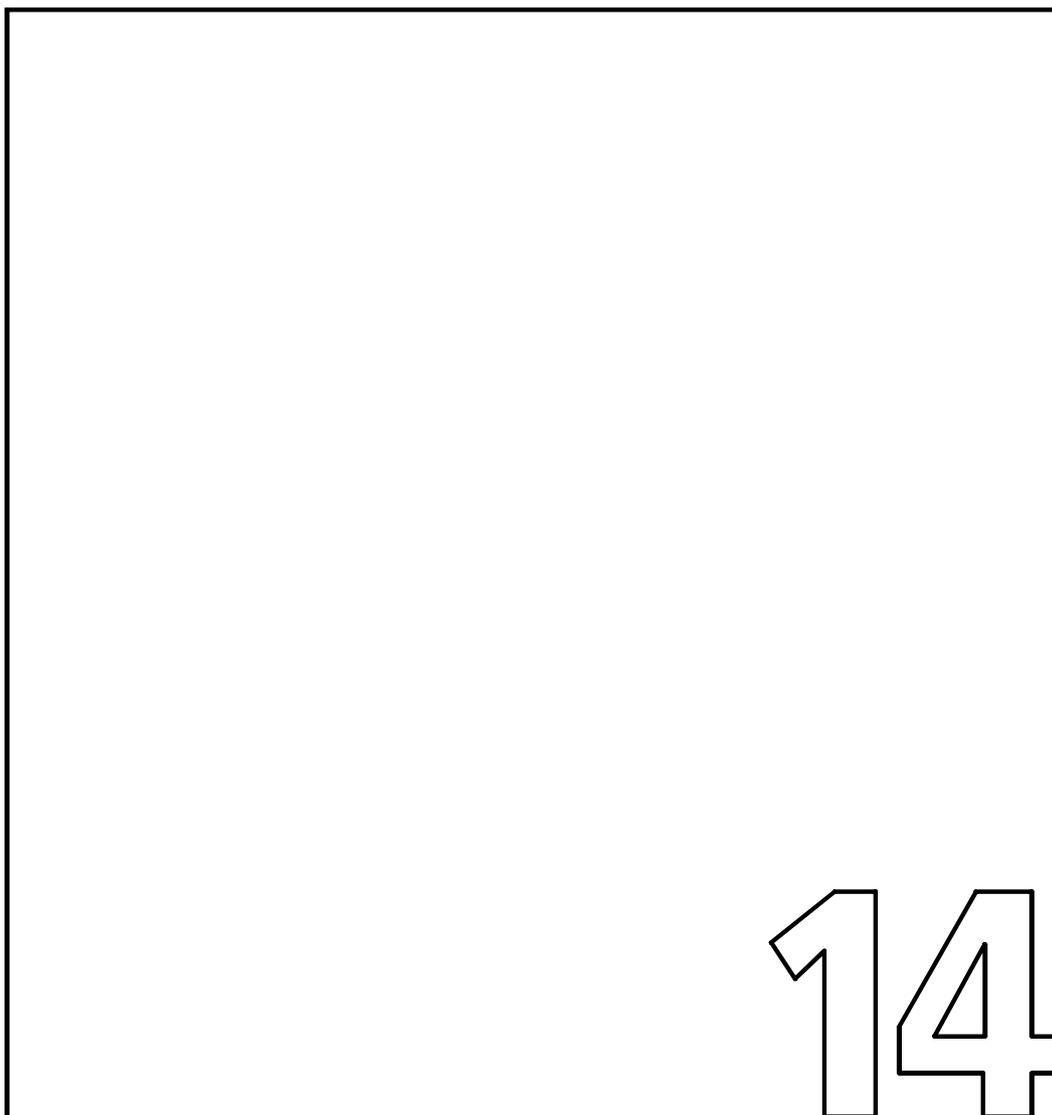


# políticas sociais

acompanhamento e análise



## Governo Federal

**Ministro de Estado Extraordinário  
de Assuntos Estratégicos** – Roberto Mangabeira Unger

**Núcleo de Assuntos Estratégicos  
da Presidência da República**

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 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**

Marcio Pochmann

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

Cinara Maria Fonseca de Lima

### **Diretor de Estudos Macroeconômicos**

João Sicsú

### **Diretor de Estudos Sociais**

Jorge Abrahão de Castro

### **Diretora de Estudos Regionais e Urbanos**

Liana Maria da Frota Carleial

### **Diretor de Estudos Setoriais**

Márcio Wohlers de Almeida

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

Mário Lisboa Theodoro

### **Chefe de Gabinete**

Persio Marco Antonio Davison

### **Assessor-Chefe de Comunicação**

Estanislau Maria de Freitas Júnior

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

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

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

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

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

# políticas sociais acompanhamento e análise

**Diretoria de Estudos Sociais**

### **Conselho Editorial**

André Gambier Campos  
Brancolina Ferreira  
Jorge Abrahão de Castro  
José Aparecido Ribeiro  
José Celso Cardoso Jr.  
Leonardo Alves Rangel  
Luana Simões Pinheiro  
Luciana Jaccoud  
Luciana Mendes Servo  
Luseni Aquino (editora responsável)  
Ronaldo Coutinho Garcia

### **Técnicos e Colaboradores**

Ana Maria de Resende Chagas  
André Gambier Campos  
Ângela Barreto  
Brancolina Ferreira  
Brunu Marcus Ferreira Amorim  
Fábio Monteiro Vaz  
Frederico Augusto Barbosa da Silva  
Geraldo Góes  
Guilherme da Costa Delgado  
Helder Rogério Sant'Ana Ferreira  
Herton Ellery Araújo  
Jorge Abrahão de Castro  
José Aparecido Ribeiro  
José Celso Cardoso Jr.  
José Valente Chaves  
Josenilton Silva  
Leonardo Alves Rangel  
Luana Simões Pinheiro  
Luciana Jaccoud  
Luciana Mendes Servo  
Luiz Eduardo Ruckert Parreiras  
Luiza Maria Borges  
Luseni Aquino  
Maria Martha Cassiolato  
Matheus Stivali  
Nair Bicalho  
Natália de Oliveira Fontoura  
Patrícia Dario El-Moor  
Paulo Roberto Corbucci  
Roberto Gonzalez  
Roberto Passos Nogueira  
Ronaldo Coutinho Garcia  
Sérgio Francisco Piola  
Silvânia de Araujo Carvalho  
Sônia Tiê Shicasho  
Waldemir Rosa

### **Assistentes de Pesquisa**

André Luis Souza  
Joelmir Rodrigues da Silva  
Radakian Maurity Sousa Lino

ISSN 1518-4285

# SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	5
POLÍTICA SOCIAL E DESENVOLVIMENTO	7
<b>ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS</b>	<b>23</b>
SEGURIDADE SOCIAL	25
PREVIDÊNCIA SOCIAL	38
ASSISTÊNCIA SOCIAL E SEGURANÇA ALIMENTAR	55
SAÚDE	78
EDUCAÇÃO	99
CULTURA	120
TRABALHO E RENDA	137
DESENVOLVIMENTO RURAL	160
DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA	185
IGUALDADE RACIAL	209
IGUALDADE DE GÊNERO	227
JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA	249
HABITAÇÃO	279
<b>GLOSSÁRIO DE SIGLAS</b>	<b>303</b>



## APRESENTAÇÃO

Esta edição de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* apresenta algumas mudanças em relação às anteriores. Em primeiro lugar, destaca-se a ampliação do escopo de abrangência do periódico, que passa a incorporar novas temáticas de interesse na área social. Muito disso se deve ao desmembramento do capítulo “Direitos humanos, justiça e cidadania” em três capítulos: um tratará exclusivamente da política de promoção da igualdade de gênero; outro discutirá as políticas de Justiça e segurança pública; e o terceiro restringir-se-á às políticas de direitos humanos e cidadania. Essas mudanças foram feitas com o intuito de dar mais espaço à discussão de questões que têm assumido maior relevância na área social e que, paralelamente, têm se aprofundado na pauta de investigação dos técnicos da Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) do Ipea.

Outra novidade refere-se à inclusão da temática habitação dentre aquelas políticas que são objeto de acompanhamento e análise neste periódico. Esta mudança responde à pretensão já de algum tempo de incluir o que vem sendo chamado de infra-estrutura social entre as temáticas de interesse das políticas sociais e começa a se realizar por meio deste capítulo sobre habitação.

Finalmente, o leitor observará novidades ainda na organização dos capítulos. A seção “Fatos relevantes” vem substituir aquela tradicionalmente intitulada “Conjuntura”, visando focar de maneira mais objetiva e clara as principais questões que marcaram, direta ou indiretamente, o desenvolvimento das políticas no período em foco, sejam elas inovações legislativas, mudanças institucionais, realização de conferências e fóruns e outros eventos relevantes no âmbito da dinâmica social. A seção “Acompanhamento da política e de programas” alia, de agora em diante, a análise da implementação da política e dos programas setoriais ao acompanhamento da execução orçamentário-financeira dos respectivos órgãos federais. Alternadamente entre as edições pares e ímpares, a análise se debruçará sobre a execução física e financeira dos programas e das ações (como é o caso desta edição, que tem como referência o ano de 2006) ou sobre aspectos macro da política (tais como a evolução do marco regulatório, o desenvolvimento do desenho institucional e os aprimoramentos na estrutura de organização da política, entre outros). Finalmente, a nova seção “Temas em destaque” abre espaço para a discussão mais aprofundada de temas diversos que os pesquisadores da Disoc percebem como dignos de tratamento especial, seja pelo seu caráter nuclear na condução das políticas sociais, seja pela novidade de sua configuração como questão a ser incorporada ao universo dessas políticas. É importante registrar ainda que, nesta edição, o texto “Política social e desenvolvimento”, reformulado desde o último número, segue com a proposta de contribuir para o debate sobre as relações (reais e possíveis) entre a dinâmica econômica inclusiva e a política social.

Outra novidade a partir desta edição é relativa ao “Anexo Estatístico”. Este Anexo, que apresenta a execução orçamentária anual dos órgãos do governo federal com atuação direta ou indireta sobre o social, assim como séries históricas de indicadores referentes às áreas que têm sido objeto de análise tradicional desta publicação, passará a ser disponibilizado apenas em versão eletrônica na página do periódico no *site* do Ipea. Esta iniciativa, embora em alguma medida restrinja o acesso às informações ali disponíveis, permitirá sua gradual transformação em um verdadeiro banco de dados sobre as questões e as políticas sociais, ao apresentar séries completas de indicadores e outros dados elaborados desde o primeiro número do periódico. Para as próximas edições, pretende-se ampliar gradualmente as áreas contempladas no Anexo, de modo que este reflita a variedade temática já presente nos textos de acompanhamento e análise de políticas.

Espera-se que essas mudanças, feitas com o único objetivo de tornar a publicação mais completa e ao mesmo tempo mais analítica, sejam bem recebidas por nossos leitores.

Boa leitura!

Conselho Editorial





# POLÍTICA SOCIAL E DESENVOLVIMENTO

## 1 À guisa de introdução

Pensar o desenvolvimento nacional na atualidade e as suas relações com a política social é um enorme desafio. Contudo, entende-se ser essa uma tarefa necessária para se avançar qualitativamente nas análises das situações concretas que nos rodeiam. Admite-se que assim procedendo se ganha em clareza e se torna menos problemático encontrar os nexos que possibilitam relações fortes entre política social e desenvolvimento. Importa estabelecer, desde o início, que a perspectiva a ser impressa à tarefa não é a de natureza teórico-abstrata. A inserção institucional dos técnicos responsáveis pelo periódico *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* obriga a que se pense o desenvolvimento como um projeto nacional coordenado pelo Estado e conduzido, na prática, sob a liderança do governo federal. Trata-se, portanto, de pensar as relações entre desenvolvimento e política social com o intuito de colocar conhecimento e informação a serviço da ação, seja do governo ou dos atores sociais interessados.

Posto isso, cabe reconhecer que desenvolvimento nacional é uma noção que ainda carece de conceituação pacífica. Ademais, sofreu influência profunda de formulações impregnadas de poderoso determinismo evolucionista-mecanicista. Em suas inúmeras variações (liberal-conservadora, reformista e revolucionária), havia uma crença implícita de que o desenvolvimento das forças produtivas, materializado na industrialização, resolveria se não todos, pelo menos a maior parte dos problemas nos países considerados subdesenvolvidos. Mas a história dos últimos sessenta anos revelou a insuficiência de todas aquelas correntes de pensamento influenciadas pelas visões evolucionista-deterministas. Nesse período de tempo ocorreram transformações de vulto em nosso país e em muitos outros da América Latina, sem que tivéssemos alcançado a condição de desenvolvidos. Mais recentemente ainda aconteceram mudanças profundas em escala mundial e nacional que tiraram grande parte da capacidade explicativa e orientadora das idéias elaboradas nas décadas posteriores à II Grande Guerra.

A criação de novos materiais, a química fina, a indústria de alta precisão, a biotecnologia e principalmente as novas tecnologias da microeletrônica, da informática, da automação e a integração planetária pelas comunicações via satélites deram forças novas aos países centrais. Por conta da potência dessas tecnologias e das virtuosidades que criaram, esses países foram deslocados para patamares muito superiores em termos de poderio econômico, tecnológico, comercial, militar e diplomático. Ficaram ainda mais distantes da periferia, industrializada ou não, democrática ou não, produtora de energia ou não, detentora ou não de recursos naturais importantes. O acelerado ritmo de introdução de inovações nos processos produtivos de bens e serviços tem feito com que as distâncias não diminuam, mas aumentem cada vez mais.

A formulação, pelos centros hegemônicos (a partir de meados da década de 1970), do que ficou posteriormente conhecido como o Consenso de Washington, a

sua difusão (mesclada com imposição) pelos organismos multilaterais (com destaque para o Banco Mundial e para o Fundo Monetário Internacional – FMI) e centros acadêmicos de prestígio internacional (devidamente imitados pelos sediados no interior de nossos países) e a implementação do receituário pelos governos nacionais fizeram com que os problemas se agravassem, fossem reduzidos os potenciais e destruídos poderosos instrumentos de promoção do desenvolvimento nacional.<sup>1</sup> A partir de então, a criação de novas regras (não eqüitativas) para o comércio internacional (Organização Mundial do Comércio – OMC), para o acesso ao conhecimento, à tecnologia e à informação (Trips),<sup>2</sup> para o crédito e o financiamento (Acordo de Basiléia) produziram restrições pesadas para os países periféricos, dadas as assimetrias de poder, conhecimento e organização existentes nesses espaços.

Esses e outros processos ocorrendo quase simultaneamente moldaram a chamada globalização. Nela, ganha ascendência a forma financeira de riqueza, possibilitada pela mobilidade excepcional dos capitais entre ativos, setores, países. Exigindo cada vez mais liberdade de movimento, consegue, pela combinação dos instrumentos descritos anteriormente, reduzir as barreiras e os controles nacionais sobre o comércio e sobre os fluxos do dinheiro, até mesmo investimentos e aplicações especulativas. A contrapartida é os países da periferia verem reduzidos seus respectivos poderes de ditarem os próprios destinos nacionais. Se, por um lado, essa reconfiguração do mundo estreitou as possibilidades de projetos nacionais de desenvolvimento, ao mesmo tempo os fez mais necessários e prementes. Todavia, é forçoso reconhecer que quase todas as formulações produzidas pelos nossos grandes teóricos e formuladores sociais foram feitas em uma época cujas características eram muito diferentes da situação presente.

Hoje, empreender o desenvolvimento de uma nação passa a ser uma tarefa de toda a sua sociedade. Trata-se, então, de construir o futuro de acordo com as vontades expressas democraticamente pela maioria dos atores sociais integrantes da nacionalidade. É um processo complexo, que se manifesta em múltiplas dimensões, demanda diversos e variados recursos, sendo muito exigente em coesão social e liderança política. Requer, ademais, fina coordenação produtora das necessárias convergências e das sinergias potencializadoras de novas qualidades. Ou seja, não se faz sem um Estado com ampla e competente capacidade de direção, sem governos perseverantes, íntegros e unos. É o que nos mostra a história dos séculos XIX e XX e a presente trajetória exitosa de importantes países.

Nessa perspectiva, o desenvolvimento não comportaria qualificativos do tipo desenvolvimento econômico, desenvolvimento social, desenvolvimento político-cultural, entre quaisquer outros. Ele tampouco se confunde com o simples crescimento econômico, ainda que esse seja um dos seus requisitos se realizado em bases promotoras de equidade social e de sustentabilidade ambiental. O desenvolvimento, como o que a sociedade brasileira está, difusamente, a reclamar, tem de se manifestar, simultaneamente, em todas as dimensões relevantes da vida nacional:

---

1. Seja aqui lembrado que esse processo foi antecedido pelo acelerado endividamento dos países da periferia, iniciado com a crise do petróleo, incentivado pela elevada liquidez internacional dos anos 1970, tornado dramático com a elevação abrupta dos juros americanos entre 1979 e 1982. A crise que então se instala faz os governos nacionais dos países periféricos presas fáceis das pressões e das imposições referidas.

2. Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio.

política, social, cultural, ambiental, institucional, econômica, financeira, tecnológica, regional, comunitária, administrativa etc. Tem de se espalhar por todo o território: rural, urbano e metropolitano. Tem de articular direcionadamente todos os Poderes da República: o Executivo, o Legislativo, o Judiciário. Tem de envolver virtuosa e integradamente todas as instâncias federativas: a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios.

Não obstante, se há alguma dimensão mais decisiva para o processo de desenvolvimento é a da política. É nela que se dão as escolhas que conformarão um novo país, é dela que surgem os acordos sociais que darão o suporte necessário a executar as escolhas feitas. Na política democrática se constroem viabilidades, são criadas as condições para se fazer o necessário. Na política democrática e participativa são ampliados os espaços de possibilidades. Mediante o sincero diálogo entre os diferentes interesses sociais organizados torna-se possível construir os consensos necessários, concertar perspectivas diferentes, estabelecer acordos e o desenvolvimento desejado pode ser alcançado. É com a política que desafios são enfrentados e os obstáculos são transpostos. Na política, as sociedades fazem-se, a cidadania afirma-se e a democracia realiza-se. É pela vontade política que a coletividade sustenta a determinação governamental através dos tempos, levando as nações aonde elas aspiram chegar.

Há de ser reconhecido, entretanto, que as condições sociopolíticas nacionais estão um tanto distantes de serem das mais favoráveis. Ademais, os conceitos, as teorias, os métodos, as técnicas e as concepções organizacionais que permitem elaborar propostas de ação exequíveis, abrangentes o suficiente para dar expressão prática ao conceito mais ambicioso de desenvolvimento, tal como o antes exposto, ainda estão por serem produzidos, testados e consagrados. Conceber tais instrumentos é uma necessidade imperiosa, mas que exige o compartilhamento de esforços de todos os que puderem cooperar com o propósito. É um repto e uma ambição, que se espera de muitos. Esta publicação, *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, tem a pretensão de contribuir para que tal ambição se realize.

As edições semestrais deste periódico realizam um esforço considerável no sentido de reunir uma quantidade variada de temas e áreas sociais, com o intuito de apresentar um acompanhamento e análise sistemáticos dos processos concretos que as afetam. A edição anterior (nº 13 – edição especial) realizou uma avaliação global do desenho institucional e do desempenho da política social do governo federal entre os anos de 1995 e 2005, buscando identificar os avanços obtidos, bem como os desafios ainda presentes para a obtenção de uma gestão pública mais eficaz no campo social. O projeto, além de gerar uma contribuição importante para a análise das políticas sociais brasileiras no período recente, permitiu consolidar uma compreensão analítica mais geral acerca dos movimentos e das grandes tendências nas diversas políticas setoriais e em seu conjunto. A presente edição retoma o escopo costumeiro de análise, voltando a atenção para o ano de 2006. No entanto, isso é feito de um outro patamar. O amadurecimento analítico alcançado ao longo das 13 edições anteriores, e em especial da última, tornou o olhar mais qualitativamente aguçado e capaz de identificar aqueles aspectos das políticas sociais que encerram perspectivas de inclusão promissoras e podem estar a esboçar um projeto de desenvolvimento tal como o sugerido anteriormente.

## 2 Olhando o movimento recente da realidade brasileira

A adoção pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de uma nova metodologia para o cálculo do Produto Interno Bruto (PIB) proporcionou novas interpretações a respeito da economia brasileira. Além de constatar um produto maior nos últimos anos, colocou em xeque as estimativas derivadas de modelo econométrico de previsão das possibilidades de crescimento econômico sem pressões inflacionárias. Tal modelo, adotado pelo Banco Central para calibrar a política monetária, justificou taxas de juros muito altas e por longo período, no suposto de que se assim não fosse o crescimento sem sustentação provocaria, inevitavelmente, aceleração inflacionária. Essas projeções estipulavam o limite de crescimento em 3,5%, a partir do que surgiriam fortes movimentos altistas. Os novos números permitem esperar que o potencial de crescimento da economia brasileira encontrar-se-ia um tanto além das projeções mais conservadoras e que não só as taxas de juros podem baixar, como, e principalmente, a economia nacional pode crescer mais, gerando mais empregos e maiores rendas, com relativa estabilidade de preços e, quem sabe, com menores desigualdades sociais.

Uma outra conclusão é a de que apesar de a taxa de formação bruta de capital fixo não ter crescido como era entendido necessário, ainda assim proporcionou elevação do produto consideravelmente superior. Esta poderia ser uma indicação de que o investimento estaria se fazendo com uma produtividade bastante maior do que a registrada em passado não muito distante. Se assim for, ampliam-se as possibilidades de crescimento sustentado e sem maiores riscos de surgir pressões inflacionárias endógenas à economia nacional. Inclusive, parece ser essa a expectativa do empresariado.

Segundo o IBGE, as contas nacionais do primeiro trimestre de 2007, o investimento e o consumo das famílias (mais empregos, renda maior e crédito facilitado, com prazos largos e taxas cadentes) foram os principais responsáveis pela expansão do PIB de 4,3%, em relação ao mesmo período do ano passado. Ou seja, se a tendência persistir o crescimento do produto, em 2007, pode ser algo superior aos 3,7% de 2006. O Banco Central (BC), no *Relatório de Inflação* de junho de 2007,<sup>3</sup> projetava um aumento do PIB da ordem de 4,7%, com a projeção de crescimento dos investimentos subindo de 7,1% para 8,5%. A absorção de bens de capital teria apresentado um “expressivo aumento de 20,1%” no primeiro quadrimestre, comparado com o mesmo período de 2006. A importação de bens de capital cresceu 32%, e a produção interna de bens, 15,4%. O *Boletim de Conjuntura* do Ipea, do mesmo mês, apostava em taxa de 4,3% e para a inflação um IPCA de 3,4% ao final de 2007, abaixo da meta de 4,5%, estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional.

A nova metodologia para medir a produção interna de bens e serviços teve outras conseqüências importantes. A relação Dívida/PIB caiu quase cinco pontos percentuais, melhorando um indicador muito observado na avaliação das economias nacionais. De igual modo, a carga tributária bruta também sofreu uma redução, já que é calculada em relação ao PIB.

O efeito combinado dessas constatações deverá ser o de permitir uma queda mais acentuada na taxa básica de juros (Selic), uma ampliação do crédito, do investimento e

---

3. Disponível em: <[www.bcb.gov.br/?SISMETAS](http://www.bcb.gov.br/?SISMETAS)>. Acesso em: 29 de jun. 2007.

do consumo privados. Isso será reforçado pelas decisões tomadas pelo Conselho Monetário Nacional, que, em junho de 2007, decidiu manter a meta de inflação para 2008 e 2009 em 4,5% e reduziu a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) (utilizada pelo BNDES em suas operações de financiamento ao setor produtivo) de 6,5% para 6,25%. Como o Banco Central está promovendo reduções da taxa Selic (variáveis entre 0,25% e 0,5%) desde agosto de 2005, fazendo-a cair de 19,75% para 12%, é de se esperar que, dadas as condições imperantes, a queda possa ser acelerada, com todos os efeitos benéficos que pode trazer para o custo do dinheiro e para conter a apreciação do real, sem prejudicar a relativa estabilidade dos preços. E também para a política fiscal, que tem sido fortemente penalizada por carregar uma dívida elevada e com custos muito pesados. Não pode ser esquecido que mesmo atualmente as taxas de juros reais praticadas no Brasil ainda são as mais altas do mundo.

O crescimento econômico maior, a estabilidade monetária, a ampliação do emprego e dos rendimentos, a queda (insuficiente e muito lenta) da taxa de juros básica, o forte incremento das exportações, o afluxo de capitais estrangeiros (especulativos e produtivos), a apreciação do real,<sup>4</sup> entre outros fatores, proporcionaram as condições para uma considerável expansão do crédito. Mesmo com a taxa média de juros, para todos os tipos de empréstimos, tendo fechado em 2006 ao redor de 40% a.a., com o *spread* mais elevado do mundo, o volume total aplicado alcançou a 32% do PIB, contra 22% em 2003, e continua crescendo mês a mês. A taxa de juros média a pessoas físicas ficou em 48,6% a.a. e para as pessoas jurídicas 24,3%, ao final de junho de 2007.<sup>5</sup> Digno de destaque tem sido, também, o desempenho recente do mercado de capitais<sup>6</sup> no Brasil. De acordo com a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), em 2006 foram lançados R\$ 110,2 bilhões em títulos privados de renda fixa e variável, um crescimento real de 74% diante do ano anterior. Do total, as debêntures representaram 63,1%; essa é uma fonte de financiamento bem menos custosa do que os empréstimos bancários e está apresentando crescimento acelerado desde 2004.

O desempenho da economia em 2006 possibilitou melhorias no mercado de trabalho. Nos doze meses compreendidos entre maio de 2006 e maio de 2007, o emprego formal cresceu mais rápido do que a população ocupada. Esse comportamento do mercado de trabalho tem permitido uma recuperação dos valores reais das remunerações recebidas pelos empregados.<sup>7</sup> Um aspecto importante a destacar nesse processo é que em 2006 teve continuidade a redução virtuosa na desigualdade dos rendimentos do trabalho, propiciada por crescimento real mais forte nos estratos inferiores da estrutura salarial. Agregue-se a isso a política de valorização do salário mínimo, que beneficia, direta e indiretamente, em torno de 30% da

---

4. O real apreciado diante do dólar e do euro tem sido um elemento na obtenção da taxa de inflação de um ponto percentual abaixo da meta, sendo que os 4,5% já é considerado por muitos como um tanto rigorosa. A face perversa dessa apreciação é retirar rentabilidade de muitos setores que não conseguem resistir à concorrência internacional, principalmente a chinesa. Resulta, então, o fechamento de fábricas, quedas na produção, demissões, transferência de empregos, de produção e de arrecadação tributária para o exterior.

5. Não por acaso, os bancos batem recordes de lucratividade (e de massa de lucros) a cada balancete que publicam.

6. BNDES, *Visão do Desenvolvimento*, nº 27, abr. 2007

7. Ver o capítulo "Trabalho e renda", principalmente o gráfico 4.

população brasileira, por conta do seu *efeito farol*<sup>8</sup> e de sua vinculação aos benefícios previdenciários e assistenciais, bem como o pleno alcance das metas (11 milhões de famílias) estabelecidas para o Bolsa Família e tem-se a explicação para o fato do PIB estar subindo impulsionado, principalmente, pelo consumo das famílias.

São muito positivas as repercussões desse processo para a Previdência Social, pois reforça a tendência instalada desde 2003. Dessa época a 2006, a proporção de pessoas que contribuem para Previdência aumentou em 11,9%, no Brasil metropolitano, contra uma taxa de expansão da ocupação total de 8,6%, no mesmo período. A manutenção dessa trajetória em 2007 é fato bastante alvissareiro. A Previdência Social pagou, em 2006, um total de R\$ 179,8 bilhões em benefícios previdenciários (R\$ 167,3 bilhões) e não previdenciários (R\$ 12,5 bilhões), um aumento real de 10,4% sobre o ano anterior. Por suas conseqüências sociais e por sua magnitude, trata-se de algo a ser devidamente valorizado, tanto no que se refere a proporcionar condições de existência mais dignas a milhões de famílias, quanto pela demanda que cria para o setor produtivo nacional.

Efeitos mais sensíveis ainda são sentidos no meio rural e nos pequenos municípios espalhados pelo País, que têm seu comércio e sua arrecadação tributária fortemente animados pelos ingressos monetários proporcionados aos aposentados, pensionistas, aos atendidos pelos benefícios assistenciais e pelo Bolsa Família. Do ponto de vista do seu financiamento, a Previdência Social vem conhecendo uma redução na taxa de crescimento das transferências do Tesouro em virtude do melhor desempenho do emprego formal e das reformas de natureza gerencial em implantação. Espera-se que<sup>9</sup> com a criação da Receita Federal do Brasil e a aprovação do Super Simples essas tendências sejam intensificadas.

Deve ser frisado que as necessidades de financiamento do INSS (transferências do Tesouro) estão crescendo a taxas cadentes, mesmo com todos os aumentos reais que o salário mínimo vem conhecendo nos últimos anos (32%, entre 2002 e 2007). Em 2006, as receitas correntes do INSS (contribuições de empregados e empregadores) tiveram um aumento real de 11,2%, ao passo que as transferências do Tesouro subiram 8,5%. Esse processo evidencia que se a economia crescesse em ritmo mais acelerado, com mais intensa formalização dos contratos de trabalho, os problemas financeiros da Previdência Social seriam minimizados.

A tais constatações podem ser acrescentadas outras que têm contribuído para a conformação de um ambiente econômico-social interpretado por muitos atores sociais, estudiosos e analistas como promissor.

O forte dinamismo da construção civil, que com seu efeito de encadeamento e grande intensidade em trabalho, tem atraído volumes crescentes de investimento privado. No particular, conta muito a política governamental que, com os programas da CEF, os recursos do FGTS e o aumento das dotações orçamentárias, injetou consideráveis montantes financeiros no setor. O sistema habitacional de interesse popular tem

---

8. Ver CARDOSO JR., J. C.; GONZALEZ, R. Salário mínimo e mercado de trabalho: possíveis efeitos benéficos de uma política de valorização e de fortalecimento institucional do salário mínimo. *In*: PELIANO, A. (Org.). *Desafios e perspectivas da política social*. Brasília: Ipea, dez. 2006 (Texto para Discussão, n. 1.248).

9. Ver o capítulo "Previdência social".

permitido sensível aumento no atendimento da população de renda mais baixa (até cinco salários mínimos), onde se situa a mais ponderável parte do déficit habitacional brasileiro. De 2002 para 2006, a participação dessa faixa de renda nos financiamentos CEF/FGTS passou de 57% para 70%.<sup>10</sup> Mais uma contribuição para a elevação das condições de vida da população pobre e para a redução das desigualdades sociais.

A correção das alíquotas do Imposto de Renda das Pessoas Físicas está ampliando a disponibilidade líquida para o consumo das famílias, principalmente as com menores rendimentos. No mesmo sentido operam três outros ingredientes. A queda das taxas de reajustes das tarifas de telefonia e energia elétrica (em alguns casos houve redução nominal dos valores),<sup>11</sup> propiciadas pela variação negativa do IGP-M,<sup>12</sup> índice que as corrigia, invertendo uma tendência de crescimento real pronunciado que vigorou desde a privatização desses setores. A política de preços dos combustíveis praticada pela Petrobras (muito espaçados no tempo e em pequenos valores) tem feito com que as tarifas do transporte urbano de passageiros também tenham conhecido reajustes inferiores<sup>13</sup> e tem reduzido o peso das despesas com combustíveis e lubrificantes para os proprietários de veículos automotores com menores rendas. O alto desempenho do sistema agroalimentar está permitindo a vigência do mais longo período<sup>14</sup> de estabilidade no abastecimento. Isso tem feito com que os preços relativos dos alimentos tenham caído, reduzindo o peso da cesta alimentar nas despesas domésticas (representavam mais da metade nas famílias com rendas muito baixas), liberando o orçamento para outros gastos. De novo, contribuições nada desprezíveis para a ampliação do bem-estar das camadas subalternas da sociedade.

Vão ficando, assim, cada vez mais explícitas as fortes relações entre política econômica e política social e a qualidade da vida de uma sociedade. A virtuosidade dos processos de desenvolvimento somente é alcançada quando em presença de elevada consistência entre tais políticas e entre elas e todas as demais políticas setoriais. Um autêntico processo de desenvolvimento, em realidades como a brasileira, demanda grande esforço de coordenação. Exige, ademais, a atuação convergente de todos os níveis de governo para os mesmos objetivos traçados pela vontade nacional.

Claro está que o país não se encontra próximo dessa condição. No entanto, existem espaços de possibilidades que podem ser aproveitados. Mesmo muito segmentadas e setORIZADAS, longe de conseguirem integração sinérgica, as demais ações setoriais integrantes da política social estão em sintonia com o movimento promotor de maior equidade em nossa desigual sociedade.

A intensificação, em 2006, dos assentamentos de reforma agrária possibilitou a incorporação de 136,3 mil famílias à condição de produtores. Esse número é

---

10. Ver o capítulo "Habitação".

11. A telefonia fixa conheceu deflação de 0,83%; a energia elétrica teve reajuste médio de 0,28%; os combustíveis, mesmo com a forte elevação dos preços internacionais do petróleo, foram corrigidos na média em 2,3%, com o preço do álcool sendo reduzido em 5,1%. Ver: Indicadores IBGE, Sistema Nacional de Índice de Preços ao Consumidor, INPC e IPCA, dez. 2006.

12. Esse índice sofre forte influência da taxa de câmbio. Com o real valorizando-se diante do Dólar e a perda de ímpeto altista de muitos bens e serviços de produção interna, o IGP-M conheceu deflação em 2005, base para a correção das tarifas em 2006.

13. Das regiões metropolitanas pesquisadas pelo IBGE, Fortaleza, Salvador e Curitiba não conheceram aumento em 2006 e Recife experimentou uma redução de 3,5% nas tarifas de transporte urbano de passageiros. IBGE, *op. cit.*

14. Pois alonga-se por mais de uma década.

expressivo por representar 16,7% de todas as famílias assentadas até então e 33,2% do realizado entre 1995 e 2002, que foi o período de mais veloz execução da reforma agrária.<sup>15</sup> Deve ser considerado que, em média, em cada gleba familiar são criadas três e meias ocupações produtivas e é gerada renda equivalente superior a três salários mínimos mensais (quando em plena operação). Mesmo as unidades que ainda se encontram em instalação recebem créditos para se manterem e implantarem culturas, antes de serem atendidas pela linha A do Pronaf. Os efeitos multiplicadores da criação de ocupações produtivas e de renda monetária pelos assentamentos de reforma agrária ainda estão para ser devidamente estimados. Todavia, dado que se localizam, predominantemente, em áreas de baixo dinamismo econômico, acabam produzindo resultados positivos de considerável expressão, o que tem sido apanhado, indiretamente, pelo crescimento da arrecadação municipal de suas respectivas áreas de influência e pela expansão das atividades comerciais e de serviços.

A expansão da cobertura do Pronaf, que em 2006 realizou 1.792 mil contratos com produtores familiares (crescimento de 7,3% em relação a 2005), envolvendo a aplicação de R\$ 7,4 bilhões (um crescimento real de 11,1%, sobre 2005), tem possibilitado considerável aumento da produção e da renda dos beneficiados. No caso, deve ser ressaltada a progressiva ampliação da participação do crédito destinado ao investimento no total desembolsado pelos agentes financeiros. Entre 2003 e 2006, passou de 38% para 47%. Tal ocorrência é da maior importância, pois significa que os produtores familiares estão ampliando seus ativos, elevando a produtividade, aumentando suas rendas e com isso assegurando sustentabilidade socioeconômica e reduzindo as desigualdades sociais no meio rural. Ademais, também trazem benefícios consideráveis à economia local/regional, com suas demandas e com o que ofertam em termos de empregos, produtos e serviços.

A atenção à saúde vem conhecendo sucessivas intervenções do governo federal,<sup>16</sup> com vistas à constituição de um novo padrão de prestação de serviços que resulte em melhorias para a população e maior eficiência em sua gestão. O Ministério da Saúde deu partida ao chamado Pacto pela Saúde, instituiu o Sistema de Planejamento do Sistema Único de Saúde (SUS) – PlanejaSUS, aumentou em 15,4% o valor fixo do Piso de Atenção Básica (PAB) e ampliou os incentivos para os programas considerados estratégicos, o Programa Saúde da Família (PSF) e o Programa Agentes Comunitários de Saúde (Pacs). O PSF havia conseguido organizar 787 equipes em 1995 e chegou em 2002 com 16,1 mil. Ao final de 2006 eram 26,7 mil equipes (aumento de 66%, em quatro anos), atuando em quase todo o país. Como no financiamento do SUS, a metade dos recursos é originada do governo federal (a outra metade compõe a contrapartida de estados e municípios), o Ministério está colocando forte ênfase no Pacto de Gestão do SUS. Uma das resultantes desse processo é a integração do PPA (2008-2011) com o Pacto pela Saúde e com o Plano Nacional de Saúde, o que deverá proporcionar uma elevação da eficácia global do sistema, bem como da eficiência na aplicação dos recursos. O SUS, por sua concepção e cobertura, é um dos principais instrumentos de redução das desigualdades sociais.

---

15. Ver capítulo "Desenvolvimento rural".

16. Ver o capítulo sobre "Saúde".

Na mesma linha, mas voltada para a atenção às populações socialmente vulneráveis, o Sistema Único de Assistência Social (Suas) instituiu a Política Nacional de Assistência Social (Pnas) que está organizada em duas linhas: a principal, proteção social básica, e a complementar, proteção social especial. A primeira atendeu 11,1 milhões de famílias, em 2.232 Centros de Referência da Assistência Social (Cras) [número 13% superior aos existentes em 2005], distribuídos em 1.609 municípios. A proteção social especial desenvolveu uma enorme gama de atividades para públicos específicos. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome conseguiu ver aprovada pelo Congresso Nacional a Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional, que, entre outras determinações, estabelece a de organizar o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. No ano de 2006, os benefícios pagos a idosos, a deficientes (Benefício de Prestação Continuada – BPC) e aos com direito a renda mensal vitalícia alcançaram 2,9 milhões de pessoas (mais 5,3% que em 2005) e totalizaram R\$ 9,7 bilhões. O Bolsa Família, beneficiando algo em torno de 45 milhões de pessoas (11 milhões de famílias), desembolsou R\$ 7,5 bilhões, e os outros programas de transferência de renda atenderam a 650 mil famílias, aplicando R\$ 467 milhões. Quanto menos iníquo o país, menor a necessidade de ações mitigadoras da desproteção social. No Brasil, a assistência social ainda não atende a todos os que a ela demandam. No entanto, o que está a realizar tem contribuído substantivamente para a redução da miséria.

A debilitada educação brasileira<sup>17</sup> recebeu um reforço significativo ao final de 2006. Foi aprovada a Emenda Constitucional nº 53 que cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Com isso, diferentemente do Fundef, que vigorou de 1996 a 2006, é modificada a faixa etária da educação infantil (crianças com até cinco anos de idade), consagra-se o ensino fundamental com nove anos de duração e incorpora-se o ensino médio. O novo Fundo amplia a participação da União no financiamento da educação básica (R\$ 9,5 bilhões entre 2007 e 2009 e 10% no total do Fundo a partir do quarto ano). São definidas diversas regras de distribuição de recursos financeiros e técnicos, todas de evidente compromisso com a equidade. Em 2006, o Ministério da Educação deu início à Expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, que objetiva a implantar 42 novas escolas e a federalizar 18 unidades, construídas com recursos do Programa de Expansão de Educação Profissional, que se encontram em precárias condições. Estão previstas 74 mil novas vagas em cursos sintonizados com as demandas regionais e para atender aos arranjos produtivos locais. A rede federal de universidades também está a presenciar considerável expansão com a conversão de *campi* ou escolas isoladas em sete universidades (BA, RN, MG, MS, PR) e a criação da nova Universidade Federal do ABC, em São Paulo. Trata-se de considerável esforço de democratizar o acesso às escolas técnicas e às universidades públicas, de abrir canais de mobilidade social, de reduzir desigualdades sociais e regionais e atender as evidentes carências do mercado de trabalho por profissionais qualificados.

As ações destinadas à promoção de maior igualdade de gênero, etnia, de proteção aos direitos humanos e de valorização e dinamização da cultura apresentam resultados interessantes,<sup>18</sup> mas modestos. Estão a revelar que são dependentes de um ambiente

---

17. Ver o capítulo "Educação".

18. Ver os capítulos sobre "Igualdade de gênero", "Igualdade racial", "Direitos humanos e cidadania" e "Cultura".

socioeconômico e político-cultural mais democrático, solidário, dinâmico e em interação mais potente do que a constatável no presente; isoladamente, tais ações podem pouco. Quando concebidas e executadas de forma verdadeiramente transversal, integradas à lógica que preside a cada uma das outras políticas setoriais, suas possibilidades e capacidades transformadoras são magnificadas.

O mesmo raciocínio aplica-se ao acesso à Justiça e à segurança pública.<sup>19</sup> As importantes reformas promovidas no âmbito do sistema judicial brasileiro são passos cruciais para a democratização, o aperfeiçoamento e a eficácia da Justiça. Mas não só é necessário avançar, como é imprescindível que os Poderes Executivos e as grandes empresas privadas deixem de assoberbar os tribunais, praticamente inviabilizando ao cidadão comum um acesso facilitado, decisões rápidas e justas. A insegurança pública reinante e crescente não será eliminada apenas com a ação policial repressiva. Suas causas são profundas e de natureza complexa. A banalização da violência, a criminalidade expansiva, a indignação espasmódica não encontrarão alívio no endurecimento da legislação, na redução da maioria penal, no encarceramento desenfreado, no extermínio de pequenos criminosos ou dos jovens soldados do tráfico de drogas. A sociedade é que tem de erradicar o processo de produção de desigualdades, de desesperanças, de seres que estão perdendo a humanidade. A superação passa por encontrar os caminhos para uma forte redução das iniquidades para o aumento da solidariedade e da coesão social, para a promoção dos valores maiores e das práticas que fazem e expandem uma civilização.

### 3 Rumo ao desenvolvimento?

O ano de 2006 trouxe alguns avanços e outras tantas frustrações. O crescimento da economia ficou muito aquém do necessário e, pior, do possível. Novamente, na América Latina (5,3%, Cepal)<sup>20</sup> o Brasil ficou atrás somente do Haiti. Nos últimos tempos, o País tem apresentado uma taxa média de expansão do PIB que fica entre um terço e metade das taxas médias dos países classificados como emergentes. E a nossa economia tem conhecido alguns processos que não permitem vislumbrar trajetórias verdadeiramente desenvolvimentistas.

Os setores industriais<sup>21</sup> com maior sofisticação e intensidade tecnológica viram sua participação cair 16%, nos últimos dez anos, enquanto a indústria básica aumentou em 9,6%. Foram os setores com intensidade tecnológica "média-baixa" (metalurgia básica, papel e celulose, petróleo etc.) os que mais aumentaram sua participação na indústria nos últimos dez anos, passando de 29,6% do total para 39,2%. Nesse período, ganharam posições algumas áreas com menor valor agregado e que, geralmente, pagam salários mais baixos. Entre as *commodities*, a indústria extrativa mineral dobra sua participação no total da indústria, acompanhada pelo setor de petróleo, coque e combustíveis. Na atualidade, cerca de 70% da indústria está concentrada em produtos de "baixa" ou "médio-baixa" tecnologia, enquanto a participação dos produtos mais sofisticados diminuiu de 36% para 30% no total da produção. A participação dos setores de "alta" tecnologia no total da indústria caiu de

---

19. Ver o capítulo "Justiça e segurança pública".

20. Cepal, "Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe", 2006.

21. IBGE. *Pesquisa Industrial 2005*, v. 24, n. 2, 2007.

4,9% para 4,1% nos últimos dez anos; e a dos de tecnologia "média-alta", de 31,1% para 26,2%. Essa tendência tem sido reforçada com a valorização do real e favorece a importação de produtos mais intensivos em tecnologia, principalmente de bens de capital. A título de exemplo: entre os diversos segmentos que contribuíram negativamente para o crescimento do saldo comercial, o de maquinaria eletroeletrônica obteve resultado muito negativo: -168,3%.<sup>22</sup>

Tal processo tem sérias implicações para o desenvolvimento nacional ao inibir, e no limite impedir, a constituição e a expansão de um núcleo endógeno de produção e difusão de novas tecnologias e inovações. Torna o país dependente das economias tecnologicamente dinâmicas para aumentar a sua produtividade global e enfrentar o aguçamento da competição internacional e mesmo nacional (mercado aberto). Deve ser levado em conta que a tecnologia e as inovações são ingredientes decisivos na disputa por mercados, compõem a estratégia de nações e empresas e dificilmente estão disponíveis, para aquisição, em suas versões mais avançadas. Um processo nacional de desenvolvimento exige a constituição de um "sistema nacional de inovações" que supra a economia doméstica das condições para a expansão competitiva.

O crescimento acelerado das importações, bem acima da taxa de aumento das exportações, mesmo não comprometendo o superávit comercial, é uma das causas a dificultar a redução da elevada taxa de desemprego vigente. Ainda que a economia tenha crescido 3,7%, a taxa de desemprego metropolitano, medida pelo IBGE, continua estabilizada ao redor dos 10%, influenciada pelo alto desemprego entre os jovens de 16 a 24 anos, que alcança 45%,<sup>23</sup> e pelo crescimento da PEA, indicador da necessidade de mais membros das famílias buscarem rendas que complementem o orçamento doméstico. E, também, porque os setores que mais estão gerando empregos são os de média-baixa e baixa tecnologia (construção civil, agroindústria sucroalcooleira, entre outros), onde os salários são menores e as condições de trabalho piores. Há de se registrar que a taxa de informalidade no mercado de trabalho, mesmo estando a cair lentamente, ainda é muito elevada, girando em torno de 50%, algo desconhecido nas economias consideradas desenvolvidas.

Um fato ilustra a ausência de visão larga e profunda que necessariamente orienta um projeto nacional de desenvolvimento. Nos últimos anos (desde 2004) houve uma retomada da indústria automobilística sediada no Brasil. Em 2006, a produção bateu recorde: 2,6 milhões de unidades, sendo 2,1 milhões de automóveis. No mesmo ano, foram licenciados 1.927,7 mil veículos (1.556,2 mil automóveis), aos quais se acrescentam 141.776 importados (83 mil automóveis).<sup>24</sup> Acelerando a tendência, no primeiro semestre de 2007 foi emplacado 1,08 milhão de novos automóveis;<sup>25</sup> tal

---

22. IEDI. *O comércio exterior brasileiro em 2006*. São Paulo, mar. 2007.

23. Aliás, a crítica situação da juventude brasileira deveria ser objeto de maior atenção por parte de todos os governantes, das lideranças de todos os setores da sociedade e de todos os cidadãos responsáveis. Principalmente os jovens pobres, que estão submetidos a toda sorte de violência, conhecendo elevadas taxas de mortalidade por causas externas (homicídios, acidentes e drogas), vivendo em famílias desestruturadas e em espaços desprovidos de serviços, atratividade e segurança. Estão a receber educação de muito baixa qualidade, a sofrer incompreensões diversas e a ver o futuro se estreitar e as expectativas de amadurecer e ascender sendo destruídas. A juventude deixa de ser o futuro do país e passa a ser um dos seus maiores problemas sociais.

24. ANFAVEA. *Anuário Estatístico da Indústria Automobilística Brasileira – Edição 2007*. Disponível em: <[www.anfavea.com.br](http://www.anfavea.com.br)>. Acesso em: 30 de jun. 2007.

25. *O Globo*, 5 de jul. 2007.

feito está sendo comemorado. Por um lado, isso significa mais empregos, renda e tributos. Por outro (não comemorável), mais congestionamentos nas nossas saturadas metrópoles e cidades grandes, mais acidentes e mortes no trânsito caótico, mais tempo desperdiçado nos deslocamentos casa–trabalho, mais poluição e efeito estufa, mais obras caras (túneis, elevados, vias expressas, anéis etc.) que não resolvem, apenas minoram temporariamente, o problema, absorvendo recursos públicos que poderiam ter outras destinações que aumentassem a mobilidade. Enquanto isso, os sistemas de transporte urbano de passageiros mais eficientes e de melhor qualidade (trens, metrô, VLTs) ficam apenas nos sonhos. Uma nação que queira construir um futuro mais igualitário, mais harmônico, mais sustentável, atribuindo valor à qualidade da vida coletiva, procurará, no mínimo, equilibrar os dois lados desse fato.

São indicativos de que um processo de desenvolvimento não estaria em curso:

- a) As dúvidas quanto ao suprimento de energia em médio prazo e as indefinições a respeito de nossa matriz energética do futuro. Nesse caso, é mais do que evidente a necessidade de se pensar longe, com audácia e descortino. Temos uma invejável variedade de alternativas energéticas a permitir o domínio absoluto de fontes renováveis na matriz. Todavia, pouco ou quase nada estamos investindo no desenvolvimento de capacidades tecnológicas para o aproveitamento com baixo impacto ambiental do potencial hídrico, assim como não estamos próximos de ter esgotado o uso das pequenas quedas (PCH); pouquíssimo temos feito para viabilizar a incorporação dos cerca de 90/140 GW (potência instalável/em integração cumulativa) de potencial eólico;<sup>26</sup> a natureza dotou o Brasil de excepcionais condições para a produção de energia solar e, no entanto, a atual participação dessa fonte na geração é irrisória. Existe aí uma enorme oportunidade para o desenvolvimento de tecnologias eficientes e de mais baixo custo, sem que estejamos a aproveitá-la; o aproveitamento da biomassa residual (resíduos de processamentos agroindustriais) é outra possibilidade. Apenas o bagaço de cana-de-açúcar tem sido utilizado com maior intensidade, mas longe de esgotar o potencial.
- b) Bastou um ligeiro aquecimento da economia (vinha crescendo pouco acima de 2%, nos últimos 12 anos) para que sejam evidentes os gargalos no sistema logístico do país. Há aumentos superiores a 20% nos custos de fretes rodoviários, filas de meses nas montadoras para a compra de caminhões novos e perda de negócios por falta de navios para entregar as mercadorias no exterior no prazo acordado. Nos portos, os custos são altos, há filas para embarque e custos adicionais por conta disso.

O frete de um eletrodoméstico do porto de Paranaguá (PR) para os EUA custa hoje o mesmo que o de uma mercadoria partindo da China para o mercado norte-americano, mesmo sendo a distância muito maior. Segundo o Centro de Estudos em Logística, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, os custos com transporte e logística no país equivalem a 12,75% do PIB, enquanto nos EUA são de 8,20%. Por deficiências de logística, exportar uma tonelada de soja do Brasil para a China – do norte de Mato Grosso,

---

26. ELETROBRÁS/CEPEL. *Atlas do potencial eólico brasileiro*. Brasília, 2001.

via porto de Paranaguá – custa hoje US\$ 18 a mais do que fazer o mesmo do estado norte-americano de Iowa (Folha de S. Paulo, 3 de jul. 2007).

O Brasil é extremamente dependente do transporte rodoviário, com cerca de 60% de toda a carga transportada movimentada por caminhões (contra 26% nos EUA). Já o transporte ferroviário representa apenas 23% no Brasil, contra 40% nos EUA. Nos últimos dois anos, o Brasil investiu cerca de US\$ 1,8 bilhão/ano para ampliar e recuperar suas rodovias, pois, em 2006, 41% da malha rodoviária federal se encontrava em estado ruim ou péssimo.<sup>27</sup> A China, com padrão de transporte semelhante, está investindo US\$ 70 bilhões entre 2006 e 2008. Sem logística não há desenvolvimento sustentado.

- c) A inexistência de um zoneamento agroecológico-econômico a orientar a expansão das atividades agropecuárias está comprometendo a sustentabilidade de importantes biomas (Cerrado, Amazônia, Pantanal) e destruindo uma das grandes riquezas do país, a maior biodiversidade do planeta. Esta deve ser vista, em um projeto nacional de desenvolvimento, como um trunfo ímpar, como uma base para outro estilo de vida. Dali sairão novos conhecimentos e produtos, um locus para fazer avançar a pesquisa científica e tecnológica, um espaço para o desenvolvimento de novos produtos, se forem conservados. Não são um empecilho ao progresso, se esse é feito de forma socioambientalmente sustentável. As forças do mercado, no seu imediatismo e voracidade, são incapazes de adotar, de modo próprio, perspectiva multidimensional, ecológica, de longo prazo. Somente entendem os recursos da natureza como fonte de lucros, nunca como um espaço de valorização da vida, do conhecimento, de oportunidades para gerações vindouras. Ao Estado cabe disciplinar o manejo de recursos estratégicos, a ocupação ordenada do território, a incorporação programada da fronteira de recursos; e isso não está sendo feito. A avidez bioenergética do agronegócio e dos grandes grupos econômicos internacionais está sendo avaliada por alguns como sendo uma oportunidade. Não o é. Ao contrário, é uma ameaça que pode por nosso futuro em causa.
- d) Com o deficiente quadro educacional vigente no país, é extremamente preocupante a redução de matrículas no ensino médio, o que vem ocorrendo desde 2005, quando houve uma queda de 137 mil. Em 2006, foram menos 124.500 matrículas. Não é possível pensar em desenvolvimento com apenas 62 escolas públicas do país, das 18.653 avaliadas pelo MEC, nas quais os alunos de 5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> séries têm uma educação do mesmo nível da média dos países desenvolvidos. Somente nessas os alunos alcançaram ou superaram a nota 5,5 no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), valor considerado pelo Ministério da Educação como a meta a ser alcançada por essas séries em 2022. Até lá deveremos contentar-nos com o que, principalmente se não for estancado o declínio das matrículas no nível médio? O presidente da Petrobras, em participação no Fórum Nacional, apontou o mercado de trabalho como uma das restrições à expansão dos

---

27. CNT/CEST/SENAT. *Pesquisa Rodoviária CNT – 2006*. Disponível em: <www.cnt.org.br>. Acesso em: 29 de jun. 2007.

investimentos no país. Previu que a Petrobras e seus fornecedores irão encontrar dificuldades na contratação de mão-de-obra qualificada para atender aos novos projetos em carteira (Valor Econômico, 17 de maio de 2007). E a Petrobras não é a única a sentir o problema. O setor sucroalcooleiro, os empreendimentos ambientais, os escritórios de projetos também o estão. Algumas empresas estão considerando importar engenheiros e técnicos chineses.

- e) O quadro sanitário dos brasileiros está conhecendo alterações epidemiológicas significativas. Aumenta a incidência às doenças tidas como próprias de estágios mais adiantados em termos de riqueza material, urbanização etc.: as crônico-degenerativas, a hipertensão, as coronarianas, os diabetes, entre outros. No entanto, como que a reafirmar a tradicional dualidade básica que historicamente nos caracterizou, as doenças infectocontagiosas não regredem na mesma proporção.

A lembrar nossa condição subdesenvolvida, a dengue, a malária, a leishmaniose, as hantavíroses, a tuberculose recrudescem. Contam-se aos muitos milhares os portadores do mal de Chagas e da hanseníase. Todas essas doenças infecto-contagiosas são a expressão da péssima qualidade de vida de parte enorme da população, que vive sem saneamento, sem moradia adequada, com renda insuficiente, sem conhecimento e informação. São doenças negligenciadas pelos centros de pesquisa, pelos laboratórios e pelos governos que não alteram as condições de existência do povo que as sofre. Não são doenças existentes em países desenvolvidos.

- f) Estamos começando a nos acostumar com a barbárie que se expande velozmente por quase todo o espaço nacional. Chacinas de menos de dezenas de pessoas já não ganham espaço na mídia.<sup>28</sup> A batalha do Complexo do Alemão foi apresentada como veneno amargo oferecido à criminalidade, como se possível fosse dar veneno sem a resistência do eventual tomador. Por mais de dois meses, quase 150 mil pessoas viveram uma situação que lembra Bagdá, em seus piores dias: 44 mortos (com pelo menos cinco execuções a queima-roupa) e quase cem feridos.<sup>29</sup> As balas perdidas ceifando vidas diariamente. Jovens de classe média enveredam-se para a criminalidade odiosa (assassinam índios, mendigos, prostitutas e homossexuais, espancam mulheres e outros jovens, ameaçam professores etc.). Turistas estrangeiros (corajosos ou desinformados) são assaltados e mortos em nossas localidades mais atraentes. O crime organizado controla porções crescentes de território, funcionando como um Estado, pois ali o Estado nunca esteve presente em sua inteireza. A violência e a insegurança pública aparecem liderando toda e qualquer enquete sobre os principais problemas em todos os lugares onde são feitas. Integrantes dos Legislativos, Executivos e Judiciários de quase todas as Unidades da Federação são objeto de investigação policial, muitos chegando às cadeias. Os abastados entrincheiram-se, protegem-se com segurança privada, em carros blindados e ignoram sua responsabilidade na produção dessa realidade. Os poderes públicos atacam as conseqüências de tal

---

28. Somente nos primeiros seis meses do ano em curso foram registradas quinze chacinas na cidade de São Paulo.

29. Números do final de maio de 2007.

problemática, enquanto suas causas permanecem prosperando. Faltam políticas organicamente concebidas, integradamente implementadas e finalmente coordenadas. São políticas que só se tornam eficazes quando situadas no interior de um abrangente projeto de transformação nacional.

- g) Onde se encontra a preocupação em construir uma institucionalidade propiciadora da exigente dinâmica de um processo de desenvolvimento? Quem organiza e opera um sistema nacional de inovações, quem responde por viabilizar a rede logística (intermodalidade viária, matriz energética assentada na renovação, comunicações no estado da arte, e, por definição, integrada)? Qual o Pacto Federativo a sustentar o espraiamento do processo por todas as partes do território nacional? Que sistema político-partidário melhor se compraz com os desideratos de um Brasil desenvolvido, socialmente incluyente, democrático, economicamente dinâmico, ambientalmente sustentável, entre outros valores demandados pela cidadania? Quem cuidará para que o equilíbrio regional esteja sendo permanentemente perseguido?
- h) Quem está animando a construção de uma vontade nacional em prol do desenvolvimento, como tivemos à época de Getúlio Vargas, de JK, assim como em todos os países que realizaram um projeto de desenvolvimento? Quem está incumbido de promover uma cultura cívica, condição necessária à coesão social, à compreensão das nossas diversidades, a instauração de uma nova sociabilidade baseada na solidariedade, no reconhecimento do outro. Como incorporar população brasileira em uma nova vontade, em uma outra onda desenvolvimentista, se mais de dois terços dos habitantes desse país nunca vão ao cinema, ao museu, ao teatro ou retira livros em bibliotecas? Se a metade nunca vai a exposições, a shows ou a feiras?<sup>30</sup> Qual o papel dos meios de comunicação e como envolver a produção artística e cultural em tal processo?
- i) Contudo, o principal indício de que não estamos a percorrer um processo que possa ser chamado de desenvolvimento é não termos um claro roteiro a orientar a construção do caminho que leve à situação objetivada. Não dispormos da estratégia que exigindo consistência da política econômica (juros, câmbio, estrutura tributária, diretrizes fiscais), articule-a virtuosamente com a política social e exija convergência de todas as outras políticas setoriais, permitindo enfrentar concentrada e integradamente os problemas (regionalizados), rompendo as amarras do atraso e das injustiças. A mesma estratégia que permite mobilizar e concertar os Poderes da República, os outros níveis de governo e os atores sociais, canalizando competências, esforços e recursos diferenciados para a tarefa de superar obstáculos, preencher lagunas, reduzir distâncias, lançar pontes para uma outra realidade. Falta o projeto com o qual se constrói os alicerces seguros e sobre os quais se ergue a nova nação. A elaboração desse projeto tem de ser uma iniciativa governamental, conclamando todas as lideranças responsáveis e comprometidas com a construção de um futuro diferente e muito melhor. “Desenvolvimento é a transformação do conjunto das estruturas de uma sociedade, em função de objetivos que se

---

30. Ver o capítulo “Cultura”.

propõe alcançar essa sociedade”.<sup>31</sup> É preciso querer, e o querer coletivo exige coordenação estatal para assegurar a indispensável direcionalidade. Essas vontades e capacidades não são visíveis na atualidade. Mas é difusamente perceptível que muitos parecem se contentar com o simples acelerar das velhas engrenagens, as mesmas que construíram, em tempos passados não muito distantes, o presente que hoje vivemos.

Longe de pretender a exaustão, os indícios lembrados anteriormente apenas evidenciam a complexidade do desenvolvimento nacional. Apontam que é necessário muito mais do que tem sido feito. Mostram ser imprescindível que a sociedade brasileira e as suas principais lideranças elevem suas ambições, pensem grande e ajam de acordo. Mostram, também, que não basta ver o PIB crescer quatro ou cinco por cento durante alguns anos. Não basta crescer de qualquer maneira. É preciso mais para acabar com a miséria e a pobreza, o desemprego, a informalidade, a superexploração da força de trabalho, a insegurança pública e a violência, as desigualdades sociais extremas. Desenvolvimento autêntico exige crescer eliminando iniquidades, distribuindo riqueza e renda, fazendo todos cidadãos em uma sociedade democrática, respeitadora dos direitos humanos, das diferenças étnicas, etárias, de gênero, de capacidades. Desenvolver é construir uma sociedade coesa e solidária. Desenvolvimento e sustentabilidade ambiental são as exigências siamesas dos tempos atuais.

Desenvolvimento nacional requer um Estado apto a conduzir complexos processos de transformação socioeconômica e político-cultural. O governo federal está diante da oportunidade de articular sinergicamente o PAC, o PDE, o Pronasci, assim como todas as outras iniciativas governamentais em gestação, no âmbito do PPA 2008-2011,<sup>32</sup> fazendo desse instrumento o embrião ou a fase primeira de um projeto nacional de desenvolvimento.

## Conselho Editorial

---

31. FURTADO, C. *Um projeto para o Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Saga, p.17-18, 1968.

32. Respectivamente, Programa de Aceleração do Crescimento, Programa de Desenvolvimento da Educação, Programa Nacional de Segurança Cidadã e Plano Plurianual, que deverão ser objeto de análise e avaliação em outra edição deste periódico.

# **ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS**

# SEGURIDADE SOCIAL

## 1 Apresentação

O capítulo “Seguridade social” desta edição está composto da seguinte forma. Na seção 2, informam-se os processos que se desenrolaram ao longo de 2006 e primeiros meses de 2007, dando origem, especificamente, a três fatos de maior relevo para o conjunto da seguridade social brasileira, a saber: *i*) um novo tratamento legal aos pequenos empreendimentos, por meio da chamada Lei do Super Simples, que é parte integrante da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas (Lei Complementar nº 123/2006); *ii*) uma nova regulamentação aos segurados especiais da Previdência Rural, por meio do Projeto de Lei nº 6.852/2006; e *iii*) um novo incentivo tributário para a formalização de contratos dos(as) trabalhadores(as) domésticos(as), estabelecido pela Medida Provisória nº 248 de 6 de março de 2006.

De início, chama atenção o fato de todos os fatores identificados pertencerem mais de perto ao campo da Previdência Social. É que a conjuntura recente, no âmbito da seguridade social, tem estado realmente marcada por fatores vindos da Previdência, centro nevrálgico do sistema de proteção social brasileiro (sobretudo em termos dos recursos envolvidos), e talvez por isso mesmo, centro quase que permanente das atenções reformistas há pelo menos uma década. Mas em que pese o teor preponderantemente desconstrutivo da maior parte das propostas em curso de reforma previdenciária, cujo eixo comum é a tentativa de estreitar os vínculos atuariais do sistema, há de outro lado um movimento paulatino de mudanças, das quais os fatos legislativos aqui elencados são uma parte, que na verdade vai na direção de alargar a cobertura social da Previdência, isso na perspectiva da seguridade social, motivo pelo qual esses eventos estão tratados aqui neste capítulo.

Depois, na seção 3, realiza-se a tradicional análise financeira do Orçamento da Seguridade Social (OSS), tal qual empreendida por este periódico já há várias edições. Por fim, resumem-se os argumentos sob a forma de considerações finais. Na seqüência do capítulo, optou-se, na nova seção 4, de “Tema em destaque”, por recuperar a conceituação mais ampla da seguridade social no caso brasileiro, a fim de dar embasamento a um desenho favorável e incluyente de reforma previdenciária de longo prazo no país.

## 2 Fatos relevantes

O que há de comum entre os três fatos de conjuntura aqui eleitos para compor o mosaico da seguridade social brasileira no período recente é que, de diferentes maneiras, todos eles apontam para a consolidação do conceito e mesmo para a expansão real da proteção social de contingentes específicos da população brasileira. É uma situação paradoxal porque, embora a idéia e as estruturas institucionais de seguridade social, tais quais previstas pela Constituição Federal de 1988, tenham sofrido intensos processos de desconstrução ao longo dos últimos anos, parece que, felizmente, alguns dos seus princípios fundantes foram preservados.

Com isso, relata-se que os três fatos de relevância aqui identificados, a despeito dos problemas intrínsecos de cada um, parecem de qualquer forma convergir, cada qual a sua maneira, para um projeto comum de ratificação dos princípios de equidade e universalização da cobertura nos termos da seguridade social e, tão importante quanto, para a ampliação da proteção social que passa a abarcar, por meio das medidas legais recém-aprovadas ou em tramitação, diferentes segmentos populacionais antes colocados à margem da cobertura previdenciária, quais sejam: *i)* os pequenos empreendedores que trabalham como autônomos e/ou os assalariados antes informais desses pequenos empreendimentos, que agora têm a possibilidade de serem albergados por meio dos incentivos tributários oferecidos pela chamada Lei do Super Simples; *ii)* os trabalhadores do mundo rural na condição de comodatários, posseiros, usufrutuários, assentados e extrativistas, os quais, se contemplados como segurados especiais pela nova regulamentação proposta para a previdência do mundo rural, se unirão aos produtores, parceiros, meeiros, arrendatários rurais e aos pescadores artesanais, na condição de segurados especiais do regime de economia familiar da Previdência Rural; e *iii)* os trabalhadores domésticos antes na informalidade que agora poderão ser potencialmente formalizáveis por incentivo tributário dados aos seus empregadores.

O que há de comum nesses três eventos citados é a criação de normas legais que propiciam a inclusão previdenciária de relações de trabalho não assalariadas na Previdência. Isto se dá, em cada caso, pela provisão de subvenções explícitas ou implícitas de alíquotas contributivas susceptíveis de trazer estes trabalhadores para o seguro social. É o que se verá a seguir em detalhes.

## 2.1 Novo tratamento legal aos pequenos negócios pela Lei do Super Simples

O Super Simples integra a nova regulação da atividade dos pequenos empreendimentos no Brasil, instituída pela Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas (Lei Complementar nº 123/2006). Assim como suas antecessoras, essa lei procura garantir efetividade à Constituição Federal de 1988, no que se refere à previsão de tratamento diferenciado do Estado aos pequenos empreendimentos.

Em linhas gerais, o propósito da Lei Geral é facilitar a estes o cumprimento de suas obrigações administrativas, tributárias, trabalhistas e previdenciárias. Do ponto de vista dos empreendimentos, essa facilitação possibilita que eles se legalizem e, em alguma medida, dinamizem seus negócios. Já do ponto de vista do Estado, essa legalização e dinamização são interessantes, pois proporcionam, entre outras coisas, maior arrecadação de tributos.

A Lei Geral prevê uma série de medidas de estímulo aos pequenos empreendimentos, entre as quais se pode citar: *i)* agilidade para abertura e fechamento; *ii)* incentivo ao associativismo e à cooperação; *iii)* preferência em compras governamentais; *iv)* acesso ampliado a financiamentos; *v)* possibilidade de parcelamento de débitos; *vi)* apoio à inovação tecnológica; *vii)* oportunidade de exportação da produção; *viii)* facilidade no trato com o sistema judicial; e *ix)* tratamento tributário diferenciado.

O Super Simples, que é um aspecto da Lei Geral, refere-se principalmente a este último ponto. Com ele, os pequenos empreendimentos contam com um sistema unificado, simplificado e favorecido de recolhimento de tributos. Entre as vantagens desse sistema, pode-se mencionar:

- Recolhimento centralizado de impostos e contribuições. Utilização de um único documento de arrecadação.
- Tributação com alíquotas favorecidas, ainda que progressivas, de acordo com as receitas auferidas.
- Cálculo simplificado do valor a ser recolhido. Apurado com base na aplicação das alíquotas sobre uma única base: média das receitas auferidas pelo empreendimento nos últimos 12 meses.
- Escrituração facilitada das atividades. Dispensa da obrigatoriedade de uma série de procedimentos de escrituração.
- Dispensa do pagamento de algumas contribuições federais. Incluem-se aí as contribuições destinadas ao Sesc, ao Sesi, ao Senai, ao Senac, ao Sebrae e a seus congêneres, bem assim as relativas ao salário-educação e à contribuição sindical patronal.

Destaque-se que essas vantagens se referem ao seguinte conjunto de tributos: *i)* no âmbito federal: IRPJ, IPI, PIS, Cofins, CSLL e contribuição previdenciária;<sup>1</sup> *ii)* na esfera estadual: ICMS; e *iii)* no contexto municipal: ISS.

Para encerrar, a instituição de uma nova regulação da atividade dos pequenos empreendimentos no Brasil justifica-se pela possibilidade que se abre para sua legalização e dinamização. E, dessa forma, é possível dizer que a Lei Geral pode ser benéfica não só para os empreendimentos, mas também para o Estado brasileiro.

Contudo, é fundamental a realização de estudos aprofundados, capazes de avaliar a eficácia, a eficiência e a efetividade dessa política pública – de maneira que verifique se seus resultados em termos de empregos criados, salários pagos e tributos arrecadados realmente confirmam as expectativas que balizaram a aprovação dessa lei. Os estudos realizados até o momento pelo Ipea, a esse respeito, mostram-se inconclusivos (e até mesmo contraditórios).<sup>2</sup>

## 2.2 Nova regulamentação aos segurados especiais da Previdência Rural

O Congresso Nacional está discutindo uma série de alterações na regulamentação da Previdência Rural brasileira – que é efetuada principalmente pelas Leis nº 8.212/1991 e nº 8.213/1991. Representantes dos trabalhadores, dos empresários, do Ministério da Previdência Social e do próprio Congresso Nacional estão procurando construir um consenso sobre o Projeto de Lei nº 6.852/2006. Entre outros pontos, esse projeto contempla:

- Uma nova definição de segurado especial. Sem desconsiderar o produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais, bem como o pescador artesanal, o projeto

1. Apenas a parcela da contribuição previdenciária a cargo da pessoa jurídica, de que trata o artigo 22 da Lei nº 8.212/1991 e o artigo 25 da Lei Federal nº 8.870/1994.

2. Verificar o Texto para Discussão nº 1.277, intitulado *Avaliação do Simples: implicações à formalização previdenciária*, publicado pelo Ipea em maio de 2007. Quando se observa o conjunto da economia brasileira, a regulação favorável aos pequenos empreendimentos (existente desde a Lei nº 9.317/1996) parece ter resultado na criação de novas unidades produtivas e em novos empregos. Entretanto, quando se analisa o segmento da economia formado apenas pelos pequenos empreendimentos, tal regulação parece ter permitido, tão-somente, a sua reprodução sem a criação de novos empregos, sem o pagamento de maiores salários e sem o pagamento de mais tributos (antes pelo contrário). De maneira que novos estudos são necessários para verificar se, de fato, se justifica a regulação instituída pela Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas.

de lei prevê a atribuição da condição de segurado especial ao comodatário, ao possessor, ao usufrutuário, ao assentado e ao trabalhador extrativista.

- Uma nova definição de regime de economia familiar. A nova definição de economia familiar rural ultrapassa a noção estrita de trabalho familiar agrícola, existente na legislação original (Leis nº 8.212/1991 e nº 8.213/1991), e inclui atividades rurais não agrícolas, bem como assalariamento parcial de até 120 dias/ano, condições que anteriormente desclassificavam o segurado especial.
- Uma permissão para a contratação de terceiros. O projeto de lei abre a possibilidade de que o segurado especial contrate terceiros para auxiliá-lo nas atividades rurais, por até 120 pessoas/dias ao ano, sem que isso acarrete a perda da condição de segurado especial.
- Uma autorização para que o segurado especial desenvolva outras atividades. Há a possibilidade de realizar outras atividades econômicas, rurais ou até mesmo urbanas, no limite de 120 dias ao ano, sem que venha a perder sua qualidade de segurado especial.
- Uma nova relação entre o local de trabalho e o de moradia do segurado especial. De acordo com o projeto de lei, esse segurado pode morar no próprio empreendimento rural onde labora ou, também, no aglomerado urbano ou rural próximo a tal empreendimento.
- Uma dimensão específica de propriedade para o segurado especial. Este segurado pode ser proprietário de empreendimentos rurais com área de até quatro módulos fiscais, sem perder a qualidade de segurado especial.
- Uma possibilidade de parceria, meação ou comodato. O segurado especial pode ceder uma proporção da área de seu empreendimento por meio de parceria, meação ou comodato, sem que por isso venha a perder sua qualidade de segurado especial.
- Um maior leque de meios comprobatórios da atividade rural. Além daqueles já definidos pelo INSS, prevê-se um conjunto de novos meios para que o segurado especial possa comprovar a realização de atividades rurais em regime de economia familiar.
- O projeto de lei mantém a realização de trabalho em regime de economia familiar como requisito básico para a obtenção dos benefícios da Previdência Rural. A comprovação de determinado número de anos de trabalho em tal regime permanece como condição fundamental de acesso a esse sistema previdenciário.
- E, por fim, preserva-se com o projeto de lei a regra atualmente em vigor de contribuição dos segurados especiais. Segundo essa regra, a base de cálculo da contribuição é a comercialização da produção, sobre a qual incide uma alíquota de 2,1%.

Em linhas gerais, essas alterações na regulamentação da Previdência Rural são meritórias. Afinal, elas permitem que os segurados especiais contem com mais certeza e confiança em suas relações jurídicas. E isso é relevante para que esse grupo social possa contar com a segurança oferecida pelo conjunto de benefícios da Previdência Rural, de maneira concreta e efetiva.

### 2.3 Incentivo tributário para a formalização de contratos das(os) trabalhadoras(es) domésticas(os)

A profissão de trabalhador doméstico nunca chegou a receber estatuto equivalente às demais ocupações assalariadas no referente aos direitos da seguridade social; significativamente, a CLT não abrangia o trabalho doméstico.<sup>3</sup> A primeira regulamentação específica foi dada pela Lei nº 5.859, de 1972 (ainda vigente), mas que não garantia aos domésticos os direitos assegurados aos assalariados em geral – na verdade, apenas determinava que o empregado doméstico teria direito a férias de 20 dias. Em termos de seguridade social, foi só com a Constituição de 1988 que os trabalhadores domésticos obtiveram direito à aposentadoria e acesso a maior parte dos benefícios da seguridade social; porém, permaneceram excluídos de outros benefícios, em especial o seguro-desemprego e o salário-família.

Com a justificativa de incentivar a formalização dos vínculos de trabalho das(os) empregadas(os) domésticas(os), o governo federal editou em 6 de março de 2006 (por ocasião do Dia da Mulher) a Medida Provisória nº 248, que, entre outros dispositivos, abriu a possibilidade de que a contribuição patronal à Previdência Social seja descontada do imposto de renda devido pelas pessoas físicas. A MP estipulou também certos limites, mantidos na lei aprovada pelo Congresso Nacional, tais como: *i*) só poderá ser deduzida a contribuição referente a um empregado; e *ii*) a dedução total não pode exceder o valor da contribuição patronal incidente sobre a remuneração de um salário mínimo mensal, adicionada do valor do 13º salário e do adicional de 1/3 referente às férias. Cabe ressaltar que esta dedução é, a princípio, provisória: só será válida até a declaração do imposto de renda de 2012. A medida estabelece, portanto, uma renúncia fiscal que subsidia a contribuição dos empregadores.

Há duas considerações a serem feitas a respeito dessa medida: a primeira referente aos direitos do(a) trabalhador(a) doméstico(a); a segunda referente aos desdobramentos em termos de financiamento e gasto da seguridade social. A medida provisória originalmente não trazia nenhuma melhora quanto aos benefícios aos quais o(a) trabalhador(a) doméstico(a) teria direito. Ao longo da tramitação no Congresso Nacional, foram incorporadas emendas que tornavam obrigatória a vinculação ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)<sup>4</sup> e facultavam o acesso ao seguro-desemprego e ao salário-família. No entanto, tais medidas foram objeto de veto presidencial. Na exposição de motivos, o Executivo alegava que não havia uma fonte de custeio para os custos adicionais e que o trabalho doméstico se caracterizaria por uma “prestação de serviços eminentemente familiar”, que “não se coaduna com a imposição da multa relativa à despedida sem justa causa”; também argumentou que tais medidas onerariam em demasiado o vínculo do trabalhador doméstico, levando ao desemprego e à informalidade. Na verdade, o que o Executivo fez foi vetar as alterações que teriam impacto em termos de gasto público; outras medidas incluídas pelos congressistas, que também oneram o empregador, como a ampliação do período de férias de 20 para

3. Essa não alcança as pessoas que trabalham como diaristas, posto que o caráter não contínuo de suas atividades as colocam na categoria de prestadores de serviços eventuais e não de empregados.

4. Atualmente, a inscrição do(a) trabalhador(a) doméstico(a) no FGTS é opcional para o empregador; além disso, apenas se ele optar pelo recolhimento ao fundo é que o(a) trabalhador(a) doméstico(a) será elegível para o seguro-desemprego. Há, no entanto, proposta em tramitação no Congresso Nacional para dissociar o acesso a esses benefícios – o seguro-desemprego independência da opção pelo FGTS.

30 dias, foram sancionadas. Porém, o teor do veto mantém o acesso limitado dos(das) trabalhadores(as) domésticos(as) aos benefícios da seguridade social, evitando sua equiparação aos demais assalariados. O resultado é que a legislação continua ambígua a respeito da condição do trabalho doméstico: trata-se de uma relação assalariada como as outras e portanto não deveria ser diferenciada quanto a direitos e garantias, ou não – e, neste caso, qual o fundamento da distinção?

Quanto ao segundo ponto, sem dúvida, a medida favorece a formalização, pois retira praticamente todo o custo do pagamento da contribuição do empregador – já que a maior parte das remunerações pagas às(aos) empregadas(os) domésticas(os) é próxima ou igual ao salário mínimo. Se a ausência de registro das(os) empregadas(os) domésticas(os) tem alguma relação com o custo de contratação, à medida que o salário mínimo continue a crescer a taxas maiores que os rendimentos dos estratos intermediários (o que tem sido a tendência nos últimos anos) podem ocorrer dois movimentos: *i)* diminuirá o número de vagas para empregados domésticos, já que menos pessoas físicas poderão manter esta relação; *e/ou ii)* a pressão no sentido da “informalização” deverá aumentar. O incentivo tributário vai em sentido contrário aos dois movimentos. No entanto, cabe monitorar atentamente a evolução dos indicadores de mercado de trabalho nos próximos anos para verificar se essa redução nos custos do emprego foi pelo menos em parte apropriada pelos trabalhadores sob a forma de maior taxa de formalização, ou se serviu apenas para desonerar os empregadores (ou seja, aquelas pessoas que trabalhavam irregularmente continuam na mesma condição). Apenas no primeiro caso o incentivo poderá ser considerado uma medida de ampliação da seguridade social.<sup>5</sup>

### 3 Financiamento e gastos da seguridade social

A execução orçamentária da seguridade social em 2006 foi inferior aos recursos arrecadados por todas as fontes constitucionais neste ano, mesmo após a aplicação da regra da Desvinculação dos Recursos da União (DRU), com um total de despesa de R\$ 291,5 bilhões e receitas de R\$ 293 bilhões, sendo que R\$ 14,5 bilhões vieram de fontes não vinculadas (recursos ordinários). Sem os descontos relativos à aplicação da regra da DRU, as receitas totalizariam R\$ 310,5 bilhões, excluído o aporte de recursos ordinários.

A principal pauta de gasto continua sendo a dos gastos do tipo A, que representaram 70,2% do total das despesas da seguridade social neste ano.<sup>6</sup> Nesta pauta estão as despesas que correspondem ao atendimento de direitos sociais básicos, exercidos por iniciativa do cidadão e que não são passíveis de qualquer discricionariedade pelo governo. Nessa pauta, o pagamento da Previdência Social foi o principal item de despesa (R\$ 162,5 bilhões), seguido pelo dispêndio para manutenção do SUS-Hospitalar (R\$ 19,4 bilhões).

---

5. Para um desenvolvimento adicional desta temática, ver os capítulos de “Direitos humanos, justiça e cidadania”, das edições nº 12 e nº 13 deste periódico, bem como o capítulo de “Igualdade de gênero” da edição presente.

6. O Orçamento da Seguridade Social neste periódico é organizado de forma que classifique as despesas numa tipificação com quatro possibilidades, a saber: *i)* gastos do tipo A são os relacionados aos direitos sociais básicos, exercidos por iniciativa do cidadão, não passíveis de cortes orçamentários; *ii)* gastos do tipo B são também relacionados a direitos sociais constitucionalizados, mas a iniciativa desses gastos depende de decisões/programas governamentais específicos; *iii)* gastos do tipo C são despesas relacionadas a ações levadas a cabo somente por iniciativa do governo, sem relação com direitos sociais; *e iv)* gastos do tipo D correspondem às despesas com o sistema de previdência do funcionalismo federal.

O grupo de gastos do tipo B engloba todos os outros programas do Ministério da Saúde, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do Ministério da Previdência. Essas despesas estão relacionadas a direitos sociais constitucionalizados e/ou a ações-meio dos ministérios, dependendo da iniciativa do governo para sua execução. Esta pauta de gasto em 2006 manteve o mesmo nível de participação no total das despesas do ano anterior, correspondendo a 10,8 % do total das despesas da seguridade social.

Os gastos do tipo C representam os dispêndios com Bolsa Família; o que diferencia este gasto dos anteriores é que ele depende totalmente da iniciativa do governo para se efetivar, não sendo determinado por critério de seguridade social constitucional. Embora apresente aumento contínuo de participação ao longo dos anos, esta ainda é a pauta com menor peso no total das despesas da seguridade social, correspondendo a 2,8% do total.

Os gastos do tipo D correspondem às despesas com inativos e pensionistas da União, além das indenizações e das pensões especiais de responsabilidade da União. Esta pauta foi incluída no Orçamento da Seguridade Social (OSS) por força da Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo os gastos deste tipo representado 16,11% do total em 2006.

TABELA 1

**Orçamento da Seguridade Social liquidado em 2006**

(Em milhões de reais)

Despesa/liquidado		Receita		
Gastos do tipo A		Fontes	Depois DRU	Recolhimento DRU <sup>2</sup>
Previdência social básica	162.577	1) Contribuição de empregadores e trabalhadores	127.196	0
Pagamento do seguro-desemprego	11.064	2) Cofins	75.284	18.821
Pagamento do benefício de prestação continuada – Loas	9.679	3) CPMF	21.092	3.958
Atenção hospitalar e ambulatorial no Sistema Único de Saúde	19.432	4) Contribuição sobre lucro líquido pessoa jurídica	23.158	5.789
Pagamento de renda mensal vitalícia	1.892	5) Receita de prognóstico	560	140
<b>Total de gastos do tipo A</b>	<b>204.643</b>	6) PIS/Pasep (seguro-desemprego)	11.064	2.766
Gastos do tipo B <sup>3</sup>		7) Contr. seg. servidor público (servidor + patronal)	11.741	0
Ministério da Saúde: outros programas	21.612	8) Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza	6.490	0
Ministério do Desenvolvimento Social: outros programas	1.753	9) Contribuição sobre a produção rural <sup>4</sup>	1.957	489
Ministério da Previdência Social: outros programas	8.290	10) Receitas provenientes de impostos	14.532	0
<b>Total de gastos do tipo B</b>	<b>31.656</b>			
Gastos do tipo C				
Transferências de renda com condicionalidades (Bolsa Família)	8.231			
<b>Total de gastos do tipo C</b>	<b>8.231</b>			
Gastos do tipo D				
Previdência de inativos e pensionistas da União	46.262			
Indenizações e pensões especiais de responsabilidade da União	723			
<b>Total de gastos do tipo D</b>	<b>46.984</b>			
<b>Total</b>	<b>291.514</b>	<b>Total</b>	<b>293.074</b>	<b>31.964</b>

Fonte: Siafi/STN e Sidor/SOF.

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

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

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

<sup>4</sup> Por causa da não-disponibilidade deste valor arrecadado, como estimativa replica-se o valor arrecadado em 2005.

Como já observado em números anteriores deste periódico, as principais pautas de gasto da seguridade (gastos do tipo A e do tipo D) são muito estáveis, apresentando rigidez à sua diminuição. Os gastos do tipo C, que são um componente menor das despesas, embora estejam sujeitos a ajustes para baixo por dependerem do poder discricionário do governo, não têm dado sinais de diminuição ao longo dos anos.

Já do ponto de vista da arrecadação, o Orçamento da Seguridade Social (OSS) em 2006 corrobora a situação evidenciada na edição nº 13 deste periódico, que fez uma recuperação da evolução do OSS de 1995 a 2005. A constatação é de uma inversão significativa na composição das fontes de financiamento do orçamento social, por onde os recursos ordinários (impostos) e outras transferências foram sendo paulatinamente substituídos pelos recursos vinculados (contribuições sociais). Ou seja, o aporte de recursos ordinários ao Orçamento da Seguridade Social corresponde hoje a apenas uma pequena parte do retorno de recursos retirados pelo mecanismo da DRU, sem o qual o excedente de recursos para as políticas de previdência, assistência social e saúde teria sido ainda maior.

#### **4 Tema em destaque**

Seguridade social e fundamentos para uma reforma previdenciária incluyente no Brasil

A seguridade social brasileira talvez possa ser avaliada como o sistema de proteção social mais avançado da América Latina, tendo em conta a amplitude dos direitos assegurados e também a dimensão quantitativa da população beneficiada. De acordo com seus fundamentos legais, estabelecidos na Constituição de 1988, a seguridade social constitui “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. O sistema, na sua origem, exibe um propósito fundamental que é o de desvincular o usufruto de muitos de seus benefícios e serviços em relação ao histórico da contribuição individual à Previdência. Sua diversificada base de financiamento inclui não apenas as tradicionais contribuições de empregados e empregadores, como também importantes fontes que dependem de contribuições específicas para o sistema (como a Cofins, a CSLL e a CPMF) e das arrecadações fiscais, geradas de maneira direta ou indireta por toda a sociedade, por meio dos orçamentos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

O intento de criar um sistema de caráter universalista e democrático, sob gestão do poder público, transparece nos princípios que o legislador constituinte definiu para a implementação de nossa seguridade social, quais sejam, os que estão declarados no artigo 194:

- I – universalidade da cobertura e do atendimento;
- II – uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III – seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV – irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V – equidade na forma de participação no custeio;
- VI – diversidade da base de financiamento;
- VII – caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.

Com esse arcabouço legal, era deixado para trás o princípio organizador único do seguro social no Brasil, que passava a dividir espaço com o princípio da seguridade

social. A ênfase em tais princípios de equidade, amplitude de cobertura e participação democrática estava em consonância com as demandas então apresentadas por diversos movimentos que se organizavam em torno da noção de cidadania, englobando tanto a dimensão de direitos políticos quanto a dimensão dos direitos sociais. Tais demandas tinham em vista objetivos concretos de proteção social a serem alcançados, entre eles:

- a) assegurar cobertura para segmentos populacionais desprotegidos;
- b) estabelecer mecanismos claros e permanentes de financiamento;
- c) eliminar ou diminuir as diferenças entre trabalhadores rurais e urbanos, no que tange aos tipos e aos valores dos benefícios;
- d) descentralizar a gestão da saúde e da assistência;
- e) criar mecanismos de participação da sociedade civil (controle social) na formulação e no acompanhamento das políticas.

Cabe referir aqui a contribuição dada pelo chamado movimento sanitário, que, na Conferência Nacional de Saúde de 1986, já havia proposto a unificação do sistema de saúde e a universalização dos seus serviços, em bases descentralizadas, com a fusão do Ministério da Saúde com o antigo Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps), estabelecendo as premissas organizacionais do SUS. Nessa época, esse movimento ainda não atinava para a importância de que a saúde fizesse parte de um sistema mais amplo de direitos sociais. Mas, na proposta inicial do relator da Comissão de Ordem Social da Assembléia Constituinte, o sistema de saúde já aparecia como um dos componentes da seguridade social, ao lado da previdência e da assistência. Ainda perplexas pela ampliação dada ao tratamento da questão do direito à saúde, as lideranças do movimento sanitário temiam que a saúde ficasse administrativamente subordinada à previdência e trataram de fazer incluir o inciso do artigo 195, que preconiza implicitamente a manutenção da identidade institucional e orçamentária para as três instâncias:

A proposta de orçamento da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus recursos.<sup>7</sup>

A idéia de um orçamento específico da saúde, vinculado percentualmente ao orçamento da União, não vingou como queria a maioria dos participantes do movimento sanitarista. Eles anteviam uma dificuldade que veio a ocorrer na década seguinte: a subtração de recursos da saúde em nome da prestação dos benefícios previdenciários, que têm um caráter claramente compulsório. Tal dificuldade, como se sabe, levou o Ministério da Saúde a buscar fontes adicionais de financiamento do setor, o que acabou por se traduzir na CPMF. Por outro lado, o SUS foi implantado a partir de 1991 sem que seus gestores se sentissem participantes e beneficiários de um sistema maior, a despeito da persistente defesa da seguridade social realizada por alguns intelectuais ligados à área.

---

7. RODRIGUEZ NETO, E. *Saúde, promessas e limites da Constituição*. Rio de Janeiro: Fiocruz, p. 67, 2003.

A seguridade social brasileira é hoje uma realidade institucional que se funda restritamente em dois pilares: o legal e o orçamentário. O pilar legal tem muita força porque é de ordem constitucional. Por sua vez, o pilar orçamentário está explícito no chamado orçamento fiscal e da seguridade social (dos diversos entes federativos). Mas um quadro completo e logicamente ordenado do orçamento da seguridade social não é dado nas contas públicas usuais. Esse quadro obtém-se somente por composição *a posteriori*, de acordo com os vários segmentos ou tipos de ações realizadas pelos três ministérios envolvidos, sendo este um dos objetivos a que propõe este periódico.

Como setor organizacional do Estado, a seguridade social continua a suscitar uma série infindável de discussões e enfrentamentos de ordem política e ideológica. Há uma questão sempre pendente que é o entendimento do seu significado por parte dos atores envolvidos nesses conflitos. Isso está ligado necessariamente às questões de financiamento e ao tão propalado déficit da Previdência Social. Muitos economistas e a própria imprensa continua a tratar o Orçamento da Seguridade Social como se fosse algo pertinente apenas à garantia dos benefícios previdenciários, ou seja, como se estivesse restrita à lógica de um seguro, com suas típicas regras atuariais. Ignora-se que a previdência é apenas um dos capítulos da seguridade, e uma boa parte dos gastos com a seguridade social faz-se a partir de receitas orçamentárias. Também são ignorados elementos operacionais fundamentais, tais como a diferença entre a contribuição para a previdência rural (necessariamente subsidiada por recursos fiscais) e a contribuição para a previdência urbana (de caráter contributivo rigoroso). Por outro lado, muitos dos benefícios, como é o caso do recém-implantado Programa Bolsa Família, não são entendidos, ainda, como constituindo uma ação da seguridade. Perde-se de vista, portanto, o fato de que a composição e a lógica de operação dos três segmentos (previdência, saúde e assistência) se diversificam internamente de tal modo que atenda ao espírito da seguridade social, que é o da universalização de direitos sociais sem necessariamente depender da contribuição individual. Esses princípios da seguridade social foram defendidos com pertinência pelos múltiplos atores da área de assistência social que se mobilizaram, no início da década de 2000, em torno da aprovação do Suas e da Loas. Esses atores entenderam que a assistência social torna-se tanto mais fortalecida quanto mais o Estado puder encampar uma visão de conjunto para a seguridade social. Com isso, a assistência social é colocada na vertente da garantia de direitos, portanto, não mais associada às ações caritativas ou meramente compensatórias.

A despeito de todas essas deficiências de natureza institucional, orçamentária e política, a seguridade social mantém-se como um fato que afeta positivamente a qualidade de vida de praticamente toda a população brasileira, mediante a prestação regular e descentralizada de benefícios e serviços. Por isso, é altamente relevante atentar para o cerne das discussões que se vão travando no âmbito do Fórum Nacional da Previdência Social (FNPS), já que dele deve emergir um conjunto de proposições de reforma de longo prazo, cujo formato final e conteúdos ainda não estão totalmente delineados, podendo, por isso mesmo, tanto ratificar quanto redefinir os pilares da seguridade social brasileira.

De antemão, portanto, é preciso dizer que, quase encerrado o tempo estipulado pelo FNPS para sua duração, parece se evidenciar no debate técnico-político algumas posições que, se lidas na perspectiva da seguridade social, estariam na seguinte ordem de prioridades: *i*) desvinculação; *ii*) minimização; *iii*) manutenção do *status quo*, com melhoria de gestão do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e algumas

mudanças de regras de longo prazo; e *iv*) ampliação da cobertura do mercado de trabalho no RGPS, com mudanças paramétricas de longo prazo.

As duas primeiras posições são na verdade bastante próximas e por elas trafegam os argumentos em geral mais fiscalistas do ponto de vista dos princípios que regem a seguridade social brasileira, já que falam abertamente em restrição de direitos previdenciários que já estão até mesmo efetivados no país. A tese da *desvinculação* já é bastante conhecida. Tem por pressuposto praticamente único o argumento da “explosão fiscal” das contas do RGPS, que agora é remetida ao médio prazo. Aduz ainda o argumento de uma supostamente extrema generosidade das regras previdenciárias brasileiras, segundo comparações internacionais selecionadas. Segundo o receituário dessa corrente, a reforma que propõe afetaria vários dos critérios básicos da seguridade, pois: *i*) desvincular-se-ia o salário mínimo do piso de benefícios previdenciários; *ii*) desvincular-se-ia o salário mínimo do piso assistencial Benefício de Prestação Continuada (BPC/Loas); *iii*) elevar-se-ia para 70 anos a idade de obtenção do BPC, que ficaria restrito a 75% de um valor básico a ser definido; e *iv*) aproximar-se-ia o sistema de previdência rural de um sistema assistencial do tipo BPC/Loas.

A segunda linha de abordagem, que aqui se denomina *minimalista*, no sentido da seguridade social, pode na verdade ser considerada complementar à posição anterior. Ela parte da premissa de que uma política de combate à pobreza e de promoção da igualdade, centrada em “transferências de renda” vinculada ao salário mínimo, é muito cara e tem efeitos reduzidos sobre a redução dos índices de desigualdades. Daí que transferir recursos da seguridade social para programas focalizados sob a linha de pobreza, tal qual o Programa Bolsa Família, seria uma solução muito mais eficiente. Essa linha de argumentação, então, pode ser lida como uma variante da tese das desvinculações explícitas, antes mencionada.

Já as duas últimas posições em debate (a da manutenção do *status quo* com melhoria da gestão do RGPS e a da ampliação significativa da cobertura social) antepõem-se às duas primeiras por assumirem, como ponto de partida para novas reformas, o conjunto de direitos sociais já consagrados na estrutura institucional e de financiamento atualmente em exercício no país. Apesar disso, ambas diferem-se profundamente quanto ao sentido futuro das reformas previdenciárias que precisariam ser feitas, visando alargar o campo de cobertura e de proteção social efetiva à população, motivo pelo qual elas não podem ser consideradas complementares, devendo ser apresentadas separadamente.

A terceira linha de posições – manutenção do *status quo* – deve ser lida a partir das propostas de emendas constitucionais, de autoria do próprio Poder Executivo, prorrogatórias da DRU e da CPMF até 2011, nos mesmos termos ora vigentes. A emenda da nova DRU (desvinculação de 20% de impostos e contribuições sociais das respectivas prescrições constitucionais a que se destinam) não eleva nem reduz o tamanho atual da seguridade social. O caso da CPMF, por sua vez, cumpre papel explícito de renovar uma importante base de financiamento do Orçamento da Seguridade Social, também até 2011, o que confirma a idéia implícita desta posição no debate acerca da manutenção do orçamento em curso para a seguridade social e do tamanho em que esse se apresenta atualmente (cerca de 12% do PIB).

A quarta e última posição em evidência no debate em curso no FNPS – ampliação da cobertura previdenciária do mercado de trabalho – é a mais frágil na

conjuntura atual, entre outras coisas, porque tem precisado se contrapor, antes de qualquer coisa, ao predomínio das posições conservadoras que já há mais de uma década vem perpassando a discussão pública sobre reforma da previdência, quando se colou à idéia de reforma, os pressupostos de restrição, contenção, diminuição, retração etc. Nesse sentido, fica sempre escamoteado, a segundo plano, o argumento central dessa posição minoritária, mas importante em termos da preservação da seguridade social, de que é preciso alargar os limites estreitos de cobertura previdenciária no país, até mesmo para reverter o processo de desfiliação ocorrido ao longo das décadas de 1980 e 1990. A baixa cobertura ativa na Previdência atual (ao redor de 54% de segurados, relativamente ao total da PEA) não é uma situação confortável nem para a política social nem para a política econômica.

A ampliação significativa de cobertura dos trabalhadores ativos no RGPS depende de políticas de estímulo ao desenvolvimento econômico, secundadas por normas de política previdenciária que assegurem condições de manutenção e ampliação do ciclo atual de emprego formal na economia, operante desde o ano de 1999. Para tanto, há de se estabelecer metas de formalização do emprego, por pelo menos uma década, para que se possa chegar em 2017, por exemplo, com cerca de  $\frac{2}{3}$  da PEA inscrita no sistema previdenciário nacional.

Como se sabe, o RGPS é um sistema previdenciário de repartição de caráter contributivo, e é ao mesmo tempo um subsistema da seguridade social, que opera com subvenções a determinadas categorias de segurados, devendo estas subvenções ser financiadas pelos tributos da seguridade social. Assim, o sentido incluyente de uma política de longo prazo para a previdência social e para o mercado de trabalho passa necessariamente por ampliar as zonas de intersecção entre ambas (previdência e mercado de trabalho) com o sistema de seguridade social, tornando o trabalho protegido o eixo principal desse sistema. Este movimento de reforma pressupõe, portanto, a inclusão significativa no sistema previdenciário de uma parte importante de trabalhadores e de suas respectivas relações de trabalho, que foram expelidas do RGPS no período de forte desfiliação supracitado, ou que nele nunca ingressaram.

Qualquer cenário de ampliação da cobertura social pressupõe, por sua vez, crescimento econômico e necessidade de recursos fiscais, que não necessariamente aumentam as “necessidades de financiamento” do sistema previdenciário, pois se houver continuidade do crescimento econômico a taxas mínimas de 4,5% a 5% a.a., e algumas mudanças de longo prazo nas regras de concessão de aposentadorias e pensões, consentâneas com as novas tendências demográficas e de ampliação do mercado de trabalho formal, então, pode-se compatibilizar inclusão social com sustentabilidade fiscal do sistema no longo prazo.<sup>8</sup>

No entanto, a não-ampliação do mercado de trabalho na Previdência, secundada por regras ultra-restritivas aos benefícios previdenciários, com objetivos apenas da economia fiscal estrita, não resolvem os problemas da inclusão nem tampouco da sustentabilidade fiscal, funcionando na verdade como uma espécie de esforço de Sísifo. Finalmente, deve-se ponderar que a síntese das proposições de reforma ou de política a longo prazo, oriundas do FNPS ou do Poder Executivo, deve refletir um certo acordo

---

8. Para uma discussão mais pormenorizada acerca de três cenários possíveis para a relação mercado de trabalho e previdência social, ver o capítulo específico de “Previdência social” nesta edição.

entre as diferentes posições, o que evidentemente não é tarefa trivial, mas é própria da arbitragem política.

Sem sombra de dúvidas, o epicentro da seguridade social continua a ser a Previdência Social pela quantidade de recursos que absorve e também pela inevitável repercussão de suas eventuais crises sobre o conjunto do sistema. As recorrentes propostas de ajustar suas bases financeiras e suas formas de cobertura afetam potencialmente os outros dois segmentos (saúde e assistência social). Por outro lado, a gestão da Previdência é sempre interpretada como uma tarefa estritamente técnica. Cada vez mais são os economistas, de dentro do governo ou de fora (pela imprensa), que são autorizados a se pronunciarem sobre os rumos a serem dados à previdência, utilizando critérios e argumentos que, muitas vezes, reinterpretem a realidade da previdência social brasileira em termos antiquados, como um seguro social e não como um ramo da seguridade. Nesse sentido, a extinção do Conselho Nacional de Seguridade Social (CNSS), em 1999, teve o significado de um retrocesso político: fez com que a voz da sociedade não mais fosse ouvida por meio de um canal oficial. Deixou de existir influência da sociedade nos destinos do conjunto da seguridade social, em flagrante contrariedade ao que prevê a Constituição Federal.

## 5 Considerações finais

Embora a idéia e as estruturas institucionais de seguridade social, tais quais previstas pela Constituição de 1988, tenham sofrido sucessivas ameaças de desconstrução ao longo dos últimos anos, parece que, felizmente, seus princípios fundantes permanecem intocados.

Isso pode ser visto, retrospectivamente, por meio do significativo aumento de cobertura e do perfil redistributivo do gasto social, ambos propiciados pela entrada em vigor de políticas públicas pujantes, seja nas áreas da previdência social, assistência social, proteção ao trabalhador e saúde pública, seja por meio de novos direitos para grupos específicos como a política para integração da pessoa portadora de necessidades especiais, o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Estatuto do Idoso, ou ainda por meio das novas modalidades de programas e gastos focalizados, como o Bolsa Família.

Neste capítulo, por sua vez, destaque foi dado a um conjunto específico de alterações legais, cujo ponto em comum é o fato de significarem ampliação efetiva da cobertura previdenciária para segmentos vulneráveis da população. Este movimento quase contínuo de ampliação vem se dando num vetor de seguridade social, pois em todos os casos relatados neste capítulo trata-se de alterações legais que relaxam e/ou flexibilizam a exigência de vinculação contributiva atuarial à Previdência, como critério primeiro de acesso à proteção social.

Em outras palavras, apesar de os ministérios das áreas da seguridade social existirem e atuarem de forma individualizada, sem coordenação sistêmica, parece estar em curso movimentos diversos que convergem para a afirmação dos princípios de equidade, amplitude de cobertura e participação democrática, conforme discutidos na seção 4 deste capítulo. Lá também foi ressaltada a importância do crescimento econômico (com formalização crescente de contratos), como condição fundamental para o equacionamento financeiro dos gastos sociais, em geral, e da seguridade, em particular.

# PREVIDÊNCIA SOCIAL

## 1 Apresentação

Este capítulo de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* avalia as políticas da previdência social no ano de 2006 e seus desdobramentos para o ano de 2007. Nesta edição é inaugurada uma nova estrutura de desenvolvimento do conteúdo, com quatro seções principais em cada capítulo, além da apresentação: na seção 2 são destacados os fatos relevantes para a política previdenciária no período; na seção 3 é feito o acompanhamento dos programas dos três componentes do complexo previdenciário brasileiro; na seção 4 são avaliados possíveis cenários que a política previdenciária deverá enfrentar no longo prazo; e, por fim, na seção 5 são feitas considerações finais.

## 2 Fatos relevantes

Nesta seção destacam-se os fatos mais importantes ocorridos em 2006 e no início de 2007 que condicionam a evolução da política previdenciária, a saber: *i*) a continuação do Censo Previdenciário; *ii*) a mudança na forma de apresentação das contas da Previdência; *iii*) a criação da Receita Federal do Brasil (englobando a Secretaria de Receita Previdenciária); *iv*) a criação do Super Simples; e *v*) o Fórum Nacional da Previdência Social.

### 2.1 Censo Previdenciário

O Censo Previdenciário, iniciado ainda em 2005, tendo como objetivos a atualização do cadastro do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e a eliminação de benefícios mantidos indevidamente, teve sua primeira etapa encerrada em abril de 2006, com a segunda etapa iniciada em maio do mesmo ano. A primeira etapa recenseou 2,42 milhões de benefícios com a cessação, até março de 2007, de 22,4 mil (0,9% dos recenseados), o que implica uma economia anual ao INSS de R\$ 115,3 milhões. Na segunda etapa, que tem previsão de encerramento para julho de 2007, já foram recenseados 13,56 milhões de benefícios, com a cessação de 20,3 mil (0,1% dos recenseados), representando uma economia anual de R\$ 109,8 milhões ao INSS. Aparentemente, os benefícios mais problemáticos foram recenseados primeiro, encontrando assim maior número de benefícios mantidos indevidamente.

### 2.2 Contas da Previdência

A proposta de alteração da forma de apresentação das contas da Previdência foi um dos principais eventos que chamaram a atenção geral para a política previdenciária em 2006. Já em meados do ano introduziu-se uma modificação que destacava a destinação dos recursos da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) para a Previdência, que até então eram apresentados como recursos do Tesouro para a Previdência. No fim deste mesmo ano, o Ministério da Previdência Social (MPS) propôs a separação de receitas e despesas dos benefícios contributivos e não contributivos. Com essa clivagem, o déficit do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) é percebido bem menor que o “rombo” normalmente divulgado,

tendo-se agora de forma mais clara qual o custo da política social implícita nos benefícios não contributivos. Ainda que tenha causado debate exagerado sobre uma possível “falsa redução do déficit”, o detalhamento de receitas e despesas da Previdência, por tipo de benefício, é muito positivo para que se possa garantir transparência e *accountability* de forma que a sociedade possa saber quais são os problemas e as opções da política previdenciária. Depois deste movimento inicial do ministério, espera-se que uma nova estrutura de apresentação das contas seja obtida ao fim do Fórum Nacional de Previdência Social.

### 2.3 Receita Federal do Brasil

Como já observado no número anterior deste periódico, com o objetivo de aumentar a eficácia da fiscalização e facilitar a recuperação de débitos, o governo apresentou uma proposta ao Congresso Nacional visando a unir a Secretaria da Receita Federal e a Secretaria de Receita Previdenciária em uma só entidade, a Receita Federal do Brasil (RFB), por meio da Medida Provisória nº 258/2005. Esta tentativa, entretanto, não foi bem-sucedida por falta de quórum para transformar a MP em lei. A criação de fato da chamada “Super-Receita” só veio então a ocorrer com a Lei nº 11.457 de 16 de março de 2007, com a RFB ficando subordinada ao Ministério da Fazenda. Espera-se que, ao longo do ano, a fusão dos sistemas de fiscalização e arrecadação e a implementação efetiva da RFB já possam concretizar os ganhos de eficiência planejados.

### 2.4 Super Simples

Em 2006 também foi instituído o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, por meio da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Esta tem impactos sobre a política previdenciária porque cria também o Super Simples (Simples Nacional) que, a partir de julho de 2007, substitui o sistema simplificado de arrecadação até então existente (Simples Federal – Lei nº 9.317/1996).<sup>1</sup> O novo sistema, como o anterior, implica um recolhimento mensal único, em substituição a diversos tributos, entre os quais a arrecadação referente à contribuição patronal ao INSS. Há duas conseqüências para a política previdenciária com a implementação do Super Simples: primeiro, espera-se um novo fluxo de inclusão previdenciária, em virtude da formalização de trabalhadores em setores que não eram alcançados pelo sistema anterior; e, em segundo lugar, espera-se um impacto sobre a arrecadação, pois como o sistema implica renúncia fiscal, deve ocorrer alguma perda de receita dos estabelecimentos formais já existentes, sem que se saiba, *a priori*, se ela poderá ser compensada pela criação de novos estabelecimentos e/ou pela formalização daqueles antes atuantes na ilegalidade.

### 2.5 Fórum Nacional da Previdência Social

No início de 2007, por meio do Decreto nº 6.019, de 22 de janeiro, foi criado o Fórum Nacional da Previdência Social (FNPS), no âmbito do Ministério da Previdência. O FNPS tem o objetivo de organizar e sistematizar discussões entre representantes de diversos setores da sociedade, sobre a Previdência Social e sua sustentabilidade, a médio e longo prazos. Até agosto de 2007, quando se encerra o

---

1. Para um detalhamento acerca deste ponto, ver item específico sobre o Super Simples no capítulo de “Seguridade social” desta mesma edição.

FNPS, este deve produzir propostas para melhorias no sistema previdenciário, que serão encaminhadas ao Poder Executivo.

### **3 Acompanhamento da política e dos programas**

Nesta seção, os três componentes do sistema previdenciário brasileiro são analisados separadamente. Na primeira subseção é avaliada a evolução do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) no ano de 2006. A segunda subseção trata da previdência dos servidores públicos, avaliando os impactos da definição de um teto para este benefício e a paralela criação da Previdência Complementar dos Servidores Públicos. Por fim, a terceira subseção trata da previdência complementar, especificamente dos desafios a serem enfrentados pela instituição reguladora em um cenário macroeconômico em que os gestores dos fundos buscarão investimentos de maior risco.

#### **3.1 Regime Geral de Previdência Social**

Para avaliar a evolução do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), em 2006, considerar-se-á o ritmo de expansão da quantidade e do valor dos benefícios, o número e a expansão do número de contribuintes e quais os resultados destes fatores sobre as contas do INSS no ano.

Em dezembro de 2006 foram emitidos 24,5 milhões de benefícios pelo INSS, enquanto no mesmo mês do ano anterior foram emitidos 23,9 milhões, havendo assim um crescimento de 2,68% no número de benefícios emitidos entre estes anos. Este resultado representa a continuidade de uma trajetória de queda da taxa de expansão dos benefícios emitidos, que havia sido de 3,48% entre dez./2005 e dez./2004, contra uma taxa de 5,92% entre dez./2004 e dez./2003. A composição do total de benefícios emitidos pelo INSS em dezembro de 2006 era tal que 85,03% correspondiam a benefícios previdenciários; 2,98%, a benefícios acidentários; e 11,96%, a benefícios assistenciais. Esta composição não difere muito da observada no mesmo mês de 2005 (85,15%, 3,16% e 11,66%, respectivamente).

Conforme mostrado no capítulo de “Trabalho e renda” deste periódico, o mercado de trabalho teve um desempenho razoavelmente bom no ano de 2006, seguindo a trajetória iniciada em anos anteriores. Segundo dados da PME/IBGE, a taxa de desemprego ao longo de 2006 manteve-se em níveis similares aos do ano anterior; entretanto houve aumento do emprego formal (com carteira), aumento da proporção de trabalhadores com contribuição previdenciária e, principalmente, crescimento do rendimento real médio dos trabalhadores ao longo do ano. Esses são sinais positivos do mercado de trabalho para a Previdência, pois apontam para a continuidade do aumento da participação dos segurados contribuintes na População Economicamente Ativa (PEA). Embora os dados da Pnad/IBGE para 2006 ainda não estivessem disponíveis quando da elaboração deste texto, esse aumento da participação dos segurados contribuintes na PEA tem sido fator recorrente e positivo dos últimos anos, como pode ser visto na tabela 1.

A evolução dos benefícios emitidos e dos contribuintes, referidas anteriormente, tem impacto direto sobre as contas do INSS, mostradas na tabela 2. Deve-se ainda levar em conta que o valor do salário mínimo, que é um parâmetro importante para as despesas previdenciárias, passou de R\$ 300,00 em 2005 para R\$ 350,00 em 2006.

TABELA 1

**Participação de segurados e não-segurados da Previdência na PEA\***

	1998	1999	2001	2002	2003	2004**	2005**
Segurados contribuintes	42,81	41,66	43,41	42,83	43,54	44,69	45,24
Segurados não contribuintes	10,32	10,57	8,81	8,96	8,78	8,32	8,12
Não-segurados	46,87	47,77	47,79	48,21	47,68	46,99	46,64

Elaboração: Disoc/Ipea a partir dos microdados da Pnad/IBGE: 1998, 1999, 2001, 2002, 2003, 2004 e 2005.

Obs.: \* A população economicamente ativa considerada corresponde aos com idade maior ou igual a 16 anos que estavam ocupados e/ou procuraram ocupação na semana de referência.

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

Analisando a tabela 2, percebe-se que as receitas correntes, que resultam das contribuições de empregados e empregadores, tiveram um aumento de 11,2% entre 2005 e 2006, enquanto os outros itens de receita tiveram desempenho bastante ruim, com redução de 8% nos recursos que vêm da recuperação de créditos,<sup>2</sup> e uma forte redução das receitas do componente A3 da tabela 2, que é composta por várias fontes. Compensando essas perdas há uma expansão forte dos recursos provenientes de receitas da União, que aumentaram 43,9%.

TABELA 2

**Recebimentos e pagamentos do INSS (2005-2006)**

(Valores em R\$ 1.000 de dez. 2006 – deflator INPC/IBGE)

	2005	2006
A – Recebimentos	180.361.459	203.902.905
A1 – Receitas correntes <sup>1</sup>	119.764.613	133.186.014
A2 – Recuperação de créditos <sup>2</sup>	1.619.138	1.495.239
A3 – Rend. financeiros + antecipação de receitas + outros <sup>3</sup>	11.590.221	921.198
A4 – Restituições de contribuição <sup>4</sup>	-276.228	-292.687
A5 – Transferências da União	47.663.715	68.593.141
B – Pagamentos (B1 + B2 + B3)	179.389.951	202.646.868
B1 – Pag. benef. INSS	162.905.378	179.803.605
B1a – Pag. benef. previdenciários <sup>5</sup>	152.455.429	167.337.791
B1b – Pag. benef. não previdenciários	10.449.949	12.465.814
B2 – Despesa com pessoal e custeio do INSS	8.617.730	13.238.951
B3 – Transferências a terceiros	7.866.843	9.604.312
C – Arrecadação líquida (A1 + A2 + A4 - B3)	113.240.679	124.784.254
D – Necessidade de financiamento (C - B1a)	-39.214.750	-42.553.537

Fonte: *Boletim Estatístico da Previdência Social* – fluxo de caixa do INSS.

Notas: <sup>1</sup> Arrecadação bancária, arrecadação Simples, arrecadação do Fundo Nacional de Saúde (FNS) e arrecadação Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies).

<sup>2</sup> Arrecadação Refis, Arrecadação CDP (Certificados da Dívida Pública) e depósitos judiciais.

<sup>3</sup> Remuneração sobre arrecadação bancária, rendimentos de aplicações financeiras, antecipação de receitas (Tesouro Nacional) e outras receitas.

<sup>4</sup> Ressarcimento de arrecadação e restituições de arrecadação.

<sup>5</sup> Inclui despesas com sentenças judiciais.

No lado das despesas, o total de pagamentos aumentou 12,9% com os pagamentos de benefícios previdenciários e não previdenciários variando, respectivamente, 9,7% e 19,3%. A despesa que apresentou maior expansão entre 2005 e 2006 foi a com pessoal e custeio do INSS, com variação de 53,6%. Como já apontado em números anteriores deste periódico, nota-se que o ritmo de expansão referente à necessidade de financiamento do INSS tem se reduzido ao longo dos anos, embora ainda se mantenha em níveis elevados quando visto por esta ótica de fluxo de caixa. Daí a importância, no debate corrente sobre o assunto, da proposta em

2. Ressalta-se que é preciso investigar os motivos dessa queda na receita via recuperação de créditos, pois era esperado que com a recuperação da economia tais receitas se ampliassem.

elaboração pelo próprio MPS, acerca de uma melhor ordenação e qualificação das diversas categorias de receitas e gastos previdenciários, com implicações significativas para o equacionamento da necessidade de financiamento apontada na tabela 2.

Tal proposta de mudança na forma de contabilização das categorias de receitas e gastos da Previdência Social, mencionada na segunda seção deste capítulo, consistiria em explicitar separadamente benefícios contributivos e não contributivos, além de destacar os itens de renúncia fiscal, como o Simples, que estão implícitos na forma atual de apresentação. Como esta nova sistemática ainda não está suficientemente consensuada, nem tampouco foi formalmente oficializada pelo MPS, não é possível replicar a tabela 2 com as modificações propostas. Entretanto, uma estrutura contábil possível dos resultados previdenciários, segundo esta nova forma de contabilização e apresentação pode ser vista no quadro 1 a seguir.

QUADRO 1

**Exemplo de desagregação de receitas, despesas, renúncias e clientelas para apresentação do resultado previdenciário**

	Clientela		Total
	Urbana	Rural	
1 Arrecadação			
1.1 Arrecadação líquida INSS			<b>A</b>
1.2 Arrecadação CPMF			<b>B</b>
1.3 Outras fontes			
2 Despesas			
2.1 Despesas com benefícios previdenciários			<b>C</b>
2.2 Renúncias previdenciárias			<b>D</b>
2.2.1 Simples			
2.2.2 Entidades filantrópicas			
2.2.3 Exportação da produção rural (EC nº 33)			
2.2.4 CPMF			
Resultado sem considerar CPMF e renúncias = A – C			
Resultado considerando CPMF e renúncias = A + B + D – C			

Elaboração: Disoc/Ipea.

Note-se que as modificações sugeridas implicariam que as despesas com pagamento dos benefícios não contributivos passariam a ser descritas como gastos de seguridade social, não sendo pagas por contribuições previdenciárias, mas sim por receitas tributárias e/ou receitas da seguridade social. Adicionalmente, também se demonstraria o peso das renúncias nas contas, que são determinadas pela condução da política econômica-fiscal, independentemente, em grande medida, da condução da política previdenciária. Em síntese, o resultado previdenciário final, considerando, do lado das receitas, a CPMF, as renúncias e as demais fontes de financiamento, e do lado das despesas, a explicitação dos diversos regimes de previdência existentes, implicaria necessidades de financiamento bem menores que os valores ainda hoje divulgados pelo MPS. Seria permitida, então, uma percepção melhor do desequilíbrio do RGPS, sem que suas despesas sejam infladas pelos benefícios da seguridade social e sem que suas receitas sejam reduzidas pelas renúncias fiscais.

Isso significa que não se trata de uma alteração meramente contábil, pois ainda que o conjunto de receitas e despesas seja o mesmo em qualquer caso, as modificações propostas por este reenquadramento de contas abrem a possibilidade para que governo e sociedade saibam melhor acompanhar e analisar as contas públicas desta área, evidenciando de maneira mais clara os atores envolvidos e os conflitos

distributivos existentes entre os diversos fluxos de receitas e gastos que perpassam os sistemas brasileiros de previdência e de seguridade social. Sobretudo num momento em que se discutem os rumos desses sistemas de proteção social no país, escolhas políticas estarão mais bem fundamentadas por informações de maior qualidade.

### 3.2 Previdência dos servidores públicos

Esta seção retoma um dos temas tratados na edição anterior, qual seja, o estabelecimento de um teto de aposentadorias e pensões para novos servidores públicos e a criação da Previdência Complementar dos Servidores Públicos, discutindo mais especificamente os custos de transição envolvidos na mudança entre ambos os regimes.

Prevista pela Emenda Constitucional nº 41, de 2003, a Previdência Complementar dos Servidores Públicos ainda hoje não saiu do campo das propostas. Entretanto, conforme prometido pelo governo, no bojo das medidas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) será enviada ao Congresso Nacional um Projeto de Lei Complementar (PLC) para dar formatação final a tal instituição.

No momento, uma das características já definidas é que o tal fundo de previdência complementar oferecerá apenas benefícios na modalidade “contribuição definida com contas individualizadas”. Ou seja, mensalmente, o servidor que vier a aderir a tal fundo saberá quanto será descontado de seu salário para compor seu benefício futuro; o valor de seu benefício será o somatório das contribuições, mais o ganho ou perda financeira acumulado ao longo dos anos. Outra característica é que após a instituição dessa previdência complementar, os servidores que forem admitidos estarão obrigatoriamente sujeitos ao teto de aposentadoria do setor público, valor este igual ao valor pago pelo RGPS. Caso o servidor queira receber benefício maior, deverá contribuir para o fundo de previdência dos servidores. Para os atuais servidores, a adesão a tal fundo será facultativa.

Com relação ao gasto público, a instituição do teto de aposentadoria e da Previdência Complementar dos Servidores terá efeitos a curto e longo prazos. Significará, de fato, que o atual sistema de aposentadorias de repartição simples se transformará em um sistema híbrido de repartição simples e capitalização com contribuição definida. Como em todas as reformas em sistemas de previdência, a mudança para um sistema deste tipo implica custos de transição. Para entender o custo de transição, primeiramente é preciso compreender o atual sistema de aposentadoria dos servidores. O arranjo vigente afirma que o sistema de aposentadorias dos servidores tem como receitas as contribuições dos servidores ativos, a contraparte do ente empregador (dobro da contribuição dos servidores) e a contribuição dos inativos. No entanto, como o regime é de caixa (a atual geração de servidores ativos financia as aposentadorias e as pensões dos inativos), a contribuição do ente empregador é meramente contábil para o sistema.

Dessa forma, com a entrada em vigor do novo sistema, com relação aos servidores que migrarem do sistema atual e para os recém-contratados, o governo perceberá duas fontes de despesas. Em primeiro lugar, a contribuição previdenciária do servidor e do ente empregador, que no sistema antigo seria destinada para o pagamento de aposentados e pensionistas, será destinada a uma conta individual em nome do servidor. Ou seja, o que no atual sistema é fonte de receita, tornar-se-á despesa no novo sistema. Além disso, como o governo não poderá contar com a

contribuição do servidor e sua contraparte para o financiamento dos aposentados e dos pensionistas, a necessidade de financiamento do sistema crescerá, pois o próprio governo terá de aportar recursos novos ao novo sistema.

Assim, a partir do que foi exposto, pode-se afirmar que o custo de transição entre os sistemas será crescente e que o período de transição será longo. Entende-se como período de transição o tempo que o último servidor, contratado no momento anterior à instituição de tal fundo, leve em sua vida ativa até se aposentar, o número de anos que se mantenha aposentado e o eventual número de anos que seu cônjuge ou filhos recebam pensão por morte.

Para os atuais servidores, esperam-se poucas migrações para o novo sistema, basicamente por dois motivos: não haverá nenhum estímulo financeiro à migração, e a garantia da aposentadoria integral para os atuais servidores ativos está mantida.

Para o longo prazo, após o período de transição, espera-se estabilidade e até diminuição das despesas com aposentadorias e pensões dos servidores públicos. De acordo com informações publicadas pela grande imprensa, para os valores de remuneração que superarem o teto pago pelo RGPS, a contribuição do servidor e do seu ente empregador será de 7,5% para cada um sobre o valor do salário que superar o teto do RGPS. Para valores de até o teto, o desconto será de 11%. Dessa forma, a despesa do governo, que hoje é contabilizada ao dobro da contribuição do servidor, sofrerá redução.

Em suma, espera-se ainda para 2007 o envio do PLC que dará os retoques finais no fundo de previdência complementar dos servidores. Quando este for criado, passará a valer o teto de aposentadorias e pensões de valor equivalente ao teto de benefícios do RGPS. Ou seja, as regras gerais tanto para o RGPS quanto para os servidores públicos serão semelhantes. Sob a ótica dos servidores, apenas para os que vierem a ser contratados após a instituição do fundo e do teto de aposentadorias e pensões é que será vantajoso a adesão; para os atuais servidores, por causa da garantia da aposentadoria integral, a migração não trará vantagens imediatas, sendo mais prudente permanecerem na atual situação.

Quanto à necessidade de financiamento da Previdência dos Servidores, espera-se elevação durante o período de transição e diminuição apenas a longo prazo. Vale ressaltar que o custo de transição do sistema atual para o que será implementado é grande e estará presente por bastante tempo.

### 3.3 Previdência complementar

O sistema de previdência complementar brasileiro é subdividido em Previdência Complementar Aberta – composta pelas EAPCs – e Previdência Complementar Fechada – composta pelas EFPCs. Conforme já destacado em edições anteriores deste periódico, a diferença básica entre a Previdência Aberta e a Fechada é que nas EAPCs qualquer cidadão pode ingressar em um de seus planos. Nas EFPCs, por outro lado, apenas pessoas que integram determinado grupo, geralmente vinculado a uma empresa, entidades de classe ou sindicatos podem aderir.

Nesta seção serão focadas apenas as EFPCs. Serão apresentados dados contendo valores dos ativos de investimento dessas entidades, o total de contribuições e despesas de 2000 a 2006 e o perfil dos investimentos por diferentes segmentos. Por fim, argumentar-se-á que pelo quadro macroeconômico que se avizinha, qual seja,

continuação do movimento de queda da taxa de juros básica da economia, os gestores dos fundos de pensão tenderão a procurar aplicações com mais riscos. Este movimento de busca de mais riscos significará um novo desafio para o órgão fiscalizador dos fundos de pensão, a Secretaria de Previdência Complementar (SPC).

Conforme pode ser visto no gráfico 1, o valor total dos ativos de investimento das EFPCs perceberam forte crescimento desde 2000, saindo de pouco mais de R\$ 140 bilhões para R\$ 306,3 bilhões, em outubro de 2006.

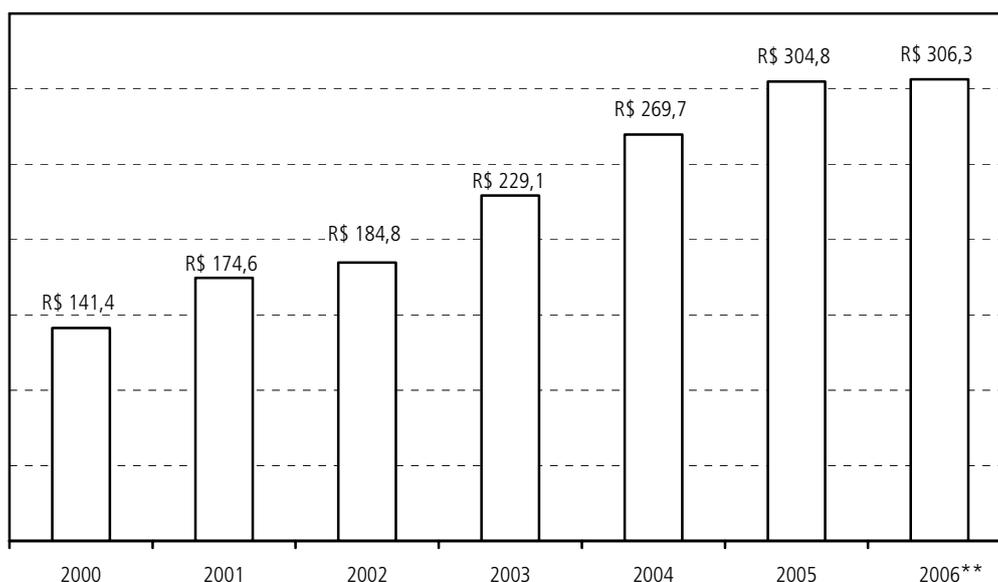
Já no gráfico 2, são apresentados dados sobre contribuição e despesas das EFPCs também de 2000 a 2006. Observa-se que, desde o início da série, há tendência de crescimento das despesas enquanto o comportamento das contribuições não é tão bem definido. A partir de 2004, nota-se um hiato crescente de despesas.

Analisando-se conjuntamente os dados apresentados nos gráficos 1 e 2, percebe-se que, mesmo com as despesas maiores que as contribuições, o patrimônio de investimentos das EFPCs apresentaram crescimento. Isto ocorreu por causa da gestão de investimento dos fundos de pensão. Na tabela 3, é apresentado o total dos ativos de investimento dos fundos de pensão dividido por segmento de investimento.

GRÁFICO 1

### Evolução do ativo de investimento das EFPCs (2000-2006)

(Em R\$ bilhões de out. 2006)\*



Fonte: Informe Estatístico da SPC/MPS, diversos números.

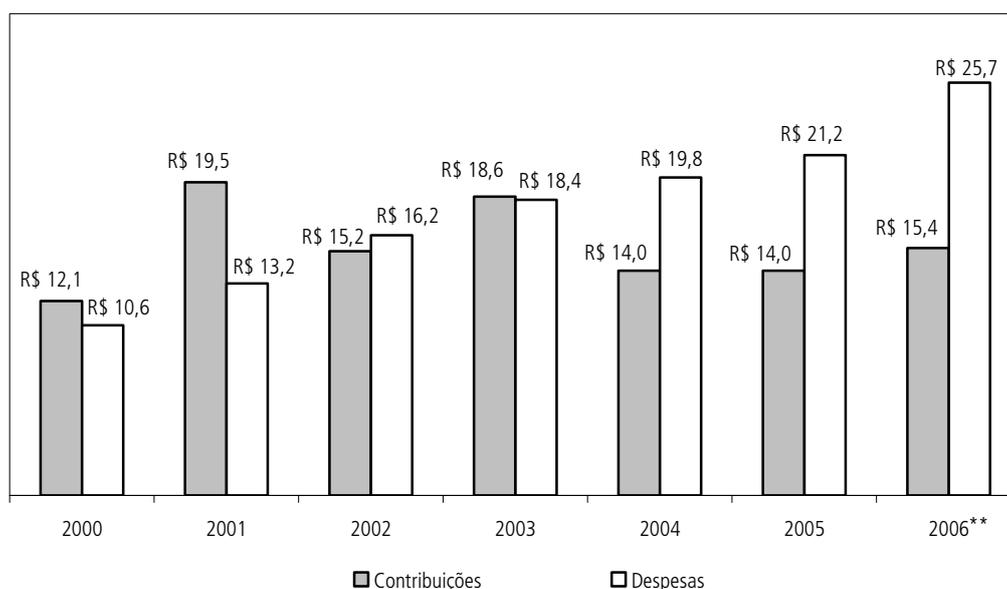
Obs.: \* Valores corrigidos com base no INPC/IBGE.

\*\* Os dados de 2006 correspondem ao mês de outubro; para os outros anos, sempre o mês de dezembro.

GRÁFICO 2

**Contribuições e despesas com pagamentos de benefícios das EFPCs (2000-2006)**

(Em R\$ bilhões de out. 2006)\*



Fonte: Informe Estatístico da SPC/MPS, diversos números.

Obs.: \* Valores corrigidos com base no INPC/IBGE.

\*\* Os dados de 2006 correspondem ao mês de outubro; para os outros anos, sempre o mês de dezembro.

TABELA 3

**Ativos de investimento das EFPCs por segmento de investimento (2002-2006)**

	2002	2003	2004	2005	2006*
Renda fixa	61,30%	62,20%	62,20%	62,70%	62,60%
Renda variável	27,70%	28,90%	30,00%	30,40%	31,40%
Investimentos imobiliários	6,70%	6,20%	4,50%	3,90%	3,20%
Operações com participantes	3,90%	3,40%	3,10%	2,80%	2,60%
Outros	0,40%	0,20%	0,20%	0,20%	0,20%

Fonte: Informe Estatístico da SPC/MPS, diversos números.

Obs.: \* Os dados de 2006 correspondem ao mês de outubro; para os outros anos, sempre o mês de dezembro.

Como pode ser observado, a maior parte do patrimônio de direito dos trabalhadores contribuintes de alguma EFPC está em aplicações de renda fixa, o que é facilmente explicado pelo fato de o país conviver com uma elevada taxa de juros básica em sua economia. Ou seja, não é grande o desafio para os gestores destes fundos conseguir forte crescimento patrimonial quando a taxa básica de juros está muitos pontos acima da necessidade atuarial dos mesmos.

Entretanto, uma questão delicada hoje se avizinha. Uma vez que se mantenha o ritmo de queda da taxa de juros básica da economia, o rendimento das aplicações em renda fixa ficará próximo da necessidade atuarial das EFPCs. Isso significa um desafio para a política de gestão de investimentos dos fundos de pensão que terão de tomar mais riscos em seus investimentos, ou seja, aumentar seus investimentos em renda variável.

Sendo assim, se persistir o movimento de diminuição da taxa básica de juros da economia, espera-se que os gestores dos fundos de pensão migrem do segmento de renda fixa para o segmento de renda variável, tornando-se os gestores mais propensos ao risco. Dessa forma, será necessário que a atuação da SPC na fiscalização das EFPCs se fortaleça, principalmente para que sejam cumpridas as regras previstas pela

Resolução nº 3.121, do Conselho Monetário Nacional, de setembro de 2003, que limita em no máximo 50% a exposição dos ativos de investimento dos fundos de pensão no segmento de renda variável.

#### 4 Tema em destaque

Cenários para a política de Previdência Social a longo prazo no Brasil

Na atualidade, o sistema de seguro social denominado Regime Geral de Previdência Social (RGPS) é objeto de ampla discussão no Fórum Nacional de Previdência Social, cujo objetivo precípuo é diagnosticar a situação previdenciária do país e apontar alternativas de reformas que, preferencialmente, consigam conciliar ampliação da cobertura social com sustentabilidade fiscal e financeira. Desta perspectiva, este texto procura analisar algumas das condições necessárias para viabilizar ambos os objetivos, a ampliação de cobertura e a sustentabilidade a longo termo do sistema previdenciário nacional.

O primeiro objetivo – a ampliação de cobertura dos trabalhadores ativos no RGPS – depende de políticas ativas de apoio ao desenvolvimento econômico, secundadas por normas de política previdenciária que assegurem condições à manutenção e ampliação do ciclo atual de emprego formal na economia, operante grosso modo desde o ano de 1999.

Como se sabe, o RGPS é um sistema previdenciário de repartição de caráter contributivo; é, ao mesmo tempo, um subsistema da seguridade social que opera com subvenções (nem sempre explícitas) a determinadas categorias de segurados, devendo essas subvenções ser financiadas pelos tributos da seguridade social. Assim, os cenários de ampliação da cobertura ativa do RGPS que se exploram nesta seção pressupõem metas de inclusão previdenciária que devem necessariamente incidir sobre novos segurados oriundos do setor informal da economia, além evidentemente da base assalariada clássica.

O segundo dos objetivos perseguidos pelo FNPS – a garantia de sustentabilidade fiscal-financeira da Previdência Social – depende, em termos formais, da implementação de um sistema mais clarividente de contabilização das diversas categorias de receitas e gastos previdenciários, bem como, em termos mais substantivos, dos cenários de evolução das variáveis-chave dos distintos sistemas de proteção que compõem o sistema previdenciário brasileiro.

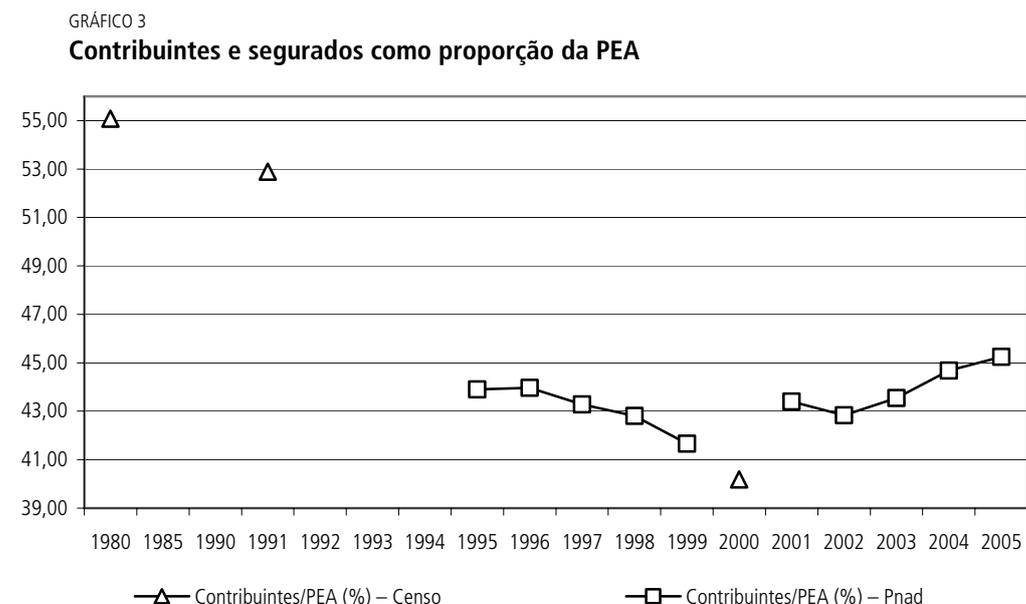
Diante da forte desfiliação previdenciária ocorrida ao longo das décadas de 1980 e 1990 no país, impõe-se à situação presente a necessidade de mudanças de orientação inclusiva na política previdenciária, cujas condições de sustentabilidade são tratadas aqui sob a designação de “cenários”. Na verdade, estes cenários são visões de futuro, que nesse exercício de projeção são passíveis de previsão a partir de variáveis-chave do sistema, tais como: “número de contribuintes”, “número de benefícios em manutenção”, “taxa de cobertura ativa” etc.

Basicamente, trabalha-se com a evolução da taxa de incremento do estoque de contribuintes (e de segurados) ao sistema em diferentes cenários – respectivamente: “crescimento moderado”, “crescimento rápido” e “semi-estagnação” – para aferir as conseqüências desses cenários na evolução do estoque de benefícios em manutenção de 2006 a 2016, ao longo da próxima década, portanto.

Cada um dos cenários tem diferentes perspectivas de crescimento econômico e correspondentes ligações do mercado de trabalho com a Previdência Social. Os resultados

de ampliação da formalização previdenciária em diferentes ritmos (cenário I: crescimento moderado; e cenário II: crescimento rápido) têm suas implicações em termos de ciclo de “benefícios em manutenção” com alguns problemas de longo prazo equacionáveis, enquanto que o cenário III, de semi-estagnação ou manutenção do *status quo* (ou mesmo de piora da formalização previdenciária), não apresenta indicadores sociais (de cobertura) ou fiscais (de sustentabilidade) sequer razoáveis para o futuro do sistema.<sup>3</sup>

Por isso, o ponto de partida desta análise é o longo ciclo de declínio quase monotônico da filiação previdenciária, medida pela relação “contribuintes ativos/população economicamente ativa”, entre 1980 e 2000, conforme gráfico 3 a seguir.



Mas, a partir de 1999, várias fontes de dados sobre emprego formal (Censo/IBGE, Pnad/IBGE, Rais/MTE e Gfip/MPAS) mostram a emergência de um miniciclo de emprego formal, levando a uma apreciável recuperação da cobertura ativa (contribuintes/PEA) em curto período (1999-2005), que varia de 41,7% em 1999 para 45,2% em 2005.<sup>4</sup> Independentemente da velocidade efetiva do fenômeno, fica clara a emergência do ciclo expansivo do emprego formal, corroborado também em 2006 e provavelmente em 2007, conforme indicações preliminares da PME/IBGE relatadas no capítulo de “Trabalho e renda” desta edição.

Assim, considerando-se que a função básica de um regime previdenciário de cobertura geral, na modalidade repartição ativos/inativos (como é o caso do RGPS), é a garantia aos trabalhadores em situação de riscos incapacitantes ao trabalho, da remuneração que lhes restitua rendimentos compatíveis com sua remuneração ativa,

3. Um quarto cenário possível, de piora da formalização previdenciária, por ser totalmente indesejado tanto à ampliação da cobertura social quanto à sustentabilidade financeira do sistema, não será explicitamente considerado na análise.

4. No mesmo período, considerando o número de contribuintes indicado pela Gfip sobre a PEA estimada pela Pnad, esse movimento de formalização previdenciária teria sido mais intenso, variando ascendentemente de 39,87%, em 1999, para 49,6%, em 2005.

em certos limites de piso e de teto, salta aos olhos que nosso sistema de cobertura ativa longe está de cumprir esta função. Isto posto, analisando-se em perspectiva histórica diversas trajetórias de futuro do sistema previdenciário, a ampliação do ciclo de cobertura ativa é condição *sine qua non* à sua funcionalidade sistêmica.

Por sua vez, os processos de incorporação de trabalhadores ao seguro social dependem, simultaneamente, das condições macroeconômicas de expansão do mercado de trabalho e das regras de acesso das diferentes relações de trabalho com o sistema previdenciário. Disso decorre que expandir o emprego formal requer política orientada, de longo prazo, de três vias. De um lado, pressupõe ritmo de crescimento econômico superior ao crescimento da PEA, dado o passivo de desfiliação observado no passado recente. Em segundo lugar, é necessário reverter os níveis alcançados de desemprego, desalento e informalização das relações de trabalho, que se acumularam durante o processo de desfiliação. Por último, o sistema previdenciário precisa estar regulamentado para absorver vários tipos de relações de trabalho no seguro social, mais além do trabalho assalariado clássico. Essas três condições são supostas, mas não demonstradas neste texto, cujo objeto é analisar as implicações da ampliação do sistema, conforme dados da tabela 4.

Dos três cenários de ampliação do sistema anteriormente explicitados, o cenário I (crescimento moderado) pode ser considerado positivo, porém modesto. Ele está ancorado na trajetória de crescimento do emprego formal fornecida, para o período 1999-2005, pelos dados da Pnad, cuja taxa foi de 4,1% a.a em média. Projetada por mais uma década, supondo constante em 3,3% a taxa anual média de crescimento da PEA, chega-se a uma taxa de filiação previdenciária ativa de 49,2% em 2016. Ou seja, mantida a trajetória atual de formalização do emprego no Brasil, tal qual verificada com base nos dados da Pnad/IBGE, apenas 50% da PEA total estaria oficialmente coberta em 2016 pelo sistema previdenciário nacional, assumindo também constantes as regras atuais de filiação.

O cenário II (crescimento rápido) reflete uma perspectiva um pouco mais otimista de crescimento do emprego formal, apurada a partir dos dados publicados no *Anuário Estatístico da Previdência Social* (capítulo “Contribuintes”). Por esse cenário, o incremento médio na proporção de trabalhadores formalizados na PEA cresceria pouco mais de 1% a.a., o que permitiria atingir, ao final dos dez anos de projeção (2016), a marca de 57,6% da PEA formal como contribuintes declarados à Previdência.<sup>5</sup>

TABELA 4

**Cenários para cobertura previdenciária ativa (2006-2016)**

	2006	2007	2008	2009	2010	2012	2014	2016
I. Taxa de crescimento da PEA 3,31% a.a. e do emprego formal 4,1% a.a. (Pnad/IBGE)	45,6	45,9	46,3	46,6	47,0	47,4	47,7	49,2
II. Taxa de crescimento da PEA 3,31% a.a. e do emprego formal 5,6% a.a. (Gfip/MPAS)	46,4	47,3	48,3	49,4	50,5	51,6	52,7	57,6
III. PEA formal/PEA total = constante	45,2	45,2	45,2	45,2	45,2	45,2	45,2	45,2

Elaboração dos cálculos das projeções: Marcelo Abi-Ramia Caetano (Dirur/Ipea).

5. Em ambos os cenários, seria preciso adicionar cerca de 7% da PEA rural, que pode ser considerada segurada especial pelo regime de economia familiar rural (Previdência Rural), totalizando, no cenário I cerca de 56,2% e no cenário II cerca de 64,6% de potenciais segurados nos diversos regimes previdenciários. Lembre-se que o segurado especial entra no sistema previdenciário em função do tamanho da população rural em regime de economia familiar, independentemente da taxa de formalização de relações de trabalho no setor urbano.

O terceiro cenário – mais pessimista – aparece com a hipótese de incorporação da PEA formal ocorrer apenas no ritmo de crescimento da própria PEA (3,3% a.a.), o que mantém inalterada a relação PEA formal/PEA total no período de projeção (2006-2016). Esse cenário desconsidera a redução gradual dos níveis de desemprego aberto e da informalidade, que estão presentes na situação inicial. Considera uma taxa relativamente elevada de crescimento da PEA (3,3% a.a.), o que indicaria implicitamente a incorporação dos “desalentados” e de toda a nova população em idade ativa ao período. Este terceiro cenário pressupõe a não-recuperação das perdas de filiação à Previdência, observadas no ciclo anterior, e tem também implícito um suposto de baixo crescimento econômico, projetado a longo prazo.

Desses três cenários, interessa em especial aqueles que projetam a ampliação do sistema, pois isso é condição indispensável à sustentação fiscal-financeira de um sistema previdenciário de repartição, em que a contribuição dos ativos atuais financia os inativos cujos direitos previdenciários maturaram em períodos anteriores. Ora, havendo na situação demográfica brasileira um certo bônus,<sup>6</sup> durante pelo menos as próximas duas décadas haverá um perfil de crescimento da população em idade ativa (no conceito previdenciário: de 16 a 59 anos) que até 2026 joga no mercado de trabalho um contingente apreciável de novos trabalhadores. É esta uma condição crucial para se planejar para o futuro próximos processos de incorporação dessa população ao mercado de trabalho. Isto, por seu turno, precisa se realizar com acesso aos direitos sociais básicos, vigentes no nosso sistema de seguridade social. Além do argumento do bônus demográfico, o país precisa trazer suas relações de trabalho à modernidade de sua própria legalidade, sem o que perderá capacidade da garantia dos direitos sociais básicos que erigiu no seu ordenamento constitucional.

Obviamente, o cenário I e principalmente o cenário II ampliam o sistema, juntamente com o mercado de trabalho. Isto significa que neste período 2006-2016, o sistema previdenciário (RGPS) estaria se movendo no rumo não apenas da inclusão social, como também da melhoria do equilíbrio fiscal. Essa condição deduz-se da elevação apreciável da relação “ativos contribuintes/inativos beneficiários permanentes” que seria gerada nos dois cenários de ampliação, como também das trajetórias das taxas de incorporação de contribuintes (lado da arrecadação) acima das taxas de crescimento dos benefícios (lado das despesas).

Por outro lado, haverá nas décadas de 20 e 30, deste século XXI, efeitos previsíveis dos cenários de ampliação desenhados anteriormente, cuja variável-síntese desses efeitos é a elevação dos “estoques de benefícios em manutenção”, com conseqüências completamente distintas para o equilíbrio do sistema, a depender do cenário que se verifique. Os cenários I e II, como já detalhado na tabela 4, corresponderiam a uma orientação razoavelmente otimista da evolução do emprego com vínculo previdenciário, que prorrogariam por mais uma década (2006-2016) o ciclo de crescimento do emprego formal, um pouco menos se a referência for a projeção que toma por base os dados da Pnad/IBGE, ou um pouco mais se a referência metodológica da

---

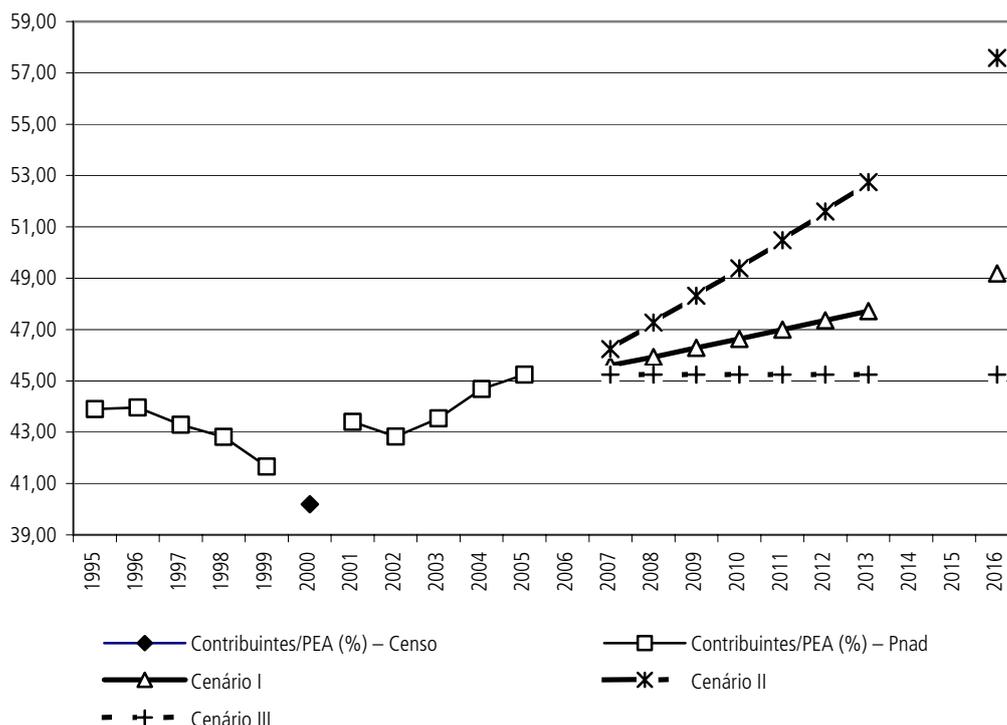
6. As projeções do IBGE para “população em idade ativa” até 2020 ainda crescem acima de 1% a.a. e permitem deduzir crescimento da PEA a taxas relativamente altas no período, num contexto ainda de altas taxas de desemprego e desalento no sistema econômico, somadas a alto índice de informalidade nas relações de trabalho.

projeção for a trajetória apurada pela Gfip/MPAS, ambas valendo-se do comportamento realmente observado ao longo dos anos 1999-2005, conforme gráfico 4.

O cenário III opera com a hipótese de constância da taxa de formalização previdenciária ao longo do tempo (ao redor do patamar atual de 45,2%) e por esta razão pode ser considerado, eufemisticamente, de o “melhor dos piores” cenários possíveis, quer em termos fiscais, quer em termos de cobertura social.

GRÁFICO 4

**Evolução recente da relação contribuintes formais da Previdência/PEA (1995-2005) e projeções (2007-2016)**



Fonte: Pnad e Censo (IBGE).

Elaboração dos cálculos das projeções: Marcelo Abi-Ramia Caetano (Dirur/Ipea).

Postos os dados e as conjecturas de metas de emprego como desenhados nesses três cenários, emergem claras duas linhas de interpretação para o sistema previdenciário, que são, em termos estratégicos, significativamente distintas para uma política de longo prazo.

Aos cenários de ampliação do mercado de trabalho com vínculos previdenciários (cenários I e II) correspondem, ainda na década em que se estende esta ampliação, um forte crescimento da relação ativos/inativos, que em regime de repartição como é o RGPS equacionaria os problemas de déficit de caixa estritamente previdenciário que o sistema ainda possui. Recorde-se que a relação “contribuintes ativos/benefícios permanentes inativos”, que se deduz dos cenários I e II, evolui tanto melhor quanto maior o crescimento do emprego formal. Também evolui positivamente com o emprego formal a cobertura da PEA, que foi de 40% em 2000, 45,2% em 2005, atingindo 49,2% em 2016 no cenário I ou 57,6% no cenário II.

Chama a atenção ainda nesse exercício de projeção para longo prazo o fato de que, supondo uma reversão do ciclo de expansão do mercado de trabalho formal,

começariam tendencialmente os problemas fiscais do sistema, por onde as taxas de crescimento do número de contribuintes e do número de beneficiários e de benefícios se descasam fortemente. Mas isso tem tudo a ver com a forma de contribuição, estritamente vinculada à folha de salário. Se houver mudança ou composição desta base fiscal com outra(s) fonte(s) de arrecadação que reflita(m) mais apropriadamente o incremento do produto real da economia, poder-se-ia induzir uma maior estabilidade para o incremento dos contribuintes ou pelo menos para o valor real das contribuições no período de análise.

Por outro lado, considerando-se quaisquer dos processos de ampliação do sistema de filiação à Previdência (cenários I e II), ocorreria uma forte incidência de relações de trabalho formais adicionais, seja pela ampliação da adesão ao Simples (Lei nº 9.317/1996) ou ao Super Simples (Lei Complementar nº 123/2006), cujas bases reduzidas e simplificadas de tributação, por um lado, podem trazer maior contingente de trabalhadores ao amparo previdenciário formal, por outro, implicarão aportes menores de contribuições à Previdência e à seguridade social, tendo-se portanto que se pensar em separado as bases fiscais que efetivamente estariam sendo recorridas para financiar essa expansão de cobertura do sistema.

Em linhas gerais, a questão é que a expansão efetiva de cobertura social e, conseqüentemente, do estoque de benefícios, permitida pela diversificação e pela ampliação desses subsistemas subvencionados de Previdência Social (Simples, Super Simples e mesmo a Previdência Rural), precisam estar explicitamente associadas à evolução dos tributos da seguridade social, que por sua vez refletem, no longo prazo, a taxa de crescimento do Produto Interno Bruto da economia.

Isto posto, pode-se deduzir que as taxas de incremento do Produto Interno Bruto abaixo de 4% a.a. – implícita no cenário III de semi-estagnação econômica, diante de uma evolução sistematicamente superior dos estoques de benefícios em manutenção no sistema – acarretariam problemas fiscais de grande monta, por causa das perdas de contribuição previdenciária em todo o período, mas também pela defasagem de arrecadação nos tributos da seguridade social.

Assim sendo, como há indicações seguras de que a variável estoques de benefícios em manutenção no sistema deve continuar crescendo a taxas anuais relativamente altas por pelo menos mais uma década, entre 4% e 5% a.a., é mais que necessário engendrar condições de sustentação do crescimento econômico e da formalização do emprego a taxas muito próximas ou acima de 5% a.a., tal qual sugerido no cenário II.

Pelo exposto, depreende-se que a variável-chave no longo prazo para confrontar a evolução do estoques de benefícios em manutenção no sistema é a taxa de incremento do PIB, que em última instância co-determina a taxa de incremento das contribuições sociais financiadoras das despesas da seguridade social. No caso específico da Previdência, observando-se que há um certo efeito de aceleração dos benefícios em manutenção nos cenários de inclusão I e II, ter-se-ia a necessidade de sustentar o crescimento econômico em torno de 4,5% a 5% a.a. como condição para não exigir que recursos tributários adicionais do sistema da seguridade social sejam necessários ao RGPS.

Duas variáveis físicas do sistema previdenciário são também importantes em quaisquer dos cenários considerados, a saber: *i*) a taxa de incremento de contribuintes à Previdência Social; e *ii*) a taxa de incremento do estoque de benefícios totais em

manutenção no RGPS. Esse confronto permite inferir e interpretar os resultados obtidos em cada cenário, como informações relevantes para efeito de planejamento a longo prazo da política previdenciária. A razão da escolha das taxas de crescimento do número de contribuintes e do estoque de benefícios em manutenção, ambos funcionando como índices de quantidade da receita e da despesa previdenciária, é que o cotejo destas com a taxa de crescimento do PIB a longo prazo permite ilações significativas para discernir perspectivas de ampliação e sustentabilidade do sistema sob diferentes cenários.

Na hipótese de crescimento e formalização em termos moderados do cenário I, haveria incremento anual de 1 ponto percentual da taxa de incremento dos “benefícios em manutenção” entre 2006 e 2016. Considerando-se que “os estoques de benefícios em manutenção” são um índice de quantidade da despesa com benefícios, essa situação pode ensejar diferentes opções da política de longo prazo. Sem quaisquer mudanças paramétricas nas regras de concessão dos benefícios, o incremento da despesa nesta situação (cenário I) situa-se acima do incremento físico do estoque de contribuintes e poderia gerar demandas adicionais por recursos ao RGPS. Mas tais demandas adicionais devem trazer pressão extra sobre as fontes tributárias da seguridade social somente se a taxa de crescimento do PIB for menor que a taxa de incremento dos “estoques em manutenção”.

Por sua vez, no cenário II, o ciclo expansivo mais vigoroso dos contribuintes e da relação PEA formal/PEA total, que refletisse também um incremento mais forte do PIB, no período em estudo, manteria relativamente equacionada a sustentabilidade fiscal do sistema até 2016. Depois disso, contudo, ainda deverá ser alta a taxa de incremento dos benefícios em manutenção no sistema, em resposta à maturação de benefícios novos, notadamente as aposentadorias por idade e os auxílios. Mais uma vez, sem quaisquer mudanças paramétricas nas regras de concessão dos benefícios de longo prazo, recairá todo o ônus da sustentabilidade fiscal do sistema na necessidade de altas taxas de incremento do PIB.

Em suma: os cenários de ampliação de cobertura e de sustentabilidade fiscal do sistema pressupõem crescimento econômico com formalização do emprego e manutenção das vinculações tributárias constitucionais ao sistema de seguridade social, de sorte que se houver continuidade do crescimento e algumas mudanças de longo prazo nas regras de concessão de aposentadorias e pensões, consentâneas com as tendências demográficas e de ampliação do mercado de trabalho, o sistema apresenta-se tanto includente quanto solvável ao longo termo. Por outro lado, a não ampliação do mercado de trabalho na Previdência, secundada por regras ultra-restritivas aos benefícios previdenciários, com objetivos explícitos ou implícitos da economia fiscal estrita, não resolve nem os problemas de inclusão nem os de sustentabilidade fiscal, funcionando, a exemplo do cenário III deste texto, como uma espécie de esforço de Sísifo.

Um sentido includente ou equalizante de uma política de longo prazo para a Previdência Social e para o mercado de trabalho é ampliar fortemente a relação de ambas com o sistema de seguridade social, tornando o trabalho protegido o eixo principal deste sistema. Este movimento de reforma pressupõe inclusão significativa no sistema previdenciário de uma parte importante de trabalhadores e de suas respectivas relações de trabalho que foram expelidas do RGPS no período de forte desfiliação 1981-2000, ou que nele nunca ingressaram.

## 5 Considerações finais

Em 2006, como nos anos anteriores, observou-se queda na taxa de expansão de benefícios emitidos pelo RGPS. Adicionalmente, observou-se nos últimos anos um comportamento favorável do mercado de trabalho, com aumento da proporção de empregados-contribuintes. Esses eventos positivos resultaram numa expansão menor da necessidade de financiamento do sistema, que ainda permanece em níveis elevados pela ótica do fluxo de caixa estritamente previdenciário.

Ao longo do texto foi dada importância a que as contas do RGPS sejam apresentadas de forma mais clara, explicitando subvenções e isenções e diferenciando benefícios contributivos de não contributivos. Essas mudanças permitiriam uma percepção mais isenta da população acerca do funcionamento do sistema e quais as consequências de possíveis mudanças, qualificando a composição da necessidade de financiamento já mencionada.

Ao simular cenários para o longo prazo, observa-se que o RGPS, como todo sistema de repartição, depende de um mercado de trabalho pujante, que crie e mantenha vínculos empregatícios formais.

Com relação à previdência dos servidores públicos, esperam-se novas mudanças para o horizonte próximo: a implementação do teto de aposentadorias e a criação do fundo complementar de previdência dos servidores. A partir dessas mudanças, o regime de previdência dos servidores migrará do atual regime de caixa para um regime híbrido entre regime de caixa para valores de remuneração até o teto de benefícios do RGPS e um regime de capitalização com contas individualizadas e contribuição definida para a parcela da remuneração que superar o referido teto. Se o objetivo de tais mudanças é a redução das despesas previdenciárias dos regimes próprios, estas, se vierem a ocorrer, apenas serão observadas a longo prazo, após o longo e custoso período de transição que subjaz este tipo de mudança de regime.

Ao que parece, seria mais viável discutir mudanças paramétricas no sistema (da mesma forma que vem sendo discutida para as aposentadorias do RGPS), tais como mudança nas idades mínimas de aposentadoria, mudanças nos cálculos das pensões, mudanças nos valores das aposentadorias, entre outros. Dessa forma, respeitar-se-ia as especificidades do funcionalismo público e de suas funções perante a sociedade, sem perder de vista que é um sistema com forte necessidade de financiamento que precisa ser equacionado.

No tocante ao sistema de previdência complementar, as instituições reguladora e fiscalizadora deverão ser mais atentas e atuantes. Com o movimento de queda da taxa de juros básica da economia, espera-se que os administradores dos fundos de pensão busquem investimentos com mais riscos para compensar a perda de rentabilidade dos ativos de menor risco. Desta forma, para não colocarem em risco o patrimônio de muitos de seus participantes, novas ferramentas e métodos de gerenciamento de risco deverão ser implementados. Sempre com a atuação fiscalizadora e reguladora dos órgãos competentes a reboque.

# ASSISTÊNCIA SOCIAL E SEGURANÇA ALIMENTAR

## 1 Apresentação

Este capítulo está dividido em três partes. Na primeira, são apresentados os principais acontecimentos relacionados às políticas de assistência social, transferência de renda e segurança alimentar e nutricional durante o ano de 2006: serão destacados a promulgação da Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (Losan) e a aprovação da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH) da assistência social. Posteriormente, na segunda parte, é apresentada a execução orçamentária dessas três políticas e o acompanhamento dos programas que compõem cada uma delas. Na última parte é tratado o tema do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas). Esse assunto mereceu destaque por ter sido, em 2006, objeto de um importante debate no governo federal e no Conselho Nacional de Assistência Social.

## 2 Fatos relevantes

### 2.1 Promulgação da Losan

Em 2006, o Brasil presenciou um momento histórico no campo do direito à alimentação: a aprovação da Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (Losan) que instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan). O projeto dessa lei havia sido apresentado pelo governo quase um ano antes, em outubro de 2005, tendo sido elaborado a partir da discussão com diversos setores da sociedade. Na Câmara dos Deputados foi aprovado por unanimidade em três comissões. Após ser encaminhado ao Senado Federal, o projeto foi aprovado, também por unanimidade, em caráter de urgência na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) no dia 5 de setembro. Sancionada em 15 de setembro de 2006, a Lei nº 11.346 firma o compromisso do governo brasileiro em garantir a alimentação e a soberania alimentar como direito.<sup>1</sup> Ao mesmo tempo, abre-se uma nova etapa nesse campo com a necessidade de formulação da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, cujo processo deve percorrer todo o ano de 2007.

A promulgação da Losan teve ainda como consequência o fortalecimento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), que adquiriu uma institucionalidade permanente com a nova lei. Sua função é propor diretrizes para a política nacional, além de articular, acompanhar e monitorar – junto com as demais partes do sistema – a implementação e a convergência de ações inerentes à política de segurança alimentar e nutricional. Em 2007, será realizada a III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que definirá as orientações da área para os próximos anos.

---

1. O artigo 2º da Losan diz que “é dever do poder público respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade”.

## 2.2 Aprovação da NOB-RH

A política de recursos humanos constitui eixo estruturante do Sistema Único de Assistência Social (Suas), juntamente com a descentralização, financiamento e controle social.<sup>2</sup> Nesse sentido, a Política Nacional de Assistência Social (Pnas), aprovada em 2004, já previa a elaboração de uma Norma Operacional Básica específica para o tema dos recursos humanos, a chamada NOB-RH, elaborada e debatida durante o ano de 2006, e sua aprovação, em dezembro desse mesmo ano, foi decorrência de um amplo processo de discussão nacional. Esse processo envolveu o Conselho Nacional de Assistência Social (Cnas), a Comissão Intergestora Tripartite (CIT), o Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas) e o Fórum Nacional dos Secretários de Assistência Social (Fonseas), além das entidades representativas dos profissionais do serviço social. Trata-se do “instrumento normativo responsável pela definição das diretrizes e responsabilidades no âmbito da política do trabalho na área da assistência social”.<sup>3</sup>

Acompanhando a centralidade dada pela Pnas à implantação de centros públicos de atendimento a todo cidadão usuário da política pública de assistência social, a NOB-RH reconhece a prioridade estratégica das equipes dos Centros de Referência da Assistência Social (Cras), no âmbito da Proteção Social Básica, e dos Centros de Referência Especializados da Assistência Social (Creas), no âmbito da Proteção Social Especial, estabelecendo quadros de pessoal que variam de acordo com o porte dos centros e sua capacidade de atendimento. No documento, ressalta-se a importância de serem criados cargos, por meio da lei, para que as necessidades dos serviços públicos referentes à assistência social possam ser supridas por concurso público. Merece destaque também a demanda imperativa por profissionais com formação superior, assim como pelo estabelecimento de uma Política Nacional de Capacitação. Dessa forma, almeja-se a *desprecarização* dos vínculos dos trabalhadores do Suas, assim como o fim da terceirização. A gestão do trabalho no âmbito do Suas deve ainda, de acordo com a NOB-RH, promover a realização de planejamentos estratégicos, garantir a gestão participativa com controle social, além de integrar e alimentar o sistema de informação. Resta pendente, contudo, a questão do co-financiamento dos recursos humanos e da demanda dos municípios.

A NOB-RH foi aprovada no ano em que a esfera federal selecionou, via concurso público, realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), mais de duzentos novos servidores para ingressar na assistência social. Ambos os acontecimentos contribuem para o fortalecimento do quadro institucional da assistência social no país.

## 3 Acompanhamento da política e dos programas

### 3.1 Quadro geral e execução orçamentária dos programas do MDS

Criado em 2004, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) assumiu o controle das políticas nacionais de assistência social, transferências

---

2. Sobre o Suas, aprovado na Pnas, ver *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* nº 10.

3. Fonte: NOB-RH/Suas, dezembro de 2006.

de renda e segurança alimentar e nutricional. No ano de 2006, segundo o Plano Plurianual (PPA), sua atuação esteve organizada da seguinte forma:

- *Política Nacional de Assistência Social*: desenvolve os Programas Proteção Social Básica e Proteção Social Especial, que agregam diversos serviços, benefícios e ações.
- *Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*: implementa o Programa Acesso à Alimentação, que conta com uma série de ações – a maior parte delas realizadas em parcerias com estados e municípios.
- *Política Nacional de Transferência de Renda*: desenvolve o Programa de Transferência de Renda com Condicionais – Bolsa Família.

O financiamento dos programas sob responsabilidade do MDS provém de recursos orçamentários do ministério e do Fundo Nacional de Assistência Social (Fnas). A tabela 1 informa como estão distribuídos tais recursos de acordo com sua origem. É possível perceber que o Fnas garante o financiamento quase que integral das ações de Proteção Social Básica, da Proteção Social Especial e dos Programas de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes<sup>4</sup> e de Economia Solidária em Desenvolvimento.<sup>5</sup> Cabe informar que a Proteção Social Básica (PSB) atua por meio do acolhimento, da convivência e da socialização de famílias e indivíduos e que suas ações mais relevantes são o Programa de Atenção Integral à Família (Paif), o Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano e o Benefício de Prestação Continuada (BPC). A Proteção Social Especial, por sua vez, dirige-se ao co-financiamento de ações que vão desde orientação e apoio sociofamiliar até aquelas consideradas de maior complexidade, como, por exemplo, o atendimento integral institucional. Quanto aos recursos do MDS, excluindo o Fnas, 93% foram utilizados no Programa Bolsa Família e 7% no Programa Acesso à Alimentação.

A tabela 2, apresentada a seguir, mostra a comparação da execução orçamentária dos programas sob responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome nos anos 2005 e 2006. Cabe lembrar que a Proteção Social Básica e a Proteção Social Especial passaram a reunir os serviços oferecidos, até 2005, pelos programas direcionados para públicos específicos como a Proteção Social à Pessoa com Deficiência, Proteção Social à Criança, ao Adolescente e à Juventude e Proteção Social ao Idoso. É possível verificar que os Programas de Erradicação do Trabalho Infantil e Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes permaneceram com dotação orçamentária própria.

---

4. No Plano Plurianual (PPA), o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) é considerado um programa, ao lado dos Programas de Proteção Social Básica e de Proteção Social Especial, possuindo uma dotação orçamentária própria. Porém, pela Pnas e pelo MDS, o Peti é considerado uma ação inserida na Proteção Social Especial. O mesmo fato ocorre no caso do Programa de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes.

5. O Programa Economia Solidária em Desenvolvimento visa promover alternativas para a geração de trabalho e renda com inclusão social, em espaços ambientalmente sustentáveis e redução das desigualdades sociais. Apesar de ser desenvolvido pelo Ministério Trabalho e Emprego, está integrado com o Programa Bolsa Família, a Política Nacional de Assistência Social e o antigo Programa Fome Zero – por esta razão dispõe de recursos do MDS.

TABELA 1

### Execução orçamentária dos programas finalísticos\* sob responsabilidade do MDS por origem dos recursos (2006)

Descrição	Recursos do Fnas (R\$)	Recursos do MDS (R\$)	Total	Total (%)
Acesso à Alimentação		583.650.665	<b>583.650.665</b>	<b>2,7</b>
Bolsa Família		8.231.021.853**	<b>8.231.021.853</b>	<b>38,4</b>
Proteção Social Básica	12.190.726.885	50.000	<b>12.190.776.885</b>	<b>56,9</b>
Proteção Social Especial	127.632.803		<b>127.632.803</b>	<b>0,6</b>
Eradicação do Trabalho Infantil	244.618.459		<b>244.618.459</b>	<b>1,1</b>
Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes	48.611.500		<b>48.611.500</b>	<b>0,2</b>
Economia Solidária em Desenvolvimento	17.119.903		<b>17.119.903</b>	<b>0,1</b>
<b>Total</b>	<b>12.628.709.550</b>	<b>8.814.722.518</b>	<b>21.443.432.068</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Dados do Siafi/STN.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: \* Além dos gastos com os programas finalísticos do ministério, há despesas com apoio administrativo, previdência de inativos e pensionistas da União, gestão da política de desenvolvimento social e combate à fome e operações especiais (cumprimento de sentenças judiciais).

\*\*Incluem-se nos recursos do Programa Bolsa Família dotações do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

TABELA 2

### Execução orçamentária dos programas sob responsabilidade do MDS (2005-2006)

	Liquidado (R\$)	Nível de execução (%)	Liquidado (R\$)	Nível de execução (%)	Variação entre os anos
	2005*		2006		
Proteção Social Básica			12.190.776.885	98,6	
Proteção Social Especial			127.632.803	79,9	
Proteção Social à Pessoa com Deficiência	5.602.353.910	99,8		–	
Sistema Único de Assistência Social	138.741.988	95,0		–	
Proteção Social à Criança, ao Adolescente e à Juventude	363.986.906	97,6		–	
Proteção Social ao Idoso	4.297.899.654	99,9		–	
Eradicação do Trabalho Infantil	563.395.317	99,6	244.618.459	68,4**	
Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes	36.732.156	99,6	48.611.500	99,8	
Economia Solidária em Desenvolvimento	40.998.249	88,4	17.119.903	87,1	
<b>Subtotal assistência social</b>	<b>11.044.108.180</b>		<b>12.628.759.550</b>		<b>14,3%</b>
Acesso à Alimentação	157.232.564	93,8	583.650.665	94,3	
Abastecimento Agroalimentar	362.652.456	98,1		–	
Rede Solidária de Restaurantes Populares	36.228.819	91,5		–	
<b>Subtotal segurança alimentar e nutricional</b>	<b>556.113.839</b>		<b>583.650.665</b>		<b>5,0%</b>
Transferência de Renda com Condicionais – Bolsa Família	6.871.361.925***	95,2	8.231.021.853	92,4	
<b>Subtotal transferência de renda</b>	<b>6.871.361.925</b>		<b>8.231.021.853</b>		<b>19,8%</b>
<b>Total</b>	<b>18.471.583.943</b>		<b>21.443.432.068</b>		<b>16,0%</b>

Fonte: Dados do Siafi/STN.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: \* Valores corrigidos pelo IPCA médio de 2006.

\*\* A execução orçamentária do Peti em 2006 foi em grande parte realizada pelas ações socioeducativas do programa, uma vez que a maioria das bolsas já estão sendo pagas com recursos do Programa Bolsa Família em razão da integração dos programas.

\*\*\* No valor executado pelo Programa Bolsa Família de 2005 foram somados os R\$ 2.077.752.117 então alocados pelo Ministério da Saúde.

Percebe-se, nos dados da tabela 2, um aumento de recursos no conjunto de programas que compõem a assistência social. Em 2005, foram gastos R\$ 11 bilhões em programas; já em 2006, o montante chegou a R\$ 12,6 bilhões. A segurança alimentar e nutricional apresentou um leve aumento em seus gastos. Em 2006, o Programa Acesso à Alimentação – que passou a reunir as ações na área de segurança alimentar e nutricional – executou R\$ 583 milhões, pouco mais do que os R\$ 556 milhões gastos em 2005. Já o Programa Bolsa Família, que havia executado R\$ 6,8 bilhões em 2005, passou para R\$ 8,2 bilhões o montante dos gastos em benefícios.

## 3.2 Assistência social

Após a aprovação da Política Nacional de Assistência Social, o Sistema Único de Assistência Social (Suas) passou a ser organizado em dois níveis, o da Proteção Social Básica e o da Proteção Social Especial, que se diferenciam em função do público atendido e, conseqüentemente, do grau de complexidade do atendimento prestado. A primeira destina-se a um público em situação de vulnerabilidade social e visa à prevenção das situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades, aquisições e vínculos sociais. No perfil de pessoas atendidas pela Proteção Social Básica encontram-se crianças, famílias, pessoas idosas e jovens. Já a Proteção Social Especial está voltada para famílias e indivíduos que já se encontram em situação de risco, seja por razão de abandono, maus-tratos físicos/psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras. Dessa forma, organiza-se por meio de serviços mais especializados, incluindo os de acolhida integral, como é o caso de abrigos ou asilos.

### 3.2.1 Serviços de Proteção Social Básica (PSB)

De acordo com a Pnas, o PSB deve contar com um equipamento público, os Centros de Referência da Assistência Social (Cras), que têm a função de operar como porta de entrada para o usuário dessa política e devem ser instalados em todos os municípios, nos seus territórios de maior vulnerabilidade social. Considerado o principal programa da Proteção Social Básica, o Programa de Atenção Integral à Família (Paif) oferece ações e serviços básicos continuados para famílias em situação de vulnerabilidade social nos Cras. Foram realizados, de acordo com números do MDS,<sup>6</sup> 11,1 milhões de atendimentos pelos Serviços de Proteção Social Básica à Família no ano de 2006.

A estruturação e a manutenção do espaço físico dos centros fica a cargo dos municípios (e do Distrito Federal), enquanto o governo federal financia, no âmbito do Paif, “o custeio da equipe técnica do Centro de Referência em até 50% do valor total do convênio do município” e a “realização de ações em parceria com órgãos públicos municipais ou organismos não governamentais, com o respaldo do Conselho Municipal de Assistência Social, por meio de transferência, por meio de instrumento jurídico próprio e dos recursos necessários ao desenvolvimento dos programas, dos projetos e dos serviços assistenciais, em benefício das famílias e seus membros atendidos nos Centros de Referência”, em linhas de ação pré-definidas.<sup>7</sup>

Foram contemplados com os recursos federais para expansão dos Cras<sup>8</sup> os municípios habilitados nos níveis de gestão básica ou plena.<sup>9</sup> De 2005 a 2006, o número de

---

6. Fonte: MDS/Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação/Matriz de Informação Social.

7. Fonte: Programa de Atenção Integral à Família (Paif), Instruções para Celebração de Convênios. MDS, 2004.

8. A Portaria do MDS nº 225, publicada no DOU de 4 de julho de 2006, estabeleceu regras para expansão dos serviços socioassistenciais co-financiados pelo Fnas na esfera do Suas naquele ano.

9. De acordo com as novas regras da assistência social, a classificação dos municípios é feita de acordo com sua capacidade de gestão. O Suas estabelece três níveis de gestão: inicial, básica e plena. As responsabilidades e os incentivos variam de acordo com os níveis; entretanto, todos os municípios – independente do nível de gestão – devem possuir Conselho, Plano e Fundo Municipal de Assistência Social e também devem fazer aportes ao seu fundo. Para se habilitar no nível de gestão básica ou plena, os municípios devem, entre outros requisitos, “dispor ou planejar, organizar sua rede de proteção social básica por intermédio dos Centros de Referência da Assistência Social (Cras)”. Sobre o tema ver, entre outros, *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* nº 12 e o *site* do MDS.

Cras subiu 64%, passando de 1.978 para 3.248 unidades.<sup>10</sup> Os Cras estão disseminados por 2.629 municípios e referenciam cerca de 11.970.385 famílias. Cabe ressaltar que o ministério garante recursos para implementação dos Cras, porém, não é possível garantir que todos os centros tenham sido instalados e já estejam em operação.

Também na Proteção Social Básica, o MDS repassa recursos para o Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Humano. Esse projeto é voltado para os jovens entre 15 e 17 anos<sup>11</sup> e visa ao “seu desenvolvimento pessoal, social e comunitário em consonância com o Sistema Único de Assistência Social e a política para juventude”.<sup>12</sup> Aos jovens é oferecida capacitação teórica e prática por meio de atividades que possibilitem a sua permanência no sistema de ensino e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.<sup>13</sup> A atuação do MDS dá-se por meio do repasse de recursos aos municípios e da concessão de bolsa diretamente ao jovem durante o período em que ele estiver inserido no programa e atuando em sua comunidade. Além disso, o ministério responsabiliza-se também pelo treinamento nas áreas de saúde, cidadania e meio ambiente, garantindo o financiamento de 300 horas-aula com capacitadores e orientadores sociais. Em 2006 foram concedidas bolsas mensais no valor de R\$ 65,00 e oferecidas ações socioeducacionais a mais de 110 mil jovens.<sup>14</sup>

A Proteção Social Básica deve ainda executar serviços específicos definidos pela NOB/Suas 2005. Esses serviços também recebem recursos do MDS por meio dos Pisos Básicos Variável e de Transição – regulados pela Portaria do MDS nº 442/2005 e executados via co-financiamento. São eles: serviços socioeducativos e de convívio para crianças, adolescentes, jovens, adultos, pessoas com deficiência e idosos.<sup>15</sup> Entre os serviços de convívio ofertados estão as creches, as pré-escolas e os serviços socioassistenciais. O público atendido pelos serviços específicos de Proteção Social Básica em 2006, de acordo com dados do MDS,<sup>16</sup> foi de 913.422 crianças, 322.495 famílias e 340.045 idosos.

Em abril de 2007 foi aprovada a Medida Provisória nº 339/2006, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).<sup>17</sup> O Fundeb foi objeto de discussão também no campo da assistência social, pois havia a proposta de que ele incluiria o financiamento das creches e das instituições de educação infantil e não apenas as públicas, mas ainda as comunitárias, as confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos conveniadas com o poder público. Essa inclusão foi realizada, e o financiamento público daqueles estabelecimentos pelo novo fundo está garantido.

---

10. Fonte: Apresentação do MDS sobre o Plano Plurianual 2008-2011 feita na 147ª Reunião Ordinária do Cnas, em 16 de maio de 2007. Disponível no *site* do Cnas.

11. Constituem público-alvo desse projeto os jovens com idade entre 15 e 17 anos que prioritariamente estejam fora da escola, participem ou tenham participado de outros programas sociais do MDS, estejam em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social ou que sejam egressos ou estejam sob medidas protetiva ou socioeducativa previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente.

12. Fonte: *Desenvolvimento social: guia de políticas e programas*. MDS, 2006.

13. Sobre as atividades do Agente Jovem, ver *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* nº 13.

14. Fonte: MDS/Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação/Matriz de Informação Social.

15. Fonte: Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (Sigplan).

16. Fonte: MDS/Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação/Matriz de Informação Social.

17. Sobre o Fundeb, ver capítulo sobre “Educação” neste periódico.

Contudo, é necessário que elas atendam alguns requisitos para que tenham acesso a tais recursos públicos. Entre as exigências, é possível destacar o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas), a garantia de padrões mínimos de qualidade e igualdade nas condições de acesso aos alunos, com atendimento gratuito a todos eles.

### 3.2.2 Benefícios de proteção social básica: o BPC e a RMV

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) faz parte, desde 2006, da Proteção Social Básica. O BPC está assegurado pela Constituição Federal e também pelo Estatuto do Idoso e consiste no pagamento de um salário mínimo mensal a pessoas com 65 anos ou mais de idade e a pessoas com deficiência, incapacitadas para o trabalho e a vida autônoma, desde que a renda *per capita* familiar seja inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo.<sup>18</sup> Trata-se de um benefício de natureza não contributiva que existe desde 1996, quando passou a substituir a antiga Renda Mensal Vitalícia (RMV). Criada em 1974, a RMV visava a atender idosos de 70 anos ou mais que tivessem efetuado doze contribuições à Previdência Social ao longo de sua vida e que não tivessem acesso à aposentadoria nem condições de garantir sua sobrevivência. Porém, apesar das concessões do benefício terem sido encerradas em 1996, estão mantidos os pagamentos do estoque de beneficiários existentes na época de sua extinção. A tabela 3 traz informações sobre o número de benefícios pagos em 2006 por esses dois programas.

TABELA 3

#### Número de beneficiários do BPC e RMV e valor gasto no pagamento de benefícios em 2005 e 2006

	Benefícios pagos em 2005	Total gasto em 2005* (R\$)	Benefícios pagos em 2006	Total gasto em 2006 (R\$)
BPC (idoso)	1.065.604	3.614.931.846	1.183.840	4.606.245.556
BPC (deficiente)	1.211.761	4.223.706.476	1.293.645	5.112.542.025
RMV (por idade)	157.860	604.723.319	135.603	591.798.567
RMV (por invalidez)	340.715	1.271.076.861	310.806	1.316.567.069
<b>Total</b>	<b>2.775.940</b>	<b>9.714.438.502</b>	<b>2.923.894</b>	<b>11.627.153.217</b>

Fonte: MDS.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: \* Valores corrigidos pelo IPCA médio de 2006.

### 3.2.3 Serviços de Proteção Social Especial

Os serviços de Proteção Social Especial dividem-se em média e alta complexidade. Os serviços de média complexidade são aqueles em que as famílias e os indivíduos atendidos tiveram seus direitos violados, porém sem vínculos familiares e comunitários rompidos. O pólo de atendimento a essas pessoas é o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas), uma unidade pública estatal que coordena e articula a proteção social especial de média complexidade por meio do fornecimento de “orientação e apoio especializados e continuados a indivíduos e famílias com direitos violados, direcionando o foco das ações para a família, na perspectiva de potencializar e fortalecer sua função protetiva”.<sup>19</sup> Entre os serviços oferecidos estão: *i*) Serviço de Enfrentamento à Violência, Abuso e Exploração Sexual contra Crianças e Adolescentes; *ii*) Serviço de Orientação e Apoio Especializado a Indivíduos e Famílias com

18. Apesar de o MDS ser o responsável pela gestão, pelo acompanhamento e pela avaliação do BPC, cabe ao INSS sua operacionalização.

19. Fonte: MDS.

seus Direitos Violados; e *iii*) Serviço de Orientação e Acompanhamento a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade.

Registros do Ministério do Desenvolvimento Econômico e Combate à Fome<sup>20</sup> contabilizaram o número de pessoas atendidas pelo programa em 2006: 46.535 crianças e adolescentes, 32.467 idosos e 11.189 pessoas com deficiência.

O Serviço de Enfrentamento à Violência, Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes (Programa Sentinela) oferece primordialmente atendimento psicossocial e jurídico a crianças, adolescentes e famílias. Porém, é possível destacar outras ações sob responsabilidade desse programa, como o mapeamento das situações de risco e/ou violação de direitos que envolvam crianças e adolescentes, ações educativas, orientações e encaminhamento ao Conselho Tutelar, à rede de serviços socioassistenciais e a outros serviços existentes na localidade. Como condição para participar do programa, os municípios devem comprovar a implantação, pela legislação, do Conselho e do Fundo Municipal de Assistência Social, comprovar a existência do Plano Municipal de Assistência Social aprovado pelo Conselho, preencher o Plano de Ação do município no *site* do MDS, realizar diagnóstico a respeito da situação de violência contra crianças, adolescentes e familiares, ter implantado e manter em funcionamento o Conselho Tutelar e o Conselho Municipal de Direito da Criança e do Adolescente. Foram atendidas no ano de 2006, segundo dados do MDS,<sup>21</sup> 53.841 crianças/adolescentes, além de outras 9.044 pessoas, pelo programa.<sup>22</sup>

Compõem também a proteção social especial de média complexidade os Serviços Específicos de Proteção Especial a Pessoas Idosas e Pessoas com Deficiência, e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti). No caso das pessoas idosas e com deficiência, o governo federal co-financia serviços de habilitação e reabilitação; atendimento de reabilitação na comunidade; Centro-dia e atendimento domiciliar. Foram realizados atendimentos nessas modalidades a 21.266 idosos e 159.385 pessoas com deficiência, de acordo com dados do MDS.<sup>23</sup>

Já o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) concede uma bolsa a crianças e adolescentes em situação de trabalho, além da realização de ações socioeducativas. Após ter sido integrado ao Programa Bolsa Família, o Peti tem direcionado uma parte significativa de seus recursos às ações socioeducativas. Entretanto, por existir beneficiários que não se enquadraram nos critérios de transição para o PBF, ainda existem bolsas sendo pagas com esses recursos. No ano de 2006, foram atendidos 1.042.064 crianças/adolescentes através do pagamento de bolsa e

---

20. Fonte: MDS/Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação/Matriz de Informação Social.

21. Fonte: MDS/Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação/Matriz de Informação Social.

22. "Os municípios em gestão inicial e básica que implantarem o Creas deverão ofertar o serviço de enfrentamento ao abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes, podendo, no entanto, de acordo com sua capacidade e por meios próprios, ampliar o atendimento para as demais situações de risco e violação de direitos de crianças e adolescentes." Já quando o Creas for implantado em municípios em gestão plena, o mesmo procedimento "deverá ampliar o atendimento voltado às situações de abuso, exploração e violência sexual de crianças e adolescentes para ações mais gerais de enfrentamento das situações de violação de direitos relativos ao nível de proteção social especial de média complexidade, de acordo com a incidência das situações de violações de direitos." Fonte: Orientações para os Centros de Referência Especializados de Assistência Social. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/suas/guia\\_creas/avisos-e-documentos/GUIA\\_CREAS.pdf/view](http://www.mds.gov.br/suas/guia_creas/avisos-e-documentos/GUIA_CREAS.pdf/view)>.

23. Fonte: MDS/Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação/Matriz de Informação Social.

ações socioeducativas.<sup>24</sup> Assim como no caso dos Cras, o co-financiamento federal para os serviços de ações socioeducativas é feito via transferência de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social para os Fundos Municipais de Assistência Social, compondo o Piso Fixo de Média Complexidade.

A proteção especial de alta complexidade abrange serviços oferecidos nas seguintes modalidades: albergue; abrigo; casa-lar; família acolhedora; república; moradias provisórias e casa de passagem. Constituem seu público-alvo os indivíduos e famílias que se encontram sem referência e/ou em situação de ameaça ou violação de direitos, necessitando de ações protetivas especiais temporárias, fora de seu núcleo familiar ou comunitário, devendo aprofundar acolhimento e desenvolver atenção especializada para possibilitar a reconstrução dos vínculos familiares e sociais e a conquista de maior grau de autonomia e independência individual/familiar e social, promovendo a convivência familiar e comunitária dos seus usuários”.<sup>25</sup>

Este âmbito da proteção social é realizado majoritariamente por instituições privadas sem fins lucrativos, não havendo informação consolidada nacionalmente a respeito do número de instituições, do tipo de serviços ou do número de pessoas beneficiadas. O financiamento federal é repassado para os municípios que podem apoiar financeiramente tais entidades por meio de convênios. Merece destaque o fato de que em 2006 houve expansão do recurso do Piso de Alta Complexidade I, que se refere ao valor que co-financia os serviços prestados pelas unidades de acolhimento e abrigo. Essas instituições são ainda objeto de uma política de financiamento indireto, como será visto mais adiante neste capítulo.

### 3.3 Segurança alimentar e nutricional

Até 2005, era possível identificar diversos programas na Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, gerida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Em 2006, para melhor organização das ações do MDS no âmbito do Plano Plurianual (PPA), os programas foram reunidos no chamado *Programa Acesso à Alimentação*. O atual Programa Acesso à Alimentação tem como objetivo garantir à população em situação de insegurança alimentar o acesso à alimentação digna, regular e adequada à nutrição e à manutenção da saúde humana.

No Acesso à Alimentação encontra-se um conjunto variado de ações, algumas mantendo ainda o título de programas, como é o caso do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). O PAA oferece apoio à comercialização da safra dos agricultores familiares por meio de várias iniciativas,<sup>26</sup> entre elas a aquisição de alimentos que serão doados às famílias em situação de insegurança alimentar. O programa, instituído em 2 de julho de 2003 pela Lei nº 10.696, prevê a dispensa de licitação para essa modalidade de compra, limitando o teto de R\$ 3.500,00 por agricultor por ano. Dessa forma, o PAA atende a dois grupos de pessoas. De um lado, os produtores, formados por agricultores familiares enquadrados no Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf), aquicultores, pescadores artesanais, silvicultores, extrativistas indígenas, membros de comunidades remanescentes de quilombos e

---

24. Fonte: Relatório Sigplan.

25. Fonte: MDS.

26. Sobre o PAA, ver capítulo sobre “Desenvolvimento rural” deste periódico.

agricultores assentados e acampados. De outro lado, beneficia as pessoas em situação de vulnerabilidade social e/ou insegurança alimentar e nutricional que são atendidas por programas sociais. As prefeituras têm papel relevante na operacionalização do programa, cabendo a elas fornecer apoio institucional, além de atuar na criação de conselhos locais, organização dos produtores, identificação dos beneficiários finais, planejamento da compra e da distribuição, conservação e preparo de alimentos, educação alimentar, entre outras coisas. O programa adquiriu 313 mil toneladas de alimentos no ano de 2006.<sup>27</sup>

O Programa Restaurantes Populares e o Programa Banco de Alimentos são outras duas linhas de atuação da Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional do MDS. O primeiro visa apoiar a implantação e a modernização de restaurantes populares sob responsabilidade de prefeituras municipais ou estados. O segundo promove e incentiva a instalação de Bancos de Alimentos Municipais – “equipamento público de apoio aos sistemas locais de abastecimento alimentar que arrecadam alimentos provenientes de doações”<sup>28</sup> – e que, após análise, seleção e classificação, são embalados e distribuídos gratuitamente a instituições assistenciais. Ambos os programas são dirigidos, preferencialmente, a municípios com população acima de 100 mil habitantes e dependem do atendimento de critérios técnicos exigidos às prefeituras para que sejam implantados. Para se candidatarem aos programas, as prefeituras devem elaborar projetos conforme manuais disponíveis no *site* do MDS. O ministério, por sua vez, apóia a realização de obras como construção, ampliação, reforma e conclusão de instalações prediais, além da aquisição de equipamentos, móveis e utensílios novos. No ano de 2006 não houve lançamento de edital para instalação de restaurantes populares em razão de um número considerável de municípios ter ficado de fora do programa por falta de recursos orçamentários em 2005. Por esse motivo, eles foram transferidos para a execução do ano seguinte. Com relação ao Banco de Alimentos, atualmente são 85 unidades apoiadas, em 18 estados da Federação, e 30 já estão em funcionamento, totalizando mais de 10 milhões transferidos desde 2003.<sup>29</sup>

O MDS, mediante o Programa de Acesso à Alimentação, oferece apoio também à implantação de pequenas unidades de produção de refeições prontas, saudáveis, nutricionalmente balanceadas e acessíveis à população de baixa renda, conhecidas como Cozinhas Comunitárias. Elas atendem um público menor em relação aos restaurantes populares – sendo 200 o número mínimo exigido de refeições oferecidas por dia para as cozinhas e 1.000 o mínimo exigido dos restaurantes. Apesar de a administração de ambos ser feita pelos governos de estado ou prefeitura municipal, a operacionalização das cozinhas comunitárias pode ser feita por organizações comunitárias ou entidades sociais. Além disso, a distribuição dos alimentos das cozinhas comunitárias deve ser preferencialmente gratuita e sua instalação deve ser em bairros populosos da região urbana periférica, ao passo que os restaurantes populares devem ser instalados em municípios com mais de 100 mil habitantes. Para receber o apoio, os governos de estado e as prefeituras municipais devem atender a critérios técnicos exigidos pelo

---

27. Fonte: Relatório Sigplan.

28. Fonte: *Desenvolvimento social: guia de políticas e programas*. MDS, 2006.

29. Fonte: MDS. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/programas/seguranca-alimentar-e-nutricional-san/banco-de-alimentos>>.

edital de seleção, além de elaborar projetos conforme manual de implantação do programa, disponível no *site* do MDS. Foram instaladas com o apoio do ministério, até dezembro de 2006, 83 cozinhas comunitárias, distribuídas em 55 municípios.

A construção de cisternas visa suprir a falta de água nos períodos de estiagem no semi-árido por meio do armazenamento de água da chuva. Essa é mais uma área de atuação do MDS, sendo realizada em parceria com organizações não governamentais e sociedade civil. As famílias de baixa renda da zona rural do sertão nordestino que não possuem acesso a uma fonte de água potável e que se enquadram nos critérios do Programa Bolsa Família são consideradas o público-alvo desse programa. As cisternas são construídas em conjunto com as famílias beneficiadas e têm capacidade de armazenamento de 16 mil litros, dispondo, ainda, de um sistema para aproveitamento da água das chuvas através de calhas instaladas nos telhados das casas. As famílias são capacitadas em temas como manejo de águas e manutenção das cisternas, e a seleção das pessoas que fazem parte desses cursos é realizada por uma comissão municipal formada por entidades da sociedade civil. Desde o início do projeto, foram construídas, com recursos do governo federal, 6.526 cisternas em 2003, 36.043 cisternas em 2004 e 38.929 cisternas em 2005 e 68.700 cisternas em 2006,<sup>30</sup> sendo que parte desse total com recursos liberados em anos anteriores.

Ainda em 2006 foi divulgado relatório de uma auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que procurou verificar se o gerenciamento dessa ação está possibilitando o suprimento de água potável nas residências da área rural do semi-árido nos períodos de estiagem por meio da distribuição equitativa de cisternas, de forma que proporcione benefícios sustentáveis à população atendida. Segundo o TCU, foram observadas melhorias nas condições de vida da população atendida em relação às suas condições de saúde, assim como foi possível identificar benefícios decorrentes da maior disponibilidade de tempo para a execução de outras atividades e reflexos nas condições econômicas. Constatou-se também que

o processo de mobilização das comunidades, presente na sistemática que vem sendo adotada para a implementação da ação, tem proporcionado capacitação e motivação para que essas famílias se organizem e participem de outras atividades associativas, visando à reivindicação de melhorias para a região em que habitam.

Porém, apesar da quantidade de cisternas construídas ter sido compatível com as metas fixadas pelo ministério, o TCU considerou que essa solução não deve ser entendida como definitiva para a questão do abastecimento de água, pois as pessoas beneficiadas ainda seguem buscando água para tomar banho, lavar as roupas e para realização de outras atividades. Além disso, o tribunal alega que

esse caráter de solução parcial é reforçado pela insegurança que decorre da maneira cíclica com que as grandes secas se repetem, o que traz consigo o risco de não haver, a cada ano, pluviosidade suficiente para encher os reservatórios construídos em todas as localidades.

O relatório identificou ainda problemas a serem superados para que o MDS consiga melhorar o desempenho da ação. Entre eles a questão da pouca articulação com outros órgãos governamentais, a necessidade de adoção de indicadores de desempenho

---

30. Sobre dados de 2003 a 2005, ver *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* nº 13 e sobre dados de 2006, ver Relatório PPA, 2007.

e de construção de mecanismos de monitoramento, a elaboração de estudos a fim de definir as comunidades e as regiões prioritárias para serem atendidas etc.

Cabe lembrar que, na perspectiva mais ampla da segurança alimentar e nutricional, outros programas podem ser incluídos na análise, como, por exemplo, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), que por meio das transferências de recursos financeiros, via Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), garante a alimentação escolar aos alunos da educação infantil e do ensino fundamental. Em 2006, a Merenda Escolar – assim como o programa também é conhecido – atendeu a 36,3 milhões de estudantes.<sup>31</sup>

### 3.4 Programa Bolsa Família

A integração do Peti ao Programa Bolsa Família foi regulada pela Portaria nº 666, publicada em dezembro de 2005<sup>32</sup> e se deu ao longo do ano de 2006. Com a intenção de “racionalizar a gestão de ambos os programas”,<sup>33</sup> esse processo contribuiu para evitar a superposição de funções e o desperdício de recursos públicos. Além disso, possibilitou a identificação da duplicidade de beneficiários e a ampliação da cobertura do atendimento às crianças e aos adolescentes em situação de trabalho. Com a integração, mais investimentos foram direcionados às ações socioeducativas e de convivência do programa (jornada ampliada): dos R\$ 244 milhões executados pelo Peti em 2006, a maior parte foi utilizada para este fim, enquanto o Programa Bolsa Família (PBF) passou a pagar quase 80% das bolsas.<sup>34</sup>

As famílias que não se enquadram no corte do PBF<sup>35</sup> não perderam o direito ao benefício do Peti e, por essa razão, ainda é possível contabilizar uma parcela de beneficiários que permaneceram com suas bolsas pagas no programa anterior. Contudo, cabe registrar que desde sua integração ao PBF, o Peti passou a atender famílias com crianças/adolescentes de até 16 anos que tiveram seus direitos violados no que se refere à ocorrência do trabalho precoce<sup>36</sup> em vez de se focar somente na criança em situação de trabalho. Essa mudança teve impacto nos resultados das metas físicas previstas na Lei Orçamentária Anual. Dos 3,2 milhões de crianças/adolescentes estipulados para serem atendidos, somente 30% foram atingidos em razão da dificuldade encontrada pelos municípios em cadastrar famílias cujas crianças e adolescentes estivessem em situação de trabalho. Ainda que a estratégia adotada pelo governo se revele positiva, ela não deixa de despertar uma preocupação acerca do risco de diluição do objetivo de combater o trabalho infantil diante dos objetivos específicos do Programa Bolsa Família.

---

31. Fonte: Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE).

32. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* nº 12.

33. Fonte: MDS.

34. Houve também aumento no repasse do Ministério aos municípios para tais ações: desde junho de 2006, o Ministério vem pagando R\$ 20,00 por cada criança inserida no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Antes o MDS pagava R\$ 20,00 por criança/adolescente em área rural e R\$ 10,00 por criança/adolescente em área urbana. Porém, o reajuste está atrelado à identificação das crianças e dos adolescentes no CadÚnico.

35. Famílias com renda *per capita* superior a R\$ 120,00 (artigo 7º, parágrafo I, Portaria nº 666) e famílias com benefícios financeiros do Peti cuja transferência ao PBF implique redução no benefício (artigo 7º, parágrafo 1, Portaria nº 666). Uma outra situação em que a família permanece recebendo recursos do Peti é quando há mais de três crianças inscritas no programa.

36. Fonte: Relatório PPA, 2007.

O processo de integração do PBF aos demais programas chamados remanescentes – Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio-Gás – foi concluído em 2006. A cobertura foi universalizada, chegando a atender mais de 11 milhões de famílias em setembro de 2006 (apresentando uma pequena diminuição no número de benefícios concedidos no final do ano, conforme tabela 4). A presença do PBF pode ser verificada em todos os municípios brasileiros, com uma expansão na cobertura de 26% em relação ao número de famílias atendidas em 2005. Contudo, apesar do processo de unificação ter sido concluído, ainda é possível contabilizar alguns beneficiários vinculados aos programas remanescentes, que não migraram para o Bolsa Família por questões diversas, entre elas o fato de haver famílias que não se enquadram nos critérios de inclusão do PBF.

TABELA 4

**Número de beneficiários dos programas federais de transferência de renda (2003-2006)**

(Mês de referência: dezembro)

	2003	2004	2005	2006
Bolsa Escola	3.771.199	3.042.794	1.783.874	36.481
Bolsa Alimentação	369.463	53.507	24.175	2.474
Auxílio-Gás	8.229.144	4.220.953	3.401.114	576.375
Cartão Alimentação	349.905	107.907	83.524	32.136
Bolsa Família	3.615.596	6.571.842	8.700.451	10.965.810

Fonte: Dados de 2003, retirados do relatório *Análise comparativa de programas de proteção social*, MDS, abril de 2004; para o ano de 2004, informações apresentadas no periódico *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* nº 11; para os anos 2005 e 2006, dados do MDS.

Elaboração: Disoc/Ipea.

A soma dos valores utilizados para pagamento dos benefícios dos programas remanescentes, porém, hoje são residuais, equivalendo a apenas 6,2% do valor gasto com o Bolsa Família.

TABELA 5

**Valor desembolsado pelo MDS para pagamento dos programas de transferência de renda (2006)**

(Em R\$)

Bolsa Família	Auxílio-Gás	Bolsa Alimentação	Bolsa Escola	Cartão Alimentação	Total
7.524.661.322,00	303.385.845,00	2.130.630,00	131.972.505,00	29.641.150,00	<b>7.991.791.452,00</b>
94,15%	3,80%	0,03%	1,65%	0,37%	<b>100%</b>

Fonte: MDS/Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação/Matriz de Informação Social.

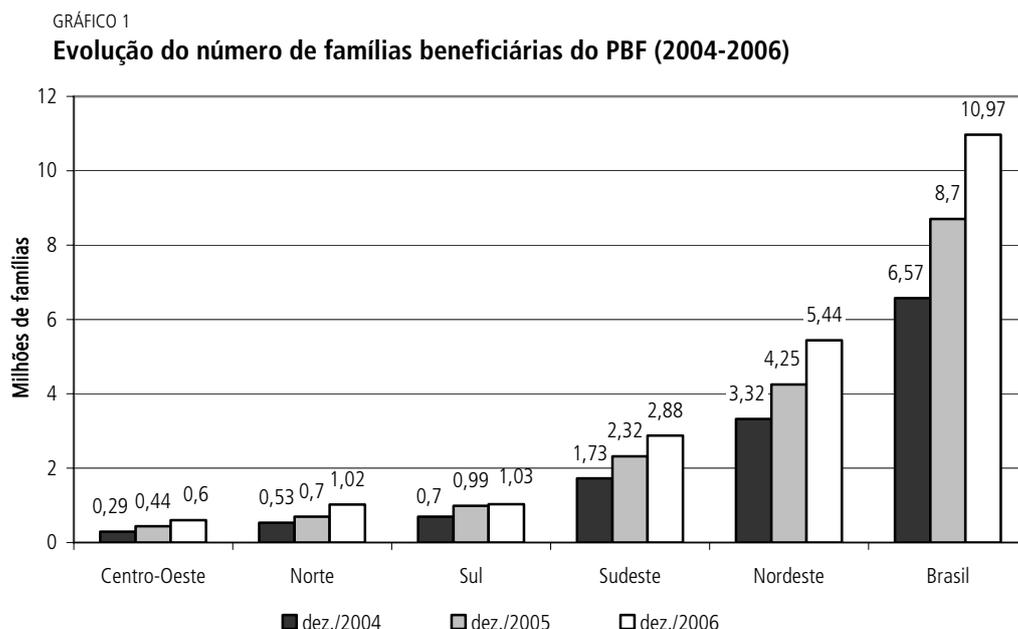
Elaboração: Disoc/Ipea.

O gráfico apresentado a seguir permite visualizar o aumento da cobertura do Programa Bolsa Família por regiões do Brasil de 2004 até 2006. É possível observar que o número de famílias beneficiadas subiu de 6,57 milhões para 10,97 milhões em dezembro de 2006, e o Nordeste é a região mais atendida pelo programa, com cerca da metade do total de benefícios concedidos.

Em agosto de 2006, o programa chegou a atender 11,1 milhões de famílias, mas, em dezembro de 2006 este número caiu para 10,9 milhões. Essa queda refere-se a exclusões de famílias que não mais atendiam aos requisitos de acesso ao programa. Em maio de 2007, o ministério<sup>37</sup> divulgou uma auditoria realizada “com base nos

37. Ver Instrução Operacional nº 18 Senarc/MDS.

cadastros processados no CadÚnico até novembro de 2006, bem como nos benefícios correspondentes à folha de pagamento do PBF do mês de janeiro de 2007 e com a Relação Anual de Informações Sociais (Rais), do Ministério do Trabalho e Emprego, do ano de 2005”. Após esse cruzamento de informações, foram identificadas 529.316 famílias beneficiárias com renda divergente da declarada no cadastro. Desse número, foram bloqueados preventivamente 330.682 benefícios, enquanto que 198.634 famílias foram informadas que teriam seus benefícios averiguados. Para ambos os casos, o ministério deu um prazo de noventa dias para que os municípios atualizem seus cadastros.



Fonte: Relatório PPA 2006.  
Elaboração: Disoc/Ipea.

#### 4 Tema em destaque

##### O Certificado de Entidade Beneficente e Assistência Social (Cebas)

Desde sua origem, a política de assistência social no Brasil reconhece as entidades beneficentes como importantes parceiras, operando significativos benefícios em sua direção. Com a Constituição Federal de 1988, a participação das entidades beneficentes de assistência social na política de assistência social foi reafirmada, assim como a imunidade relativa às contribuições sociais e à tributação de impostos que essas organizações já usufruíam.<sup>38</sup> Mas a parceria com as entidades beneficentes no país não se limitou no passado, nem se limita no presente, ao campo da assistência social. Esta também ocorre nas áreas da educação e da saúde, cujas entidades usufruem dos benefícios citados, agora sob responsabilidade do Conselho Nacional de Assistência Social (Cnas).

38. Na verdade, o texto constitucional confirma benefícios que são assegurados às entidades beneficentes desde a década de 1950, sob a chancela do antigo Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS). Cabe lembrar que desde a década de 1930 essas entidades eram beneficiadas com subvenções financeiras, cujas solicitações já passavam, desde 1938, pelo crivo avaliativo do então recém-instituído CNSS. Sobre a história do Cnas e sua relação com a filantropia, ver MESTRINER, M. L. *O Estado entre a filantropia e a assistência social*. São Paulo: Ed. Cortez, 2001.

A ele cabe a emissão do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas), documento que permite às organizações sem fins lucrativos de assistência social, educação e saúde, acesso a benefícios tributários e fiscais.

A relevância desse tema não se deve apenas ao aporte de significativos recursos em prol das entidades por meio de um sistema de financiamento indireto operado pela imunidade. De fato, o Cebas e os benefícios tributários e fiscais que lhe são associados operam em uma política de assistência social, com impactos na oferta de serviços assistenciais, no benefício ao público-alvo dessa política e no próprio funcionamento dos conselhos participativos. Estas serão as questões tratadas a seguir.

#### 4.1 Propostas para uma nova regulação do Cebas

As isenções de contribuições sociais e de impostos atualmente em vigor para as “entidades beneficentes de assistência social” foram regulamentadas pela Lei nº 8.212, de 1991, que classificou sob tal denominação não apenas as entidades específicas de assistência social, como também as organizações sem fins lucrativos das áreas de educação e saúde. A Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), criou o Cnas, concedendo a ele a responsabilidade pela emissão do Cebas. O processo de concessão do Cebas, por sua vez, foi regulado pelo Decreto nº 2.536, de 1998.

Segundo o Decreto nº 2.536, são consideradas entidades beneficentes de assistência social as pessoas jurídicas de direito privado e sem fins lucrativos que atuem nas seguintes áreas: proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; amparo de crianças e adolescentes carentes; ações de prevenção, habilitação e reabilitação de pessoas portadoras de deficiências; ações de promoção da integração ao mercado de trabalho e promoção de assistência educacional ou de saúde. O decreto determina, ainda, as condições que a entidade deveria atender para fazer jus ao Cebas, entre as quais se destacam: *i*) estar previamente inscrita no Conselho Municipal de Assistência Social; *ii*) não distribuir resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio; *iii*) não pagar remuneração, vantagens ou benefícios diretos ou indiretos a seus dirigentes; e *iv*) aplicar anualmente, em gratuidade, pelo menos 20% de sua receita bruta – no caso das entidades de saúde há a opção de dedicar 60% de seu atendimento ao SUS.

Contudo, nem a instituição do novo conselho, nem a nova regulamentação do processo de certificação tornou o tema menos polêmico e passível de questionamentos. Visando enfrentar as dificuldades existentes, em 2006, o governo federal instituiu um grupo de trabalho composto pelo MDS e pelos Ministérios da Previdência Social, da Educação, da Saúde e pela Casa Civil, com o objetivo de apresentar uma proposta de um novo decreto. Em agosto daquele ano, o MDS e o Ministério da Previdência Social apresentaram ao Cnas, para discussão, uma minuta de decreto visando regulamentar a concessão, renovação e cancelamento do Cebas. O conselho teve cerca de dois meses para debater o tema, momento no qual foram realizadas consultas aos conselhos municipais e estaduais de assistência social, assim como às entidades beneficentes e suas organizações representativas. Como resultado, em

outubro, o Cnas entregou ao governo uma nova proposta de texto. Entretanto, até o início de 2007, ainda não havia uma deliberação governamental a respeito do tema.<sup>39</sup>

Em que pese não ter havido mudança no decreto regulamentador, a relevância do tema e a continuidade do debate justificam uma análise mais cuidadosa sobre a proposta apresentada e os debates que suscitou. A motivação para a elaboração da proposta partiu da identificação de problemas no processo de concessão do Cebas, com conseqüências, na eficiência e na legitimidade desse mecanismo de financiamento público indireto. Cabe destacar os pontos mais relevantes então identificados:<sup>40</sup> *i)* inexistência de uma definição sobre qual o público a ser atendido pelas entidades; *ii)* a falta de definição dos serviços prestados que podem ser considerados de assistência social; *iii)* falta de padronização das demonstrações contábeis e dos planos de contas das entidades; e *iv)* dificuldades no Cnas para montagem de uma estrutura própria para analisar contabilidade, serviços prestados ao SUS e a bolsas do ProUni, duplicando esforços dado a existência de outros órgãos da administração pública com capacidade para realizar tais atividades. Esse conjunto de dificuldades torna difícil a comprovação da ação finalística da entidade no campo da assistência social, assim como a comprovação da oferta de 20% dos serviços em gratuidade, exigência para a concessão do certificado.

Visando enfrentar esses problemas, a proposta elaborada pelo governo pretendia estabelecer parâmetros básicos para: *i)* identificar as entidades beneficentes de assistência social; e *ii)* permitir uma melhor avaliação dos requisitos exigidos em lei para o recebimento do Cebas. Foram várias as inovações propostas: determinava-se que o Cebas somente seria fornecido a entidades cuja prestação de serviços gratuitos fosse continuada, permanente e planejada, sem qualquer discriminação de pessoas;<sup>41</sup> definia-se quais gastos poderiam ser computados em gratuidade, como aqueles que se referissem ao atendimento de necessidades básicas e ao assessoramento e defesa dos direitos sem exigência de contrapartida do beneficiário, seja em forma financeira ou de trabalho. O texto estabelecia uma definição de público-alvo da política de assistência social, qual seja, a de pessoa em situação de vulnerabilidade e risco social identificada como aquela cuja renda familiar *per capita* seja igual ou inferior a um salário mínimo e meio. Previa a padronização do plano de contas, a ser realizado num prazo de noventa dias, por meio de portaria conjunta do MPS, MDS, MEC e MS, assim como a instituição de um procedimento simplificado de análise do processo de certificação para entidades com receita de até R\$ 1,2 milhões e para as da área de Assistência social, se vinculadas ao Suas. Por fim, dispensava a necessidade de inscrição no Conselho Municipal de Assistência Social das entidades de saúde ou educação e instituiu a consulta do Cnas a outros órgãos públicos – Secretaria da Receita Previdenciária (SRP), Ministério da Saúde (MS) e Ministério da Educação (MEC) – para instrução dos processos de certificação. Nesse sentido, caberia à SRP, de acordo com a proposta, avaliar as demonstrações contábeis e financeiras das entidades quanto à aplicação de rendas nos objetivos institucionais, aplicação de subvenções e doações

---

39. Cabe lembrar que a regulamentação dessa matéria é exclusividade do Poder Executivo, cabendo apenas consulta ao Conselho Nacional.

40. Ver a respeito apresentação do sr. Idervânio Silva na 139ª reunião do Cnas, em setembro de 2006.

41. O Decreto nº 2.536 já determinava a exigência de atendimento sem qualquer discriminação de clientela, mas exigia apenas um atendimento permanente e não continuado.

em suas finalidades vinculadas, aplicação de 20% da receita bruta em gratuidade, não-distribuição de resultados e a não-remuneração de diretores, ficando responsável pela análise da documentação e emissão de parecer técnico sobre o cumprimento ou não daqueles dispositivos. Ao Ministério da Saúde e ao Ministério da Educação, por seu turno, caberia atestar, respectivamente, o cumprimento da obrigatoriedade de atendimento de 60% do SUS pelas entidades de saúde e o cumprimento das regras para concessão de bolsas do ProUni para as entidades de ensino superior.<sup>42</sup>

No debate que se instalou após a apresentação dessa proposta, dois pontos destacaram-se, polarizando posições e gerando polêmicas. Eles dizem respeito à definição do público-alvo da política de assistência social e a instituição de pareceres técnicos de ministérios setoriais como parte integrante dos processos de pedido de concessão do Cebas.

Quanto à definição do público-alvo a ser beneficiado pela atuação das entidades detentoras do Cebas, a discordância emergiu de duas diferentes frentes. De um lado, os defensores de uma política assistencial, definida como de acesso universal, consideram o critério de renda familiar, em si, insuficiente para definir o público dessa política. De outro, consideraram ainda o corte de um salário mínimo e meio extremamente baixo. Este último argumento foi também levantado por aqueles que o entenderam como limitador do campo de intervenção das entidades beneficentes.

Quanto à emissão de pareceres técnicos de outros órgãos da administração pública federal, houve várias manifestações acusando a proposta de limitar a autonomia dos conselhos de assistência social, enfraquecendo-os.

O texto alternativo aprovado pelo Cnas propôs mudanças importantes no documento original do governo. A definição de entidades beneficentes de assistência social passaria a ser, na nova proposta, aquelas que prestam serviços gratuitos e continuados “a pessoas sob vulnerabilidade e risco social, sem capacidade para pagar por serviços privados” nas áreas de assistência, saúde e educação. Mantém-se a renda familiar *per capita* de até um salário mínimo e meio para definir a população beneficiária. A nova proposta não prevê a criação de grupo de trabalho específico para estabelecer a padronização contábil. Por outro lado, o texto mantém a consulta do Cnas aos Ministérios da Fazenda, Saúde e Educação, mas com a observação feita pelo conselho de que a tramitação entre os diversos órgãos deve garantir agilidade e funcionalidade às rotinas estabelecidas. Os procedimentos simplificados estender-se-iam a entidades com receita bruta de até R\$ 2,4 milhões, dobrando-se o teto anteriormente proposto pelo governo, beneficiando-as ainda da dispensa de um conjunto amplo de procedimentos no processo de certificação. A reformulação da proposta buscava, de acordo com a manifestação do conselho, o reforço na autonomia do próprio Cnas. Contudo, o texto proposto pelo conselho não parece superar efetivamente os problemas que perpassam o processo decisório do Cebas, associados em larga medida à falta de conceitos operacionais claros, à ausência de maior participação das áreas de educação e saúde no acompanhamento das entidades e à carência da fiscalização tributária. Cabe agora ao governo federal a decisão em torno do tema.

---

42. Ao mesmo tempo, a proposta do governo flexibilizava a exigência de aplicação do percentual anual de 20% em gratuidade para 20% na média dos três anos, além de possibilitar a complementação do percentual que falta, se inferior a 5%, por meio de um depósito no Fundo Nacional de Assistência Social.

## 4.2 A auditoria do TCU

O Cebas e o financiamento indireto das entidades beneficentes de assistência social são, de fato, uma das questões mais candentes no campo da assistência social. No ano de 2006, esse também foi o tema de uma auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU), que buscou analisar os benefícios fiscais concedidos a entidades beneficentes de assistência social, em particular escolas, faculdades, universidades e hospitais, assim como o processo de concessão do Cebas e a atividade de fiscalização dos benefícios daí decorrentes por parte dos órgãos responsáveis. A auditoria foi realizada no Conselho Nacional de Assistência Social (Cnas), na Secretaria da Receita Previdenciária (SRP) e na Secretaria da Receita Federal (SRF), tendo o TCU constatado que existem deficiências por parte do Cnas na concessão e na renovação dos certificados, identificando ainda dificuldades enfrentadas pelo sistema de fiscalizações.<sup>43</sup>

As entidades beneficentes de assistência social têm asseguradas imunidades dos seguintes impostos e contribuições sociais: Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ); Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e contribuição patronal para a Previdência Social.<sup>44</sup> Quanto aos valores dos benefícios concedidos, o TCU estima, para o ano de 2005, que a desobrigação da contribuição patronal representou um total de R\$ 2,4 bilhões a entidades de assistência, educação e saúde. Contudo, como mostra a tabela 6, em que pese o número de entidades da assistência social corresponder a quase 60% do total das entidades detentoras do Cebas, elas representam apenas 13% do valor estimado da imunidade relativa à contribuição patronal. As entidades de educação e saúde, que juntas somam 41% do total das entidades detentoras do Cebas, apropriam-se de 87% do benefício estimado.

TABELA 6

### Imunidade das entidades em relação à contribuição patronal em 2005

(Valor estimado R\$ 1,00)

	Assistência		Educação		Saúde		Total	
Nº de entidades que detêm o Cebas	3.020	58,89%	1.063	20,72%	1.045	20,37%	5.128	100%
Imunidade estimada	320.184.247,81	12,10%	1.129.611.962,91	46,22%	993.820.648,68	40,67%	2.443.616.859	100%

Fonte: Relatório do TCU sobre auditoria TC-013.757/2004-1.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Por sua vez, as estimativas apresentadas pelo TCU quanto à imunidade de impostos, calculada apenas para as entidades de educação e assistência, apontam para o valor de R\$ 1,7 bilhão. Incluindo a área de saúde, estima-se que o valor do conjunto das dispensas de impostos não deve ser menor que o valor da imunidade previdenciária. Dessa forma, pode-se considerar que, em 2005, cerca de R\$ 5 bilhões foram transferidos a entidades de assistência, educação e saúde, na forma de financiamento indireto para o desenvolvimento das atividades beneficentes de assistência social. Esses valores, vale destacar, representam cinco vezes mais do que os recursos disponibilizados pelo Fundo Nacional de Assistência Social para execução de serviços. Como foi visto anteriormente

43. Relatório do TCU sobre auditoria TC-013.757/2004-1.

44. A imunidade dos impostos é prevista no artigo 150 da Constituição Federal. Já o artigo 195 (§ 7º) diz que "são isentas de contribuição para a seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei".

neste capítulo, dos R\$ 12,6 bilhões gastos em 2006 com recursos do Fnas, R\$ 11,6 bilhões foram para pagamento do BPC e do RMV e somente R\$ 1 bilhão foi destinado para os demais serviços.

Baseado em análise de processos de deferimento do Cebas pelo Cnas, o TCU destacou em seu relatório questões que têm estado permanentemente presentes nos debates sobre a concessão do Cebas. O TCU aponta a carência de critérios técnicos e legais que amparem com segurança o processo de deliberação do Cebas pelo Cnas destacando, em especial, a falta de clareza do que podem ser considerados serviços gratuitos.<sup>45</sup> Mas o tribunal indicou ainda, como uma segunda questão relevante, a ausência efetiva do exercício da paridade em grande número das sessões daquele conselho. O registro freqüente de ausências de conselheiros governamentais - em especial dos representantes dos estados e do Ministério da Saúde - “desequilibra a relação de forças nos julgamentos”, tanto mais que os conselheiros da sociedade civil “possuem presença maciça no órgão”. Tal correlação de forças tem levado, quando de deliberações sobre a questão da gratuidade, a decisões em benefício das entidades, “relegando a segundo plano as questões de ordem técnica e legal”. Por fim, no que diz respeito às dificuldades enfrentadas pelo sistema de fiscalizações, o relatório do TCU aponta para a necessidade de ampliação das atividades de fiscalização da SRF no que se refere aos processos administrativos relativos a imunidades de tributos de contribuições sociais sob sua competência. Destaca a necessidade de implantação de um sistema que consolide os dados das diversas fiscalizações, não havendo, naquele momento, registro a respeito dos contribuintes que cometeram irregularidades e as penalidades decorrentes.

#### 4.3 A representação das entidades nos Conselhos de Assistência Social

Como mostra o relatório do TCU, a influência do Cebas no campo da política de assistência social não se limita à questão do financiamento das entidades beneficentes. O fato do Cnas deter o poder de concessão desse certificado - e, assim, influenciar de forma decisiva no acesso das entidades às desonerações fiscais e tributárias - impacta no próprio formato da representação da sociedade civil no conselho, com repercussão em sua atuação como um todo. De fato, entidades de maior porte e detentoras de maiores benefícios no que diz respeito à imunidade passam a ter interesse ampliado em se fazer presentes no conselho. Como consequência, observa-se uma sobre-representação dessas entidades, assim como das organizações e das entidades das áreas de saúde e educação, no seio do Cnas, presença que supera em muito o número de entidades típicas de assistência social, entendidas como aquelas que ofertam os serviços regulados pela Política Nacional de Assistência Social (Pnas).

Tal fato pode ser explicado pelo diferente perfil das entidades beneficentes de assistência social. Como foi visto anteriormente, a chamada *questão da gratuidade* diz respeito quase que exclusivamente às entidades de educação e saúde. Um estudo, realizado pelo IBGE em conjunto com o Ipea, o Gife e a Abong,<sup>46</sup> mostra que o número total de entidades sem fins lucrativos no Brasil é de 275,9 mil. No que se refere às entidades de saúde, educação e assistência social sem fins lucrativos no Brasil, como mostra a tabela 7, os números são, respectivamente, de 3,8 mil, 17,5 mil e 32,2 mil entidades perfazendo um total de 53.531 entidades.

---

45. Este ponto tem sido objeto de inúmeras controvérsias no seio do Cnas, ao longo dos últimos anos, e vem sendo objeto de alguns esforços de regulamentação.

46. *As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. IBGE, 2004.

TABELA 7

**Entidades sem fins lucrativos de assistência social, educação e saúde em 2002**

Área	Nº de entidades	Percentual de entidades	Nº de trabalhadores assalariados	Percentual de trabalhadores assalariados	Média de trabalhadores assalariados por entidade	Salário médio mensal (salário mínimo)
Saúde	3.789	7,1%	351.890	34,3%	92,9	4,2
Educação	17.493	32,7%	446.965	43,6%	25,6	6
Assistência	32.249	60,2%	226.510	22,1%	7,0	2,8
<b>Total</b>	<b>53.531</b>	<b>100%</b>	<b>1.025.365</b>	<b>100%</b>	<b>19,2</b>	<b>-</b>

Fonte: IBGE/Ipea/Abong/Gife – as Fundações Privadas e as Associações sem Fins Lucrativos no Brasil; IBGE, 2004.  
Elaboração: Disoc/Ipea.

A predominância das desonerações e dos benefícios fiscais e tributários em favor das entidades de educação e saúde pode ser explicada pelos dados apresentados na tabela anterior. De fato, aquelas áreas não apenas concentram um número significativamente maior de trabalhadores assalariados, como também pagam salários médios superiores aos pagos pelas entidades de assistência social. Estes fatos explicam a relevância do Cebas para as entidades dessas áreas.

Há ainda outro aspecto a ser ressaltado. Os Conselhos de Assistência Social são paritários, compostos de igual número de representantes do governo e da sociedade civil, sendo a representação da sociedade civil dividida entre três segmentos (trabalhadores, usuários e entidades). As composições das bancadas por segmento da sociedade civil nesses conselhos mostra, entretanto, que há dificuldades em distinguir o segmento dos usuários do segmento das entidades, assim como em discernir quais entidades podem ser consideradas de *assistência social*, num contexto em que as entidades de saúde e educação também são identificadas como *entidades beneficentes de assistência social*.<sup>47</sup>

De fato, a falta de distinção entre entidades que excetam a política de assistência social em suas duas vertentes – a proteção social básica e a especial e as chamadas entidades beneficentes de assistência social, incluindo organizações da área de saúde e educação – representa um obstáculo importante para a consolidação das instâncias participativas de deliberação da política da assistência social, assim como de sua atuação no efetivo debate, no controle social e na fiscalização diante dos serviços, dos benefícios e dos programas assistenciais.

#### 4.4 A atuação das entidades de assistência social

O debate sobre o Cebas instiga a melhor conhecer as entidades de assistência social, cuja participação na política é assegurada não apenas pela Loas, mas pelo próprio texto constitucional. Cabe lembrar, como tem sido destacado em edições anteriores deste boletim, que não existem ainda informações abrangentes sobre a participação dessas entidades na oferta de serviços socioassistenciais. Contudo, não há dúvidas de que esta participação é relevante. Em muitos campos e municípios são essas entidades as responsáveis por grande parte dos serviços ofertados. Nesse sentido, o apoio via Cebas é relevante não apenas para as entidades, mas também para o desenvolvimento da política da assistência social no país.

47. A Portaria nº 191 de 2005 do Cnas avança na distinção entre entidades de assistência social e entidades beneficentes de assistência social. Sobre o tema ver *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* nº 12.

Contudo, em que pese a ausência de informações amplas a respeito do papel dessas entidades na oferta de serviços socioassistenciais, pesquisa realizada pelo IBGE em conjunto com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), entre novembro de 2005 e abril de 2006, permite, pela primeira vez, a possibilidade de ampliarem-se os conhecimentos sobre os campos de atividades desenvolvidas por essas entidades. Em 2005, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) saiu com um suplemento dedicado ao conhecimento da estrutura atual dos municípios no campo da assistência social. Os instrumentos de coleta de dados utilizados (o Questionário Básico e o Suplemento de Assistência Social) foram aplicados junto às prefeituras, que se constituíram em informantes primários da pesquisa.<sup>48</sup> A aplicação do suplemento levantou uma série de informações sobre serviços prestados pelas próprias prefeituras ou por instituições que com elas mantêm convênios.<sup>49</sup>

Segundo os dados do suplemento, praticamente todos os municípios brasileiros (96,3%) informaram oferecer serviços nessa área. A pesquisa realizada identificou os serviços ofertados diretamente pelas prefeituras, assim como aqueles executados por entidades privadas que detinham convênio com as prefeituras. Os tipos de serviços oferecidos foram classificados, por ordem de maior para menor oferta, no quadro a seguir.

QUADRO 1

**Tipos de serviços de assistência social oferecidos nos municípios\***

Tipo de serviço	Porcentagem de prefeituras que declararam haver este tipo de serviço nos municípios
Atendimento sociofamiliar	82,7%
Assistência material e/ou em espécie	79,9%
Atendimento domiciliar	74,9%
Atendimento socioeducativo	70,0%
Atividades recreativas, lúdicas e culturais	68,3%
Defesa de direitos	66,2%
Atendimento psicossocial	60,4%
Atividades relacionadas a trabalho e renda	58,3%
Atividades sociocomunitárias	50,1%
Execução de medidas socioeducativas	43,3%
Habilitação e reabilitação	35,1%
Abrigamento	21,9%
Abordagem de rua	20,7%

Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais: Perfil dos municípios brasileiros – assistência social, 2005. IBGE, 2006.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: \* Na publicação do IBGE é possível obter a descrição dos serviços oferecidos.

Tais serviços podem ser ofertados por diferentes modalidades de atendimento que variam de acordo com a legislação e a própria estrutura da assistência social montada em cada município. As modalidades de atendimento encontradas para serviço que ofertavam acolhimento foram as seguintes: plantão social ou familiar, asilo, abrigo, casa-lar, albergue, casa de acolhida (ou de passagem), moradia provisória, família acolhedora, república. As modalidades encontradas de atendimento a pessoas com demandas específicas também são bastante diferenciadas: centros de atendimento à criança e ao adolescente, centros de atendimento às famílias, centros de atendimento à pessoa com deficiência, centros de geração de trabalho e renda/profissionalizante,

48. Em todo o país, somente o município de Formosa do Oeste (Estado do Paraná) não foi investigado.

49. Dentre os temas investigados, merecem também destaque as políticas de recursos humanos, a gestão dos recursos financeiros por meio de sistemas de co-financiamento e o controle social das políticas efetuado pelos conselhos paritários.

centros de atendimento aos adolescentes em conflito com a lei, centro de juventude, centro de convivência, centro de múltiplo uso e o centro-dia.

Apesar de identificar quando a execução das modalidades de atendimento é realizada pela prefeitura e quando o é por entidades conveniadas, os dados da pesquisa Munic 2005 não permitem avaliar a participação das entidades privadas sem fins lucrativos na política de assistência social. Isso porque os dados referentes a convênios mantidos pela prefeitura não dizem respeito somente a entidades privadas, mas também a outros órgãos públicos, sem que se faça distinção entre eles. Paralelamente, a pesquisa não investigou a oferta de serviços executada por entidades beneficentes que não mantêm convênios com as prefeituras. Neste caso estão, possivelmente, parte não desprezível das entidades beneficiadas com desonerações fiscais e tributárias. Esses são levantamentos que ainda deverão ser realizados, de modo que permita a elaboração de um quadro mais nítido da presença destas entidades no atendimento à população beneficiária da assistência social, assim como do impacto e da eficácia dos benefícios diretos e indiretos ofertados pelo Estado em nome dessa política.

De qualquer forma, a participação das entidades beneficentes na política de assistência social é uma realidade efetiva na política assistencial, como mostra a pesquisa Munic 2005: em nenhuma das modalidades de serviços pesquisadas a prefeitura é responsável exclusiva pela execução das ações. A participação das entidades conta com mecanismos públicos de apoio, e esses não se reduzem aos convênios, responsáveis pelo repasse de recursos financeiros e de outros recursos como material, equipamentos, instalações ou serviços. O Cebas, assim como os benefícios tributários e fiscais que lhe são associados, opera como relevante instrumento no sentido de fortalecer a atuação dessas organizações e de ampliar a oferta de serviços e sua qualidade à população. Os impactos desses instrumentos devem ser melhor investigados no campo específico da assistência social e também nas demais áreas de políticas sociais que deles se beneficiam.

Cabe ainda lembrar, para concluir, que a delegação ao Cnas da responsabilidade exclusiva de concessão do Cebas não apenas às entidades de assistência social, como também às de educação e saúde, têm importantes conseqüências que precisam ser melhor avaliadas. De um lado, como foi visto, este quadro impacta negativamente as instituições da política nacional de assistência social. De outro lado, mantém uma distância entre os órgãos setoriais responsáveis pela formulação, pelo acompanhamento e pela avaliação das políticas de educação e saúde e dos resultados e dos benefícios ofertados pelas entidades dessas áreas que recebem financiamento indireto por parte do governo federal. Uma nova regulamentação sobre esse tema se faz hoje necessária e permitirá uma melhor integração das entidades beneficentes das áreas sociais com a política pública e com a garantia de acesso da população aos direitos sociais.

## **5 Considerações finais**

Os dados apresentados neste capítulo mostraram que houve um aumento no investimento de recursos para financiamento dos programas sob responsabilidade do MDS e conseqüente expansão no atendimento. Cabe destacar o crescimento tanto do Programa Bolsa Família, reafirmando, sua centralidade para o governo, quanto do BPC, gasto de natureza constitucional e responsável pela parte mais significativa dos gastos do MDS, como têm sido mostrado nas várias edições deste periódico.

A consolidação das demais áreas do MDS, todas voltadas à oferta de serviços, continua na pauta, sendo objeto de debates e iniciativas. De fato, a concretização do Suas e, agora, do Sisan, poderão representar um novo degrau no sistema de proteção social brasileira. Contudo, provavelmente o maior desafio nessa área continua sendo o de amadurecer as políticas e as iniciativas que possam fortalecer a inserção produtiva de parte significativa das famílias beneficiárias dos programas sob responsabilidade do ministério.

Por fim, cabe apontar a centralidade do debate sobre o financiamento dessas políticas, em que se destacam os temas do co-financiamento de estado e municípios, assim como dos mecanismos de financiamento indireto propiciados pelo Cebas. O debate em torno de uma nova regulamentação da concessão desse certificado continua em curso e com a expectativa de que um decreto possa ser publicado, pelo governo, durante o ano de 2007.

## 1 Apresentação

Para sua implementação, o Sistema Único de Saúde (SUS) exige que sejam adotadas estratégias permanentes de mediação entre as três esferas de governo. Essa mediação deve levar em consideração as distintas realidades das regiões geográficas e dos grupos populacionais. O dia-a-dia da política e os interesses particulares, no entanto, podem levar à fragmentação das ações e criar problemas que conduzam o SUS a se afastar de seus princípios fundamentais. Para que os princípios e as prioridades gerais do SUS sejam seguidos pelas três esferas de governo e se estabeleçam estratégias para sua implementação, foram criados instrumentos de participação da sociedade civil e de gestão compartilhada entre os três níveis de governo.

Entre esses instrumentos está a realização de conferências de saúde, que começam no âmbito municipal, passam por discussões estaduais e destas para a realização da conferência nacional. Nessas conferências, realizadas de quatro em quatro anos, são discutidas a implementação do SUS e suas prioridades e reafirmados seus princípios. A partir das conferências de saúde são elaboradas diretrizes para as políticas.

Outros fóruns de discussão, de caráter mais permanente, são o Conselho Nacional e os Conselhos Estaduais e Municipais de Saúde, todos com participação paritária entre os representantes dos usuários e dos outros segmentos (governo, prestadores de serviços e profissionais de saúde). Há, também, a Comissão Intergestores Tripartite (CIT), no âmbito federal, com participação de representantes do Ministério da Saúde e dos Conselhos de Secretários Estaduais (Conass) e Municipais de Saúde (Conasems). Da mesma maneira, existem as Comissões Intergestores Bipartite (CIBs), no âmbito de cada estado (com representação dos governos estadual e municipal). Elas funcionam na qualidade de instâncias técnico-políticas de pactuação.

As diretrizes das conferências, aliadas às orientações estratégicas de cada governo, em geral expressas nos seus planos plurianuais, servem de base para a elaboração dos planos de saúde. O Plano Nacional de Saúde (PNS) é um dos instrumentos de gestão do SUS. No plano são explicitadas as estratégias, as prioridades e as metas de governo para a área de saúde. Em sua formulação mais recente, considerou-se, como base, os desafios e as orientações estratégicas descritas no Plano Plurianual 2004-2007, as diretrizes da XII Conferência Nacional de Saúde e as metas nacionais e regionais de saúde (algumas delas explicitadas nos PPAs estaduais). Ademais, o PNS serve de base para a elaboração das propostas orçamentárias anuais na área de saúde.

Para alavancar o processo de descentralização, entre outros instrumentos, o Ministério da Saúde faz uso de portarias que organizam as transferências federais. Estas, em muitos casos, atuam como incentivo ao desenvolvimento de políticas e programas considerados estratégicos pelo gestor federal. Foi por meio de incentivos, por

exemplo, que foram implementados Programas como os de Agentes Comunitários de Saúde e a estratégia do Saúde da Família. Nada obstante, esse modo de conduzir a descentralização foi muitas vezes contestado por incorporar, em diversos momentos, uma dose de *tutela* federal sobre o processo.

A pactuação sobre a distribuição das responsabilidades e o estabelecimento mais consensual de prioridades e metas têm sido o instrumento que os gestores das três esferas de governo encontraram para implementar uma política mais flexível, que, muitas vezes, enfrenta o desafio de se acomodar aos interesses diferenciados de cada ente federativo sem que os princípios doutrinários do SUS sejam perdidos. Os pactos, dessa forma, levam a acordos que buscam a consolidação do SUS e de seus princípios, em uma flexibilidade organizacional e operacional maior. Pactuação e contratualização são duas palavras-chave usadas com muita insistência no contexto atual das políticas de gestão do SUS. No fundo, o que o gestor federal pretende com essas duas linhas é uma coisa só: promover um esforço contínuo para definir e avaliar ações prioritárias a serem realizadas pelo SUS nas três esferas da Federação. Com o amadurecimento dessa lógica de gestão do sistema, pode-se prever que os repasses financeiros aos distintos agentes do SUS fiquem cada vez mais condicionados ao alcance de metas e indicadores. Contudo, na fase atual ainda não estão sendo aplicadas tais condicionalidades, que implicariam pôr em prática determinadas sanções, ou seja, penalidades em relação ao montante e à sistemática dos repasses federais.

Nessa edição de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* serão abordadas algumas ações nesse campo mais estratégico implementadas em 2006. Na primeira parte são apresentados os fatos mais relevantes de 2006. São abordadas medidas de políticas que têm diferentes dimensões, algumas mais estratégicas (Pacto pela Saúde, PlanejaSUS e ProgeSUS), outras mais conjunturais e relacionadas a aspectos operacionais (alteração do valor do Piso da Atenção Básica – PAB). Ainda nos fatos relevantes, será analisado o impacto que a alteração na forma de cálculo do PIB pode ter sobre os valores relativos à Emenda Constitucional nº 29. Na segunda parte, faz-se menção aos blocos de financiamento previstos no Pacto de Gestão para, em seguida, apresentar a execução física e orçamentária do Ministério da Saúde. A terceira parte traz como tema em destaque a relação de produção de serviços no SUS entre entidades de natureza pública e privada.

## 2 Fatos relevantes

Ao longo de 2006, alguns fatos relativos ao financiamento, gestão e planejamento da política nacional de saúde merecem destaque: *i*) a publicação do Pacto pela Saúde; *ii*) a criação do Sistema de Planejamento do SUS (PlanejaSUS); *iii*) a instituição do Programa de Qualificação e Estruturação da Gestão do Trabalho e da Educação no SUS (ProgeSUS); *iii*) o aumento do valor do Piso da Atenção Básica, importante instrumento de financiamento desse nível de atenção; e *iv*) as alterações na forma de cálculo do PIB e o seu potencial impacto sobre a vinculação de recursos para a saúde.

O Pacto pela Saúde é resultado de uma discussão que teve início em agosto de 2004, quando o Ministério da Saúde organizou uma oficina denominada *Agenda do Pacto de Gestão*. O objetivo dessa oficina era iniciar discussões de revisão do processo normativo do SUS, buscando estabelecer diretrizes e metodologias para propostas de pactuação entre os gestores dos três níveis de governo. O processo contou com a

participação do Ministério da Saúde e dos Conselhos Estaduais e Municipais de Secretários de Saúde (Conass e Conasems). O primeiro produto desse esforço foi publicado em 22 de fevereiro de 2006 – Portaria GM/MS nº 399. Em abril desse mesmo ano foram publicadas as diretrizes operacionais dos Pactos pela Vida e de Gestão (respectivamente, Portarias GM/MS nº 698 e nº 699). Nesse processo são reafirmados os princípios do SUS e a necessidade de consolidar os processos de regionalização e planejamento desse sistema.

O Pacto pela Saúde surge, assim, da compreensão dos gestores federal, estaduais e municipais da importância de avançar na pactuação de objetivos e metas no campo sanitário, da necessidade de defender o SUS e organizar a transferência de recursos federais. Assim, o Pacto pela Saúde é composto de três dimensões: o Pacto pela Vida, o Pacto em Defesa do SUS e o Pacto de Gestão.

O Pacto pela Vida centra-se na definição de objetivos e metas comuns no campo sanitário, tendo por prioridades: a saúde do idoso; o controle do câncer de colo de útero e de mama; a redução da mortalidade infantil e materna; o fortalecimento da capacidade de resposta às doenças emergentes e endemias, com ênfase na dengue, hanseníase, tuberculose, malária e influenza; a promoção da saúde; e, finalmente, o fortalecimento da atenção primária. O pacto prevê a revisão de suas metas e objetivos ao final de cada trimestre do ano subsequente.

No caso Pacto em Defesa do SUS, o objetivo é consolidar a política pública de saúde brasileira como uma política de Estado e que teria no financiamento público da saúde um dos seus pilares. A estratégia preconizada para tanto é a mobilização social, buscando mostrar a saúde como direito de cidadania e o SUS como garantidor desse direito. Como o financiamento público é fator primordial, a mobilização se direcionaria para o alcance, em curto prazo, da regulamentação da Emenda Constitucional nº 29. Além disso, há a idéia de se aprovar um orçamento SUS composto pelo orçamento das três esferas de governo.

O Pacto de Gestão do SUS envolve o estabelecimento de diretrizes para a gestão do sistema nos aspectos de descentralização, regionalização, financiamento, planejamento, programação pactuada e integrada, regulação, participação social e gestão do trabalho e da educação na saúde. Entre outros objetivos, o Pacto de Gestão busca organizar as transferências federais para estados e municípios em blocos de financiamento. Como essa questão se relaciona diretamente com a execução dos programas e das políticas do Ministério da Saúde, a análise dessa parte do pacto será objeto da próxima seção deste texto.

No entanto, em decorrência do Plano Nacional de Saúde, aprovado em dezembro de 2004, e do Pacto pela Saúde, foi constituído o Sistema de Planejamento do SUS (PlanejaSUS). Em princípio, esse sistema é responsável por articular e integrar a atuação das áreas de planejamento das três esferas de gestão do SUS. Para isso foi montado um comitê de operacionalização composto de representantes das três esferas. A operacionalização desse sistema se daria por meio da realização de oficinas macrorregionais a fim de atingir seus objetivos específicos, tais como propor metodologias e modelos de instrumentos básicos do processo de planejamento. Atualmente, ainda está em discussão a elaboração do PPA 2008-2011,

o qual busca considerar sua articulação com aquilo que foi estabelecido no Pacto pela Saúde e no Plano Nacional de Saúde.

No mesmo período em que se publica o Pacto pela Saúde e se inicia a implementação do PlanejaSUS, o Ministério da Saúde (MS) dá continuidade ao seu papel de formulador de políticas orientadoras da gestão. Entre suas atuações nesse campo, encontra-se o fomento e o apoio a iniciativas de gestão, formação, qualificação e regulação do trabalho no âmbito do SUS. Existem no país em torno de 2 milhões e 600 mil empregos de saúde, sendo 1 milhão e 500 mil públicos e 1 milhão e 100 mil privados (muitos destes atuando em instituições contratadas ou conveniadas pelo SUS). A força de trabalho na área de saúde está assim dividida: 66% na esfera municipal, 24% na esfera estadual e 10% na esfera federal.

Com a finalidade de incentivar as ações nessa área, foi instituído, em setembro de 2006, o Programa de Qualificação e Estruturação da Gestão do Trabalho e da Educação no SUS (ProgeSUS). Este permite ao MS colaborar técnica e financeiramente com a execução de projetos voltados ao fortalecimento dos setores de gestão do trabalho e da educação em saúde das secretarias de saúde dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. O ProgeSUS é dividido em quatro componentes: financiamento para a modernização de setores de recursos humanos por meio da aquisição de mobiliário e equipamentos de informática; disponibilização de sistema de informação gerencial para o setor; capacitação de equipes de recursos humanos; e participação no Sistema Nacional de Informações de Recursos Humanos do Sistema Único de Saúde (InforSUS).

O componente de financiamento constante no projeto será disponibilizado em quatro etapas. A etapa I inclui as secretarias de saúde das capitais e as secretarias de saúde dos estados e do Distrito Federal. As etapas seguintes serão realizadas nos municípios de acordo com o número de postos de trabalho públicos em saúde: a etapa II nos municípios com mais de mil postos de trabalho; a etapa III nos municípios entre 500 e mil postos; e a etapa IV nos municípios com menos de 500 postos. A cada etapa será publicado, pela Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde (Segets), um edital convocando as secretarias de saúde à apresentação de projetos voltados ao fortalecimento de seus setores de gestão do trabalho e da educação. Atualmente, 42 secretarias de saúde aderiram à etapa I, 82 à etapa II e 150 à etapa III.

Como fato importante, embora mais relacionado ao dia-a-dia da política, em agosto de 2006, o Ministério da Saúde aumentou o valor fixo do Piso da Atenção Básica de R\$ 13 para R\$ 15 por habitante/ano, o que correspondeu a um aumento em 15% no valor do Piso, ou ainda 14% em termos de recursos orçamentários, (de R\$ 205 milhões para R\$ 234 milhões). Como o PAB-Fixo é repassado para os municípios aplicarem nas ações de atenção básica, tais como manutenção de postos de saúde, contratação de profissionais de saúde e compra de equipamentos e insumos, esse aumento significa uma maior responsabilidade dos municípios na melhora da qualidade dos serviços de atenção básica do SUS.

Outro fato relevante, com impacto potencial nos recursos vinculados para a área da saúde, foi as mudanças metodológicas promovidas na apuração do PIB. A divulgação de nova metodologia para o cálculo do PIB pelo Instituto Brasileiro de Geografia e

Estatística (IBGE) redesenhou a trajetória de crescimento da economia brasileira nos últimos anos, exigindo atualizações em indicadores de diversas áreas, incluindo questões relativas ao financiamento da saúde. A tabela 1 atualiza os cálculos dos gastos com ações e serviços públicos de saúde em percentuais do PIB, comparando os dados apurados pelo Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (Siops) com o novo PIB divulgado pelo IBGE. Como a nova trajetória do PIB apresenta um crescimento mais significativo no período, o desempenho dos gastos em saúde mostra-se mais frágil. Antes, a parcela do PIB alcançada era de 3,69% no ano de 2004, e o crescimento acumulado no período, para as três esferas de governo, superava os 19%. Agora, percebe-se que o esforço de alocação de recursos nessa área foi menor em comparação ao desempenho do PIB. Em 2004, as despesas com ações e serviços públicos de saúde alcançaram apenas 3,35% do PIB, e o crescimento do período também se mostra mais lento – 16%. Os dados para 2005, divulgados já sob a nova metodologia do PIB, mostram uma importante recuperação nos gastos da União – que retornam ao patamar de 2000 e 2001 – além da manutenção da trajetória de crescimento dos recursos municipais aplicados no setor. A parcela alcançada em 2005 – 3,47% do PIB recalculado – ainda é menor, entretanto, da estimada para o ano de 2004, diante do antigo PIB – 3,69%.

TABELA 1

**Despesas com ações e serviços públicos de saúde por nível de governo, em percentual do PIB (2000-2005)**

(Recalculado com os novos dados do PIB)

	Em % do PIB						Índice 2000 = 100					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2000	2001	2002	2003	2004	2005
União	1,73	1,73	1,67	1,60	1,68	1,73	100	100	97	92	97	100
Estados	0,54	0,64	0,73	0,72	0,83	0,80	100	119	135	133	154	148
Municípios	0,63	0,71	0,81	0,80	0,84	0,94	100	113	129	127	133	149
<b>Total</b>	<b>2,90</b>	<b>3,08</b>	<b>3,21</b>	<b>3,12</b>	<b>3,35</b>	<b>3,47</b>	<b>100</b>	<b>106</b>	<b>111</b>	<b>108</b>	<b>116</b>	<b>120</b>

Fonte: Siops.

Claro está que a situação concreta do setor saúde não *melhora* ou *piora* pela simples mudança de cálculos. Mas o que os novos dados permitem afirmar é que, se a trajetória do PIB foi mais favorável do que se pensava, então teria sido possível também um esforço maior de alocação de recursos para o setor saúde no período apresentado. Ou seja, no que refere ao volume de financiamento, a construção do SUS poderia ter sido mais rápida do que efetivamente foi.

### 3 Acompanhamento da política e dos programas

#### 3.1 Mudanças recentes no financiamento federal do SUS

Mudanças recentes no processo de financiamento compartilhado do SUS tiveram como pano de fundo o novo Pacto pela Saúde, sendo o Pacto de Gestão aquele no qual essas alterações estão consolidadas.

Com os novos parâmetros, as transferências federais, que antes eram feitas para ações e programas específicos, ficaram ordenadas em cinco grandes blocos: atenção básica, atenção de média e alta complexidade, vigilância à saúde, assistência farmacêutica e gestão. À primeira vista, foi feito apenas um *rearranjo* dos diferentes tipos de transferências, mas, na verdade, houve também uma maior flexibilização no uso, na

medida em que, com exceção do bloco de assistência farmacêutica, poderá haver transferência de recursos de uma atividade para outra, no mesmo bloco. Essa faculdade, sem dúvida alguma, confere mais autonomia ao gestor local. Ademais, reduziram-se os incentivos que constavam do Fundo de Ações Estratégicas e Compensação (Faec). Esse fundo volta, de certa forma, à sua concepção original de financiar, basicamente, procedimentos regulados pela Central Nacional de Regulação de Alta Complexidade, transplantes e ações emergenciais.

BOX 1

A criação do SUS, ao mesmo tempo em que unificou as ações de saúde no âmbito federal, também incluiu a descentralização como uma das diretrizes básicas do novo sistema. O processo de descentralização dos recursos federais e o advento da Emenda Constitucional nº 29 fez com que a hegemonia federal no financiamento fosse sendo substituída por uma participação cada vez maior de estados e municípios. Atualmente, a participação federal ainda continua sendo importante, mas é bem menor que há seis anos. Segundo dados do Sistema de Orçamentos Públicos em Saúde (Siops), hoje cerca de 50% dos recursos do SUS são originários do Ministério da Saúde e outros 50% de estados e municípios. Em 2000, o Ministério da Saúde respondia por 60% do total.

Essa característica do SUS, gestão descentralizada para estados e municípios e com boa parte dos recursos que lhes são destinados sendo arrecadados pelo governo federal, fez com que a questão dos mecanismos de repasse e critérios de transferência de recursos do governo federal para estados e municípios se tornasse relevante motivo de preocupação dos gestores públicos do setor. A questão dos mecanismos de repasse já está mais consolidada, por meio dos repasses fundo a fundo, desde 1997. Os critérios de transferência, que estabelecem os parâmetros para a definição dos volumes de recursos a serem transferidos, contudo, ainda são motivo de muitas discussões. As Leis Orgânicas da Saúde (Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e a Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990) e as várias normas operacionais (NOB nº 01/1993, NOB nº 01/1996), direta ou indiretamente, tentaram regulamentar essa questão

Com o avançar do tempo observou-se que, apesar desses textos legais terem tentado estabelecer critérios para transferência de recursos, não havia uma orientação estratégica clara. Não ficava explícito, por exemplo, se o objetivo a ser perseguido nas transferências para estados e municípios era aumentar a equidade alocativa, a eficiência no uso dos recursos, ou apenas garantir maior controle do nível federal sobre os recursos transferidos. Além disso, criou-se um número excessivo de critérios ou formas de repasses (mais de cem) consubstanciados em incontáveis portarias de regulamentação, as quais transformaram o acompanhamento das transferências em um difícil exercício de hermenêutica.

Contudo, apesar de todos esses problemas, é importante destacar o papel das transferências, principalmente das feitas para atenção básica, como indutoras da política de reorientação do modelo assistencial. Os repasses regulares e automáticos do PAB-Fixo deram condições para que os municípios brasileiros efetivamente se responsabilizassem pela atenção básica. Os incentivos para adesão aos Programas de Agentes Comunitários de Saúde, Saúde da Família e Farmácia Básica, por seu turno, reforçaram e qualificaram a atenção básica.

### 3.1.1 Atenção básica

O Pacto de Gestão organiza melhor as transferências a serem realizadas para o bloco da atenção básica,<sup>1</sup> que continua constituído por dois componentes: *i*) Componente Piso da Atenção Básica (PAB) Fixo; e *ii*) Componente Piso da Atenção Básica (PAB) Variável. O Componente Fixo (PAB-Fixo) refere-se aos recursos, com base na

1. A Portaria nº 648, de 28 de março de 2006, aprovou a Política Nacional de Atenção Básica. A Portaria nº 540, da mesma data, definiu novos valores de repasse, de acordo com a nova política.

população, transferidos mensalmente para o custeio de ações de atenção básica de saúde, de forma regular e automática, do Fundo Nacional de Saúde (FNS) aos Fundos de Saúde do Distrito Federal e dos municípios. A novidade, nesse caso, é que, para diminuir a multiplicidade de formas de transferências, os municípios que já recebem incentivos por equipe de projetos similares ao PSF<sup>2</sup> e o incentivo de descentralização de Unidades de Saúde da Fundação Nacional de Saúde (Funasa) terão esses valores incorporados ao seu PAB-Fixo.

No tocante à parte variável do PAB, mais especificamente às estratégias do PACS/PSF, os valores das transferências do Ministério da Saúde para os municípios e para o Distrito Federal estão condicionados pelo número de equipes e agentes, em certos limites, além de critérios socioeconômicos, epidemiológicos e demográficos.

O financiamento das Equipes de Saúde da Família (ESF) e de Saúde Bucal (ESB) será feito por duas modalidades que receberão incentivos mensais com valores diferenciados, maior para o caso da modalidade 1.<sup>3</sup> A modalidade 1 será aplicada à ESF que: *i*) estiverem em municípios com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) igual ou inferior a 0,7 e população de até 50 mil nos estados da Amazônia Legal<sup>4</sup> e de até 30 mil nos demais estados; *ii*) tiverem sido implantadas em municípios que integram o Programa de Interiorização do Trabalho em Saúde (Pits), desde que enquadradas no critério anterior; e *iii*) estiverem implantadas em municípios não incluídos nos critérios anteriores, mas que atendam a população remanescente de quilombos ou residente em assentamento de reforma agrária com no mínimo setenta pessoas. A modalidade 2 refere-se às ESF implantadas em outros locais do território nacional que não se enquadrem nos critérios da modalidade 1. No caso da ESB, as duas modalidades estabelecidas para seu financiamento estão relacionadas à composição da equipe. Na modalidade 1, a equipe é composta, no mínimo, por um cirurgião-dentista e um auxiliar de consultório dentário. Na modalidade 2, a equipe mínima é formada por um cirurgião-dentista, um auxiliar de consultório dentário e um técnico de higiene dental.

### 3.1.2 Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar

Os repasses para a atenção de média e alta complexidade estão organizados em dois componentes: *i*) Limite Financeiro da Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar (MAC); e *ii*) Fundo de Ações Estratégicas e Compensação (Faec).

A mudança induzida pelo pacto é uma redução dos recursos incluídos no Faec. Parte dos recursos será incorporada ao Limite Financeiro de Média e Alta Complexidade

---

2. Esses incentivos referem-se às Portarias nº 1.348/GM, de 18 de novembro de 1999, e nº 1.502/GM, de 22 de agosto de 2002, que definia o repasse de recursos para apoio à manutenção de Equipes de Saúde da Família, similares ao modelo preconizado pelo Ministério da Saúde.

3. O valor do incentivo financeiro para a ESF na modalidade 1 está em R\$ 8.100,00 ao mês, por equipe, e de R\$ 5.400,00 ao mês, por equipe na modalidade 2. Além dessa participação no custeio, o MS transfere um valor de R\$ 20.000,00, em duas parcelas, uma quando uma equipe é implantada, para investimento nas Unidades Básicas, e outra para a realização do Curso Introdutório (Portaria nº 650, de 28 de março de 2006). Com relação à Equipe de Saúde Bucal, o valor da modalidade 1 foi estabelecido em R\$ 1.700,00 a cada mês, por equipe; e R\$ 2.200 para as ESB modalidade 2. Há, ainda, um incentivo de 50% sobre os valores transferidos para as equipes que atuam nos municípios ou que atendam populações caracterizadas como alvo da modalidade 1 de financiamento do PSF (IDH mais baixo, área de implantação do PITS, população quilombola ou residente em assentamentos). Por fim, são também transferidos R\$ 7.000,00 em parcela única por equipe implantada para investimento na Unidade Básica e para o Curso Introdutório (Portaria nº 650, de 29 de março de 2006).

4. Os Estados que compõem a Amazônia Legal são: Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, além de parte dos Estados de Mato Grosso, Tocantins e Maranhão.

(MAC) de cada estado, município e do Distrito Federal, de acordo com a pactuação entre os gestores. O Faec deverá ficar restrito às seguintes situações: procedimentos regulados pela Central Nacional de Regulação de Alta Complexidade (CNRAC); transplantes e procedimentos vinculados; ações estratégicas emergenciais, de caráter temporário e implementadas com prazo pré-definido; e, para os procedimentos que não estejam na tabela vigente ou para os quais ainda não se tenha parâmetro para definição do gasto, há previsão de cobertura de aproximadamente seis meses, até que uma série histórica seja formada e que eles possam ser incorporados ao limite financeiro do MAC.

Os recursos atualmente no Faec que não se destinem aos procedimentos incluídos nas situações supracitadas deverão, conforme ato normativo específico pactuado na Comissão Intergestores Tripartite (CIT), ser incorporados ao Limite Financeiro de Média e Alta Complexidade dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Os recursos da MAC dos estados, do Distrito Federal e dos municípios serão transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) aos fundos de saúde subnacionais, em conformidade com ato normativo específico, com base na Programação Pactuada e Integrada da Assistência (PPI). Esses recursos destinam-se ao financiamento de procedimentos e incentivos permanentes no campo da atenção MAC.<sup>5</sup>

### 3.1.3 Assistência farmacêutica

O modelo de financiamento do abastecimento de medicamentos está definido a partir da Política Nacional de Medicamentos de 1998. Por essa política, o financiamento dos medicamentos é feito em três grupos: *i)* para os utilizados na atenção básica está prevista a participação das três esferas de governo, sendo os procedimentos de programação e aquisição descentralizados para os estados e/ou municípios; *ii)* aqueles considerados estratégicos, no escopo das ações programáticas do Ministério da Saúde, são programados, adquiridos e distribuídos de forma centralizada pelo Ministério da Saúde; e *iii)* os de dispensação em caráter excepcional serão programados, adquiridos e distribuídos pelos estados, embora sejam financiados pelos níveis federal e estadual.

O Pacto pela Saúde manteve essa organização do financiamento da assistência farmacêutica. No entanto, o Componente Básico passou a agregar os recursos destinados à aquisição de medicamentos e insumos de assistência farmacêutica no âmbito da atenção básica em saúde e aqueles relacionados a agravos e programas específicos, inseridos na rede de cuidados da atenção básica, como a hipertensão e o diabetes. Este subdivide-se em uma parte fixa e outra variável, com base nos seguintes critérios: *i)* Parte Financeira Fixa: valor com base *per capita* para ações de assistência farmacêutica para a atenção básica; e *ii)* Parte Financeira Variável: valor com base *per capita* para ações de assistência farmacêutica dos Programas de Hipertensão e Diabetes; Asma e Rinite; Saúde Mental; Saúde da Mulher; Alimentação e Nutrição; e Combate ao Tabagismo.

---

5. São considerados *incentivos permanentes da MAC* os recursos atualmente designados aos: *i)* Centros de Especialidades Odontológicas (CEO); *ii)* Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (Samu); *iii)* Centro de Referência em Medicina do Trabalho; *iv)* Adesão a contratualização dos Hospitais de Ensino, dos Hospitais de Pequeno Porte e dos Hospitais Filantrópicos; *v)* Incentivo de Integração do SUS (INTEGRASUS); *vi)* Fator de Incentivo ao Desenvolvimento do Ensino e Pesquisa Universitária em Saúde (Fideps); *vii)* Programa de Incentivo de Assistência à População Indígena (IAPI); e *viii)* outros que venham a ser instituídos por meio de ato normativo para fins de custeio de ações de média e alta complexidade e que não sejam financiadas por procedimento.

O Componente Estratégico compreende o financiamento e o fornecimento de medicamentos, produtos e insumos para os programas estratégicos que são de responsabilidade do Ministério da Saúde, a saber: *i)* controle de endemias: tuberculose, hanseníase, malária, leishmaniose, Chagas e outras doenças endêmicas de abrangência nacional ou regional; *ii)* anti-retrovirais para o Programa de DST/Aids; *iii)* Programa Nacional de Sangue e Hemoderivados; e *iv)* imunobiológicos.

O Componente Medicamentos de Dispensação Excepcional (Portaria nº 2.577, de 27 de outubro de 2006) consiste no financiamento para aquisição e distribuição de medicamentos para o tratamento de patologias que compõem o Grupo 36 – Medicamentos da Tabela Descritiva do SIA/SUS.<sup>6</sup> A responsabilidade pelo financiamento desses medicamentos é do MS e dos estados, conforme a pactuação estabelecida na CIT. A dispensação é responsabilidade do Estado. Nesse componente, o Ministério da Saúde repassará aos estados, mensalmente, valores financeiros apurados em encontro de contas trimestrais, de acordo com as informações encaminhadas pelos estados com base nas emissões das Autorizações de Procedimentos de Alta Complexidade (Apacs).

### 3.1.4 Vigilância em saúde

Na vigilância em saúde, os recursos também foram organizados em dois componentes: o Componente da Vigilância Epidemiológica e Ambiental em Saúde e o Componente da Vigilância Sanitária em Saúde.

O Componente da Vigilância Epidemiológica e Ambiental em Saúde, que engloba os recursos federais destinados às ações de vigilância, prevenção e controle de doenças, está composto pelo atual Teto Financeiro da Vigilância em Saúde (TFVS) e por incentivos.<sup>7</sup>

No tocante ao Componente de Vigilância Sanitária em Saúde, o Ministério da Saúde assegurará recursos para compor o Teto Financeiro da Vigilância Sanitária (TFVISA) naqueles estados onde o valor *per capita* do Termo de Ajuste e Metas não atingir o teto orçamentário mínimo daquele estado.<sup>8</sup>

### 3.1.5 Gestão do Sistema Único de Saúde

Este bloco congrega as transferências estanques que têm como finalidade apoiar a implementação de ações e serviços que contribuem para a organização e eficiência do

---

6. Medicamentos destinados ao tratamento de agravos inseridos nos seguintes critérios: doença rara ou de baixa prevalência, com indicação de uso de medicamento de alto valor unitário ou que, de uso crônico ou prolongado, seja um tratamento de custo elevado; doença prevalente, com uso de medicamento de alto valor unitário que, em uso crônico ou prolongado, seja um tratamento de custo elevado. Neste último caso, desde que: *i)* haja tratamento previsto para o agravo na atenção básica, ao qual o paciente apresentou intolerância ou refratariedade; e *ii)* o diagnóstico ou o estabelecimento de conduta terapêutica para o agravo estejam inseridos na atenção especializada.

7. Os critérios para o cálculo do Teto Financeiro da Vigilância em Saúde (TFVS) ainda são, no presente momento, os estabelecidos pela Portaria nº 1.172, de 15 de junho de 2004. A referida portaria fixa, também, as competências e responsabilidades da União, Estados, Distrito Federal e municípios na área da vigilância em saúde, inclusive o provimento de insumos básicos para as ações. Na definição da distribuição dos recursos federais alocados ao TFVS, os critérios utilizados levam em consideração a população e a área de cada Unidade da Federação. Os incentivos são os seguintes: Laboratório de Saúde Pública, Atividades de Promoção à Saúde; Registro de Câncer de Base Populacional; Serviço de Verificação de Óbitos; Campanhas de Vacinação; Monitoramento de Resistência a Inseticidas para o *Aedes aegypti*; Contratação de Agentes de Campos; DST/Aids e outros que venham a ser instituídos.

8. Até o presente momento, o repasse de recursos da vigilância sanitária obedece aos critérios estabelecidos na Portaria nº 2.473, de 29 de dezembro de 2003. Por essa portaria, a definição do Teto Financeiro da Vigilância Sanitária de cada Estado e do Distrito Federal é formado por um valor *per capita*, atualmente de R\$ 0,15 ao ano e um valor proporcional à arrecadação das Taxas de Fiscalização da Vigilância Sanitária (TFVS) por fato gerador.

sistema. Seus componentes são os seguintes: *i*) Componente para Qualificação da Gestão do SUS; e *ii*) Componente para a Implantação de Ações Serviços de Saúde. O Componente de Qualificação da Gestão apoiará as seguintes ações: *i*) regulação, controle, avaliação e auditoria; *ii*) planejamento e orçamento; *iii*) programação; *iv*) regionalização; *v*) gestão do trabalho; *vi*) educação em saúde; *vii*) incentivo à participação e do controle social; *viii*) informação e informática em saúde; *ix*) estruturação de serviços e organização das ações de assistência farmacêutica; e *x*) outras que vierem a serem instituídas.

O Componente para a Implantação de Ações e Serviços inclui os recursos atualmente destinados a: *i*) implantação de Centros de Atenção Psicossocial (CAPs); *ii*) qualificação de Centros de Atenção Psicossocial; *iii*) implantação de residências terapêuticas em saúde mental; *iv*) fomento para ações de redução de danos nos CAPs AD; *v*) inclusão social pelo trabalho para pessoas portadoras de transtornos mentais e outros transtornos decorrentes do uso de álcool e outras drogas; *vi*) implantação de Centros de Especialidades Odontológicas (CEO); *vii*) implantação do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (Samu); *viii*) reestruturação dos hospitais-colônias de hanseníase; *ix*) implantação de centros de saúde do trabalhador; *x*) adesão a contratualização pelos hospitais filantrópicos; e *xi*) outros que venham a ser instituídos por meio de ato normativo para fins de implantação de políticas específicas.

### 3.2 Análise da execução dos principais programas do Ministério da Saúde

#### 3.2.1 Execução física

No Plano Plurianual (PPA 2004-2007), o Ministério da Saúde contava, em 2006, com 26 programas que, para efeitos de análise, foram organizados neste capítulo em seis grandes linhas de atuação: atenção básica em saúde, atenção ambulatorial e hospitalar em saúde, assistência farmacêutica, vigilância em saúde, atenção a grupos específicos e gestão em saúde.

O Programa Atenção Básica a Saúde tem como principal estratégia o Saúde da Família, que, conforme discutido em edições anteriores deste periódico, consiste em uma busca de reorientar o modelo de atenção à saúde. Em termos de execução física, em 2006 foram implementadas 2 mil novas Equipes de Saúde da Família (ESF), contratados 11 mil novos agentes comunitários de saúde e implantadas cerca de 2,5 mil Equipes de Saúde Bucal. De acordo com estimativas realizadas pelo Ministério da Saúde, 46% da população brasileira estaria coberta por ESF em 2006, por meio de 26,7 mil equipes, um aumento de cobertura estimada da ordem de 10% em relação a 2003. Nesse mesmo ano, havia 15,1 mil Equipes de Saúde Bucal com cobertura estimada de 39,8% da população.

No PPA, o principal programa associado à Atenção de Média e Alta Complexidade é o *Atenção Ambulatorial e Hospitalar no Sistema Único de Saúde* para o qual estavam alocados 51% dos recursos para *Ações e Serviços Públicos de Saúde* do Ministério da Saúde, totalizando R\$ 19 bilhões, sendo que 92% dos recursos desse programa estavam concentrados em uma única ação denominada *Atenção à Saúde da População nos Municípios Habilitados em Gestão Plena do Sistema e nos Estados Habilitados em Gestão Plena/Avançada*. Além desse programa, existem outros como o *Atenção Especializada*, mais voltado para investimentos; bem como o *Programa*

*Atenção à Saúde da População em Situações de Urgências, Violências e outras Causas Externas*, que busca integrar o atendimento pré-hospitalar à rede hospitalar de urgência e emergência.

A produção de serviços pelo SUS e a sua cobertura populacional costumam ser avaliadas em relação ao número de internações hospitalares e à produção ambulatorial por habitante. Há vários indicadores que podem ser elaborados a partir dos dados coletados mensalmente pelos sistemas do Ministério da Saúde. Referem-se a aspectos tais como média de internação por leito, tipos de problemas de saúde que motivaram o serviço, procedimentos realizados etc. Em 2006, foram realizadas mais de 11 milhões de internações pelo SUS, com uma média nacional de 60,5 por mil habitantes. No entanto, o número de consultas médicas básicas foi da ordem de 256 milhões, com uma média nacional de 1,37 por habitante.

Ainda na atenção a urgências e emergências, houve a implantação de 23 novos Serviços de Atendimento Móvel de Urgência (Samu 192), totalizando 111 unidades em atividade, com cobertura estimada de 91,7 milhões de habitantes em 906 municípios.

No PPA, as ações de assistência farmacêutica estão dispersas em mais de um programa. A maior parte das ações e dos recursos está no *Programa Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos*, que contava com cerca de R\$ 2,5 bilhões, porém há ações relacionadas a medicamentos em outros programas. Por exemplo, no *Programa Vigilância, Prevenção e Atenção em HIV/Aids e outras Doenças Sexualmente Transmissíveis*, estão previstos cerca de R\$ 900 milhões. Nesses programas estão, também, os recursos para o Farmácia Popular do Brasil. Em 2006, foi implantada a segunda fase do Farmácia Popular (Farmácia Popular II) que consiste na venda a preços subsidiados, na rede de farmácias privadas, de medicamentos genéricos para uma série de patologias. As prescrições são encaminhadas ao Ministério da Saúde, que reembolsa parte do preço aos estabelecimentos comerciais. Essa iniciativa pode aumentar o acesso a esses grupos de medicamentos por aquela parte que se disponha a pagar por eles. Conforme analisado nas edições 9, 12 e 13 deste periódico, esse programa vem suscitando muita polêmica no setor, uma vez que pressupõe o co-pagamento pelo usuário, considerado um precedente indesejável, pois poderia justificar a extensão desse mecanismo a unidades assistenciais e outros serviços, alterando a concepção da saúde como “direito do cidadão e dever do Estado”.

Com relação à implantação, foram inauguradas 175 Farmácias Populares, totalizando 253 em funcionamento (Farmácia Popular I). A grande expansão, todavia, aconteceu na parceria com a rede privada (Farmácia Popular II), que já totaliza cerca de 3 mil estabelecimentos cadastrados. Ainda não há dados para se avaliar a ampliação do acesso a medicamentos por meio dessa ação.

Uma análise temporal permite observar que a despesa com os programas de medicamentos no âmbito do Ministério da Saúde cresceu tanto em valores relativos (como percentual do gasto com ações e serviços públicos de saúde), quanto em valores absolutos. No primeiro caso, a participação no gasto total com ações e serviços

públicos de saúde,<sup>9</sup> que era de 4,82%, em 1998, sobe gradualmente até chegar a 7,66%, em 2005.

A alocação de recursos na área de assistência farmacêutica é uma das que mais sofreu alterações nos últimos 11 anos. Os medicamentos para aids tinham participação residual (0,27%) na despesa do ministério com medicamentos em 1995. Em 2005 passaram a comprometer mais de 19% do gasto. A fatia dos medicamentos de dispensação excepcional, por sua vez, passou de 14,87% para 40,35%. Essa variação é devida ao fato de que a assistência farmacêutica geral perdeu espaço para programas específicos (Aids, Excepcionais), não só porque os insumos desses programas são mais caros, mas principalmente porque os grupos de interesse dessas áreas (movimentos sociais, associações de portadores de patologias etc.) exercem pressão permanente (e legítima) na defesa de seus direitos (ver tabela 2).

TABELA 2

**Ministério da Saúde – Distribuição percentual dos dispêndios com medicamentos, segundo os principais programas (1995-2005)**

Medicamentos	1995	2005
DST/Aids	0,27	19,33
Excepcionais	14,87	40,35
Farmácia Básica	–	7,98
Farmácia Popular	–	1,79
Outros	84,86	30,55
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: MS (Subsecretaria de Orçamento e Planejamento). Planilhas elaboradas para o CNS.

No campo da vigilância em saúde, o país continua mantendo suas boas coberturas no campo da vacinação. Por exemplo, 95% das crianças menores de 5 anos foram vacinadas contra poliomielite; mais de 80% dos maiores de 60 anos foram vacinados contra a gripe. Nesse campo, tem-se investido fortemente na ampliação e na consolidação dos sistemas de vigilância de doenças, agravos e fatores de riscos. Uma iniciativa nessa área foi a implementação do Sistema de Vigilância de Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico (Vigitel). Esse foi implementado nas capitais dos 26 estados e no Distrito Federal. Nessa etapa foram levantadas informações sobre fatores de risco, como fumo, excesso de peso, sedentarismo, diabetes, hipertensão, entre outros; e fatores de proteção, como prática de atividades físicas e consumo de frutas e hortaliças. As informações, que foram disponibilizadas no primeiro semestre de 2007, devem auxiliar o planejamento de ações de promoção e prevenção de doenças crônicas não transmissíveis.<sup>10</sup>

A atenção a grupos específicos é feita por meio de vários programas da área de saúde, em seus diversos níveis (básica, média e alta complexidade). Contudo, há ações específicas para gestão da diversidade que buscam qualificar a atenção a esses grupos. Esse é o caso das ações de Saúde da Mulher, Saúde da Criança, Saúde do Trabalhador, Saúde do Idoso, Saúde Mental, Saúde do Jovem, Saúde da Pessoa com

9. Ações e Serviços Públicos de Saúde corresponde ao total de recursos considerados para fins de cumprimento da EC nº 29 pelo MS, ou seja, corresponde ao gasto total do MS, menos os gastos com inativos e pensionistas e encargos com juros e amortização da dívida interna e externa.

10. Para maiores informações, ver: <[http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/relatorio\\_vigitel\\_2006\\_marco\\_2007.pdf](http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/relatorio_vigitel_2006_marco_2007.pdf)>.

Deficiência, Saúde da População Negra, Saúde da População do Campo, Saúde da População do Sistema Penitenciário, que fazem parte do Programa Atenção à Saúde de Populações Estratégicas e em Situações Especiais de Agravo. Por meio dessas ações, as áreas técnicas do Ministério da Saúde vêm buscando capacitar os profissionais de saúde para uma atenção humanizada e mais qualificada a esses grupos. São responsáveis, também, por fazer o monitoramento das condições de saúde dessa população. Nesse campo, entre as estratégias mais utilizadas estão os cursos de capacitação, seminários, campanhas, entre outros.

No campo da gestão, as principais novidades foram o ProgeSUS (gestão do trabalho) e as discussões em torno do pacto, ambos analisados anteriormente.

### 3.2.2 Execução orçamentário-financeira

Em relação ao desempenho do governo federal no esforço de financiamento das ações e dos serviços públicos de saúde, a análise dos gastos do Ministério da Saúde corrobora alguns entendimentos, mas deixa perspectivas interessantes para o exercício de 2007 (ver tabela 3). A nova trajetória de crescimento do PIB exige o recálculo dos pisos de execução da Emenda nº 29, seja em termos de *base fixa* ou de *base móvel*. Nesse sentido, os problemas de ambigüidade na interpretação da emenda mantêm-se: o governo federal cumpriria regamente a EC nº 29, se for considerado o método de cálculo de *base fixa*; mas, se observado o critério de *base móvel*, a Emenda teria sido cumprida apenas no ano de 2002. Sob este último critério, que é o defendido por instituições vinculadas ao movimento sanitário e pelo Tribunal de Contas da União inclusive, o governo federal teria deixado de aplicar em ações e serviços públicos de saúde um total acumulado de R\$ 5,6 bilhões até o ano de 2006.

Todavia, observa-se que a delimitação dos recursos a serem aplicados em ações e serviços públicos de saúde está tornando-se mais clara. Nesse sentido, verificou-se o fim da contabilização de parcela considerável dos recursos do Programa Bolsa Família no âmbito da execução orçamentária-financeira do Ministério da Saúde. Como ressaltado nas edições 10 e 12 deste periódico, tal contabilização permitia aproveitar uma brecha no entendimento da Emenda nº 29, tal como definido desde a LDO de 2002, inflando os gastos com ações e serviços públicos de saúde com os gastos em um programa que, sim, é importantíssimo, mas que, apesar da sua condicionalidade, não deveria ser considerado como uma ação pública de saúde, mas sim como um programa de transferência direta de renda – logo não poderia constar para o cumprimento da EC nº 29.

Os valores envolvidos com essa questão eram elevados: R\$ 800 milhões em 2005, R\$ 2 bilhões em 2006 e para 2007 estavam previstos R\$ 2,1 bilhões. Felizmente, entretanto, esse problema foi solucionado no debate da Lei Orçamentária de 2006 no Congresso Nacional. A plenária da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização ratificou, entre outros pedidos do relator setorial da área temática saúde, a necessidade de transferir a execução integral do Programa Bolsa Família para o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, desonerando o Ministério da Saúde.

Tal decisão, que foi renovada para o orçamento de 2007, aumenta a transparência do acompanhamento da EC nº 29, além de ter, na prática, significado a recuperação de cerca de R\$ 2 bilhões para a execução de ações e serviços públicos de saúde.

Outra notícia é que, em 2007, a dotação inicial de recursos do governo federal para a execução de ações e serviços públicos de saúde supera o patamar mínimo definido pela Emenda nº 29, calculada pelo critério de *base móvel*. Mais uma vez, a discussão do orçamento no Congresso foi positiva para o financiamento da saúde: o projeto de lei apresentado previa R\$ 46,4 bilhões para o Ministério da Saúde, dos quais R\$ 42,4 bilhões alocados para ações e serviços públicos de saúde. A Lei Orçamentária aprovada para 2007 autorizou como dotação inicial R\$ 49,7 bilhões para o ministério, sendo R\$ 45,7 para ações e serviços públicos de saúde. Foram elevados significativamente os recursos previstos para os Programas de Atenção Hospitalar e Ambulatorial, Atenção Básica e Atenção Especializada em Saúde, além de alguns programas de saneamento – que na tabela a seguir integram o item *Outros*.

TABELA 3

**Ministério da Saúde – Execução orçamentário-financeira em ações e serviços públicos de saúde – 2000 a 2006 e estimativa para 2007**

(Em R\$ bilhões correntes)

	Despesas em ações e serv. públicos de saúde (a) <sup>1</sup>	Despesas em ações e serv. públicos de saúde (b) <sup>2</sup>	Base fixa (c) <sup>3</sup>	Base móvel (d) <sup>4</sup>
2000	20,4	20,4	19,3	19,3
2001	22,5	22,5	21,4	22,6
2002	24,9	24,9	23,6	24,9
2003	27,2	26,8	26,8	28,3
2004	32,7	31,9	30,8	32,5
2005	36,5	34,5	35,2	37,3
2006	40,7	40,7	38,9	41,3
2007 <sup>5</sup>	45,7	45,7	42,1	44,1

Fonte: Siafi/Sidor.

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

<sup>2</sup> Além das exclusões previstas na LDO, excluíram-se também nesta coluna as despesas com programas de transferência direta de renda – de acordo com a Resolução nº 322 do Conselho Nacional de Saúde.

<sup>3</sup> Sob o enfoque de "Base Fixa", o percentual de variação do PIB nominal é aplicado sobre o valor mínimo de recursos calculado para o ano anterior.

<sup>4</sup> Sob o enfoque de *base móvel*, o percentual de variação do PIB nominal é aplicado sobre o volume de recursos executado no ano anterior, exceto quando este for inferior ao piso mínimo calculado.

<sup>5</sup> Dados da Execução para 2007 correspondem à dotação Inicial.

Na análise da execução orçamentário-financeira do exercício de 2006, resta ressaltar ainda a melhora no nível de execução do Programa de Assistência Farmacêutica e a baixíssima execução do Programa de Atenção Especializada em Saúde, que é um programa com várias ações de investimento. Em relação a este último, seria muito importante garantir que esse comportamento não se repita, tendo em conta caráter estratégico dos investimentos na rede de atenção à saúde, especificamente na de alta complexidade.

Por fim, um alerta: é necessário chamar a atenção dos atores e dos analistas interessados nas políticas públicas do setor saúde para o nível crescente das despesas acumuladas, como restos a pagar no Ministério da Saúde. Segundo informações apuradas recentemente pelo Siops, a execução orçamentário-financeira do MS em 2005 deixou quase R\$ 4,3 bilhões para que se realizasse o efetivo pagamento em 2006. Deste valor, cerca de R\$ 2,6 bilhões foram pagos, adiando novamente o pagamento de pouco mais de R\$ 1,6 bilhões para o exercício de 2007. O fato que mais chama a atenção, entretanto, é que a execução orçamentário-financeira de 2006 também inscreveu algo em torno de R\$ 4,3 bilhões, como resto a pagar – o que, somado aos R\$ 1,6 bilhões, legado de 2005 ainda não pago – totaliza a considerável soma de R\$ 6 bilhões inscritos como Restos a Pagar para 2007. Esta espécie de “dívida” acumulada

pelo MS junto aos outros agentes do SUS – prefeituras, governos estaduais, fornecedores e outros prestadores de serviços – deve ser enfrentada rapidamente antes que se transforme em uma *bola-de-neve* incontrolável.

TABELA 4

**Execução orçamentária do Ministério da Saúde (2005-2007)**

(Dados corrigidos pelo IPCA médio para dez./2006, exceto dados de 2007 – R\$ milhões correntes)

Programas dos órgãos selecionados	2005				2006				2007	
	Dotação inicial (A)	Autorizado (lei + créditos) (B)	Liquidado (C)	Nível de execução (%) (C/B)	Dotação inicial (E)	Autorizado (lei + créditos) (F)	Liquidado (G)	Nível de execução (%) (G/F)	Projeto de lei (H)	Dotação inicial (I)
Ministério da Saúde	42.238,9	44.727,5	41.818,9	93,5	44.276,2	46.180,6	44.311,1	96,0	46.399,8	49.699,2
Atenção Hospitalar e Ambulatorial em Saúde	17.300,1	18.166,9	17.991,5	99,0	18.883,3	19.554,3	19.431,5	99,4	18.676,1	20.199,9
Atenção Básica em Saúde	5.621,6	5.807,3	5.612,2	96,6	6.596,1	6.679,7	6.235,0	93,3	7.343,7	7.855,7
Assistência Farmacêutica	2.487,3	2.600,6	2.280,0	87,7	2.624,5	2.629,8	2.561,8	97,4	2.959,4	2.998,5
Transferência de Renda com Condiionalidades	1.146,0	2.309,2	2.164,7	93,7	–	–	–	–	–	–
Vigilância Ambiental, Epidemiológica e Sanitária	1.680,3	1.619,9	1.518,7	93,8	1.557,8	1.738,4	1.650,7	95,0	1.554,8	1.551,7
Vigilância, Prevenção e Controle de Doenças	1.511,7	1.512,6	1.455,0	96,2	2.153,7	2.146,5	2.114,4	98,5	2.259,2	2.319,5
Outros	1.810,6	1.736,2	1.504,7	86,7	2.120,7	2.097,9	1.926,3	91,8	1.940,9	2.411,4
Atenção Especializada em Saúde	818,3	819,3	560,8	68,4	884,2	878,5	375,7	42,8	407,6	1.168,4
Programas de Atenção a Grupos Específicos	576,7	609,9	524,8	86,0	623,0	701,3	525,2	74,9	769,2	724,7
Gestão	316,1	279,6	248,2	88,8	286,6	288,5	254,2	88,1	358,6	349,9
Formação e Gestão de Recursos Humanos	354,5	316,2	280,0	88,6	378,7	374,5	356,6	95,2	438,1	435,7
Assistência Suplementar	108,4	114,8	102,5	89,3	109,8	106,5	102,6	96,3	142,5	142,5
<b>Total 1</b>	<b>33.731,7</b>	<b>35.892,5</b>	<b>34.243,1</b>	<b>95,4</b>	<b>36.218,5</b>	<b>37.196,0</b>	<b>35.533,9</b>	<b>95,5</b>	<b>36.850,3</b>	<b>40.158,0</b>
Apoio Administrativo	4.484,5	4.728,0	3.755,4	79,4	4.239,2	5.055,4	5.004,4	99,0	5.468,6	5.460,3
Amortização da Dívida e Encargos Financeiros	621,4	621,4	352,2	56,7	446,0	446,0	297,8	66,8	350,9	350,9
Outras Operações Especiais	147,3	130,9	127,7	97,5	215,0	212,7	207,9	97,8	126,7	126,7
Inativos e Pensionistas	3.254,0	3.354,6	3.340,5	99,6	3.157,5	3.270,6	3.267,2	99,9	3.603,3	3.603,3
<b>Total 2</b>	<b>8.507,3</b>	<b>8.834,9</b>	<b>7.575,8</b>	<b>85,7</b>	<b>8.057,6</b>	<b>8.984,6</b>	<b>8.777,2</b>	<b>97,7</b>	<b>9.549,6</b>	<b>9.541,3</b>

Fonte: Siafi/Sidor.

Elaboração: Disoc/lpea.

#### 4 Tema em destaque

Produção de serviços no SUS por entidades de natureza pública e privada

O Estado brasileiro vem estabelecendo, em anos recentes, um novo padrão de intervenção no setor de saúde no país, em busca de melhores resultados para a saúde da população. Pode-se dizer que todas as modalidades privadas e públicas de prestação de serviços de saúde estão sendo afetadas pelo envolvimento do Estado na sua regulação e no seu financiamento. Em relação ao Sistema Único de Saúde (SUS), essa intervenção está claramente delineada num conjunto de iniciativas por parte do Ministério da Saúde que visam a aperfeiçoar o desempenho dos seus serviços mediante o planejamento conjunto e a realização de acordos que contemplam metas e indicadores a serem alcançados pelo grupo dos agentes públicos e privados que integram esse sistema.

O quadro 1 a seguir apresenta uma visão panorâmica dos componentes SUS e não SUS do sistema de saúde brasileiro, de acordo com a participação do Estado no seu funcionamento. Vê-se que é bastante extenso o leque das intervenções do Estado, que vai desde os programas assistenciais mantidos por estabelecimentos privados não lucrativos até as entidades privadas que gerenciam planos e seguros de saúde. Variados são os agentes institucionais envolvidos e as formas de participação do Estado em relação a cada um deles.

### Componentes do sistema de saúde brasileiro e principais formas de intervenção do Estado

Componentes	Agentes	Intervenção do Estado
Assistência ambulatorial e hospitalar do SUS	Secretarias de Saúde	Planejamento, financiamento, gestão e pactuação federativa
Programas Saúde da Família e de Agentes Comunitários de Saúde	Secretarias de Saúde	Planejamento, financiamento, gestão e pactuação federativa
Assistência à saúde em caráter complementar ao SUS	Clínicas e hospitais privados não lucrativos, especialmente os filantrópicos	Convênios e contratos para assistência aos usuários do SUS; isenções fiscais e previdenciárias
Assistência comunitária à saúde	Entidades do terceiro setor	Subvenções públicas e parcerias
Sistema suplementar de assistência à saúde	Entidades gerenciadoras de planos e seguros de saúde	Regulação de ajuste de preços; ressarcimento ao SUS; incentivo fiscal aos beneficiários
Assistência à saúde em regime de livre demanda	Clínicas e hospitais privados; profissionais liberais	Regulação pelos conselhos profissionais, que têm caráter paraestatal (sendo delegação do Estado); deduções fiscais para clientes

Elaboração Disoc/Ipea.

Notável por sua amplitude e magnitude, esse conjunto de ações de intervenção por parte do Estado brasileiro, contudo, só pode ser justificado desde que alcance resultados positivos em termos de benefícios para a população, com coerência como política pública, devidamente orientada por critérios de eficiência, eficácia e equidade. Ignora-se, na verdade, se esse desiderato está sendo atendido e em que medida. Falta uma avaliação adequada de resultados e, em muitos casos, falta consenso sobre quais deveriam ser as prioridades de proteção social e os direitos a serem garantidos pela intervenção do Estado em cada um desses segmentos envolvidos com a assistência à saúde.

Aqui não se pretende, contudo, realizar uma avaliação desse tipo, que exigiria muito mais espaço do que é possível nas páginas deste periódico. Esta seção estará limitada a uma breve análise da participação do setor privado de serviços de saúde no SUS em modo comparativo com o setor público, particularmente em relação à oferta de serviços hospitalares.

#### 4.1 Produção público-privada de serviços de saúde no SUS e sua regulação

O SUS, em suas origens históricas na década de 1980, foi concebido como um sistema sob comando do poder público, envolvendo unidades públicas de prestação de ações e serviços de saúde. Contudo, o caráter complementar foi atribuído à iniciativa privada desde a VIII Conferência Nacional de Saúde, de 1986. Do relatório final desta conferência consta a seguinte proposta de um novo relacionamento entre o setor público e o setor privado no sistema nacional de saúde: “Para os estabelecimentos privados que já se relacionam com o Inamps, estabelecer um novo contrato-padrão regido pelos princípios do direito público, passando o serviço privado a ser concessionário do serviço público”.

No entanto, a Constituição Federal de 1988 não convalidou essa proposta de um sistema em que as atividades de atenção à saúde gozassem do estatuto de bem público (como é o caso, por exemplo, das telecomunicações), em virtude do qual deveria a iniciativa privada participar em forma de concessionária do poder público. Pelo contrário, a Constituição deixou claro, no artigo 199, que “a assistência à saúde é livre à iniciativa privada”, mas que a participação privada no SUS pode ser realizada de forma complementar “mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos”.

Por sua vez, a Lei Orgânica do SUS (artigo 24) estabeleceu que a participação complementar por parte da iniciativa privada é necessária em face de situações de

insuficiência da capacidade instalada do setor público em determinadas áreas geográficas: “Quando as suas disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área, o Sistema Único de Saúde (SUS) poderá recorrer aos serviços ofertados pela iniciativa privada”.

Assim, o motivo original da participação privada no SUS encontra-se na possibilidade de o poder público ter condição de oferecer, na vastidão e na diversidade do território nacional, uma mais completa cobertura assistencial da população, atuando por meio de intermediários. Com efeito, a participação privada ajuda a aumentar significativamente a capacidade de prestação de serviços por parte do SUS. Uma razão importante para isso é que o setor privado desfruta de grande capacidade instalada para a realização de serviços de saúde, especialmente em hospitais.

A recente iniciativa de Pacto de Gestão veio reforçar esse preceito, estabelecendo requisitos de planejamento local na efetuação de contratos ou convênios com entidades privadas e determinando, como metas para o SUS, promover num prazo de um ano: *i)* contratualização de todos os prestadores de serviço; e *ii)* colocação de todos os leitos e serviços ambulatoriais contratualizados sob regulação.

A dimensão da capacidade instalada para internações do setor privado, comparada com a do setor público, pode ser avaliada pela tabela 5 no que diz respeito aos leitos disponíveis ao SUS. Leitos disponíveis ao SUS são aqueles passíveis de utilização para internação de pacientes do SUS. Quando um hospital privado realiza um convênio ou um contrato com o SUS, em geral não põe à disposição do gestor local a totalidade de seus leitos, já que uma parte de sua capacidade instalada se mantém reservada para a clientela privada. Entretanto, nem todos os leitos de hospitais públicos estão disponíveis aos pacientes do SUS: por exemplo, nos hospitais das Forças Armadas, a maioria dos leitos é utilizada exclusivamente pelos pacientes da respectiva corporação militar, embora esses hospitais venham crescentemente atendendo a pacientes do SUS.

TABELA 5

**Brasil – Leitos disponíveis ao SUS em estabelecimentos de saúde (2005)**

Leitos	Público				Privado			Total geral
	Federal	Estadual	Municipal	Total	Fins lucrativos	Sem fins lucrativos	Total	
Número	13.535	58.806	68.923	<b>141.264</b>	68.110	124.164	<b>192.274</b>	<b>333.538</b>
%	4,1	17,6	20,7	<b>42,4</b>	20,4	37,2	<b>57,6</b>	<b>100</b>

Fonte: IBGE. Assistência Médico-Sanitária (AMS), 2005.

Verifica-se que o setor privado proporciona nada menos que 57,6% do total de leitos disponíveis ao SUS. O segmento privado sem fins lucrativos contribui com 37,2% do total de leitos, enquanto o segmento com fins lucrativos tem uma participação bem menor, 20,4%. Tal proporção parece corresponder à diretriz de que o gestor do SUS deve priorizar, depois de esgotada a oferta pública, sempre que possível, a parceria com instituições não lucrativas.

A participação privada também pode ser auferida pela proporção de internações autorizadas e remuneradas pelo SUS. Em 2005, 57,2% de 11,4 milhões de internações registradas no sistema do Ministério da Saúde foram realizadas por entidades privadas. Os estabelecimentos sem fins lucrativos (conveniados)

contribuíram com 39,8% do total de internações, enquanto os estabelecimentos com fins lucrativos (contratados) contribuíram com apenas 17,4%.

TABELA 6

**Brasil – Internações de acordo com o sistema de internações hospitalares em estabelecimentos de saúde (2005)**

Internações	Público				Privado			Total-geral
	Federal	Estadual	Municipal	Total	Fins lucrativos	Sem fins lucrativos	Total	
Número	433.811	2.133.167	2.324.827	<b>4.891.805</b>	1.994.200	4.543.128	<b>6.537.328</b>	<b>11.429.133</b>
%	3,8	18,7	20,3	<b>42,8</b>	17,4	39,8	<b>57,2</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Ministério da Saúde. Sistema de Informações Hospitalares do SUS (SIH/SUS).

Desde o início da década de 1990, o número absoluto de leitos vem decrescendo no setor privado e aumentando no setor público. Entre 1990 e 2005 houve um decréscimo de 28% no número de leitos do setor privado e um aumento 19,3% no setor público. Contudo, o setor privado ainda se mantém à frente em termos da oferta total de leitos. Em 2005, 66,4% dos leitos estavam localizados no setor privado, em estabelecimentos com e sem finalidade lucrativa (dos quais, como referido anteriormente, 57,6% são disponíveis ao SUS).

TABELA 7

**Brasil – Total de leitos para internação em estabelecimentos de saúde, por esfera administrativa (1990-2005)**

Ano	Total	Público	Privado	Composição privado (%)
1990	<b>533.558</b>	124.815	408.743	76,6
1992	<b>544.357</b>	135.080	409.277	75,2
1999	<b>484.945</b>	143.074	341.871	70,5
2002	<b>471.171</b>	146.319	324.852	68,9
2005	<b>443.210</b>	148.966	294.244	66,4
Var. 90-05 (%)	<b>-16,9</b>	19,3	-28,0	–

Fonte: IBGE. Assistência Médico-Sanitária (AMS), 2005.

Deve-se salientar que a diminuição na capacidade instalada de leitos não corresponde necessariamente a uma diminuição da produtividade. Com efeito, o setor privado vem passando por uma espécie de *reestruturação produtiva*, em que a diminuição do número absoluto de leitos é acompanhada do crescimento de sua produtividade, mediante a diminuição do tempo médio de internação. O número médio de internações por leito vem crescendo, compensando a perda de capacidade instalada. Isto é comprovado quando se toma a relação entre o número de leitos como fator produtivo e o número de internações como produto.

TABELA 8

**Brasil – Número de leitos comparado com internações no setor privado (1999 e 2005)**

Fator/produto	1999	2005
Leitos	341.871	294.244
Internações no ano anterior	13.688.739	16.230.524
Razão a/b	40,0	55,2

Fonte: IBGE. Assistência Médico-Sanitária (AMS), 1999 e 2005.

Para algumas especialidades, a redução do número de leitos no setor privado foi resultante de política governamental. É o caso, por exemplo, dos leitos psiquiátricos. Com a ênfase dada pelo Ministério da Saúde ao atendimento ambulatorial dos problemas

de saúde mental, houve uma notável redução do número de leitos nessa especialidade. Assim, entre 1992 e 2002 o número de leitos de psiquiatria em hospitais contratados pelo SUS diminuiu em quase 40%, passando de 58.499 para 35.946.<sup>11</sup>

Por sua vez, o crescimento da participação do setor público no número total de leitos deve-se, sobretudo, à esfera municipal, como resposta positiva ao processo de desconcentração e descentralização do SUS. De 1992 a 2005, o número de leitos municipais praticamente duplicou, passando de 35.861 para 70.078. Por outra parte, houve uma redução importante nos leitos da esfera federal e, em menor monta, na esfera estadual, por causa de investimentos novos realizados pelos municípios quanto pela municipalização de hospitais federais e estaduais. Assim, no processo de descentralização de gestão e desconcentração dos serviços do SUS, é natural que o nível federal perca capacidade instalada, o mesmo fato acontecendo, em menor proporção, com o nível estadual.

TABELA 9

**Brasil – Total de leitos para internação por esfera administrativa pública\* (1992 e 2005)**

Esfera	1992	2005	Variação (%)
Federal	24.072	17.189	-28,6
Estadual	75.147	61.699	-17,9
Municipal	35.861	70.078	95,4
<b>Total</b>	<b>137.072</b>	<b>150.971</b>	<b>10,1</b>

Fonte: IBGE. Assistência Médico-Sanitária (AMS), 1992 e 2005.

Obs.: \*Disponíveis ou não ao SUS.

Deve se considerar, contudo, que uma fração do número de leitos públicos, mostrado na tabela anterior, não está disponível aos pacientes do SUS, visto pertencerem a entidades de atendimento a clientela específica, como é o caso dos hospitais das Forças Armadas. De qualquer maneira, o notável crescimento do número de leitos na esfera municipal é indicativo do vigor da descentralização da gestão do SUS alcançado, como política pública bem-sucedida, ao longo da década de 1990.

Cumprе salientar, no entanto, que, no setor público, há quatro vezes mais estabelecimentos sem internação, ou seja, unidades dedicadas unicamente ao atendimento ambulatorial. Segundo dados do Inquérito de Assistência Médico-Sanitária (AMS/IBGE), em 2005, as três esferas de governo detinham em conjunto 55 mil estabelecimentos desse tipo, enquanto a iniciativa privada detinha apenas 14 mil. Mas é bem sabido que a iniciativa privada concentra seu atendimento de saúde em consultórios médicos (com atividade de cunho mais ou menos liberal) que não constam desse levantamento do IBGE.

#### 4.2 Problemas de um sistema misto público-privado de serviços de saúde

Como dito anteriormente, a utilização da rede privada, lucrativa e filantrópica, é um dos meios de garantir acesso a usuários do SUS onde e quando a rede pública se mostra insuficiente. Serve, também, de contraponto para a atuação pública, ao permitir a comparação de custos e de qualidade dos serviços prestados. Atualmente, buscam-se novas formas de contratos com o setor privado, em que são enfatizados os procedimentos

11. Segundo dados do antigo cadastro hospitalar do Ministério da Saúde do Departamento de Informática do SUS (Datatus).

de definição de metas, objetivos, normas de atendimento, acompanhamento e monitoramento de indicadores.

Num sistema em que um mesmo provedor de serviços pode atender tanto a pacientes do sistema público quanto do sistema privado, podem surgir diversos tipos de problemas que devem ser considerados na concepção das políticas de regulação pelo Estado. Três deles devem ser aqui mencionados.

- a) Numa entidade pública ou privada, o prestador diferenciaria o atendimento entre um paciente que entra financiado pelo SUS e outro que paga diretamente ou por meio de um plano de saúde, configurando aquilo que se chama de *dupla porta de entrada*. O prestador privado pode, também, limitar-se a fazer o atendimento inicial e, em seguida, encaminhar o paciente para serviços do SUS, para acesso a medicamentos ou a fim de que realize exames e outros serviços. Há, também, uma discussão sobre os casos em que a pessoa procura, inicialmente, os serviços privados pagando os serviços de menor complexidade e quando necessita de serviços mais caros e de maior complexidade recorre ao SUS, porém com uma rapidez maior do que outra pessoa que entrou no sistema sendo financiado pelo SUS desde o começo.<sup>12</sup>
- b) São relativamente freqüentes os relatos, e até mesmo as denúncias, de cobranças feitas *por fora*. Tais pagamentos seriam exigidos do paciente ou de sua família durante uma consulta (ou internação) remunerada pelo SUS e realizada em uma instituição privada.
- c) Muitas vezes as entidades privadas procuram evitar os casos mais complicados ou que exigem tratamento mais prolongado e de alto custo. Atuam seletivamente, atendendo apenas aos pacientes de menor risco e com maior potencial de retorno econômico.

Pode-se dizer que o Estado brasileiro, atuando por meio dos gestores do SUS, ainda está longe de exibir uma adequada capacidade de intervenção que resolva ou minimize esses problemas. Tradicionalmente, o SUS opera com um sistema de auditoria dos serviços conveniados e contratados que pode aplicar sanções aos prestadores privados quando estes apresentam contas que excedem o valor daquilo que foi efetivamente realizado. Mas a auditoria é inerte diante desses ardis de sobre-remuneração das entidades privadas, que fazem com que os pacientes do SUS arquem pelo menos parcialmente com os serviços que lhe são prestados.

## 5 Considerações finais

Nesta edição foram destacados os principais fatos que ocorreram no ano de 2006 em relação às políticas e aos programas do SUS. Avançou-se na apresentação do Pacto pela Saúde, particularmente de um de seus componentes, o Pacto de Gestão, que acarreta modificações na sistemática do financiamento federal, mais especificamente mediante a formação de blocos de financiamento. Ao reduzir as múltiplas modalidades de financiamento em alguns poucos grupos, procurou-se facilitar um pouco mais a gestão local dos recursos. Afinal, com exceção dos recursos da assistência farmacêutica e dos recursos provenientes de acordos de empréstimos internacionais,

---

12. Para uma discussão sobre a *dupla porta* nos hospitais públicos, ver: <[http://www.ensp.fiocruz.br/radis/pdf/radis\\_19.pdf](http://www.ensp.fiocruz.br/radis/pdf/radis_19.pdf)>. Na edição nº 11 deste periódico foi discutida a questão da desigualdade de acesso a alta complexidade.

poderá haver, por parte da gestão local, uma realocação dos recursos entre as ações que compõem cada bloco. Parece pouco, mas é um bom começo.

Esse processo de pactuação deve ter como finalidade a melhoria da qualidade da gestão pública na área da saúde, um setor no qual a descentralização e a regionalização já avançaram bastante, mas ainda apresentam questões em aberto. Ainda é cedo para dizer que resultados positivos terá o processo que decorre do Pacto pela Saúde. Uma questão que se coloca é: se os compromissos não forem cumpridos, quais serão as implicações? A quem caberá a responsabilidade de fazer valer os compromissos?

A edição especial nº 13 deste periódico analisou resumidamente o processo de descentralização do SUS e a questão da regionalização. O texto daquela edição chamava atenção para o fato de as normas operacionais terem estabelecido regramentos pouco flexíveis, bem como discutia outros aspectos da regionalização. Já mencionava o Pacto de Gestão, mas não avançou na análise deste. Nesta edição avançou-se na análise das alterações no financiamento relacionados ao Pacto, mas não foi tratada a questão da regionalização. Contudo, cabe ressaltar que há uma proposta relacionada ao Pacto de Gestão e que concede uma maior flexibilidade geral e um maior poder de adaptação em nível local para a criação de regiões de saúde do que a anteriormente prevista nas Normas Operacionais de Assistência à Saúde (Noas/SUS 01 e 02). Os objetivos da regionalização continuam sendo de garantir o acesso da população a ações e serviços de saúde, organizando a atenção de acordo com as necessidades de saúde e a capacidade de oferta em uma determinada região. Não se tratou desse ponto específico nesta edição, o que deverá ser feito em edições posteriores, mas pode-se chamar atenção para questões que já se colocam há muito tempo no processo de implementação do SUS: Como definir necessidades em saúde? Como ir além da definição político-administrativa de território para a definição de área de atuação sanitária? Como organizar, em cada área ou região de saúde, os diferentes níveis de atenção à população? Como será feita a repartição de recursos para que os investimentos necessários em uma determinada região sejam realizados?

Outra questão é que o processo de pactuação para alcançar objetivos de melhoria das condições de saúde da população não pode ficar restrito ao limite do Ministério da Saúde, das secretarias estaduais e municipais. Será necessário envolver, cada vez mais, outros órgãos de governo cuja atuação tem reflexos diretos sobre a saúde da população e mesmo atuar, por meio de representações da sociedade civil, entre outros, para alterar comportamentos relativos a fatores de risco para a saúde.

No campo da organização da prestação de serviços, há de se considerar a importante parcela da provisão feita por entidades privadas no âmbito do SUS. Consta-se que o setor privado tem um papel complementar importante dentro do sistema público universal. Contudo, essa participação pode ser mais bem orientada mediante a utilização de estratégias de compra de serviços que confirmam maior responsabilização e segurança às duas partes envolvidas nesse processo. Não se pode ignorar a capacidade de articulação e de criação de demanda desse setor, sua importância para a oferta e para a organização do setor saúde. Em suma, há de se avançar na regulação da relação público – privado para que a população possa ter um acesso adequado e com qualidade às ações e aos serviços de saúde. Esse processo ainda está em construção e poderá, futuramente, se colocar como uma questão central para o cumprimento dos tipos de objetivos e metas esboçados nos Pactos pela Vida, em Defesa do SUS e no Pacto de Gestão.

# EDUCAÇÃO

## 1 Apresentação

Este capítulo inicia-se explorando dois destacados fatos ocorridos durante o ano de 2006. O primeiro deles é referente ao desfecho da reforma no sistema de financiamento da educação básica, que foi representada pela criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). O outro diz respeito a continuidade da trajetória de redução das matrículas no ensino médio no país.

Em seguida, são analisados alguns aspectos a respeito da implementação dos principais programas e ações que o Ministério da Educação (MEC) desenvolveu durante o ano de 2006. Na terceira e última parte, apresenta-se e analisa-se, de forma preliminar, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), recentemente lançado pelo Ministério da Educação, considerado um dos elementos centrais para o segundo mandato do governo do presidente Lula.

## 2 Fatos relevantes

### 2.1 Fundeb é instituído pela Emenda Constitucional nº 53

No dia 20 de dezembro de 2006 foi editada a Emenda Constitucional nº 53 (EC nº 53), alterando vários artigos que tratam da educação (7, 23, 30, 206, 211 e 212, além do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) e cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) no âmbito de cada estado e do Distrito Federal. Substituiu-se, assim, o Fundef, instituído em 1996 e que vigorou entre 1998 e 2006. A emenda também modifica a faixa etária da educação infantil (até 5 anos), em razão da legislação de 2006 que ampliou o ensino fundamental para 9 anos de duração, iniciando-se aos 6 anos de idade.

Em edições passadas, este periódico vinha acompanhando o debate sobre a criação do Fundeb, especialmente após ter o Poder Executivo encaminhado ao Congresso Nacional, em junho de 2005, a Proposta de Emenda Constitucional nº 415 (PEC nº 415) que instituiu o fundo. Essa PEC foi o resultado de muitas discussões envolvendo o governo federal, mormente o Ministério da Educação e a área econômica, as representações das instâncias estaduais e municipais do setor da educação (Conselho Estadual das Secretarias Estaduais de Educação – Consed – e União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação – Undime) e de finanças. Sua tramitação na Câmara e no Senado foi marcada por debates em torno de questões polêmicas e acompanhada de expressiva mobilização da sociedade civil. Várias entidades organizaram-se no movimento intitulado *Fundeb pra Valer*, coordenado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação e apoiado especialmente por parlamentares das Comissões de Educação das duas Casas e das Frentes de Defesa dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes e dos Direitos da Mulher.

A EC nº 53 apresenta importantes avanços ao projeto inicial. Ao incluir as matrículas da creche no Fundeb passou também a financiá-las, tornando esse fundo de fato abrangente a toda a educação básica. Ampliou a participação da União em termos nominais nos três primeiros anos de implementação (2 bilhões de reais no primeiro ano, 3 bilhões no segundo e 4,5 bilhões no terceiro) e definiu-a em percentual de 10% do total dos recursos dos fundos a partir do quarto ano de vigência. Deixou à lei de regulamentação a tarefa de definir, entre outros aspectos disputados, os fatores de diferenciação para a distribuição dos recursos, segundo as etapas e as modalidades da educação e dos tipos de estabelecimentos de ensino, e o prazo para fixar, em lei específica, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

Tendo a aprovação da emenda constitucional prolongado-se até o final de 2006, e não havendo tempo hábil para a tramitação de lei que regulamentasse o Fundeb para a implantação em 2007, restou a solução de fazê-lo por meio de Medida Provisória (MP). Editada em 28 de dezembro de 2006, a MP nº 339 instituiu a Junta de Acompanhamento dos Fundos, sendo uma de suas atribuições definir, anualmente, as ponderações aplicáveis à distribuição proporcional dos recursos entre as 15 especificações de etapas, modalidades e tipos de estabelecimentos de ensino. Para determinação dos índices de repartição dos recursos do fundo entre os níveis e as modalidades, foram dados os limites de 0,70 a 1,30, correspondendo o índice 1 às primeiras séries do ensino fundamental urbano.

O Projeto de Lei de Conversão da MP nº 339 foi aprovado na Câmara dos Deputados, em 10 de abril de 2007, com algumas modificações, como por exemplo a inclusão no Fundeb das matrículas de educação infantil e do ensino especial das instituições conveniadas com o poder público. Tal projeto tramita atualmente no Senado Federal. Enquanto isso, o Fundeb está sendo implementado, desde 1º de março, com efeitos retroativos a 1º de janeiro, de acordo com a MP nº 339. Estão sendo utilizadas para a distribuição dos recursos as ponderações definidas pela Junta e publicados em resolução de 15 de fevereiro de 2007. No entanto, os fatores que estão sendo utilizados continuam em debate e podem ser objeto de modificação no Senado Federal.

## 2.2 Redução das matrículas no ensino médio

Os dados do Censo Escolar 2006 revelam persistência no movimento de retração do contingente de estudantes matriculados no ensino médio regular. Tal fenômeno, cuja primeira ocorrência remonta a 2005, ocorreu por causa da queda das matrículas verificada nas duas regiões mais ricas do país. Desde 2004, o Sul e o Sudeste vêm registrando reduções no total de matrículas nesse nível de ensino, as quais foram compensadas, naquele ano, pelo crescimento das demais regiões. Porém, no ano seguinte, o movimento expansionista nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste não foi suficiente para fazer frente às 200 mil matrículas subtraídas aos sistemas educacionais do Sul e do Sudeste.

Assim como todo fato social, esse fenômeno também aponta para causas múltiplas, entre as quais se encontram as condições socioeconômicas dos educandos e a conseqüente pressão para o ingresso prematuro no mercado de trabalho. Em alguma medida, esse quadro é agravado pelas sucessivas reprovações que acometem os estudantes pertencentes

aos estratos populacionais mais vulneráveis, de modo que, para muitos desses, a conclusão do ensino fundamental só se torna possível aos 18 anos de idade ou mais.

Um dos fatores que, provavelmente, estaria contribuindo para a redução das matrículas no ensino médio é a queda continuada no total de concluintes do ensino fundamental. A curva de crescimento desse indicador de produtividade do sistema escolar havia atingido seu ápice em 2002, quando foram formados quase 2,8 milhões de estudantes. Desde então, tem havido redução quase contínua, ao ponto de, em 2005, o total de concluintes não chegar a 2,5 milhões. Portanto, esses dados corroboram a hipótese de a expansão do ensino médio estar sendo, em parte, comprometida pelo desempenho do nível de ensino precedente. Por sua vez, o número de diplomados no ensino médio regular tem se situado em patamar relativamente estável, ao longo do período 2000-2005, o que pode estar associado à melhoria do fluxo escolar, decorrente da redução nas taxas de reprovação e evasão.

Em que pese o fato de serem remotas as chances de ingresso e permanência na educação superior para a maioria dos concluintes do ensino médio, seja em razão da falta de formação compatível com o nível de disputa pelas poucas vagas ofertadas por instituições públicas e gratuitas,<sup>1</sup> ou em virtude da insuficiência financeira para arcar com os custos do ensino privado, o fluxo estável de concluintes da educação básica pode estar contribuindo para manter aquecida a demanda por educação superior. Além disso, essa demanda pode estar sendo influenciada positivamente pelo aumento do número de concluintes do ensino médio, na modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA).<sup>2</sup> Por fim, parcela considerável dos que ingressam na educação superior é composta de pessoas em idade mais avançada e que estavam há algum tempo afastadas dos sistemas de ensino.

### **3 Acompanhamento da política e dos programas**

#### **3.1 Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos**

Em 2006, o programa apoiou a oferta de vagas para 3,3 milhões de alunos matriculados em Educação de Jovens e Adultos (EJA) do ensino fundamental, o que representou cerca de 86% das matrículas nessa modalidade e promoveu cursos de alfabetização para 1,6 milhões de alunos. Em que pese serem números expressivos, persistem os problemas, sobretudo no atual processo de alfabetização. Estes revelam-se pela baixa efetividade na redução do analfabetismo no país, onde a relativa estabilidade dos indicadores de resultado sugere que as ações do programa não parecem estar alcançando a população analfabeta e que mudanças para engajar esse público-alvo permanecem necessárias.

É preciso diferenciar a análise das ações para apoiar a oferta de EJA das que promovem a alfabetização, pois elas se desenvolvem em estruturas educacionais bastante distintas, muito embora o programa busque promover sua articulação. Enquanto a oferta de EJA ocorre em instituições da rede de ensino, o que facilita a

---

1. Em 2005, as Instituições de Ensino Superior (IES) públicas ofertaram 313 mil vagas, enquanto os diplomados no ensino médio, no ano anterior, somaram quase 1,9 milhão.

2. Entre 1999 e 2005, o total de concluintes nessa modalidade de ensino ampliou de 314 mil para 451 mil estudantes, o que equivale a um aumento de quase 44%. No mesmo período, o total de concluintes do ensino regular teve aumento de apenas 4%.

maior eficácia na implementação das ações descentralizadas, os cursos de alfabetização são realizados por parceiros que não integram a rede educacional. Ressalte-se que entre os parceiros não governamentais predomina uma grande diversidade em relação, por exemplo, ao tamanho, à estrutura, à capacidade de mobilização, à abrangência de atuação, fatores que condicionam os resultados obtidos. As principais dificuldades identificadas em tais parcerias referem-se a: insuficiente capacidade de mobilização do público-alvo (analfabetos absolutos); demora no trâmite burocrático para adesão ao programa, via convênios com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); demora na habilitação junto ao FNDE; e falhas no cadastramento dos beneficiários, no fornecimento de dados sobre o funcionamento das turmas e na atualização dos dados no Sistema Brasil Alfabetizado, o que compromete o monitoramento e o controle da execução.

Para superar essa situação e ampliar a efetividade do programa será preciso repensar sua estratégia de implementação, estabelecendo parcerias cuja capacitação seja a mais adequada para a oferta de cursos de alfabetização e que, prioritariamente, mobilizem e ampliem as matrículas dos beneficiários potenciais (analfabetos absolutos). Direcionar ações do programa para engajar no processo de alfabetização a população analfabeta é uma meta fundamental a ser perseguida.

Visando a reforçar a articulação entre a alfabetização (cujas ações são executadas fora da rede regular de ensino) e a EJA (modalidade de ensino sob responsabilidade de estados e municípios), alguns estudos foram promovidos pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad), cujos desdobramentos levaram a que se definisse: *i*) a distribuição dos recursos da ação Apoio à Ampliação da Oferta de Vagas do Ensino Fundamental de Jovens e Adultos fosse condicionada à designação, pelas Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, de responsável pela articulação entre alfabetização e EJA (identificação da demanda, mobilização, encaminhamento dos egressos); *ii*) o Índice de Fragilidade em Educação de Jovens e Adultos (Ifeja)<sup>3</sup> é o balizador para a distribuição dos recursos para estados e municípios, criando parâmetros comuns para as ações de alfabetização e EJA; e *iii*) privilegiar o repasse de recursos de alfabetização diretamente a estados e municípios (em 2006 já representou 64% do total de repasse), de forma que estabeleça condições de financiamento que amplie a articulação entre alfabetização e EJA, favorecendo assim a continuidade de estudos dos recém-alfabetizados.

No que diz respeito à execução orçamentária, a ação com melhor desempenho (grau de execução de 100%) foi a de apoio à ampliação da oferta de vagas do ensino fundamental de jovens e adultos. Esta ação também representa quase 70% dos recursos totais do Programa Brasil Alfabetizado e EJA, com R\$ 412,2 milhões aplicados em 2006. A aprovação do Fundeb e a inclusão das matrículas de EJA nesse novo esquema de financiamento virá substituir essa ação federal de apoio à ampliação de vagas em EJA. Informações atuais são insuficientes para se avaliar o impacto dessa mudança na oferta de EJA. Contudo, a partir de 2007, os recursos antes alocados nessa ação serão redirecionados pelo MEC para outros compromissos. É importante ressaltar que essa

---

3. O Índice de Fragilidade Educacional de Jovens e Adultos (Ifeja) é composto pelo Índice de Analfabetismo da População com 15 anos ou mais (IBGE, 2000), Índice de Analfabetismo Funcional (menos de quatro séries do ensino fundamental) da População de 15 anos ou mais (IBGE, 2000) e Índice da População com 25 anos ou mais com menos de 8 anos de estudo.

ação de apoio à ampliação de oferta de vagas era um elemento central de articulação das ações de alfabetização e EJA, e um novo mecanismo deverá ser buscado para não comprometer a continuidade de estudos dos alunos de cursos de alfabetização.

É importante mencionar alguns outros resultados no campo da Educação de Jovens e Adultos: 5.520 agricultores familiares participaram de cursos de EJA e Qualificação Profissional; 39.875 presidiários realizaram cursos de EJA, que também formou 2.229 educadores e agentes penitenciários em noventa unidades prisionais atendidas. Foram também distribuídos 47 mil coleções de material didático (27 cadernos cada) para alunos de EJA do ensino fundamental, material elaborado com apoio técnico e financeiro do MEC.

### 3.2 Educação básica

No Programa de Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores na Educação Básica, uma das principais ações é a complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Essa complementação vem sendo permanentemente criticada pelo seu baixo valor. Apesar de, em 2006, o ministério ter reajustado em 10% o valor mínimo por aluno/ano do Fundef, isto não significou que foram corrigidas as defasagens que a complementação vem carregando durante todos os anos de existência do fundo. Além disso, mesmo com correção, esse valor mínimo não consegue se aproximar da média nacional de gasto por aluno/ano com o ensino fundamental na rede pública. Os recursos gastos durante o ano de 2006 foram de R\$ 313,7 milhões, complementando o valor destinado por aluno apenas nos estados do Maranhão e do Pará, onde beneficiaram um contingente de 3 milhões de alunos do ensino fundamental regular e especial.

Tiveram prosseguimento, em 2006, as ações de Apoio à Formação Continuada de Professores do Ensino Fundamental e da Educação Infantil. Segundo dados do MEC, em 2006, participaram da formação aproximadamente 25,6 mil professores do ensino fundamental e 5,9 mil da educação infantil, em todos os estados. Os recursos envolvidos chegaram a cerca de R\$ 11,3 milhões. Prosseguiu também o Fomento à Rede de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação Infantil e do Ensino Fundamental: após a seleção de universidades públicas e comunitárias, que vieram a constituir os Centros de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação, passaram a ser ofertados vários cursos de formação permanente para professores da educação básica em exercício, bem como para diretores de escolas, equipes gestoras e dirigentes dos sistemas públicos de educação. Em 2006, foram atendidos 33 mil profissionais pelos cursos oferecidos pela rede.

No programa destinado ao desenvolvimento do ensino fundamental, cujo objetivo é assegurar o acesso e a permanência de todas as crianças e adolescentes no ensino fundamental, com melhoria de qualidade, destaca-se, em 2006, a continuidade das seguintes ações: *i*) dinheiro direto na escola para o ensino fundamental, onde foram gastos cerca de R\$ 327 milhões para o atendimento de 131,5 mil escolas públicas do ensino fundamental e privadas da educação especial; *ii*) apoio ao transporte escolar no ensino fundamental que, em 2006, sofreu mudança no critério de fixação do valor *per capita*, que passou a variar entre R\$ 81 e R\$ 116,32. Foram repassados cerca de R\$ 276 milhões aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, beneficiando 3,5 milhões de alunos das redes públicas estaduais e municipais; e *iii*) distribuição de livros

didáticos para o ensino fundamental: por meio do PNLD, foram distribuídos 1,7 milhão de dicionários da língua portuguesa para suprir as necessidades das bibliotecas das escolas públicas do ensino fundamental de 5ª a 8ª séries. Também foram adquiridos e distribuídos, nesse mesmo ano, 4,4 milhões de periódicos, dentre outros.

No Programa Brasil Escolarizado, cujo objetivo principal é contribuir para a universalização da educação básica, assegurando equidade nas condições de acesso e permanência, a principal ação foi a de alimentação escolar (merenda), cujo valor *per capita*, em 2006, recebeu novo aumento, passando para R\$ 0,22 por dia para os alunos de creches públicas e filantrópicas e para R\$ 0,44 para os alunos de escolas indígenas e remanescentes de quilombos. Para os alunos do ensino fundamental e da pré-escola, o valor permaneceu em R\$ 0,18 por aluno/dia. Ao todo foram atendidos cerca de 37 milhões de alunos de creches, pré-escola, ensino fundamental e comunidades indígenas, em duzentos dias por ano, com gasto no valor de R\$ 1,48 bilhão. Além disso, foram distribuídas cerca de 96,4 mil acervos bibliográficos, compostos de cerca de 7 milhões de livros, distribuídos em estabelecimentos escolares de ensino fundamental da rede pública, para melhoria das bibliotecas escolares. Houve ainda o apoio à reestruturação física de 298 instituições escolares, distribuídas no território nacional.

O Programa de Desenvolvimento do Ensino Médio tem registrado, ao longo dos últimos anos, redução no volume de gastos. Entretanto, parte dos recursos destinados pelo MEC ao ensino médio é executado sob a alçada de outros programas.<sup>4</sup> Os gastos realizados pelo programa, em 2006, somaram R\$ 76 milhões, enquanto no ano anterior os dispêndios giraram em torno de R\$ 280 milhões. Essa redução ocorreu em virtude da diminuição dos gastos com a distribuição de livros didáticos, em cerca de R\$ 100 milhões, o que também aconteceu com as ações integrantes do Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio – Promed (R\$ 54 milhões) e com o Funcionamento do Ensino Médio na Rede Federal (R\$ 48 milhões). Quanto às ações que permaneceram no programa observou-se que os gastos com a distribuição do livro didático somaram R\$ 41 milhões, o correspondente a 54% do total executado pelo programa. Por meio dessa ação, foram distribuídos aproximadamente 12,6 milhões de exemplares, que beneficiaram cerca de 7 milhões de estudantes. Além dos livros, também foram disponibilizados 641 mil periódicos. Em seguida, vem o Funcionamento do Ensino Médio da Rede Federal, responsável por 21% dos recursos executados (R\$ 15,6 milhões). Cabe salientar que, no ano anterior, os dispêndios com essa ação haviam atingido a cifra de R\$ 63,5 milhões. A redução registrada em 2006 decorre da transferência dos gastos com o pagamento de pessoal do Colégio Pedro II, no Rio de Janeiro, que passaram a ser realizados por ação vinculada ao Programa Desenvolvimento do Ensino Fundamental.

### 3.3 Educação superior

O Programa Universidade do Século XXI é o maior entre aqueles gerenciados pelo Ministério da Educação (MEC), o qual responde, entre outras ações, pela manutenção das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) e pelo financiamento estudantil. Os dispêndios do programa, em 2006, no âmbito do MEC, corresponderam a 44%

---

4. Tais como os Programas Brasil Escolarizado, Valorização e Formação de Professores da Educação Básica e Educação para a Diversidade e Cidadania.

do montante de recursos executado por esse ministério. Comparando-se a execução orçamentária do conjunto das ações que integram esse programa, no biênio 2005-2006, verifica-se que o montante de recursos executados ampliou-se de R\$ 8,8 bilhões para R\$ 11,5 bilhões, o que correspondeu a um aumento nominal da ordem de 30%.

A principal ação do programa é a de funcionamento de cursos de graduação, responsável pela manutenção das Ifes. Por meio dessa ação, foram executados cerca de R\$ 7,9 bilhões que, somados aos R\$ 288 milhões destinados à complementação para o funcionamento das Ifes e dos hospitais de ensino federais, corresponderam a 78% dos gastos realizados sob a responsabilidade do MEC. Além disso, foram despendidos outros R\$ 336 milhões com ações destinadas à ampliação da infra-estrutura física das Ifes (construções, implantação de *campi* universitários e equipamentos de ensino e pesquisa). Por fim, a contribuição para o custeio do regime de previdência dos servidores públicos federais totalizou R\$ 1,35 bilhão, ou 13% do montante de recursos das ações executadas pelo MEC. Em suma, mais de 94% dos gastos realizados pelo MEC, sob o Programa Universidade do Século XXI, resultaram dessas ações. Cabe mencionar que a ação Concessão de Financiamento a Estudantes do Ensino Superior Não Gratuito e a correspondente ação de administração, que se encontram sob a responsabilidade do Ministério da Fazenda, responderam por 8% dos gastos do programa (R\$ 914 milhões).

No que tange à execução física, cabe destacar a ampliação da infra-estrutura e, conseqüentemente, da capacidade de oferta das Ifes, devida à implantação de novos *campi* e universidades. Foram criadas por meio de lei, em 2005, oito universidades federais, sendo apenas uma destas efetivamente nova, ou seja, que não tenha resultado da transformação de uma instituição isolada ou de desmembramento de um *campus* avançado de uma universidade já existente, conforme mostra o quadro a seguir.

QUADRO 1

**Novas universidades federais**

Atual	Denominação		UF
	Anterior		
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia	<i>Campus</i> da Universidade Federal da Bahia		BA
Universidade Federal Rural do Semi-Árido	Escola Superior de Agricultura de Mossoró		RN
Universidade Federal da Grande Dourados	<i>Campus</i> da Univ. Federal de Mato Grosso do Sul		MS
Universidade Federal de Alfenas	Escola de Farmácia e Odontologia de Alfenas		MG
Universidade Federal do Triângulo Mineiro	Faculdade de Medicina do Triângulo Mineiro		MG
Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri	Faculdade de Odontologia de Diamantina		MG
Universidade Federal Tecnológica do Paraná	Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná		PR
Universidade Federal do ABC	Instituição nova		SP

Fonte: MEC.

Via de regra, essas instituições já ofertavam cursos de graduação e pós-graduação. Apenas a Universidade Federal do ABC (UFABC) se estabelece como instituição efetivamente nova. Nesse caso, foram ofertadas, em seu primeiro ano de funcionamento, 1,5 mil vagas em 17 cursos de graduação. Para 2007, já estavam previstos processos seletivos em três programas de pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado), enquanto outros três encontravam-se em fase de estudos. Cabe ressaltar que a Universidade do ABC já incorporou, para os cursos de graduação, o modelo de formação delineado no Projeto de Reforma da Educação Superior, que consiste na inclusão de um ciclo básico de dois anos. Além disso, foram admitidos cerca de cem professores, sendo todos com titulação mínima de doutorado.

Também se encontra em tramitação no Congresso Nacional o projeto de lei que cria a Universidade Federal do Pampa. Apesar de não ter sido formalmente criada, essa instituição já está em funcionamento, sob a tutoria das Universidades Federais de Pelotas (UFPel) e de Santa Maria (UFSM). Em fins de 2006, teve início o primeiro processo seletivo para o preenchimento de 550 vagas em 13 cursos, ofertados pelos cinco *campi* sob a jurisdição da UFSM, e de 580 vagas em 18 cursos, oferecidas por outros cinco *campi* administrados pela UFPel.

Além das novas universidades, vem sendo intensificada a interiorização das universidades federais, mediante a implantação de novos *campi*. De acordo com dados do MEC, disponíveis em seu sítio na internet, foram realizados investimentos da ordem de R\$ 413 milhões na expansão das Ifes, no período 2004-2006, predominantemente na implantação de 46 novos *campi* universitários, distribuídos por 19 unidades federadas de todas as regiões brasileiras. Com isso, foi possível, segundo essa mesma fonte,<sup>5</sup> ampliar em cerca de 12% a oferta de vagas nos cursos presenciais de graduação das Ifes, em 2006, ou seja, índice bastante superior aos de 2% registrados no ano anterior.

A edição 2006 do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade), que avalia o desempenho de graduandos, no início e ao final dos cursos, revelou que os bolsistas do ProUni obtiveram pontuação igual ou maior que os não-bolsistas, em quase todas as 14 áreas submetidas à avaliação. Tal constatação contribui para desfazer a crença de que estudantes oriundos de estratos socioeconômicos menos favorecidos não teriam bom desempenho na educação superior. Isso é reforçado pelo fato de o melhor desempenho entre os bolsistas ter ficado por conta dos beneficiários de bolsas integrais, que são oriundos de famílias com menor renda *per capita*.

O Programa de Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica, sob a alçada da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), e o de Formação e Capacitação de Recursos Humanos para a Pesquisa, gerenciado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), constituem as principais linhas de fomento à pós-graduação e pesquisa, no país, no que tange à concessão de bolsas de estudos. No total, os dois programas destinaram cerca de R\$ 1,4 bilhão a essas áreas. Os gastos realizados por meio do Programa da Capes, em 2006, totalizaram aproximadamente R\$ 753 milhões. Na comparação com o ano anterior, esse montante correspondeu a um acréscimo nominal de 14%. Portanto, mesmo descontada a inflação do período, pode-se afirmar que houve aumento significativo dos gastos.

A principal ação que integra esse programa é a de concessão e manutenção de bolsas de estudos no país, a qual respondeu por gastos da ordem de R\$ 452 milhões (60% do gasto total). A concessão e manutenção de bolsas de estudos no exterior consumiu outros R\$ 110 milhões, equivalentes a 15% dos dispêndios do programa. Uma terceira ação dessa natureza é a de concessão de bolsas de estudos para o atendimento das diretrizes da política industrial, tecnológica e de comércio exterior, que contabilizou gastos de aproximadamente R\$ 34 milhões. Os dispêndios sob essas três ações somaram cerca de R\$ 600 milhões. Outra ação significativa, tanto em

---

5. Ainda não estão disponíveis os dados do Censo da Educação Superior de 2006.

termos financeiros, quanto em relação ao impacto sobre o desenvolvimento da pesquisa no país, é a de Acesso à Informação Científica e Tecnológica, responsável pela manutenção do portal de periódicos da Capes, cujo dispêndio de R\$ 75 milhões correspondeu a 10% do total do programa. Por fim, há duas ações que se destinam a fomentar e assegurar o funcionamento de programas de pós-graduação, por meio das quais foram transferidos cerca de R\$ 53 milhões (7% do total).

Os gastos realizados sob a ação de maior dimensão do programa sofreram aumento significativo, em 2006, por causa do reajuste linear de 10% aplicado sobre os valores das bolsas de estudos, ao passo que o total de 28,8 mil bolsas concedidas correspondeu a aumento de apenas 1% em relação ao ano anterior. Tendência contrária foi observada em relação às bolsas de estudos no exterior, que tiveram crescimento de 13% no número de concessões, sem que para isso tenha havido aumento substancial dos gastos, situação essa favorecida pela contínua apreciação do real diante do dólar norte-americano.

### 3.4 Educação profissional

Merece destaque a execução do Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica que, na sua primeira fase iniciada em 2006, compreende a implantação de cinco novas escolas técnicas federais, quatro escolas agrotécnicas e 33 unidades de ensino descentralizadas. Essas 42 novas unidades de ensino estão distribuídas em 23 estados, com prioridade aos que não contavam com nenhuma unidade, quais sejam: Acre, Amapá, Mato Grosso do Sul e Distrito Federal. A distribuição das instituições de ensino igualmente prioriza os municípios situados em regiões interioranas e as periferias dos grandes centros urbanos. O Plano de Expansão ainda inclui a federalização de 18 escolas, anteriormente construídas com recursos do Programa de Expansão da Educação Profissional (Proep), até então administradas por entidades comunitárias ou estaduais.

A primeira fase do Plano de Expansão, a ser concluída em 2007, resultará em um conjunto de instituições federais de educação profissional cerca de 40% maior ao que existia em janeiro de 2003. As novas unidades possuirão área de abrangência que englobará, aproximadamente, 1.500 municípios brasileiros. Assim, em breve, estarão em funcionamento sessenta novas escolas na rede federal, ofertando 74 mil novas vagas em cursos técnicos de nível médio e em cursos superiores de tecnologia. Os novos cursos deverão estar sintonizados com as demandas locais e regionais, assim como atender aos arranjos produtivos locais. Do total de novas vagas, 30 mil deverão ser ofertadas na modalidade de Educação de Jovens e Adultos, no âmbito do Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja), criado pelo Decreto nº 5.478, de 2005, e voltado ao público de jovens e adultos com mais de 17 anos que ainda não concluíram o ensino médio. Esse contingente de alunos receberá uma formação que lhe propiciará a profissionalização e a conclusão da etapa final da educação básica.

Cabe lembrar que até o final de 2005 o investimento da União em novas escolas de educação profissional estava restrito a financiar sua construção e aparelhamento, cabendo à entidade conveniente a responsabilidade de assumir todos os encargos decorrentes do funcionamento regular da instituição (conforme estabelecia a Lei nº 9.649/1998). Elevado número de instituições de educação profissional criadas pelo modelo vigente

desde 1998 fecharam suas portas logo após os primeiros anos (em alguns casos, meses) de funcionamento. A principal razão para isso é o fato de que as despesas mais significativas em formação profissional e tecnológica dizem respeito à manutenção de quadro funcional (professores e técnicos), atualização tecnológica de laboratórios, realização de estágios, visitas técnicas e intercâmbios, funções estas que impõem ao mantenedor uma solidez financeira e uma disponibilidade de recursos não condizente com a situação de maior parte dos municípios, dos estados e das ONGs de nosso país. A federalização de 18 escolas, já em andamento, busca solucionar essa situação e resgatar a necessária ampliação de oferta de vagas em educação profissional.

A mudança na legislação, realizada em 2005, com a aprovação da Lei nº 11.195, facultou à União a retomada de investimentos na implantação de novas unidades de ensino técnico e agrotécnico, possibilitando um aporte de R\$ 65 milhões para serem executados, em 2006, na I Fase do Plano de Expansão da Rede Federal. Das 28 escolas previstas, sete foram inauguradas e estão em pleno funcionamento, duas estão concluídas aguardando inauguração, seis deverão estar concluídas até o final de fevereiro de 2007. As outras 13 escolas sofreram atrasos em função de regularização de terrenos, recursos às licitações ocorridas e redefinição de projetos, e algumas serão concluídas em 2007. No entanto, algumas dessas escolas em construção já iniciaram seu funcionamento em instalações provisórias. Foram contratados inicialmente 1.500 professores e 900 técnico-administrativos em atendimento à demanda proveniente da expansão.

Por sua vez, o desafio colocado pela implementação do Proeja levou a que se empreendesse, em 2006, uma atenção prioritária para a capacitação de docentes. Foram criados 15 núcleos de especialização em Proeja que estão qualificando mais de 1.500 docentes da rede pública federal, estadual e municipal. Esses professores estão sendo preparados para o atendimento aos jovens e adultos acima dos 17 anos que terminaram o ensino fundamental e desejam concluir o ensino médio, com uma formação profissional inicial. Em 2006, as 144 instituições da rede federal de educação profissional e tecnológica já disponibilizaram parte de suas vagas ao Proeja.

No campo da educação profissional, deve ser destacada ainda a realização, em 2006, da I Conferência Nacional da Educação Profissional e Tecnológica (EPT). O evento foi antecedido por 27 conferências estaduais que efetivaram a escolha dos delegados – gestores, docentes, técnicos e alunos de instituições públicas e privadas. A Conferência Nacional contou com a participação de mais de 2.600 pessoas ligadas à EPT e discutiu cinco eixos temáticos: *i*) o papel da (EPT) no desenvolvimento nacional e nas políticas de inclusão social; *ii*) financiamento: manutenção e expansão; *iii*) organização institucional e papel das instâncias de governo e da sociedade; *iv*) estratégias operacionais de desenvolvimento da EPT: sistema de gestão, proposta pedagógica, educação a distância, formação e valorização dos profissionais da educação profissional e tecnológica; e *v*) a relação da EPT e a universalização da educação básica.

No âmbito da formação inicial e continuada de trabalhadores – nível da educação profissional para os que ainda não concluíram o ensino fundamental – foram concedidas 16.662 bolsas por Escola de Fábrica. Este projeto objetiva incluir jovens de baixa renda no mercado de trabalho por meio de cursos de iniciação profissional em unidades formadoras no próprio ambiente das empresas. Em virtude da convergência com o objetivo do Programa Nacional de Juventude (Projovem), que igualmente busca promover a conclusão do ensino fundamental e a profissionalização para jovens de até

24 anos, a ação do Escola de Fábrica deveria integrar este programa, de forma a ampliar a sinergia das ações para jovens.

### 3.5 Educação especial

O programa desenvolvido pelo MEC no âmbito da educação especial é voltado para garantir atendimento aos alunos com necessidades educacionais especiais e ampliar sua inclusão nas escolas da rede regular de ensino. Para tanto, contempla ações de apoio à formação de professores, distribuição de equipamentos e materiais didáticos específicos, recursos de acessibilidade para participação e aprendizagem dos alunos e a adequação dos prédios escolares.

Ampliou-se para 57% a taxa de prevalência de municípios com educação inclusiva, o que reflete os avanços alcançados com a promoção de seminários nacionais e municipais para formação de gestores e educadores, visando a preparar os sistemas de ensino para a inclusão de alunos com necessidades educacionais especiais nas escolas públicas da rede regular. As ações foram realizadas em 144 municípios-pólo, que atuaram como multiplicadores para 2.800 municípios da sua área de abrangência. Cabe lembrar que, desde 2002, houve um crescimento de 194% nas matrículas de alunos com necessidades educacionais especiais em classes comuns do ensino regular, passando de 110.704 para 325.136 alunos, em 2006.

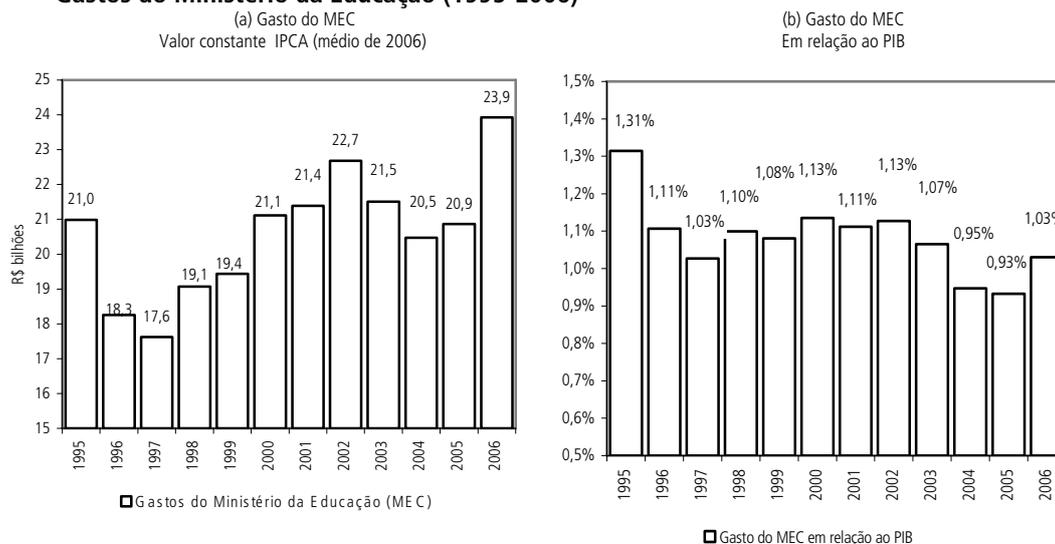
O programa apoiou ainda os sistemas de ensino no desenvolvimento de cursos de formação de professores nas áreas da deficiência, autismo, síndromes e altas habilidades/superdotação. Atualmente, dos 2.913.412 professores da educação básica, 62.188 possuem cursos específicos na área de educação especial, um acréscimo de 11.182 professores com formação em educação especial em relação ao ano anterior.

Foram distribuídos materiais pedagógicos específicos destinados à educação especial, destacando-se o fornecimento de livros didáticos e paradidáticos em *braille* para todos os alunos cegos do ensino fundamental. Foi também realizada, em 2006, a adequação de prédios em 652 escolas, superando a meta prevista de 510 escolas.

### 3.6 Financiamento e gasto

A expansão e a melhoria da qualidade dos bens e serviços educacionais, como qualquer política pública, tem como limite o volume de recursos que é colocado à disposição das instituições estatais para financiar os gastos de programas e ações da área. Além disso, no caso brasileiro, os recursos que são disponibilizados ao poder central, na figura do MEC, são de grande importância, pois, além de financiar sua responsabilidade direta, o ministério deve exercer um papel de destaque no processo de coordenação e colaboração entre as esferas administrativas. Neste sentido, apresentam-se no gráfico 1 os dados de gastos do MEC, no período compreendido entre 1995 e 2006. Estes dados mostram que o volume anual de recursos não segue um processo contínuo de crescimento, mas sim obedece a um ciclo que compreende uma ampliação em períodos eleitorais, seguida de queda para voltar a se ampliar e depois cair novamente, o que configura instabilidade no sistema de financiamento da educação.

GRÁFICO 1

**Gastos do Ministério da Educação (1995-2006)**

Fonte: Siafi/Sidor.

Os gastos do MEC, quando comparados com o PIB, reforçam a leitura da existência do movimento cíclico dos gastos, apesar de serem menores as diferenças de um ano para o outro, como pode ser confirmado no gráfico 1 (b). No entanto, observa-se que do ano de 2002 em diante ocorreu uma forte queda dos gastos do MEC, até 2005, que foi revertida em 2006, quando o valor saiu de 0,93% para 1,03% do PIB. Isso significa que as políticas desenvolvidas pelo ministério que vinham perdendo espaço e importância de gasto voltaram a ganhar prioridade política e fiscal, apesar de estar bem longe de acompanhar o crescimento da arrecadação tributária no período.

O aumento dos gastos verificados, entre 2005 e 2006, e constatado nos dois indicadores citados, ocorreu em virtude do incremento de recursos, principalmente em cinco programas, como pode ser constatado na tabela 1. Observa-se que tanto os valores envolvidos quanto o crescimento relativo são bastante expressivos. Por exemplo, o maior crescimento em termos absolutos ocorreu no Programa Universidade do Século XXI – cerca de R\$ 2,2 bilhões no período 2005-2006; já o maior crescimento relativo ocorreu no Programa Brasil Escolarizado – cerca de 57% no mesmo período.

No entanto, também se constatou algumas quedas de recursos em alguns programas, tais como no Programa de Gestão da Política de Educação e no de Valorização de Formação de Professores – neste caso justificado pela diminuição dos recursos da complementação do Fundef. Todavia, cabe ressaltar que algumas diferenças nos programas são resultantes de rearranjos orçamentários. Por exemplo, a redução nos recursos alocados ao Programa Desenvolvimento do Ensino Médio não significou uma diminuição do financiamento a este nível de ensino, pois foram aplicados, em 2006, R\$ 406,5 milhões pelo Programa Brasil Escolarizado para ampliar e qualificar a oferta de vagas no ensino médio nas 27 Unidades da Federação.

TABELA 1

**Gastos do Ministério da Educação por programa (2005-2006)**

(Em milhões)

Principais programas	2005*	2006	Comparações 2006/2005	
	(a)	(b)	(b-a)	(b/a)
Universidade do Século XXI	8.397,4	10.562,9	2.165,5	1,26
Brasil Escolarizado	1.722,2	2.705,5	983,3	1,57
Previdência de Inativos e Pensionistas da União	4.305,5	4.673,8	368,3	1,09
Desenvolvimento do Ensino Fundamental	1.030,4	1.363,8	333,4	1,32
Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica	1.063,5	1.241,5	177,9	1,17
Gestão da Política de Educação	483,0	98,6	(384,5)	0,20
Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação Básica	841,6	521,9	(319,7)	0,62
Desenvolvimento do Ensino Médio	291,3	75,2	(216,1)	0,26
Operações Especiais: Serviço da Dívida Externa (Juros e Amortização)	354,7	297,6	(57,2)	0,84
Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos	701,4	604,8	(96,6)	0,86
Outros programas	1.675,3	1.779,9	104,6	1,06
<b>Total</b>	<b>20.866,4</b>	<b>23.925,5</b>	<b>3.059,1</b>	<b>1,15</b>

Fonte: Siafi/Sidor.

Obs.: \*Valores corrigidos para 2006, pelo IPCA médio.

Outra forma interessante de analisar os gastos é pela natureza da despesa em que foram efetuadas – para tanto foi construída a tabela 2. Os resultados apresentados mostram que o crescimento observado no período 2005-2006 se deve em grande parte a ampliação das despesas com pessoal e encargos sociais, que correspondeu a cerca de 85% do crescimento dos gastos. Essa ampliação deve-se à recomposição dos valores das remunerações dos professores e dos técnicos ligados ao ministério, tanto da administração direta, quanto da indireta.

TABELA 2

**Gasto do MEC de acordo com a natureza da despesa (1995-2005)**

(Em R\$ milhões)

Principais programas	2005*	2006	Comparações 2006/2005	
	(a)	(b)	(b-a)	(b/a)
Aplicações Diretas	16.254,4	19.440,7	3.186,3	1,20
Pessoal e Encargos Sociais (Ativos, Inativos e Pensionistas)	11.593,8	14.239,3	2.645,5	1,23
Outras Despesas	4.660,6	5.201,4	540,8	1,12
Juros e Encargos da Dívida	87,8	76,3	(11,5)	0,87
Outras Despesas Correntes	3.672,3	4.140,0	467,7	1,13
Investimentos	619,8	727,7	107,9	1,17
Inversões Financeiras	4,2	27,3	23,2	6,58
Amortização da Dívida	276,5	230,1	(46,4)	0,83
Transferências	4.612,0	4.484,8	(127,3)	0,97
Transferências a estados e ao Distrito Federal	1.720,2	1.805,2	85,0	1,05
Transferências a Municípios	2.462,5	2.361,7	(100,8)	0,96
Transferências a Instituições Privadas	262,3	256,0	(6,2)	0,98
Transferências ao Exterior	167,1	61,9	(105,2)	0,37
<b>Total</b>	<b>20.866,4</b>	<b>23.925,5</b>	<b>3.059,1</b>	<b>2,17</b>

Fonte: Siafi/Sidor.

Obs.: \*Valores corrigidos para 2006, pelo IPCA médio.

Todavia, mesmo em menor escala, observa-se crescimento dos gastos com investimentos e nas outras despesas correntes. Os dados também mostram que não aumentaram os montantes das transferências intergovernamentais, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. Ocorreu uma pequena vantagem para os estados e perda de recursos para os municípios. Observa-se, também um forte corte de recursos destinados às transferências ao exterior.

## 4 Tema em destaque

### O Plano de Desenvolvimento da Educação

Em janeiro de 2007, foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que tem por finalidade criar as condições necessárias ao cumprimento da diretriz política do segundo mandato do governo Lula: promover o crescimento econômico com distribuição de renda e redução de desigualdades. Para tanto, estão previstas a ampliação e a intensificação de investimentos públicos e privados em infra-estrutura produtiva e social.

A materialização desse cenário virtuoso, que associa crescimento econômico e distribuição da renda, pressupõe a emergência de uma educação de qualidade, que favoreça o desenvolvimento de capacidades produtivas e, portanto, que promova a equalização das condições de acesso ao trabalho e à geração de renda.

Diante do baixo desempenho da educação básica, no âmbito das redes públicas, bem como da necessidade de ampliar o acesso aos níveis de ensino não obrigatórios, foi lançado pelo MEC, entre março e abril de 2007, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Trata-se de um conjunto de trinta ações, ordenadas em torno de uma concepção sistêmica de educação, que incidirão sobre quatro áreas de intervenção: *i)* alfabetização; *ii)* educação básica; *iii)* educação profissional; e *iv)* educação superior. As ações previstas versam sobre os seguintes níveis de intervenção: *i)* financiamento; *ii)* avaliação e responsabilização; *iii)* formação de professores; e *iv)* gestão e mobilização.

Um dos principais desafios do PDE consiste na melhoria substancial do desempenho da educação básica, nas redes públicas de ensino. Para tanto, foi instituído o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb),<sup>6</sup> que será o principal indicador de monitoramento da evolução de desempenho do sistema educacional brasileiro.

Para que as metas estabelecidas possam ser atingidas, foi instituído por decreto presidencial, em abril de 2007, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Esse plano em prol da melhoria da educação básica propõe a conjugação de esforços das três esferas de governo, das famílias e da comunidade em geral.

A seguir, são apresentadas resumidamente as principais ações que incidirão sobre as quatro áreas de intervenção priorizadas pelo Plano de Desenvolvimento da Educação.

#### 4.1 Principais ações do PDE por áreas de intervenção

##### 4.1.1 Alfabetização de adultos

Para ampliar a efetividade do processo de alfabetização de jovens e adultos, a nova estratégia de implementação priorizará o engajamento de professores das redes públicas, que receberão bolsas mensais para ministrarem os cursos no contraturno de suas atividades. Assim, no mínimo 75% do quadro de alfabetizadores serão professores das redes municipais e estaduais, uma mudança significativa para garantir uma maior qualificação dos responsáveis pela alfabetização.

---

6. Trata-se de um indicador que expressa, por meio de uma escala numérica, a evolução do desempenho do sistema educacional a partir das seguintes variáveis: *i)* proficiência em exames nacionais; e *ii)* taxa de aprovação.

Como serão privilegiadas as parcerias com os municípios, que receberão 80% dos recursos totais do programa, a estes caberá selecionar e capacitar os professores e, especialmente, promover a mobilização da população analfabeta para garantir sua frequência aos cursos.

Está previsto que os 20% restantes dos recursos possam ser repassados para universidades e ONGs, mas a prioridade é para entidades que ofereçam serviços de alfabetização para uma prefeitura ou que adotem um município. Dessa forma, fica claro que a estratégia atual coloca ênfase na responsabilização governamental, com os municípios assumindo o principal papel no processo.

Apesar de sua abrangência nacional, o Brasil Alfabetizado priorizará os 1.100 municípios com menores Ideb e que detêm taxas de analfabetismo superiores a 35%. O programa passará a ter dois focos: o Nordeste, região que concentra 90% dos municípios com mais altas taxas de analfabetismo, e os jovens analfabetos da faixa etária de 15 a 29 anos. Para que jovens e adultos permaneçam no programa, o MEC irá financiar o transporte e a merenda e distribuir óculos para os que precisam. O redesenho do Brasil Alfabetizado objetiva, principalmente, superar dificuldades identificadas que comprometiam a mobilização efetiva do público-alvo do programa e a conseqüente redução do analfabetismo no país.

#### 4.1.2 Educação básica

O objetivo declarado pelo Ministério da Educação para o PDE é aumentar a qualidade da educação básica pública, enfrentando os problemas de rendimento, frequência e permanência do aluno na escola, a partir da mobilização social em torno do “Compromisso Todos pela Educação”. Para tanto está previsto um conjunto expressivo de ações voltadas para a melhoria do desempenho (qualidade) e do rendimento escolar (fluxo), que vão desde o apoio técnico e financeiro institucional à valorização, à qualificação de professores e a ações de apoio ao aluno e à escola.

Um item destacado pelo MEC como sendo de grande relevância no PDE é a nova estratégia de apoio técnico, financeiro e institucional que o governo federal prestará aos estados e aos municípios que integrarem o compromisso. Esse apoio terá como referência o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), por meio do qual serão selecionados municípios que receberão recursos financeiros adicionais e assistência técnica da União. O apoio técnico se dará, inicialmente, mediante contratação de oitenta consultores para ajudar mil municípios a diagnosticar sua realidade educacional e planejar as ações futuras de forma que se atinja determinada meta estabelecida para o Ideb, índice que leva em conta as variáveis rendimento e fluxos escolares. As metas locais e regionais servirão para melhorar a meta nacional. Se fosse avaliada hoje, a educação básica brasileira teria uma média aproximada de 3,8 pontos numa escala que vai de zero a dez. É uma meta do plano que nos próximos 15 anos o Brasil alcance a nota seis no Ideb, a mesma média dos países da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Conectado ao objetivo central do plano foram estabelecidas ações de valorização e qualificação dos professores. Uma das ações de maior relevância nesse quesito é a fixação do piso salarial nacional para os professores do ensino básico, mediante envio ao Congresso Nacional de projeto de lei. O piso proposto é de R\$ 850 para todos os professores da rede pública do país. A implantação do piso será gradual até 2010, de

forma que não comprometa o orçamento de estados e prefeituras. Além disso, pretende-se incrementar a formação de professores por meio da Universidade Aberta do Brasil (UAB). A meta é a implantação de mil pólos para formar 2 milhões de professores – 150 pólos/ano. A manutenção do pólo é de responsabilidade do município, e os cursos de formação são de responsabilidade das universidades. Pretende-se fazer uma parceria entre as universidades públicas e as prefeituras, mesclando o ensino presencial com a modalidade a distância.

Além dessas ações, o PDE ainda prevê, para a educação básica, uma diversidade de ações voltadas, principalmente, ao aumento da taxa de cobertura do sistema, além da inclusão digital e do apoio ao aluno e à escola. Algumas dessas ações são novas e outras são rearticulação de ações que já vinham sendo desenvolvidas. Para aumentar a cobertura, o plano prevê a ampliação do atendimento do Programa Bolsa Família para os jovens até 17 anos e a integração dos programas de juventude – Pró-Jovem, Escola de Fábrica, Agente Jovem, Consórcio Social da Juventude, Soldado Cidadão. Na inclusão digital estão previstas a instalação de laboratórios de informática em todas as escolas públicas até 2010, a eletrificação de todas as escolas e a implantação de conectividade nas escolas de ensino médio, urbanas e rurais, a partir do Governo Eletrônico Serviço de Atendimento ao Cidadão (Gesac).

Reconhecendo as limitações de recursos dos alunos e das escolas para o atingimento das metas de melhoria do desempenho e do rendimento, na educação básica, o PDE também previu algumas ações de apoio ao aluno e à escola. Entre elas cabe destacar a necessidade de construção e melhoria da infra-estrutura física e de atendimento de escolas de educação infantil. Pretende-se construir cerca de quatrocentas creches e pré-escolas por ano. Foi prevista, também, a expansão do apoio ao atendimento com transporte escolar, livro didático e acervo bibliográfico. Além disso, pretende-se acompanhar a condicionalidade do Bolsa Família e implantar o CensoWeb, mediante convênio com a Caixa Econômica Federal. Essas são medidas preparatórias para em 2008 expedir o cartão do estudante (Projeto Presença – NIS), para acompanhamento individualizado do desempenho e da frequência dos alunos.

A Conferência Nacional de Educação (CNA) também se insere no rol de medidas que integram o PDE. A realização de um evento dessa natureza já vinha sendo demandada há muito pelos militantes da área. O tema central da CNA será a educação básica e sua estruturação e organização terão em conta as Conferências Estaduais de Educação. Trata-se, pois, de importante iniciativa no que tange à mobilização da sociedade para fazer frente aos complexos desafios da educação brasileira.

#### 4.1.3 Educação profissional

Para reorganizar o modelo atual de instituições federais de educação profissional e melhor integrar esse sistema de ensino, serão criados os Institutos Federais de Educação Tecnológica (Ifets). Os Ifets serão instituições *multicampi* especializadas na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino, desde Educação de Jovens e Adultos profissionalizante até doutorado profissional. Essas novas instituições deverão destinar metade de seu orçamento à oferta de cursos profissionalizantes de nível médio, inclusive na modalidade integrada a EJA. A outra metade irá para cursos de formação tecnológica de nível superior, em que 20% dos investimentos serão alocados a cursos de licenciatura em Física, Química, Matemática

e Biologia. Trata-se, pois, de um modelo institucional que explicita claramente seu duplo compromisso: formação profissional técnica de nível médio e tecnológica de nível superior. A grande novidade é o fato de essas instituições assumirem papel na formação de professores, em áreas com extrema carência de profissionais para atuarem na educação básica.

Assim como ocorreu na primeira fase do Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, na segunda fase, a prioridade é a seleção de localidades no interior do país e periferias de grandes centros urbanos. O conceito de cidade-pólo torna mais claro que a localização das novas escolas deve levar em conta as potencialidades de desenvolvimento e a proximidade com Arranjos Produtivos Locais (APL).

Nessa segunda etapa, serão implantadas 150 novas escolas, que deverão ampliar em 200 mil o número de matrículas até 2010. Com essa expansão, e mais as sessenta escolas da fase inicial, o número de instituições de educação profissional chegará a 354, uma expressiva ampliação quando se considera que existiam apenas 144 em 2003. Estima-se que serão destinados R\$ 750 milhões para construção das novas unidades e que outros R\$ 500 milhões sejam necessários, a cada ano, para manutenção e funcionamento desse conjunto de escolas.

Será encaminhado projeto de lei que alterará a Lei do Estágio em vigor, no intuito de conferir a essa prática profissional um caráter mais formativo, para torná-la uma atividade efetivamente supervisionada, assim como incentivar a conclusão do ensino médio. A proposta delimita mais claramente o papel da escola em relação ao aluno e à instituição em que o estágio é realizado. Estabelece, também, limites à jornada e à concessão de bolsas, além de seguro contra acidentes pessoais. Com essas medidas, pretende-se reduzir a utilização do estagiário como mão-de-obra barata.

Com o objetivo de ampliar as oportunidades de profissionalização para os concluintes do ensino fundamental público, o MEC pretende firmar protocolo como o Sistema S (Sesi, Senai, Sesc e Senar), de modo que assegure 30% das vagas ofertadas pelas instituições que o integram sejam gratuitas.

#### 4.1.4 Ensino superior

Na educação superior, a expectativa do governo é dobrar o número de estudantes matriculados em cursos de graduação nas universidades federais, em um prazo de dez anos. Para tanto, o MEC criou, por meio do Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni). Conforme estabelece o referido instrumento legal, as universidades que apresentarem projetos de reestruturação voltados à expansão da oferta de vagas poderão receber recursos adicionais, num período de cinco anos, até o limite de 20% sobre o orçamento do primeiro ano de execução do projeto apresentado pela instituição, para despesas de custeio e pessoal. Os projetos deverão contemplar ações voltadas principalmente à ampliação e/ou criação de cursos noturnos, ao aumento do número médio de estudantes por docente, à flexibilização de currículos e à redução da ociosidade de vagas e da evasão.

Outra iniciativa que integra o PDE, com impacto nas universidades federais, se refere à introdução do conceito de professor-equivalente. De acordo com o MEC, essa medida fortalece a autonomia universitária, ao conferir maior flexibilidade à

contratação de docentes, de modo que atenda às especificidades de cada instituição de ensino. Conforme estabelece a Portaria Interministerial nº 22, de abril de 2007, fica constituído em cada universidade federal um banco de professores-equivalente, que corresponde ao total de professores de 3º grau efetivos e substitutos, em exercício na instituição de ensino, o qual será expresso sob a unidade de professor-equivalente. O professor adjunto, nível 1, em regime de 40 horas semanais, passa a ser a unidade de referência. Aos docentes com dedicação exclusiva, aplicar-se-á o peso 1,55, enquanto os que se enquadram no regime de 20 horas semanais terão peso 0,5. Os professores substitutos com contratos de 40 horas semanais terão peso 0,8, cabendo aos de 20 horas a metade dessa ponderação. Com essa medida, a recomposição dos quadros docentes das universidades federais tornar-se-á mais flexível, no sentido de atender às especificidades de cada instituição. Por exemplo, o preenchimento de uma vaga de professor adjunto 1, em regime de dedicação exclusiva, poderá ser feita pela contratação de até três professores em regime de 20 horas semanais.

Com o PDE, também serão ampliados esforços no sentido de aumentar a oferta de vagas na modalidade de educação a distância, sobretudo aos professores que atuam na educação básica e que ainda não têm formação em nível superior. Trata-se de iniciativa voltada ao cumprimento de uma das diretrizes do Plano Nacional de Educação (PNE), que estabelece que, a partir de 2011, só serão admitidos professores com formação em nível superior para atuar na educação básica. De acordo com o MEC, a expansão do Programa Universidade Aberta do Brasil (UAB) implicará, em 2007, a oferta adicional de 60 mil vagas na modalidade de educação a distância. Somam-se a estas os 19 mil professores que integram o Programa Pró-Licenciatura e os 11 mil estudantes matriculados no curso de Administração, ofertado em parceria com o Banco do Brasil. Portanto, a previsão para o corrente ano é de que 90 mil estudantes possam beneficiar-se dessa modalidade de ensino em instituições públicas e gratuitas. Trata-se, pois, de um contingente bastante expressivo de estudantes, haja vista que a oferta de vagas pelas Ifes em cursos de graduação presenciais, prevista para 2007, será de 154 mil.

O PDE ainda prevê o envio de projeto de lei ao Congresso Nacional, pelo qual é ampliado o prazo para a quitação de financiamentos contraídos junto ao Fies, de uma vez e meia o tempo em que se usufruiu do financiamento, para dobro desse período. A medida também confere às instituições de ensino superior que aderirem ao ProUni a prerrogativa de parcelar débitos fiscais e previdenciários, bem como os liquidar com recursos provenientes de aumento do número de financiamentos concedidos por meio do Fies. A expectativa do MEC é de que tal iniciativa venha a gerar 100 mil novas vagas por ano.

No intuito de absorver os recém-doutores, formados no Brasil ou no exterior, e evitar sua evasão do país, está prevista a criação do Programa Nacional de Pós-Doutorado, com vistas à inserção desses pesquisadores no desenvolvimento de pesquisas em instituições públicas. O programa constitui uma ação interministerial do MEC e MCT, a ser executada por suas agências de fomento (Capes, CNPq e Finep), que priorizará áreas definidas pela Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE). Para 2007, estão previstas 1,5 mil bolsas.

## 4.2 Considerações gerais a respeito do PDE

Apesar de o PDE contemplar uma série de medidas, sobretudo no que se refere à ampliação de insumos e meios a serem canalizados para a melhoria de desempenho da educação brasileira, a simples divulgação das linhas gerais do plano já suscitou algumas reações de entidades e pessoas vinculadas à área educacional. Uma dessas críticas refere-se à proposta de piso salarial nacional para os professores da educação básica. O valor proposto pelo governo federal foi considerado insuficiente pela Confederação Nacional de Trabalhadores em Educação (CNTE), que reivindica níveis mais elevados e diferenciação em função do grau de formação dos professores.<sup>7</sup> Essa crítica é endossada pelo professor Dermeval Saviani,<sup>8</sup> tanto por considerar insatisfatório o valor proposto pelo MEC, quanto pelo fato de sua implementação plena estar prevista para ocorrer somente em 2010. Além disso, ele considera que a fixação de um piso salarial, ainda que necessária, não é suficiente para tornar atrativa a profissão docente. Haveria de ser estabelecido um plano de carreira, que instituisse a jornada integral do professor em uma única escola e que reservasse a metade das 40 horas semanais às atividades de planejamento das aulas, da orientação de alunos, ao envolvimento com a gestão e ao projeto pedagógico da escola.

Não há dúvida que o piso salarial proposto no escopo do PDE ainda está muito aquém do que faz jus o professor que atua na educação básica, dadas a relevância de seu trabalho e a responsabilidade que sobre ele recai. No entanto, considerados os níveis atuais de remuneração dos professores, sobretudo nas regiões e nos estados mais pobres do país, o valor proposto pelo MEC constitui um avanço. Por sua vez, a instituição de planos de carreira de professores constitui atribuição de estados e municípios que, via de regra, são definidos a partir de ampla negociação com os sindicatos da categoria. Diversos são os exemplos de sistemas de ensino municipais e estaduais, cujos planos de carreira docente incorporam à jornada semanal de trabalho remunerado do professor o planejamento e as demais atividades extraclasses.

Outra crítica ao PDE, formulada pelo professor Saviani, diz respeito ao volume de recursos previstos para a implementação das ações propostas e, sobretudo, para o alcance da meta de seis pontos no Ideb, até 2022. Nesse sentido, o aporte adicional de recursos à educação básica, a ser disponibilizado pelo Fundeb, apenas melhoraria o funcionamento do sistema educacional brasileiro sem, no entanto, promover uma mudança no *status quo*. Para esse educador, os sucessivos planos e dispositivos legais instituídos desde a Constituição Federal de 1988 (Fundef, PNE, Fundeb e agora o PDE) estariam apenas protelando a solução de um mesmo e antigo problema.

Por fim, Saviani coloca em xeque a própria natureza do PDE, cuja proeminência conferida ao Ideb estaria reforçando uma espécie de “pedagogia de resultados”, segundo a qual o aluno deixa de ser o sujeito do processo educacional para tornar-se um produto a ser oferecido à sociedade, ao mercado. Nessa perspectiva, o verdadeiro cliente da escola não seria o aluno, mas o mercado, a sociedade.

---

7. Para professores com formação de nível médio, a proposta da CNTE seria de R\$ 1.050,00, enquanto aos professores com nível superior corresponderia o valor de R\$ 1.575,00.

8. Ver entrevista concedida pelo professor Dermeval Saviani, publicada parcialmente no “Caderno Mais” da *Folha de S. Paulo*, em 29 de abril de 2007.

A definição de um indicador sintético, tal qual o Ideb, deve ser reconhecida como condição necessária, porém insuficiente, para mensurar o nível de desenvolvimento da educação básica. Em outras palavras, atingir as metas estabelecidas para cada rede de ensino, ou escola, não implica, necessariamente, melhorar significativamente a qualidade da educação, assim como seria difícil supor que uma educação de qualidade estivesse dissociada de um padrão mínimo de rendimento escolar, a exemplo do que se estabelece como meta para o Ideb.

A elevação do Ideb, de 3,8 pontos para 6,0 pontos, nos próximos 15 anos, demandará esforços adicionais à sociedade brasileira, a começar pelo aumento de recursos financeiros para a execução das ações previstas. Trata-se, de fato, de um acréscimo substancial em relação ao que hoje é despendido com a educação pública e que, em parte, terá de ser negociado junto à área econômica do governo e ao Poder Legislativo.

Há de se considerar que o sistema brasileiro é federativo e, no caso da educação básica, as principais atribuições recaem sobre os entes estaduais e municipais. Portanto, a União tem limitações quanto à intervenção nesses sistemas de ensino, na medida em que sua atuação é de natureza supletiva. Em razão disso, a mobilização do conjunto da sociedade brasileira (poder público e sociedade civil), sob o formato do Compromisso Todos pela Educação, torna-se imprescindível para viabilizar o alcance das metas previstas no PDE.

Cabe ainda ressaltar que o governo federal responde por um conjunto de políticas públicas (sociais e não sociais) que tem demandado recursos financeiros em escala crescente, haja vista o crescimento das despesas efetivas do governo nos últimos anos. Nesse sentido, ampliar os gastos em determinada área social vai exigir por parte do governo a tomada de algumas decisões. Todavia, ele pode escolher ampliar ainda mais a carga tributária e com isso bancar a ampliação de todos os gastos, até o limite em que a sociedade aceitar a taxaço impositiva. No entanto, ele pode também atuar sobre a ótica do gasto, cortando algumas despesas, e aí está um problema que é sua escolha do que deve ser cortado, que pode comprometer a execução de outras políticas sociais.

Também será colocada à prova a capacidade de mobilização do MEC junto aos governos subnacionais e à sociedade civil em geral, tendo em vista o que estabelece o Compromisso Todos pela Educação. Do mesmo modo, o ministério terá pela frente o desafio de gerir um montante maior de recursos e, ao mesmo tempo, aumentar a eficiência e a eficácia de sua aplicação, o que pressupõe, em alguma medida, a qualificação de seu corpo técnico, principalmente no que diz respeito às funções de monitoramento e avaliação.

Além disso, não se deve esquecer que a erradicação do analfabetismo constitui um dos principais desafios educacionais que se colocam à sociedade brasileira. São diversos os fatores que dificultam o atingimento dessa meta. Estimular o público-alvo, em especial os idosos, e mobilizar fatores que assegurem a efetividade dos processos de alfabetização são, talvez, as principais ações a serem levadas a cabo para reduzir, de forma substancial e acelerada, o analfabetismo no Brasil.

Diante da evidência de que o Brasil Alfabetizado não estaria conseguindo chegar aos reais analfabetos, foi alterada a lógica de execução desse programa, que passa a priorizar recursos para os municípios com taxa de analfabetismo acima de 35% e a faixa etária de 15 a 29 anos. Além disso, os municípios terão papel preponderante na implementação do programa, pois caberão a eles a maior parte dos recursos previstos e a responsabilidade

pelo recrutamento e capacitação de professores das redes públicas de ensino. Por fim, a concessão de bolsa pecuniária aos professores alfabetizadores, sobretudo aos dos municípios mais pobres, poderá contribuir para a melhoria de seu desempenho.

As metas de expansão da educação profissional, em especial a de nível médio, são bastante ambiciosas. A implantação de 150 novos Ifets e a oferta adicional de 200 mil vagas, até 2010, pressupõe não apenas elevados investimentos iniciais, mas também a garantia de recursos necessários à manutenção, a bom termo, das mais de 350 instituições que deverão estar em funcionamento até aquele ano. Outra preocupação suscitada diz respeito à amplitude dos níveis de formação oferecidos pelos Ifets e ao risco de, com o passar do tempo, essas instituições priorizarem os cursos tecnológicos em detrimento dos técnicos de nível médio.

As ações do PDE ligadas à educação superior estão em sintonia com o projeto de lei de reforma da educação superior, em tramitação no Legislativo, na medida em que fortalecem os processos de expansão e autonomização das Ifes, além de concorrerem para a ampliação do acesso às instituições privadas e fomentarem a produção científica no país.

A ampliação do acesso às Ifes, cuja meta é dobrar o número de estudantes matriculados, no prazo de dez anos, implicará aumentar a atual proporção de alunos por professor, ampliar os quadros docentes mediante a abertura de concursos públicos, assim como aumentar a oferta de vagas em cursos noturnos. Na medida em que os orçamentos das universidades federais que apresentarem projetos com ações dessa natureza poderão ampliar-se em até 20%, em um prazo de cinco anos, será necessário um ganho de eficiência considerável para se atingir a meta que prevê a duplicação das matrículas nesses instituições de ensino.

## **5 Considerações finais**

A definição do novo formato da estrutura de financiamento da educação básica, com a aprovação do Fundeb, constitui um forte elemento para o planejamento estratégico da área de educação, em todas as instâncias de governo e para todos os diferentes níveis e modalidades de ensino que compõem a educação básica.

A grande expectativa é que o novo fundo venha a ser um elemento fundamental para suprir os entes federados com os recursos suficientes para garantir o acesso e a permanência da população brasileira à educação básica de boa qualidade em seus três níveis: educação infantil, ensino fundamental e médio, inclusive daqueles que não tiveram esse acesso na idade própria, o que implica a inclusão da educação de jovens e adultos.

O lançamento do PDE demonstra que o ministério pretende direcionar esforços para tentar resolver a baixa efetividade da atuação político/administrativa do governo federal, principalmente no que diz respeito ao exercício de coordenação e colaboração na formulação, na implementação e na avaliação da política educacional; e na insuficiente prestação de assistência técnica aos demais entes federados, em particular aqueles em pior situação técnica e financeira.

Além disso, o MEC, com a proposta da conferência para a educação básica, evidencia ter abertura política/administrativa para absorver a cooperação dos diversos atores políticos e sociais nas definições e nas decisões das políticas educacionais, para tentar constituir uma efetiva participação na área de educação.

# CULTURA

## 1 Apresentação

Os períodos eleitorais têm características peculiares; constituem-se em períodos de incertezas quanto a continuidades de políticas, programas e ações. As incertezas dizem respeito, talvez, a questões substantivas referentes às mudanças e às permanências das políticas. Outro aspecto desses períodos, não menos relevante, é que as incertezas também se referem às continuidades das posições institucionais e dos seus pesos relativos. As alianças políticas – ou os realinhamentos exigidos pelas relações de forças – representam ameaça e acomodação, dúvidas e esperanças, a depender dos atores. Os ministros ficam ou são substituídos, bem como secretários ou equipes inteiras. Nesses momentos são realizados balanços, são redefinidos objetivos, são redimensionadas as intensidades das ações, e as movimentações são realizadas para realinhar objetivos e reposicionar os atores para auferir vantagens no tabuleiro político, interno ou externo aos órgãos setoriais.

O Ministério da Cultura (MinC) seguiu a regra à risca; envolveu-se com a possibilidade da permanência ou da saída do ministro Gilberto Gil, movimentou-se, fez cálculos sobre nomes alternativos. Ao mesmo tempo, esse quadro de expectativas e ansiedades suscitou a publicação de importantes documentos, balanços e avaliações dos anos de gestão, resultantes de encontros, fóruns, seminários. Esses documentos reafirmaram ou ajustaram antigos e novos compromissos.

A ansiedade gerada pela possibilidade de saída do ministro da Cultura foi curta, mas nem por isso menos intensamente vivida. O nome de Gilberto Gil foi um dos primeiros nomes confirmados para permanecer, mesmo antes do término da reforma ministerial. A espera pela confirmação, portanto, não foi muito longa, mas as configurações institucionais redesenhavam-se a cada movimentação da base de sustentação do governo. Nomes de diversos partidos e do próprio Partido dos Trabalhadores (PT) entraram e saíram da lista dos ministeriáveis. A confirmação da permanência de Gilberto Gil significou um alívio e uma aparente garantia de continuidade da política cultural que vinha sendo implementada.

Este capítulo busca retomar alguns fatos relevantes de 2006, como o lançamento do Programa Cultural para o Desenvolvimento e a ampliação do Programa Cultura Viva. Ainda, nesta seção, são destacadas duas mudanças institucionais no MinC ocorridas já no início de 2007, que poderão ter conseqüências importantes em termos da concepção e da condução das políticas culturais: a fusão da Secretaria de Articulação Institucional e da Secretaria de Incentivo e Fomento à Cultura e a mudança na presidência da Funarte. Em seguida, apresenta-se a execução física e orçamentária dos programas do Ministério da Cultura. Na quarta seção, aborda-se um tema central das políticas culturais: a questão do acesso e de como as famílias têm alocado seus recursos em relação aos bens e serviços culturais. Por fim, trabalhando em uma discussão mais prospectiva à luz da permanência do ministro Gilberto Gil e das alterações que estão acontecendo no MinC, são tecidas algumas considerações a respeito dos desdobramentos

e das conseqüências possíveis para a condução das políticas de cultura nos próximos anos e para o enfrentamento de problemas como o da democratização do acesso aos bens culturais.

## 2 Fatos relevantes

Um dos eventos mais importantes do período em foco foi o lançamento do documento Programa Cultural para o Desenvolvimento do Brasil. Esse contém um balanço do primeiro mandato do presidente Lula e da gestão do ministro Gilberto Gil e uma confirmação de marcos conceituais, diretrizes e objetivos. Ali se redesenham e confirmam os objetivos de redefinição do papel do Estado e da cultura no desenvolvimento e é onde se marca a questão do acesso como questão-chave do MinC para o próximo período de governo. As linhas/diretrizes apresentadas no programa são as seguintes:

1. Elevar o orçamento da cultura para 1%.
2. Ampliar o Programa Cultura Viva.
3. Implementar o Programa de Cultura do Trabalhador Brasileiro.
4. Construir um consistente e diversificado sistema público de comunicação.
5. Desenvolver o Sistema Nacional de Cultura (SNC) e aprovar o Plano Nacional de Cultura.
6. Criar um forte sistema de informações culturais.
7. Consolidar um sistema diversificado, abrangente e nacionalmente integrado para o fomento e para o financiamento da cultura.
8. Sintonizar os marcos legais de direito autoral.
9. Institucionalizar a parceria estratégica entre os Ministérios da Cultura e da Educação.
10. Prosseguir na reforma administrativa do MinC.

Muitos desses itens resultam de debates e dos processos internalizados nos inúmeros grupos de trabalho que funcionaram ao longo do último ano e que apresentaram seus resultados ao final do segundo semestre. Na realidade, os resultados são convergentes àqueles da 1ª Conferência Nacional de Cultura e intencionalmente foram elaborados para subsidiar a construção de diretrizes substantivas do Plano Nacional de Cultura (PNC). Os diversos grupos de trabalho concluíram suas discussões e publicaram seus relatórios em fins de 2006, como, por exemplo, o GT economia da cultura, trabalho e tributação, direito autoral, formação e pesquisa, memória e preservação, entre outros específicos (circo, teatro, artes visuais e dança). Chama-se a atenção para as discussões preparatórias para o 1º Fórum Nacional de TVs Públicas que resultaram em dois cadernos: um com o diagnóstico do campo público de televisão (2006) e outro com relatórios dos diversos grupos temáticos.

O quadro 1 apresenta uma proposta de interpretação sintética dos desafios colocados pelo Programa Cultural para o Desenvolvimento do Brasil. Reagrupa as linhas e as diretrizes daquele documento em dois grandes grupos: *i)* consolidação institucional; e *ii)* acesso e cidadania. Cada um deles tem um conjunto de desafios.

O primeiro conjunto refere-se à consolidação e ao fortalecimento do Sistema Nacional de Cultura (SNC) e do Sistema Federal de Cultura (SFC) nas suas formas e padrão de articulação de recursos de fomento; o segundo conjunto será discutido brevemente no item “Tema em destaque”.

**Programa Cultural para o Desenvolvimento do Brasil (síntese)**

<b>Desafio</b>
<p><b>Consolidação institucional</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Integrar recursos orçamentários e incentivados às diretrizes políticas</li> <li>2) Aumentar o nível de recursos</li> <li>3) Consolidar capacidades de gestão e articulação interna ao SFC e com o SNC</li> <li>4) Articular as ações com outros setoriais</li> <li>5) Dar continuidade às iniciativas de reposição de recursos e qualificação para a gestão</li> <li>6) Ampliar a presença do MinC e dos equipamentos culturais nas regiões por meio do Programa Cultura Viva</li> </ol>
<b>Problema</b>
<p><b>Ampliar o acesso e democratizar a cultura</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Os 10% mais ricos são responsáveis por 40% do consumo cultural</li> <li>2) 83% dos municípios têm baixa intensidade de presença de equipamentos culturais</li> <li>3) A maior frequência das práticas culturais é feita nos domicílios com especial ênfase para o consumo de audiovisual de televisão aberta</li> <li>4) Aproximadamente 54% das ocupações do setor cultural é informal, sendo que no espetáculo vivo esse percentual vai a 84% e em patrimônio e cultura popular aproxima-se de 70% (os dois segmentos têm aproximadamente 500 mil ocupações)</li> <li>5) Rio de Janeiro e São Paulo respondem por 34% dos empregos culturais</li> </ol>

Elaboração: Disoc/Ipea a partir do Programa Cultural para o Desenvolvimento do Brasil, MinC, nov. 2006.

O diagnóstico presente no documento em análise – espera-se que tenha sido corretamente interpretado na síntese anterior – tem relativo consenso no MinC. Há de continuar o processo de consolidação do Sistema Federal de Cultura (SFC) e do Sistema Nacional de Cultura (SNC), como peças da construção de políticas culturais ancoradas em direitos e de abrangência nacional. À luz dessa continuidade em termos de direção da política, quais seriam os significados das mudanças surpreendentes no MinC realizadas recentemente tanto na Secretaria de Articulação Institucional (SAI) quanto na Fundação Nacional de Artes (Funarte)?

A saída do titular da SAI, Márcio Meira, foi um dos fatos políticos mais importantes na área, acontecido já no início de 2007. Muitas dúvidas foram lançadas sobre as intenções de continuidades da implantação do Sistema Nacional de Cultura (SNC), projeto encampado pelo antigo secretário e em grande medida decorrente do seu capital político no partido do presidente Lula. Muitas interpretações correram sobre a saída do secretário: algumas referiram-se a mudanças da base do governo, outras ao jogo político interno e ainda às contradições entre concepções sobre a implementação do SNC, defendido pela SAI, e outras secretarias e instâncias do MinC.

A implementação do SNC pela SAI implicava assinatura de protocolos de intenção com estados e municípios, onde os entes de governo se comprometiam a organizar seus sistemas locais e especialmente criar fundos locais de cultura e conselhos paritários. Não implicava a alocação de recursos financeiros, mas a adesão a uma concepção de política cultural e a valores, como o da participação. Do ponto de vista da estratégia era muito mais, pelo menos num primeiro momento, a organização de um sistema de mediação de interesses e interlocução entre atores. Essa estratégia tem a vantagem de ampliar as conexões entre poder público e sociedade, criando um sistema de apoios para a implementação da política. Por outro lado, gera um sistema de pressões difícil de ser gerenciado, mas não impossível, mesmo em situações de

recursos escassos. A experiência de outras políticas que possuem conselhos co-gestores nacionais e locais demonstra a factibilidade dessa possibilidade.

Com as mudanças, a SAI foi provisoriamente fusionada à Secretaria de Incentivo e Fomento à Cultura (SIFC), encarregada dos recursos incentivados e da implementação de mudanças na Lei Rouanet. Ainda não se sabe se esta estrutura significa nova postura global com relação ao SNC, se o arranjo é passageiro ou se haverá descontinuidade no processo de construção de um sistema de interlocução e, se sim, como serão conduzidos os novos processos. Além disso, pode-se levantar a questão da capacidade de apenas uma secretaria realizar tanto a consolidação do SNC quanto a reestruturação do sistema de financiamento.

A saída de Antônio Grassi da presidência da Funarte também foi uma surpresa, seguida de notas de críticas. Mas a acomodação ao nome de Celso Frateschi foi relativamente rápida. O novo presidente garantiu a continuidade das principais ações (XVII Bienal de Música Brasileira Contemporânea, Projeto Pixinguinha – que promove há trinta anos a circulação nacional de música). Frateschi afirmou que seria ampliada a abrangência nacional dos prêmios fomentados pela instituição, tais quais, o Prêmio Projéteis de Arte Contemporânea, o Prêmio Marcantonio Vilaça e os prêmios de fomento ao teatro, à dança e ao circo e projetos como a Rede Nacional de Artes Visuais. Também afirmou que a ocupação das galerias da Funarte, no Rio de Janeiro, São Paulo e Brasília, também seria ampliada. Novidade foi a idéia de transferir a sede da Funarte e deixar ao Palácio Capanema (atual sede), no centro do Rio, a função de grande centro cultural para abrigar eventos das mais diversas artes.

Outro ponto que merece a atenção é a ampliação do Programa Cultura Viva, cuja ambição é proporcionar amplo acesso e democratização à cultura. Os Pontos de Cultura (núcleo do Programa Cultura Viva) podem ser associados com as casas de cultura de André Malraux (que teve papel central na consolidação da política cultural francesa) no sentido, como já se escreveu, de democratização e acesso, mas também de multiplicação de circuitos de produção e fruição cultural em ruptura com aqueles espaços clássicos e consagrados. No entanto, na experiência francesa, as casas de cultura tinham pretensões de profissionalização e excelência de talentos do campo artístico.

Por outro lado, os Pontos de Cultura têm estruturas mais flexíveis, menores e também um forte contato com culturas populares, dialogando com possibilidades de conexão de ações educativas, de inclusão tecnológica e de trabalho. Da mesma forma, não chega a ser uma proposta como a das casas de cultura cubanas, pois lá a ação cultural implicava acesso a informações orientadas para a saúde, trabalho, assistência, educação, além do desenvolvimento das artes. Mas a ampliação do escopo da ação e do número de Pontos de Cultura (no final de 2006, o número de Pontos já ultrapassava a casa dos seiscentos) pode ser um elemento de consolidação do SNC, na medida em que permite um encontro com a escola, o audiovisual, o mundo digital e da informática, além de valorização da diversidade e do estímulo ao associativismo cultural (ver seção “Acompanhamento da política e dos programas”).

A seção que se segue apresenta alguns dos resultados dos programas e a execução orçamentária, permitindo ilustrar a natureza das políticas culturais, os montantes de recursos orçamentários e seu comportamento.

### 3 Acompanhamento da política e dos programas

Em 2006, o Ministério da Cultura tinha no seu Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 dez programas, – nove finalísticos e um de gestão –, sendo que um, o Prodecult, embora ainda não formalizado na programação do Plano Plurianual do governo, já está estruturado e funcionando como tal. Os programas do MinC são em geral conduzidos por instituições vinculadas ou por seus departamentos. Os programas de patrimônio ligam-se ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) – museus, patrimônios material e imaterial – e completam-se com o Programa Monumenta, ligado ao Iphan, mas com desdobramentos próprios; o Programa Livro Aberto liga-se à Biblioteca Nacional; música, artes cênicas, plásticas, circo, entre outros, ligam-se à Funarte; a área do audiovisual tem uma Secretaria do Audiovisual (SAV) e a Agência Nacional do Cinema (Ancine); Cultura Afro-Brasileira liga-se à Fundação Cultural Palmares; Cultura, Educação e Cidadania (Cultura Viva) e Identidade e Diversidade – Brasil Plural ligam-se a Secretarias do Ministério.

Os programas de valorização e preservação do patrimônio são os que aportaram maiores recursos orçamentários no MinC. As ações distribuem-se entre Brasil Patrimônio Cultural, Monumenta e Museu, Memória e Cidadania. Em 2006, na área do patrimônio material foi efetivada a recuperação de aproximadamente 103 imóveis históricos em pelo menos 72 municípios de 24 estados do país e foram realizadas entre obras, serviços e ações diretas de preservação cerca de 1.773 intervenções. Como exemplo pode-se selecionar, entre muitos outros: restauração da Igreja de Santana, restauração do Solar do Barão do Guajará – Belém/PA; ações emergenciais nos sobrados da Rua Estrela, da Rua Palma, da Rua Direita e da Rua do Giz – São Luís/MA; restauro do Museu Jaguaribano – Aracati/CE; restauro de espaços do Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular – Rio de Janeiro/RJ; obras no Solar do Conde de Subaê e na Casa Berquó – em Santo Amaro e Salvador/BA, respectivamente; obra de conservação no edifício da antiga Alfândega em Florianópolis/SC; obras no Museu Nacional do Mar em São Francisco do Sul/SC. No âmbito do Programa Monumenta, foram iniciados projetos em 83 municípios históricos, foram concluídas 69 obras em sítios históricos de 19 municípios e outras 23 estão em fase de conclusão.

Ainda no campo patrimonial, mas em ações específicas na área dos museus, foram realizados durante o ano 2006, no Programa Museu, Memória e Cidadania, 79 oficinas e 11 seminários/fóruns de capacitação, onde participaram mais de 4.600 profissionais de 19 estados brasileiros. O programa custeia 28 museus e três centros culturais federais e apóia instituições sem fins lucrativos que necessitam de recursos públicos. Em 2006, o programa recuperou as estruturas de 38 museus e espaços culturais públicos e privados e foram realizadas atividades em instituições museológicas, sendo destaques a segunda edição do Fórum Nacional de Museus e a quarta edição da Semana de Museus com o tema "Museus e o Público Jovem" (com mais de 1.200 eventos e participação de mais de 450 instituições). O Programa de Formação e Capacitação na Área de Museologia capacitou, até julho de 2006, mais de 10 mil profissionais de instituições museológicas e entidades afins de todo o país.

Na área do patrimônio imaterial foram iniciados oito projetos de inventário, dentre eles os de referências culturais dos povos Mbyá-Guarani e Porongos, e da cultura regional do Seridó/Caicó, dos assentados do São Francisco e da Ilha de São

Luís. Foram concluídos, em 2006, dois registros definitivos de bens do patrimônio imaterial: a Feira de Caruaru e a Cachoeira do Iauretê – lugar sagrado dos povos indígenas dos Rios Uaupés e Papuri –, totalizando nove registros desde a criação da iniciativa. Diversos projetos tiveram como foco a valorização das culturas populares e das etnias brasileiras: 11ª Mostra Internacional do Filme Etnográfico; registro das referências culturais de comunidades das populações tradicionais do município de Xapuri/AC; registro dos Cantos Sagrados de Milho Verde – Serro/MG; processo de registro dos Bois-Bumbás Garantido e Caprichoso de Parintins/AM; registro do Mamulengo; levantamento documental para registro das Festas do Rosário no Brasil; registro da Feira de Caruaru – PE; registro da Renda Irlandesa – Divina Pastora/SE; registro da Festa do Divino Espírito Santo – Pirenópolis/GO; inventário das referências culturais dos povos indígenas do alto Rio Negro – Manaus/AM; valorização e documentação do patrimônio imaterial do Piauí – Mestre Dezinho; Arte Santeira – Teresina/PI e as rotas da alforria. Além dessas atividades, a política do patrimônio imaterial é responsável pela salvaguarda do patrimônio cultural já registrado, como aqueles citados, e outros como a arte kusiwa dos Wajápi, Ofício das Paneleiras de Goiabeiras – Vitória/ES, Samba de Roda do Recôncavo Baiano – Salvador/BA, do Modo de Fazer Viola de Cocho – MT, Jongo, Ofício das Baianas de Acarajé.

O Programa Cultura, Educação e Cidadania constitui-se em uma das prioridades do MinC. Objetiva fortalecer as dinâmicas culturais comunitárias e associativistas, tendo como ação mais evidente os Pontos de Cultura. O programa foi responsável pela capacitação direta de 2.025 pessoas em diferentes linguagens artísticas e seus gestores estimam que os projetos contemplados têm trazido benefícios diretos e indiretos a cerca de 400 mil pessoas de diversas populações, como as das comunidades rurais, indígenas, ribeirinhas, quilombolas e as que habitam periferias e favelas. O ano de 2006 encerrou com exatos 654 Pontos de Cultura (que são articulados por meio dos pontões e redes de pontos de cultura) instalados em 262 municípios brasileiros. A ação Desenvolvimento de Iniciativas Voltadas para a Inclusão Social apoiou 6.870 pessoas. É uma ação que se concentra em promover a inclusão social pela cultura, a partir de oficinas, *workshops*, seminários e cursos relacionados a atividades culturais. Essa ação abrange iniciativas como: Agente Cultura Viva, Cultura Digital, o apoio e a valorização do Griôs – Mestres dos Saberes e Escola Viva. A subação Agente Cultura Viva, realizada em parceria com o Ministério do Trabalho e Emprego, usa recursos financeiros e referencial normativo do Programa Primeiro Emprego. Seu público é de jovens entre 16 e 24 anos e implica auxílios financeiros àqueles que assumem o compromisso de multiplicar o conhecimento adquirido nos cursos e nas oficinas fornecidos pelo Ponto de Cultura em sua comunidade. Até final de 2006 foram pagos 50 mil auxílios a 12.500 jovens cadastrados em 192 Pontos. O programa ainda realiza atividades não orçamentárias, como o Prêmio Cultura Viva e a Teia, que tem patrocínio da Petrobras e está sob a coordenação técnica do Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec). Seu principal objetivo é reconhecer, estimular e dar visibilidade às iniciativas culturais relacionadas à consolidação da cidadania. A primeira edição se deu em junho de 2006 e contou com cerca de 1.500 inscrições, abrangendo mais de quinhentos municípios brasileiros. Os inscritos foram selecionados no universo de profissionais do campo da cultura, representantes de governos, de universidades e da sociedade civil.

No campo do fomento das artes e do espetáculo vivo, o principal programa é o Engenho das Artes. O acesso é a questão central das políticas culturais e o que as justifica. Muitas são as formas para sua promoção: fomento, redução de preços de entrada, realização de eventos gratuitos, formação de público, ampliação do alcance e da abrangência territorial da produção, criação de espaços culturais adequados, intensificação da circulação de eventos pelos espaços existentes. Essas são questões enfrentadas pelo Programa Engenho das Artes, que desenvolveu várias iniciativas, algumas retomadas de décadas anteriores, outras novas. Na música destaca-se o Projeto Pixinguinha, que promoveu 94 espetáculos em 45 cidades e atingiu um público aproximado de 41 mil pessoas; os Concertos Didáticos nas Escolas, que selecionaram 18 grupos, com 160 apresentações em 131 escolas públicas para cerca de 38 mil alunos; a Circulação de Música de Concerto, que garantiu a realização de outros 187 espetáculos em diversos municípios; e a Pauta Funarte de Música Brasileira, que abriu espaço para 115 artistas ou grupos, totalizando 230 apresentações nas salas Funarte do Rio de Janeiro, Brasília e Belo Horizonte. Nas artes cênicas (teatro e dança) foram premiados 378 projetos, graças às parcerias formalizadas com a Petrobras. As Caravanas de Circulação Nacional apoiaram 72 montagens nesses segmentos em diferentes pontos do território nacional. O Arte sem Barreiras, direcionado para pessoas com deficiências, selecionou 20 projetos e realizou cinco mostras regionais, envolvendo público aproximado de 400 mil pessoas. Nas artes circenses, 61 projetos foram contemplados por meio do Prêmio de Estímulo ao Circo. Outras iniciativas permitiram o apoio à realização de trinta festivais nas áreas de artes cênicas, artes visuais e música, envolvendo cerca de 950 mil pessoas. No ano de 2006 também foi consolidada a Rede Nacional de Artes Visuais – que promove a articulação nacional dos segmentos das artes visuais por meio de oficinas, palestras, ações e desenvolvimento de produtos didáticos específicos. Vale destacar que a organização e o estímulo à produção por meio de prêmios (muitos com patrocínio da Petrobras) é prática importante nas políticas culturais: Prêmio Funarte Carequinha de Estímulo ao Circo, Prêmios Funarte de Teatro Myriam Muniz e de Klauss Vianna, Caravana Funarte–Petrobras de Circulação Nacional de Teatro e Dança, Prêmio de Artes Plásticas Marcantonio Vilaça.

Ainda no campo do fomento encontra-se em atuação o Programa Brasil, Som e Imagem, que apoiou a realização de dez longas-metragens de baixo orçamento e de cinquenta curtas-metragens (dez de animação e vinte destinados ao público infanto-juvenil); quarenta filmes de curta duração por meio do Revelando os Brasis e o início de dez projetos de jogos eletrônicos. Convém acrescentar a conclusão de outros 15 projetos por meio das iniciativas Olhar Brasil, com foco nas produções comunitárias, e Documenta Brasil, que realiza documentários em parceria com a rede comercial de TV.

Dois programas do MinC promovem ações relativas à valorização da diversidade. São os Programas Identidade e Diversidade Cultural – Brasil Plural e Cultura Afro-Brasileira. No âmbito do Programa Identidade e Diversidade Cultural – Brasil Plural foi realizado o II Seminário Nacional de Políticas Públicas para as Culturas Populares e o I Encontro Sul-Americano das Culturas Populares. Esses eventos foram precedidos por oficinas em 27 estados brasileiros, com representantes de instituições públicas e da sociedade civil, com a participação de cerca de 3.500 pessoas na discussão de potencialidades locais, segundo dinâmicas e modos específicos de atuação dos indivíduos, dos grupos e das comunidades. Foi concedido o Prêmio

Cultura Indígena, publicados os resultados do GT Indígena e realizadas oficinas de representantes de povos indígenas para elaboração de projetos culturais para que esses possam participar dos programas desenvolvidos pelo MinC. Foram formados 33 multiplicadores de 23 etnias das cinco regiões do país. Em junho de 2006 também se realizou a seleção de projetos do Edital de Fomento às Expressões Culturais GLBTT. Foram selecionados 63 projetos, entre eles 43 de Paradas do Orgulho GLBTT e vinte de outros segmentos artísticos e culturais. A Portaria nº 02/2006, de 19 de janeiro, instituiu um grupo de trabalho para refletir e propor políticas públicas para a cultura cigana. Já o Programa Cultura Afro-Brasileira desenvolveu ações de cooperação técnica com órgãos públicos e privados, qualificando e ampliando a atuação da Fundação Cultural Palmares (FCP). A fundação promove a valorização e a difusão da cultura afro-brasileira, intercâmbio cultural com os africanos do continente e da diáspora por meio da realização de inúmeros eventos. O programa também atua junto às comunidades quilombolas capacitando-as para as tarefas de auto-sustentabilidade, com ações de fortalecimento da economia, desenvolvimento do associativismo e intercâmbio cultural entre elas.

No âmbito das políticas de democratização do livro e da leitura, o Programa Livro Aberto instalou 404 bibliotecas com *kits* adquiridos em exercícios anteriores. Foram concedidas bolsas de tradução e publicação de obras de autores brasileiros a editoras estrangeiras, sendo uma da Espanha, uma da França e três da Itália. Na área de pesquisa, destacam-se como projetos institucionais A Família Real no Brasil (tendo em vista as comemorações, em 2008, do bicentenário da chegada da Corte no Brasil) e os Manuscritos Musicais de Jequery. Entre os projetos de pesquisa destacam-se: “Retratos das novas gerações em cores neoliberais: a construção discursiva da adolescência e juventude nas revistas semanais brasileiras: 1980-2000”; “Balas perdidas, leitores perdidos: discursos de crônicas cariocas sobre o modo de usar a cidade”; e “Mario Praz e Alexandre Eulálio: paisagens históricas e geográficas do Brasil e a estética decadentista”. A Fundação Biblioteca Nacional (FBN) também promoveu reuniões no âmbito da Câmara do Livro para discussão das diretrizes políticas para o setor.

No que se refere à execução orçamentária, a primeira consideração é a respeito do aumento de 17% dos valores liquidados. Da casa do R\$ 565,3 milhões (2005), os dispêndios vão para R\$ 661 milhões em 2006. As aplicações diretas são responsáveis por 58,5% desse aumento, mas sua participação no total não sofreu grande variação (de 71,3% para 69% em 2006). Grande parte do aumento deveu-se à ampliação de gastos com pessoal e encargos sociais com uma variação de 54,3% no período (algo em torno de R\$ 77,7 milhões).

As transferências aumentaram 15% e são responsáveis por 22% do aumento dos dispêndios do período. Dentro dessas, sobressaem as transferências aos municípios que, além de quase duplicarem no período, tiveram uma participação de 9,6% em 2006 (em 2005 foi de 6%) e foram responsáveis por R\$ 29,5 milhões ou 25% do aumento de dispêndios culturais no período. Assinale-se que essas transferências não apresentam tendências ou comportamento estáveis, o que implica associá-las ao fomento de eventos, projetos, investimentos pontuais ou convênios circunstanciais. A tabela 2 apresenta o comportamento do dispêndio e da execução do MinC por programas e outros itens de gasto.

TABELA 1

**Execução orçamentária do Ministério da Cultura segundo modalidade de despesa (2005-2006)**

(Em reais)

Modalidade de despesa	2005*		2006		Variação liquidado 2006/2005	Partic. no total 2005	Partic. no total 2006
	Liquidado (a)	Nível de execução (%) (b)	Liquidado (c)	Nível de execução (%) (d)			
<b>Total</b>	<b>565.337.566</b>	<b>80,9</b>	<b>661.165.746</b>	<b>83,9</b>	<b>17,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Aplicações Diretas	386.890.964	89,7	456.184.362	87,3	17,9	68,4	69,0
Pessoal e Encargos Sociais (ativos, inativos e pensionistas)	143.195.426	88,8	220.926.914	97,7	54,3	25,3	33,4
Outras despesas	243.695.538	90,2	235.257.448	79,4	-3,5	43,1	35,6
Juros e encargos da dívida	1.099.730	71,5	1.257.640	100,0	14,4	0,2	0,2
Outras despesas correntes	228.743.050	91,3	209.678.622	79,5	-8,3	40,5	31,7
Investimentos	12.467.310	76,1	21.439.383	76,0	72,0	2,2	3,2
Inversões financeiras	50.633	74,8	949.422	74,6	1.775,1	0,0	0,1
Amortização da dívida	1.334.815	81,0	1.932.381	99,9	44,8	0,2	0,3
Transferências	178.446.602	71,9	204.981.384	83,1	14,9	31,6	31,0
Transferências à União	-	-	-	-	-	-	-
Transferências aos estados e ao Distrito Federal	17.360.452	44,8	30.784.896	84,4	77,3	3,1	4,7
Transferências a municípios	33.761.715	55,2	63.266.043	76,5	87,4	6,0	9,6
Transferências à instituições privadas	87.270.267	86,1	85.318.909	88,4	-2,2	15,4	12,9
Transferências à instituições privadas com fins lucrativos	11.582.957	98,7	9.427.778	71,5	-18,6	2,0	1,4
Transferências ao exterior	28.471.211	81,0	16.183.758	91,2	-43,2	5,0	2,4

Fonte: Siafi/STN

Elaboração: Disoc/lpea

\* Valores de 2006 corrigidos pela média anual do IPCA/IBGE.

Ponto relevante é o aumento do nível de execução média que foi de 80,9% em 2005 e vai para 83,9% em 2006 e ainda com maiores recursos. Mas se focalizar os programas ainda se vê heterogeneidades no nível de execução. Livro Aberto (execução de 62%, R\$ 11,3 milhões em 2006), Brasil Patrimônio Cultural (71,2% ou R\$ 35,4 milhões), Engenho das Artes (71,9% ou 107,3 milhões), Identidade e Diversidade – Brasil Plural (78,5% ou R\$ 4,3 milhões), Monumenta (79,3% ou R\$ 56,2 milhões) e Cultura Afro-Brasileira (80,2%, ou R\$ 10,7 milhões) tiveram execução abaixo da média ministerial. O Programa Museu, Memória e Cidadania teve execução acima da média e aumento de 27,2% dos recursos executados em 2006 relativamente a 2005. O Programa Cultura, Educação e Cidadania teve execução acima da média em 2006, mas redução de recursos liquidados em relação ao ano de 2005 da ordem de R\$ 10,4 milhões ou 18,6%.

TABELA 2

**Execução orçamentária do Ministério da Cultura por programas e outros itens (2005-2006)**

(Em reais)

Programas e outros itens	2005*		2006		Variação (c/a)	Variação absoluta	Participação na variação
	Liquidado (a)	Nível de execução (%) (b)	Liquidado (c)	Nível de execução (%) (d)			
<b>Total</b>	<b>565.337.566</b>	<b>80,9</b>	<b>661.165.746</b>	<b>83,9</b>	<b>17,0</b>	<b>95.828.180</b>	<b>81,0</b>
Brasil Patrimônio Cultural	29.557.770	63,0	35.450.173	71,2	19,9	5.892.403	5,0
Livro Aberto	34.216.972	76,3	11.306.282	62,6	-67,0	-22.910.690	-19,3
Brasil, Som e Imagem	54.112.551	91,7	58.665.658	85,8	8,4	4.553.107	3,8
Museu Memória e Cidadania	21.190.024	96,1	26.956.541	90,1	27,2	5.766.517	4,9
Cultura Afro-Brasileira	9.778.182	58,5	10.754.426	80,2	10,0	976.244	0,8
Monumenta	39.465.252	80,2	56.282.556	79,3	42,6	16.817.304	14,2
Cultura, Educação e Cidadania	56.074.159	79,3	45.621.413	89,5	-18,6	-10.452.746	-8,8
Engenho das Artes	77.724.857	63,3	107.393.624	71,9	38,2	29.668.767	25,0
Identidade e Diversidade Cultural- Brasil Plural	4.596.059	89,3	4.357.084	78,5	-5,2	-238.975	-0,2
Gestão da Política de Cultura	55.780.184	92,3	36.455.063	84,0	-34,6	-19.325.121	-16,3
Gestão da participação em organismos internacionais	524.110	63,2	599.180	71,1	14,3	75.070	0,1
Apoio administrativo	130.984.794	88,9	186.257.179	97,9	42,2	55.272.385	46,6
Previdência de Inativos e pensionistas da União	47.400.544	98,1	68.421.175	98,7	44,3	21.020.631	17,7
Cumprimento de sentenças judiciais	1.497.564	100,0	9.455.371	93,3	531,4	7.957.807	6,7
Serviço da dívida externa (juros e amortizações)	2.434.545	76,4	3.190.021	99,9	31,0	755.476	0,6

Fonte: Siafi/STN

Elaboração: Disoc/lpea

\* Valores de 2006 corrigidos pela média anual do IPCA/IBGE.

Quanto ao padrão de execução do Programa Cultura, Educação e Cidadania (Pontos de Cultura), é possível apontar para dificuldades no processo de manejo de instrumentos de gestão, dado que a redução do liquidado em R\$ 10 milhões não se

deveu a razões políticas, pois a ampliação do programa é de amplo consenso. Nesse caso, o fortalecimento de componentes da gestão faz-se necessário caso o programa se amplie e se mantenha como prioridade ministerial e, da mesma forma, no caso dessa priorização ser seguida de aumento de recursos financeiros.

#### 4 Tema em destaque

Política cultural, cidadania e acesso

As políticas públicas de cultura brasileiras têm como princípio norteador a idéia de cidadania. O Estado tem ganhado cada vez mais o papel de protagonista de uma política de direitos culturais. Como se viu nas diretrizes do Programa Cultural para o Desenvolvimento do Brasil, aumentar os recursos para o fomento (oferta de bens culturais), dispor de maior articulação com as políticas de educação para formar o gosto (demandantes e produtores de bens) e ampliar os espaços públicos culturais para a produção ou a fruição são premissas das políticas culturais. Esses últimos pontos envolvem a democratização da mídia e a multiplicação de espaços culturais públicos.

Dessa maneira, o acesso e a democratização são dois dos aspectos principais das políticas culturais. O acesso refere-se à possibilidade de usufruir de bens culturais produzidos pelas coletividades, o que significa ter capacidade e liberdade para dispor delas no jogo complexo de produção e recepção de informações presentes nos bens culturais. A questão do acesso e da democratização da cultura é complexa e muitas são as análises que apontam os limites dessas políticas.

Alguns autores, por exemplo, mostram que o aumento da produção de bens culturais não implica disseminação de *habitus* de consumo ou de práticas culturais. Em muitos casos significa que poucos consomem ou praticam mais. Essas críticas são diretas às políticas de acesso e democratização, envolvendo um deslocamento a respeito dos seus fundamentos. Segundo esses autores, não é razoável esperar um nível alto de prática cultural, em especial em cardápio de práticas normativo, ou seja, carregado de valores não compartilhados socialmente. Por que seria razoável exigir alto nível de frequência a museus, a teatros, a espetáculos de dança, ou mesmo de leitura de livros nos contextos de valorização de outras práticas de sociabilidade e de formas de obtenção de informações (a exemplo da audição de música em locais públicos como bares, saídas para danceterias, práticas de esporte etc.)?

Todavia, tanto consumo quanto práticas culturais implicam intensidades variadas, desmobilização constante, deslocamentos de prioridades e são condicionadas por eventos aleatórios, como perda de emprego, saúde, ou outra circunstância dos ciclos de vida. Enfim, a cultura, concebida como mais um recurso individual e social, não implica determinado padrão ou atitude normativa de consumo ou prática cultural. Não há possibilidade de afirmar que uma prática é mais legítima que outra a não ser que se tome uma posição normativa.

No entanto, é possível imaginar que o poder público tem na cultura um recurso e um conjunto de justificativas razoáveis para amplificar os espaços públicos de troca, de interação e de formação da cidadania, tornando-a um qualificador dos processos de desenvolvimento e disponibilizando-a como recurso na formação de capacidades individuais e coletivas.

As políticas públicas culturais podem adquirir dois conjuntos de sentidos diferenciados. Em um sentido sociológico, a cultura implica institucionalidade mais formalizada, em que os equipamentos culturais e os espaços são objeto de um investimento social específico. Por outro lado, envolve uma significação antropológica, ou seja, mais relacionada com os comportamentos cotidianos, com os vínculos sociais e com as interações simbólicas do dia-a-dia. No primeiro caso, o consumo aparece como uma dimensão aparente, pois envolve instituições e trocas monetárias. O segundo caso indica simplesmente as práticas e suas frequências.

O acesso a bens culturais por meio do consumo é concentrado nas famílias de alta renda o que, por aproximação, corresponde às famílias de maior escolaridade. Os efeitos da renda têm peso considerável na estrutura de consumo cultural. Os domicílios de renda mais alta concentram os dispêndios culturais, mas cada segmento cultural tem comportamento diferencial quanto aos dispêndios das famílias.

Os dados da tabela 3, onde constam os valores do índice de Gini da renda familiar *per capita* e dos coeficientes de concentração dos gastos familiares *per capita* do consumo e dos gastos culturais, mostram o quadro antes descrito, com o Gini da renda de 0,59 pouco superior ao coeficiente de concentração das despesas com cultura (0,58) e bem superior ao das despesas de consumo (0,47). No que diz respeito à concentração dos gastos com os agregados de bens e serviços culturais “construídos” verificam-se, grosso modo, três comportamentos. Há aqueles gastos cuja concentração é muito semelhante ao do conjunto dos bens culturais, quais sejam: audiovisual e outras saídas (shows, boates, ida ao zôo etc.), com este último agregado mostrando-se menos concentrado que as despesas culturais. Os dispêndios com a indústria fonográfica são bem menos concentrados que os gastos culturais em geral, sendo eles, até mesmo, mais bem distribuídos que os gastos de consumo em geral. E, por fim, há os gastos mais concentrados que são em ordem crescente, os com leitura, os com espetáculos e os com microinformática.

As tabelas 4 e 5 ilustram aspectos importantes das práticas culturais, relacionando-as com as capacidades adquiridas pela educação e pelos níveis de renda.

As práticas domiciliares e de audiovisual estão entre aquelas de maior frequência – 81% das pessoas sempre assistem a TV e ouvem rádio. Enquanto muito mais da metade nunca vai a *shows*, aluga filmes, vai ao cinema, a museus, ao teatro. Também é interessante notar que 69% nunca retira livros em bibliotecas. Também aqui a intensidade de prática se relaciona com a classe de renda.

Quanto à saída para exposições e feiras, 45% nunca vai a esse tipo de evento. Outro ponto é o de que a frequência das práticas relacionadas a eventos ligados às artes e a espetáculos aumenta com o nível de letramento. O mesmo padrão relaciona-se ao nível de renda como se observa na frequência pelas classes de renda.

TABELA 3

**Brasil – Valor mensal familiar *per capita* e coeficiente de concentração da renda das despesas em consumo e dos gastos culturais (2002-2003)**

Variável	Valor mensal familiar <i>per capita</i> (R\$ jan./2003)	Coeficiente de concentração <sup>1</sup>	Participação <sup>2</sup>
Renda	501,48	0,593	100%
Despesas de consumo	405,38	0,468	81%
Gastos em cultura	15,19	0,575	4%
Audiovisuais	6,26	0,573	41%
Espetáculos	1,02	0,631	7%
Ind. fonográfica	2,21	0,398	15%
Leitura	2,37	0,627	16%
Informática	2,22	0,691	15%
Outras saídas	1,10	0,550	7%

Fonte: Microdados POF 2002-2003 (IBGE).

Notas: <sup>1</sup> São coeficientes de concentração em relação a renda, ou seja, a população está ordenada pela renda familiar mensal *per capita*. Assim, no caso da renda, é o índice de Gini. Consideraram-se os rendimentos e os gastos monetários e não monetários.

<sup>2</sup> As participações dos gastos em cultura são em relação às despesas de consumo e para os itens de cultura a base são as despesas totais em cultura.

TABELA 4

**Frequência de práticas culturais por nível de alfabetismo e nível socioeconômico**

(Em %)

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

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

Elaboração: Disoc/Ipea.

O desenvolvimento cultural tem seguido a direção da crescente privatização dos espaços de produção, fruição e consumo, da ampliação dos espaços de mercado e da relevância crescente da cultura transmitida por meios eletrônicos. É importante assinalar a participação dos equipamentos domésticos, como televisão, rádio, vídeos etc., na cesta de consumo e nas práticas culturais e de lazer das famílias, e também a ausência de políticas públicas direcionadas à melhoria da qualidade e à democratização dos meios de comunicação. Esse conjunto de elementos contribui para agravar desigualdades e acentuar distâncias sociais.

É muito clara a diferença do nível e qualidade da informação desfrutada pelas classes sociais, isto é, entre aqueles que acessam bens e informações construídos para segmentos de escolaridade e renda alta (TV fechada e internet, por exemplo) e as outras que desfrutam apenas de TV aberta e não acessam, por exemplo, conteúdos audiovisuais, como DVDs, CDs etc. Essa configuração é corroborada pelos seguintes fatos: 99,6% dos domicílios de classe A/B têm televisão, 60% têm microcomputador, 87,4% têm videocassete, 14% têm toca-discos a *laser* e 19% têm DVD. Enquanto isso 74% da classe D/E têm televisão, 1,4% têm microcomputador, 6,7% têm videocassete, 2,8% têm toca-discos a *laser*, 0,1% têm DVD.

Então, pode-se assinalar que os consumos culturais expressam as distâncias sociais, sobretudo quando vistos pelos estratos de renda. Essas distâncias marcam forte fragmentação, com pouca interação entre os indivíduos das diversas classes sociais. Essa fragmentação também é iniciada pelos consumos cada vez mais privados, realizados em pequenos grupos ou domicílios de famílias pequenas, e é agravada pelos desenvolvimentos urbanos.

Sem expansão planejada dos serviços e dos equipamentos – em geral mal distribuídos geograficamente –, distâncias sociais, econômicas, educacionais são agravadas. Soma-se a essas causas a exclusão pelas distâncias relacionadas à organização e à ausência de planejamento dos espaços urbanos, da localização de equipamentos, da qualidade dos transportes, mas também às inseguranças da vida urbana.

Outro elemento a transformar padrões de relacionamento e isolamento (nesse caso, relativo) é a atração dos meios de comunicação que chegam ao domicílio e que passam a ocupar boa parte do tempo livre, transformando hábitos e sociabilidades. Mesmo assim deve-se acentuar que as desigualdades, em que pese o forte conteúdo ideal e potencial de democratização dado às novas tecnologias (microcomputador, internet, CDs, DVDs etc.), ainda são fortes.

A dinâmica cultural exacerba desigualdades e distâncias sociais. É evidente a necessidade de políticas culturais que distribuam bens e contribuam com a diminuição de distâncias e desigualdades nos mapas sociais de reconhecimento mútuo entre segmentos, grupos e classes. Em razão da inefetividade diante de problema de tamanha dimensão – a carência de equipamentos é sempre maior quando eles dizem respeito à atuação pública –, é indispensável repensar a cultura e o consumo cultural à luz da noção de cidadania, cristalizando uma agenda que faça da intervenção cultural pública fator decisivo da reconstrução de espaços de fruição e produção acessível de forma universal.

Para completar esse quadro é importante assinalar que os usos do tempo livre se constituem em outro estrato de sentido para interpretar o que fazem as pessoas, efetivamente, no dia-a-dia e como estabelecem suas redes de relações e interações no espaço social. A tabela que se segue ilustra a grande heterogeneidade das práticas culturais por grupos de idade, classe e escolarização.

A tabela 5 apresenta algumas tendências. Os jovens preferem leitura de lazer e com maior presença de conteúdos visuais (revista), enquanto os mais velhos preferem os jornais onde, presume-se, se encontram informações úteis, como os classificados e os gerais (política, economia, cidades etc.). O número de horas diante da televisão ou TV por assinatura é similar, embora entre os mais velhos seja menor o número daqueles que ficaram mais de 5 horas diante da telinha. O mesmo vale para o rádio de maior consumo entre os jovens e de cinema e internet, cuja prática é maior entre os mais jovens.

Outra característica é que a frequência ou intensidade das práticas culturais é maior entre os mais ricos, exceção feita à televisão. O mesmo padrão é real para a escolaridade: os de maior escolaridade “praticam mais a cultura” que os de menor escolaridade, exceção à televisão e ao rádio.

TABELA 5

**Práticas culturais selecionadas e perfil socioeconômico dos praticantes**

(Em %)

Prática cultural	Leitura		Rádio/TV			Cinema	Internet
	Jornal	Revista	Televisão	TV ass.	Rádio		
12 a 19 anos	27	52	94	14	65	20	38
20 a 24 anos	38	49	91	14	67	21	40
25 a 34 anos	39	48	90	13	62	16	33
35 a 44 anos	41	42	89	14	60	9	25
45 a 54 anos	42	38	88	13	60	7	21
55 a 64 anos	38	34	87	14	57	6	11
Classe A/B	59	64	88	32	61	29	61
Classe C	34	43	92	8	62	9	21
Classe D/E	18	26	89	0	63	3	5
Masculino	40	41	90	15	63	15	31
Feminino	35	48	90	13	61	13	27
Doutorado/Mestrado/Pós-graduação/MBA	73	79	79	42	53	46	86
Superior completo	68	72	85	40	59	34	69
Segundo grau completo	44	50	91	13	62	12	31
Primeiro grau completo	35	37	92	7	63	4	11
Primeiro grau incompleto	19	29	91	4	62	4	8
Sem estudos	10	13	91	1	62	1	0

Fonte: Ibope/MinC.

Obs.: Definições das freqüências:

Jornal: lê pelo menos um título uma vez por semana.

Televisão: assistiu 5 horas ou mais nos últimos 7 dias.

TV assinatura: assistiu 5 horas ou mais nos últimos 7 dias.

Revista: lê pelo menos um título uma vez por mês.

Cinema: freqüente pelo menos uma vez por mês.

Internet: acessou nos últimos 7 dias.

Rádio: ouviu alguma emissora nos últimos 7 dias.

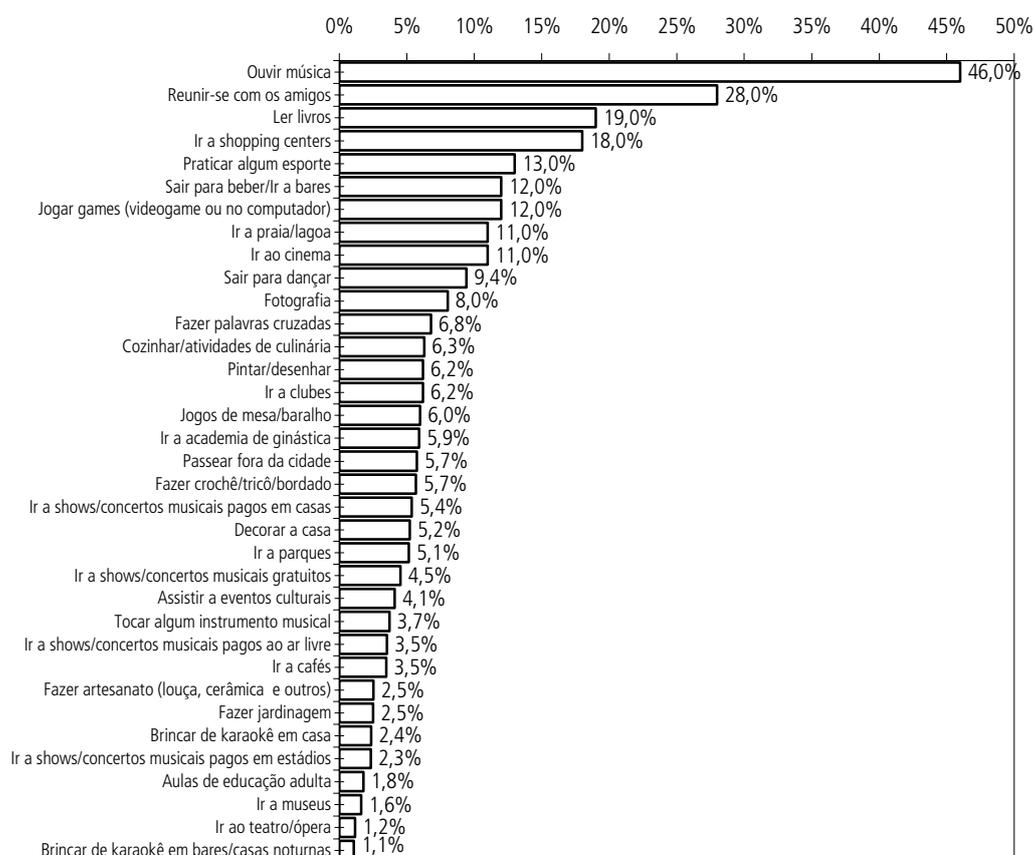
Dessas considerações depreende-se que ser praticante ou fruidor de cultura decorre da posição na estratificação de renda e do nível de acesso à escolarização. Outra conseqüência é dar razão às intenções de democratização da televisão, principal canal de acesso universal à informação e a bens culturais, ou seja, já que todos vêem televisão, e esse é o principal veículo cultural para as camadas sociais de menor escolaridade e renda, é necessário melhorar sua qualidade. É então possível que uma refuncionalização dos espaços públicos culturais (equipamentos) deva considerar as dificuldades relativas à escolarização e à falta do *habitus* próprios à prática cultural, e outras práticas, também sendo culturais (não em sentido normativo), deveriam ser ponderadas como componentes condicionantes das políticas de cultura.

Última questão: abstraindo essas práticas antes indicadas como práticas culturais, pode-se perguntar: o que fazem efetivamente as pessoas no seu tempo livre? O gráfico 1 permite uma visualização das múltiplas atividades relacionadas às sociabilidades e ao exercício de elementos lúdicos próprios de uma concepção antropológica do fazer cultural e do uso do tempo livre.

Como se depreende do gráfico 1, são muitas as possibilidades relacionadas às práticas cotidianas, que vão desde ouvir música e reunir-se com amigos, até ir a museus, a teatro e brincar de karaokê. Essas práticas não são excludentes, cada uma tem um tempo, uma intensidade e uma distribuição. Na elaboração de políticas culturais não parece possível abandonar uma visão normativa, inclusive presente em outras políticas como a de educação, preconizando um relativismo absoluto. É importante que a cultura seja capaz de modificar pessoas e possibilidades de relação

social no sentido de dotá-las de valores relacionados à tolerância e ao reconhecimento mútuo. No entanto, é também necessário o reconhecimento de que apesar da cultura ser coisa séria, ela não pode (e nem se quisesse o conseguiria) preencher todas as necessidades relacionadas ao uso do tempo livre. Talvez uma reflexão sobre essa questão permita a elaboração de novas estratégias de implementação de políticas e o estabelecimento de sinergias com políticas urbanas, educacionais, de esporte e assim por diante. Também é possível considerar que essas práticas – muitas delas ligadas às políticas relacionadas ao fomento às artes, outras ao entretenimento ou ao simples lazer, como esportes – possam ser pensadas como atividades programadas de forma conjunta, no mesmo espaço e direcionados a públicos diferenciados.

GRÁFICO 1  
Práticas culturais de lazer



Fonte: Ibope/MinC.

O acesso e a democratização são valores fundadores das políticas culturais. Mas, no Brasil, essas políticas têm de lidar com a grande heterogeneidade e desigualdades sociais que se refletem no acesso a bens culturais. Essa heterogeneidade deve ser considerada na elaboração das políticas culturais. Os consumidores valorizam a cultura como peça de mecanismos que organizam informações e interações sociais. No entanto, as políticas culturais devem, além de seus conteúdos normativos, ou seja, proporcionar o acesso àqueles segmentos e bens culturais considerados importantes na história das artes, também se referenciar aos desejos e *habitus* efetivamente mobilizados nas práticas.

Entretanto, formas de organização dos espaços de consumo e práticas acentuam as distâncias sociais e o isolamento no domicílio. Os espaços públicos são escassos e pouco acessíveis. Ademais, a dinâmica da vida urbana, em geral violenta e confusa, desorganizada e cara, impede ou não incentiva o uso intensivo dos espaços urbanos para o entretenimento, o lazer e as práticas culturais. Nesse sentido, as políticas culturais implicam ações organizadas no espaço urbano, portanto, exigem ações intersetoriais.

É também claro que a renda afeta o consumo e o acesso a bens culturais. É um lugar comum – que não custa entoar como mantra: é importante aos formuladores culturais a defesa de políticas de inclusão e aumento de renda. As formas em que estão organizados os cotidianos das cidades e a estrutura do tempo disponível para o lazer tornam imprescindível que se faça o fomento à produção artística, mas parece necessário que essas ações sejam acompanhadas de intervenções sistemáticas nas condições do consumo (transporte, logística para consumos associados ao lazer e à cultura, segurança, localização de equipamentos etc.) e nas condições dos públicos (educação, renda, acesso a outros serviços públicos etc.).

## 5 Considerações finais

Mudança de rota ou ajuste em vôo?

De processos políticos complicados, derivam-se realinhamentos políticos de maior ou menor profundidade. No âmbito do MinC, a saída do secretário da SAI foi um fato inusitado e lançou dúvidas a respeito dos conteúdos e dos objetivos do SNC. O ponto positivo é que se abriu uma janela de oportunidade para a consolidação de um sistema de financiamento articulado entre União, estados e municípios, já que a Secretaria de Fomento, que incorporou a missão da SAI, tem aqui uma de suas atribuições fortes. É possível, inclusive, que o SNC possa ser exercitado pela articulação em torno de projetos a serem fomentados via Lei Rouanet, negociados com os entes federativos, empresas e associações. A vantagem desse arranjo é limitar a pressão por recursos, restringindo a demanda e atuando de forma seletiva no que se refere aos projetos considerados prioritários, inclusive aqueles relacionados ao fortalecimento das cadeias produtivas da cultura.

Essa estratégia é centrada na atuação do próprio órgão federal, implicando certo insulamento, embora permita a continuidade do fortalecimento institucional do MinC e de suas vinculadas, que em parte são responsáveis pela avaliação de projetos. Então, o MinC passaria a consolidar, segundo planos estratégicos, parte dos recursos provenientes dos incentivos fiscais e seria capaz de exercitar um sistema seletivo de apoios a projetos por via de editais, em especial acionando as empresas estatais que fazem uso da Lei Rouanet.

Evidentemente que, para dar continuidade à linha de ação anterior, o novo secretário terá o desafio de reorientar os recursos internos das secretarias fusionadas, adequar o perfil dos operadores e construir um tipo de capital político diferente daquele que detém atualmente. Portanto, é mais provável que as prioridades se desloquem para o exercício de uma linha de fomento a projetos, em detrimento da articulação de um sistema de interlocução. Abre-se a interrogação para o comportamento dos entes de governo, municipais e estaduais. Como entenderão as mudanças institucionais e quais suas expectativas em relação ao Sistema Nacional de Cultura?

O secretário atual tem elementos a seu favor, principalmente o de ter protagonizado a aprovação de reformas da Lei Rouanet. Essas foram anunciadas desde o período de transição do governo anterior e apenas se cristalizaram no Decreto nº 5.761, de abril de 2006. Outro ponto favorável ao secretário é que as empresas estatais continuarão a ser as maiores investidoras em cultura pela via dos incentivos fiscais e algumas delas – especialmente a Petrobras – estão dispostas a direcionar parte dos seus investimentos segundo as diretrizes das políticas governamentais. Outras empresas de vocação nacional poderiam igualmente reorientar seus recursos para regiões até agora menos contempladas.

Então, as mudanças na SAI tornaram opaca a idéia do que seria o SNC. Não que o conceito estivesse claro antes e agora tenha perdido essa qualidade. Os caminhos tinham certa lógica: o da consolidação de um sistema de mediação e interlocução do setor público entre si e a criação de espaços onde estariam presentes agentes da sociedade cultural e do mundo privado. A configuração dos recursos disponíveis exigia que os elementos mais importantes fossem recursos de convencimento e certo acervo de valores políticos. Os recursos de gestão eram claramente insuficientes e os financeiros bastante exíguos.

Para o segundo mandato os recursos de gestão continuam exíguos e aprovação das PECs continua na pauta. Mas, aparentemente, a idéia de um sistema de mediação e interlocução (sobretudo pelos Conselhos) cedeu lugar ao fomento de atividades e projetos relacionados a eventos e a cadeias produtivas. É possível que agora quando se falar em sistema implique referência às dinâmicas culturais e econômicas encadeadas que precisam ser aproveitadas no seu potencial de geração de renda, emprego, impostos e cidadania. O papel do governo federal seria então o de coordenar parcerias e financiar projetos. Essa interpretação ainda não está totalmente clara e configurada, pois a fusão da SAI e da SIFC ainda é transitória. Mas a hipótese interpretativa é plausível.

# TRABALHO E RENDA

## 1 Apresentação

Nesta edição, o capítulo de “Trabalho e renda” está organizado da seguinte maneira: a seção 2 resume os principais acontecimentos do mercado de trabalho em 2006, nas seis Regiões Metropolitanas (RMs) cobertas pela Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Recife e Porto Alegre –, e sintetiza os fatos institucionais mais relevantes, consumados no primeiro semestre de 2007, cujos processos se desenrolaram em 2006.

A seção 3, por sua vez, realiza o acompanhamento e a análise da execução física e financeira dos principais programas finalísticos do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), tendo como referência as informações consolidadas de 2006. Na nova seção 4, elege-se o seguro-desemprego como Tema em destaque a ser melhor aprofundado nesta edição, este que é o principal programa do MTE, em termos de recursos envolvidos e de cobertura populacional efetiva. Por fim, a seção 5 resume o conteúdo e tece considerações prospectivas sobre esta área de trabalho e renda para o futuro imediato.

## 2 Fatos relevantes

Na conjuntura recente do mercado de trabalho e do ambiente institucional que o circunda, há sempre muitos aspectos de importância estratégica para esta área que precisam ser analisados. No que diz respeito à evolução das principais variáveis do mercado de trabalho, destaque deve ser dado à continuada trajetória de recuperação da ocupação e da formalização dos contratos (se bem que com queda menos intensa do desemprego aberto), recuperação também dos rendimentos do trabalho (que vêm subindo desde 2004), além da contínua melhoria da sua distribuição entre os ocupados. Já da perspectiva institucional, julgou-se imprescindível tratar dos seguintes eventos: *i*) da adoção de uma política nacional de valorização real do salário mínimo, no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); e *ii*) da discussão acerca da Emenda 3, que é parte integrante da Lei nº 11.457 (que criou a Super Receita) e diz respeito à fiscalização dos contratos de trabalho.

### 2.1 Comportamento do mercado de trabalho em 2006<sup>1</sup>

Com base em dados da PME/IBGE para seis regiões metropolitanas do país (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Recife e Porto Alegre), percebe-se pelo gráfico 1 que o mercado de trabalho metropolitano teve um desempenho bastante positivo, em termos de geração de ocupações, entre maio de 2004 e maio de 2006, período no qual, por exatos dois anos seguidos, a taxa de variação da população

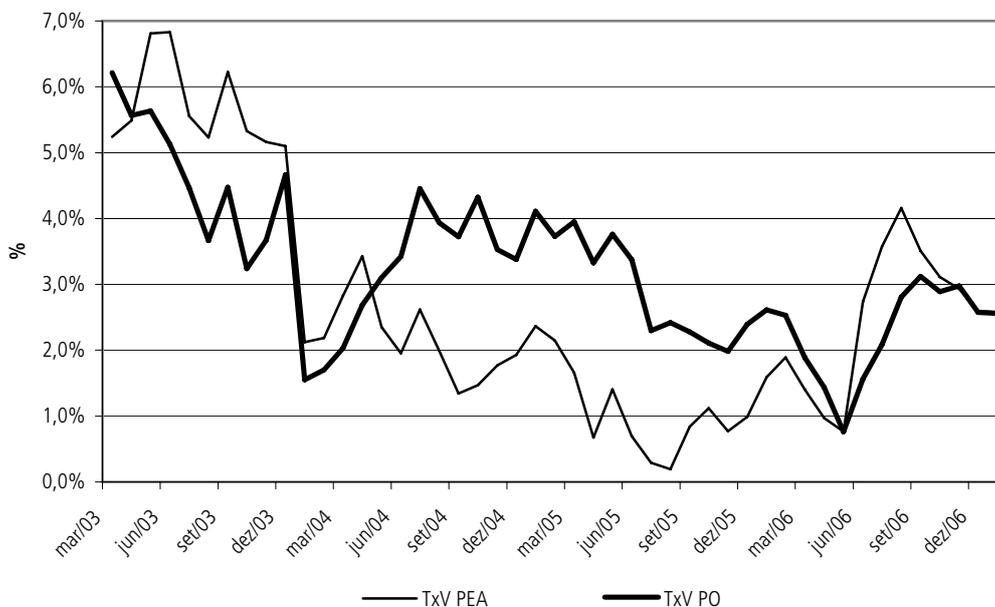
---

1. Esta seção utilizará apenas os dados da PME/IBGE, publicados no documento intitulado *Principais destaques da evolução do mercado de trabalho nas regiões metropolitanas abrangidas pela pesquisa*: Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre – 2003 a 2006. Rio de Janeiro: IBGE, 2007.

ocupada foi superior à taxa de variação da população economicamente ativa. Em outras palavras: a quantidade de ocupações geradas foi superior à quantidade de pessoas procurando trabalho; como consequência, a taxa de desemprego pôde recuar um pouco ao longo de 2005, mas não de forma a evitar uma nova subida para a casa dos 10% em 2006 (gráfico 2).

GRÁFICO 1

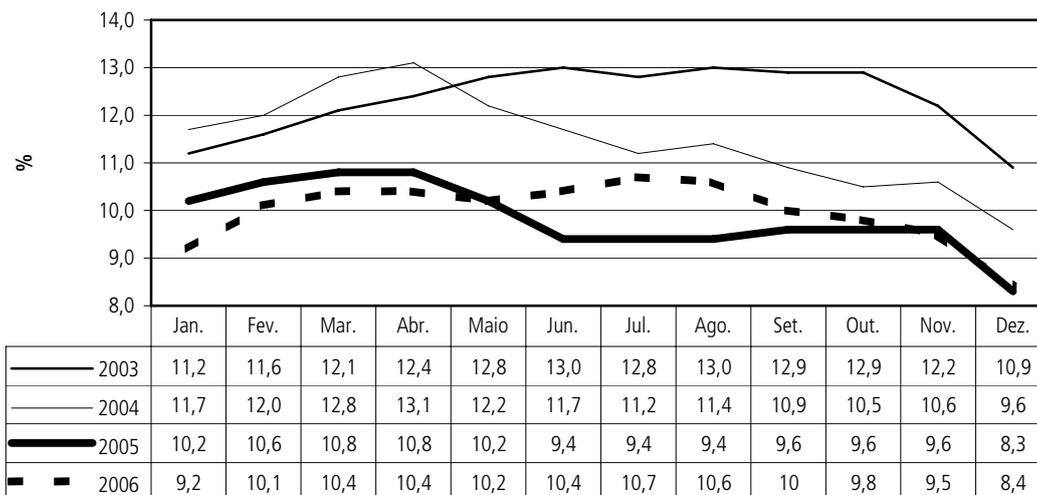
**Taxa de variação em 12 meses da população ocupada e da população economicamente ativa – PME/IBGE: 10 anos ou mais de idade, 6 RMs**



Fonte: PME/IBGE.  
 Elaboração: Disoc/Ipea.  
 Obs.: Meses indicados no gráfico contra mesmos meses do ano anterior.

GRÁFICO 2

**Taxa de desocupação na semana de referência da pesquisa – PME/IBGE: 10 anos ou mais de idade, 6 RMs**



Fonte: PME/IBGE.  
 Elaboração: Disoc/Ipea.

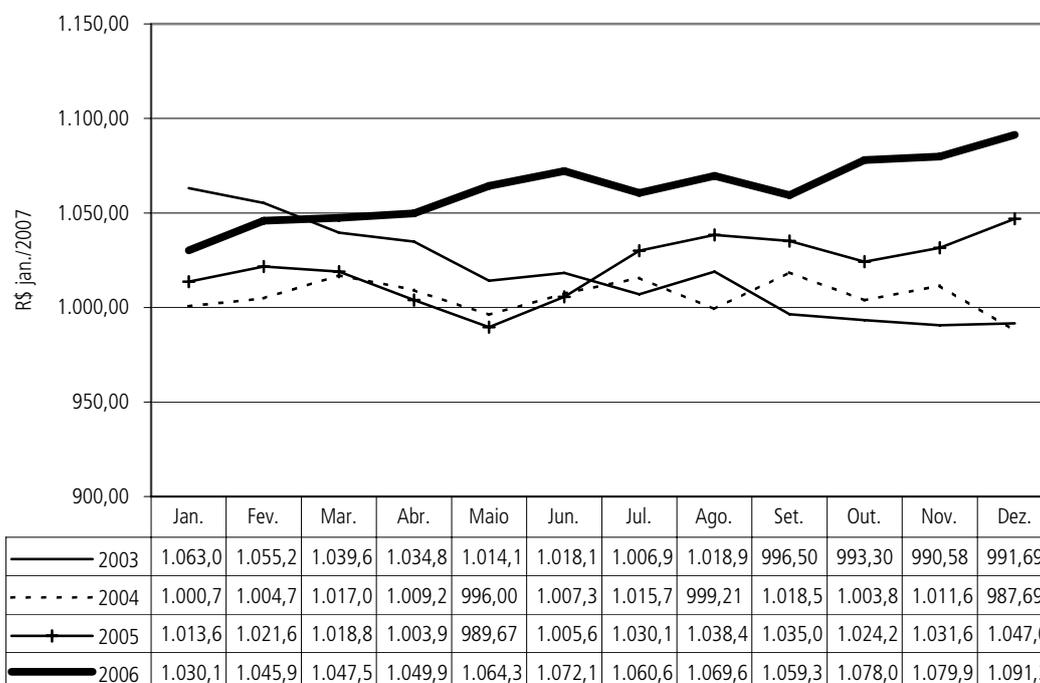
Por trás desses resultados gerais, alguns fatos merecem destaque para uma melhor caracterização do mercado laboral metropolitano em 2006. Houve, relativamente ao ano de 2003, um incremento do assalariamento com carteira no total da ocupação (de 39,7% para 41,4%) e concomitante queda de participação dos empregados sem carteira (de 15,5% para 14,8%) e dos autônomos (de 20% para 19,1%). Como conseqüência, aumentou a contribuição previdenciária total (de 61,2% para 63,1%), fato ainda mais positivo quando se constata que isso se deu em ritmo mais intenso que o próprio crescimento da ocupação. Ou seja, entre 2003 e 2006, a proporção de pessoas que contribuem para a Previdência aumentou 11,9% no Brasil metropolitano, contra uma taxa de expansão da ocupação total de 8,6% no mesmo período.

Outro conjunto interessante de resultados extraídos da comparação 2003-2006 mostra que houve, em simultâneo, um aumento do peso dos estabelecimentos de maior porte na composição total da ocupação (fazendo passar de 55,1% para 57,3% a ocupação em estabelecimentos de 11 ou mais funcionários), uma redução do número médio de horas trabalhadas na semana (de 41,3 horas para 40,5 horas) e uma elevação da remuneração média real habitualmente recebida (de R\$ 990 para R\$ 1.045 – incremento real de 5,6% entre 2003-2006, embora quase todo ele concentrado entre 2005-2006, como pode ser visto no gráfico 3). Em conjunto, essas informações sugerem estar em curso um movimento de transferência de ganhos de produtividade da economia como um todo para o conjunto de remunerações do trabalho, em que, por ordem decrescente, as categorias ocupacionais que mais teriam deles se apropriado foram: militares, funcionários públicos estatutários e empregados sem carteira no setor privado (todos com ganhos reais de 8,9% entre 2003-2006); trabalhadores por conta própria (ganho de 6,6%); e trabalhadores com carteira no setor privado (ganho real de 3,2%).

GRÁFICO 3

**Rendimento médio real habitualmente recebido – PME/IBGE: 6 RMs**

(Valores em R\$ jan./2007)



Fonte: PME/IBGE.

Elaboração: Disoc/Ipea.

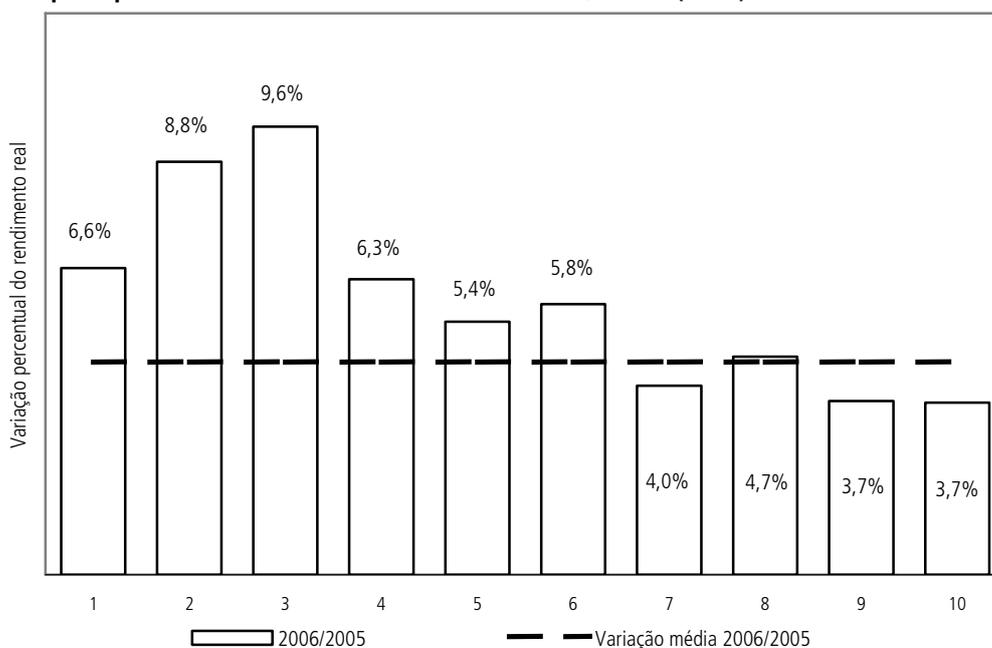
Obs.: Inflacionado pela média ponderada do INPC das seis RM's cobertas pela PME.

Por fim, cabe ainda assinalar um incremento de participação feminina no total da ocupação (de 43% para 44%), movimento este puxado pelo aumento da ocupação doméstica, cujo estoque de trabalhadoras (que somam 94% do total) teve variação positiva de 18,4% entre 2003-2006. Concomitante à feminização em curso da ocupação metropolitana, também se verificou, em 2006, certo envelhecimento da ocupação e aumento da escolaridade média dos ocupados. O percentual de pessoas com 50 anos ou mais no total passou de 46,7% para 52,1% no período, contra um rebaixamento do grupo etário de 18 a 24 anos, cuja participação caiu de 16,8% para 15,9% do total. Enquanto isso, a presença de pessoas com 11 anos ou mais de estudo passou de 46,7% para 52,1% da ocupação, contra uma queda de participação de todos os demais estratos educacionais.

Em resumo, portanto, é possível afirmar ter havido uma melhora geral das condições ocupacionais no mercado de trabalho metropolitano brasileiro em 2006, comparativamente aos anos imediatamente anteriores. Este fato se vê reforçado por meio do gráfico 4, que mostra ter havido uma queda virtuosa da desigualdade de rendimentos do trabalho em 2006.

GRÁFICO 4

**Variação da renda real por decil da distribuição de rendimentos do trabalho principal – PME/IBGE: 10 anos ou mais de idade, 6 RMs (2006)**



Fonte: PME/IBGE.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: Rendimentos em reais de janeiro de 2007.

Tal qual ocorrido entre 2004-2005, também agora, entre 2005-2006, essa queda na desigualdade de rendimentos foi motivada por um aumento mais que proporcional dos rendimentos inferiores da pirâmide distributiva, num contexto de valorização real do salário mínimo, ampliação da ocupação em geral e aumento mais que proporcional da filiação previdenciária, aspectos que, somados, colocam em pauta a exequibilidade de políticas de crescimento econômico que tragam perspectivas positivas tanto para processos de maior estruturação e melhor ordenamento do

mercado de trabalho, quanto para trajetórias também benéficas de melhoria dos indicadores de desempenho financeiro da previdência social.

## 2.2 Ambiente institucional

### 2.2.1 Política de valorização do salário mínimo no âmbito do PAC

Desde o início do primeiro governo Lula, havia um movimento capitaneado pelo MTE em prol de uma política nacional de valorização real e de fortalecimento institucional do salário mínimo. Mas esse movimento apenas ganhou corpo em 2005, com a criação de uma comissão quadripartite para analisar a questão e propor uma política oficial para esse instrumento de política pública. E o assunto foi ganhando força no governo e respaldo da mídia e da opinião pública em geral, à medida que surgiam resultados de pesquisas apontando a relevância do salário mínimo como instrumento eficaz de combate à pobreza e à desigualdade de rendimentos, seja para aquelas famílias beneficiárias da previdência e da assistência social, cujo valor dos benefícios está indexado ao salário mínimo, seja pelo impacto positivo que este trouxe, num contexto de crescimento econômico mesmo moderado, à elevação dos salários de base do mercado de trabalho do país.

De fato, como argumentado na edição nº 12 deste periódico:

Estando o ambiente macroeconômico relativamente estabilizado e, na visão dos empresários, com alguma perspectiva de crescimento sustentado para o futuro imediato, aumentos reais do salário mínimo podem ser absorvidos pelo sistema econômico em simultâneo ao aumento da ocupação e da formalização dos contratos, da recuperação real dos rendimentos do trabalho e da redução das desigualdades de renda, da queda da pobreza absoluta e relativa e – detalhe crucial – com a carga tributária de vinculação social crescendo acima dos gastos sociais de origem federal (*Políticas Sociais: acompanhamento e análise* nº 12, p. 131).

A culminância desse processo deu-se em janeiro de 2007, mediante a adoção de uma política de valorização do salário mínimo, com duração inicial até 2023, estabelecida juntamente com outras medidas visando elevar a taxa de crescimento econômico anual da economia brasileira, no que ficou conhecido como Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Concretamente, a política a vigorar entre 2008 e 2011 prevê reajustes anuais para o salário mínimo, tendo por base o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) do ano anterior, acrescido da taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) de dois anos antes.

Assim, em 2008, por exemplo, já se sabe que o salário mínimo terá um reajuste situado entre um piso de 3,7% (que foi a taxa de crescimento real do PIB em 2006, segundo a nova metodologia de cálculo do IBGE) e um teto de 8,2% (pois a inflação estimada para 2007 não deve alcançar a meta de 4,5% estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional – CMN). Com isso, coloca-se um fim, ao menos por enquanto, aos reajustes anuais erráticos, que prevaleceram no país desde que uma medida provisória adotada em 1997 desindexou o salário mínimo de qualquer regra ou índice de preços passado, transferindo a responsabilidade pela definição de seu valor nominal ao Poder Executivo. Na prática, aquela sistemática fazia tanto aumentar a incerteza do ambiente econômico quanto podia comprometer a sustentabilidade fiscal de outras políticas, especialmente das políticas sociais que usam o salário mínimo como piso e indexador de seus benefícios (previdência e assistência social, abono

salarial e seguro-desemprego), além das finanças públicas municipais e estaduais que utilizam o salário mínimo como piso e/ou indexador salarial local.

Por isso, diante dessa nova realidade, os agentes econômicos, os atores sociais e os entes públicos podem traçar seus planos de ação já levando em conta uma dose maior de previsibilidade e sustentabilidade temporal da política salarial e social indexada ao salário mínimo, este que é um dos preços mais importantes da política pública brasileira. Isto porque, ao regular o piso das remunerações no mercado de trabalho e o valor básico de referência da maior parte dos benefícios monetários da seguridade social (previdência e assistência social, abono salarial e seguro-desemprego), atinge, direta e indiretamente, cerca de 30% da população brasileira, algo como 70 milhões de pessoas por todo o território nacional.

### 2.2.2 Emenda 3: flexibilização das relações de trabalho e fiscalização governamental

Ao longo da década passada, surgiram diversos expedientes legais visando a contornar as exigências legais da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) e os encargos incidentes sobre a folha de salários. Em geral, envolviam a transformação das relações empregador-empregado em relações entre “empresas”. Trata-se de uma prática de terceirização espúria, porque em geral as pessoas que trabalham nas empresas ou nas cooperativas criadas mantêm relações de subordinação com os chefes da empresa contratante e trabalham lado a lado com os demais empregados, cumprindo os mesmos horários etc. Um tipo particularmente extremo é a contratação individual de trabalhadores como “empresas prestadoras de serviços”, o que lhes tira qualquer garantia de férias, descanso remunerado, jornada máxima, entre outros direitos. Além da redução de custos daí resultante para a empresa original (ou “empresa principal”), esses mecanismos também dificultam a fiscalização e a punição do desrespeito às normas trabalhistas, porque a empresa que diretamente emprega tais trabalhadores carece de corpo diretivo e patrimônio, ou mesmo deixa de existir depois de encerrada a relação de trabalho. A resposta dos sindicatos e da Justiça do Trabalho tem sido responsabilizar a “empresa principal”, responsável pelo empreendimento ao qual o trabalhador está vinculado (ainda que seu vínculo empregatício seja com outro ente jurídico).

Em abril de 2006, durante a tramitação do projeto de lei que tratava da criação da Super-Receita, que unificou as estruturas de arrecadação dos impostos federais e da contribuição previdenciária, foi apresentada uma emenda que vedava aos auditores-fiscais da receita unificada considerar nulo “pessoa, ato ou negócio jurídico que implique reconhecimento de relação de trabalho, com ou sem vínculo empregatício”, sem decisão judicial prévia.<sup>2</sup> Na prática, isso significaria que o fiscal não poderia anular um contrato pelo qual a empresa estivesse tentando burlar a legislação trabalhista e previdenciária por meio de uma “terceirização espúria”.

A lei foi aprovada pelo Congresso com essa emenda em 13 de fevereiro de 2007; porém, o Executivo vetou, entre outros dispositivos, a Emenda 3. Logo se organizaram movimentos contra e a favor do veto: no primeiro caso, por parte de entidades empresariais e com apoio da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e, no segundo

---

2. Ver PL nº 6.272/2005, da Câmara dos Deputados. Disponível em: <[www.camara.gov.br/sileg](http://www.camara.gov.br/sileg)>. Acesso em: 9 de maio 2007. Essa emenda, originalmente apresentada pelo senador Ney Suassuna durante tramitação na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), foi referida no projeto aprovado no Senado como Emenda 3.

caso, por iniciativa dos sindicatos de trabalhadores e com apoio das entidades representativas de fiscais e da Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (Anamatra). A alegação dos defensores da Emenda 3 é de que não caberia aos fiscais julgar sobre a validade de um contrato estabelecido legalmente.

Os defensores do veto, por sua vez, apontam que tal medida estimulará a burla das normas trabalhistas, uma vez que trabalhadores são obrigados a estabelecer essas “empresas de fachada” sob ameaça do desemprego. Ademais, a medida inviabilizaria inclusive a fiscalização de situações flagrantes de desrespeito aos direitos mínimos, como as ocorrências de trabalho escravo, uma vez que os trabalhadores são aliciados sempre por meio de intermediários (“gatos”).

A polêmica em torno da Emenda 3 expôs o *locus* em que é travada atualmente a luta em torno da flexibilização das normas e dos direitos trabalhistas: o âmbito da fiscalização e da Justiça do Trabalho. Para além das medidas legais que flexibilizaram aspectos da legislação desde meados dos anos 1990 (banco de horas, contrato por tempo determinado etc.), houve nesse período também uma proliferação de meios de contratação à margem da CLT. Foi a inobservância das normas trabalhistas nessas relações precárias de trabalho que ocasionou a enxurrada de ações na Justiça do Trabalho observada desde então. No entanto, o Judiciário tem sido incapaz de solucionar rapidamente os conflitos, o que incentiva a prática da burla da legislação por parte das empresas, com posterior negociação do pagamento de uma parte dos direitos ao trabalhador reclamante. Por essa razão, vedar ao fiscal o poder de desconstituir uma relação contratual que oculta um vínculo empregatício implica fortalecer o poder das empresas diante dos trabalhadores e estimular o não-cumprimento das normas trabalhistas, uma vez que caberia à parte lesada procurar a Justiça do Trabalho.<sup>3</sup> Trata-se, portanto, de flexibilizar, por meios indiretos, a legislação trabalhista em favor das empresas.

Todavia, dado que a lei trata da arrecadação de tributos e contribuições, resta ainda grande incerteza sobre seus desdobramentos em termos das relações trabalhistas propriamente ditas. Não se sabe ainda qual o papel dos auditores-fiscais do trabalho, do Ministério Público e da Justiça do Trabalho nos casos em que a Receita Federal constatar a existência de vínculos empregatícios “disfarçados”. Outro problema é que até o momento nem o governo nem o Congresso sinalizaram com alguma proposta que defina melhor em que situações seria aceitável o contrato de prestação de serviços e em quais ele estaria vedado. Tudo indica que, independentemente do veto à Emenda 3 ser ou não mantido, haverá ainda uma longa série de desdobramentos no âmbito da jurisprudência e da normatização administrativa.

### **3 Acompanhamento da política e dos programas**

Durante o ano de 2006, os programas do MTE não sofreram alterações significativas no seu desenho ou no modo de implementação. Também não houve alterações substanciais na distribuição interna de recursos. Porém, percebe-se um crescimento do gasto com benefícios constitucionais (seguro-desemprego e abono salarial). No entanto, alguns indicadores dos programas ligados ao Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) pioraram, o que lança questões sobre a eficácia dos mesmos.

---

3. Cabe lembrar que as empresas podem recorrer da determinação do fiscal, tanto administrativa quanto judicialmente.

A tabela 1 apresenta os montantes de recursos liquidados, já em valores corrigidos pela inflação do período, e o nível de execução dos programas e das ações selecionados do PPA 2004-2007. Como esperado, o gasto está fortemente concentrado nos programas constitucionais de garantia de renda (seguro-desemprego e abono salarial), refletindo a preponderância do pagamento de benefícios sociais no conjunto de gastos do MTE.<sup>4</sup>

Da perspectiva do financiamento, é importante registrar a continuação de um fenômeno que vem sendo tratado com frequência neste capítulo: tem diminuído a participação da contribuição PIS/Pasep (FAT) e crescido a participação das receitas financeiras do FAT e mesmo dos recursos ordinários no financiamento final dos principais programas do SPETR. Esse efeito é particularmente visível nos programas que ofertam serviços (Intermediação, Qualificação Profissional e Primeiro Emprego), sobre os quais prepondera a rubrica “receitas financeiras” do FAT. No caso da Qualificação Profissional, por exemplo, esta rubrica cobriu 71,6% das despesas totais do programa em 2005 e 86,6% em 2006. Já no caso dos programas que fiscalizam condições e relações de trabalho (Rede de Proteção ao Trabalho, Erradicação do Trabalho Escravo, Segurança e Saúde no Trabalho) têm preponderado a fonte “recursos ordinários”, o que na prática significa um retorno parcial dos recursos desvinculados pela Desvinculação de Recursos da União (DRU).

TABELA 1

**Nível de execução orçamentário-financeira do MTE em 2005 e 2006, segundo programas e ações selecionadas do PPA 2004-2007**

Programas e ações selecionadas – PPA 2004-2007 (MTE)	2005		2006		Principal fonte de financiamento
	Liquidado(*)	Nível de Execução em %	Liquidado(*)	Nível de Execução em %	
<b>Total do Ministério do Trabalho e Emprego</b>	<b>23.984.541.366</b>	<b>74,1</b>	<b>27.896.545.119</b>	<b>79,6</b>	FAT
<b>Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda</b>	<b>11.767.725.534</b>	<b>99,5</b>	<b>15.007.754.421</b>	<b>99,4</b>	
Pagamento do Benefício Abono Salarial	2.828.106.256	98,5	3.957.194.233	99,3	FAT
Pagamento do Seguro-Desemprego	8.618.695.171	100,0	10.601.011.791	100,0	FAT
Pagamento do Seguro-Desemprego ao Trabalhador Doméstico	9.084.462	100,0	10.454.950	98,3	FAT
Orientação Profissional e Intermediação de Mão-de-Obra	86.637.144	91,1	89.393.240	93,0	Receitas Financeiras
<b>Qualificação Social e Profissional</b>	<b>91.224.143</b>	<b>68,3</b>	<b>85.481.072</b>	<b>86,1</b>	
Qualificação de Trabalhadores para Manutenção do Emprego e Incremento da Renda	22.468.991	87,1	19.059.761	72,7	Receitas Financeiras
Qualificação de Trabalhadores Beneficiários de Ações do S.P.E. e de Economia Solidária	44.305.740	68,9	39.946.980	88,3	Receitas Financeiras
Qualificação de Trabalhadores Beneficiários de Políticas de Inclusão Social	12.989.389	40,8	19.103.798	95,3	Receitas Financeiras
<b>Primeiro Emprego</b>	<b>102.755.040</b>	<b>71,8</b>	<b>92.499.953</b>	<b>62,5</b>	
Estímulo Financeiro ao Empregador para Geração do Primeiro Emprego destinado a Jovens	9.018.028	44,3	4.037.550	59,7	Receitas Financeiras
Qualificação de Jovens para o Serviço Voluntário	60.005.436	83,2	59.024.093	67,6	Receitas Financeiras
Concessão de Auxílio-Financeiro a Jovens Habilitados ao Primeiro Emprego em Serviço Voluntário	27.311.994	85,4	28.535.681	54,1	Receitas Financeiras
Qualificação e Assistência Técnica ao Jovem para o Empreendedorismo	5.723.336	35,5	—	—	Receitas Financeiras
<b>Economia Solidária em Desenvolvimento</b>	<b>10.501.573</b>	<b>77,4</b>	<b>14.027.666</b>	<b>97,8</b>	
Fomento à Geração de Trabalho e Renda em Atividades de Economia Solidária	7.293.283	79,3	8.698.212	98,6	Recursos Ordinários
<b>Rede de Proteção ao Trabalho</b>	<b>21.417.350</b>	<b>64,5</b>	<b>19.835.213</b>	<b>88,7</b>	
Fiscalização de Obrigações Trabalhistas e da Arrecadação do FGTS	15.787.633	57,5	12.040.161	90,0	Recursos Ordinários
Fiscalização do Trabalho no Campo	126.043	81,9	1.715.069	91,0	Recursos Ordinários
<b>Erradicação do Trabalho Escravo</b>	<b>4.975.654</b>	<b>92,0</b>	<b>7.487.526</b>	<b>89,3</b>	
Pagamento do Seguro-Desemprego ao Trabalhador Resgatado de Condição Análoga à de Escravo	1.890.546	100,0	4.151.663	100,0	Recursos Ordinários
Fiscalização para Erradicação do Trabalho Escravo	3.009.065	95,8	3.293.687	80,8	Recursos Ordinários
<b>Segurança e Saúde no Trabalho</b>	<b>38.665.591</b>	<b>86,0</b>	<b>42.680.656</b>	<b>94,6</b>	
Inspeção em Segurança e Saúde no Trabalho	1.675.617	91,2	2.455.135	80,7	Recursos Ordinários

Fonte: Siafi/STN e Sidor/SOF.

Obs.: \* Valores em reais de dezembro de 2006, atualizados pelo IPCA acumulado de janeiro a novembro de 2006, a saber 2,65%.

4. A diferença entre o montante desses programas e o total liquidado diz respeito sobretudo aos recursos transferidos ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) por determinação constitucional (R\$ 7,6 bilhões) e ao complemento da atualização monetária dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) – R\$ 3 bilhões. Esses recursos destinam-se a ressarcir os trabalhadores por uma parte da correção monetária que não foi aplicada ao saldo das suas contas do FGTS por conta do Plano Verão (dezembro de 1988 a fevereiro de 1989) e do Plano Collor I (abril de 1990), conforme sentença do Supremo Tribunal Federal (STF), de agosto de 2000.

O significado desse movimento geral é que a principal fonte de financiamento das políticas de emprego está gradualmente se tornando insuficiente. A causa imediata disso é o aumento no gasto com pagamento de benefícios, que corresponde à maior parte do gasto do MTE. Isso reduz a disponibilidade de recursos do FAT para os demais programas e vai minando a intenção original da lei do FAT, que previa que a contribuição PIS/Pasep servisse para financiar não apenas os benefícios monetários, mas também os demais serviços associados ao seguro-desemprego, como a intermediação de mão-de-obra e a qualificação profissional, por exemplo.

Entretanto, o uso das receitas financeiras tem um limite, já que a partir de certo ponto implicaria retirar o *funding* dos programas de crédito ou então incorrer em uma perda de patrimônio do FAT. Descartada essa opção, resta apenas a possibilidade de um aporte maior de recursos dos impostos gerais, ou então uma diminuição da DRU, o que seria equivalente. O ajuste “por dentro” do gasto do MTE (cortando despesas discricionárias para lidar com o crescimento das despesas obrigatórias) corre o sério risco de implicar desmontagem de alguns programas atualmente existentes, caso o problema do financiamento não seja equacionado.

A seguir, analisamos os indicadores de cobertura e/ou efetividade em quatro grupos de programas: *i*) programas de garantia de renda; *ii*) programas que ofertam serviços de emprego; *iii*) programas que fiscalizam condições e relações de trabalho; e *iv*) programas de geração de trabalho e renda.

### 3.1 Programas de garantia de renda: seguro-desemprego e abono salarial

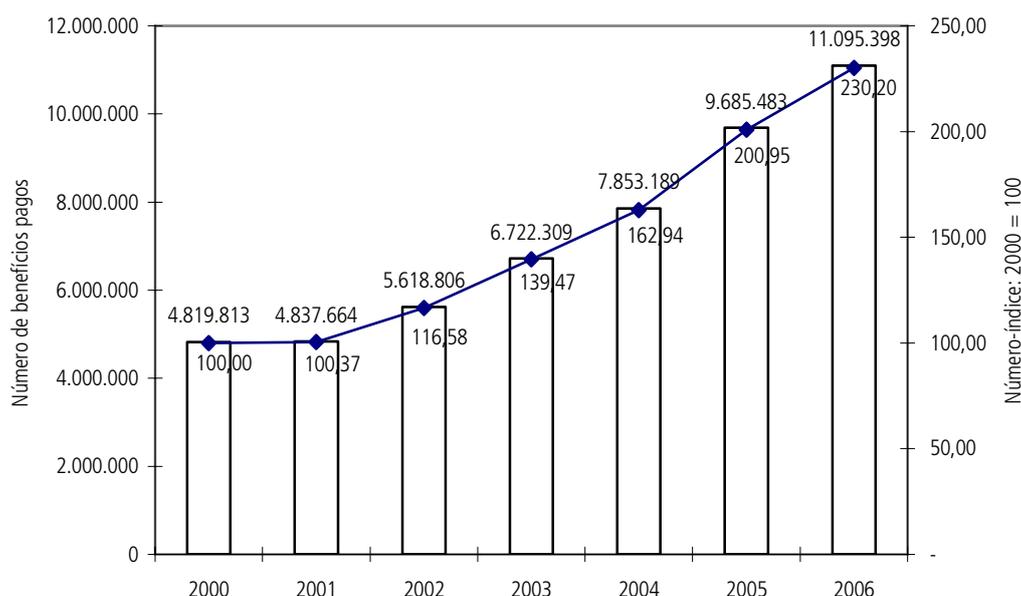
Os programas de garantia de renda têm ampliado seu gasto rapidamente nos últimos anos. Em 2006, o montante absorvido pelo pagamento dos benefícios do seguro-desemprego formal e do abono cresceu respectivamente 23% e 40%, diante do ano anterior. Esse aumento é explicado em função dos seguintes aspectos: *i*) da elevação do valor dos benefícios, referidos ao salário mínimo; e *ii*) do aumento do público atendido.

No caso do abono salarial, observa-se um crescimento vertiginoso dos benefícios nos últimos seis anos (ver gráfico 5), da ordem de 7,2 milhões de pessoas em termos absolutos, e 130% em termos relativos. Apenas em 2006, o número de benefícios pagos cresceu 14,6% em relação ao ano anterior. A título de comparação, em todo o período 1993-2000 o número de benefícios pagos cresceu apenas 22%.

Que fatores explicam uma taxa tão elevada de crescimento? Cabe ressaltar que não houve mudança nas regras para ter acesso ao abono salarial desde a Lei nº 7.998, de 1990. Segundo esta, os requisitos para receber o abono ainda são: *i*) ter tido remuneração média mensal de até 2 salários mínimos no ano anterior; *ii*) ter tido vínculo empregatício (*i.e.*, com carteira assinada) por no mínimo trinta dias no ano anterior; e *iii*) estar cadastrado no PIS/Pasep há no mínimo cinco anos.

Portanto, o crescimento dos beneficiários deve-se ao crescimento de empregos formais na faixa de um a dois salários mínimos, justamente a faixa de remuneração de cerca de 90% das novas ocupações assalariadas com carteira criadas nos últimos anos. Além disso, é preciso também considerar a própria elevação do valor real do salário mínimo, fenômeno este que faz aumentar o número de trabalhadores elegíveis, uma vez que os rendimentos superiores ao mínimo não cresceram na mesma magnitude.

GRÁFICO 5

**Brasil – Evolução do abono salarial, em número de benefícios pagos (2000-2006)**

Fonte: MTE e Sigplan para 2005 e 2006.  
Elaboração: Disoc/Ipea.

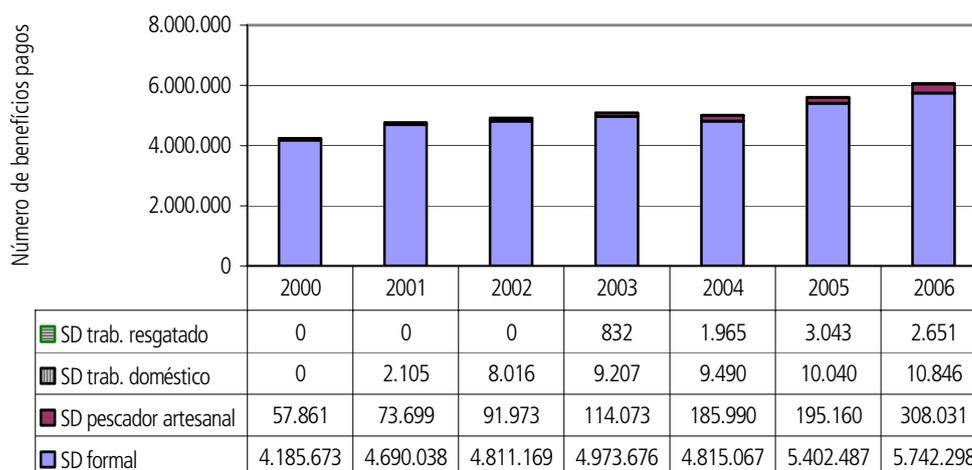
No que se refere ao seguro-desemprego, houve um crescimento também substancial do número de beneficiários, ainda que em ritmo inferior ao do abono. No gráfico 6, percebe-se que, embora em termos relativos, as modalidades de pescador artesanal e trabalhador doméstico sejam as que apresentam maior crescimento, em termos absolutos ainda é a modalidade do seguro formal que responde pela maioria dos novos beneficiários: em 2006, foram 340 mil em um total de 453 mil.

Assim como no caso do abono salarial, também não houve mudanças significativas nas normas do seguro-desemprego. Portanto, o crescimento do número de beneficiários deve ser explicado pelas mudanças no mercado de trabalho. Em virtude dos requisitos de acesso ao seguro-desemprego,<sup>5</sup> o crescimento do número de segurados não é influenciado somente pela taxa de desemprego presente, mas também (e talvez preponderantemente) pela quantidade de trabalhadores que no ano anterior tiveram passagem por emprego formal e foram demitidos, isto é, pela rotatividade nos empregos formais. Uma comparação simples ilustra este ponto. Durante o período 2004-2006, o número de trabalhadores desocupados nas RMs cobertas pela PME diminuiu cerca de 9%,<sup>6</sup> enquanto o número de segurados cresceu mais de 14%. Ao mesmo tempo, o volume de trabalhadores desligados cresceu 21,6%, para as mesmas localidades, e a taxa de rotatividade medida segundo os registros do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) para o conjunto das regiões metropolitanas variou de 2,74% para 2,93%.<sup>7</sup>

5. As condições para acesso ao seguro-desemprego são detalhadas na seção "Tema em destaque" deste capítulo.

6. Usou-se a média anual do número de desocupados em todas as áreas da PME (Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, São Paulo e Salvador).

7. Além das RMs cobertas pela PME, esse indicador inclui Belém, Curitiba e Fortaleza.

**Brasil – Evolução do seguro-desemprego, em número de benefícios pagos (2000-2006)**

Fonte: MTE e Sigplan para 2005 e 2006.

Elaboração: Disoc/lpea.

Apesar do crescimento do número de segurados, não se observa variação na taxa de cobertura do seguro-desemprego, que permanece pouco abaixo de 62,5% desde 2004.<sup>8</sup> Dado que a taxa de cobertura é calculada pela razão entre segurados e demitidos sem justa causa (registrados no Caged), isso reforça a percepção de que a evolução do seguro reflete antes a expansão do emprego formal que um aumento no desemprego. Da mesma forma, houve em 2006 um ligeiro aumento na taxa de reposição de renda, isto é, o benefício recebido pelos segurados representou uma fração maior do seu último salário, situando-se agora na faixa de 65%. Isso ocorreu porque o valor médio do benefício (reajustado em 16,67%, em 1º de abril de 2006) cresceu acima do crescimento dos salários dos trabalhadores demitidos.

### 3.2 Programas que ofertam serviços: intermediação, qualificação profissional e primeiro emprego

A ação de “orientação profissional e intermediação de mão-de-obra” teve um crescimento modesto tanto em termos do gasto quanto de trabalhadores beneficiados. Enquanto o total liquidado cresceu pouco mais de 3% (conforme tabela 2), o volume de trabalhadores inscritos e de vagas captadas cresceu a taxas semelhantes. Porém, o mesmo fato não ocorreu com o número de trabalhadores colocados após encaminhamento por parte das agências de emprego, que sofre uma pequena diminuição em termos absolutos. Em função disso, os indicadores de efetividade e aderência apresentaram ligeira redução em 2006. Isso significa que não apenas diminuíram as chances dos trabalhadores inscritos no Sistema Nacional de Emprego (Sine) obterem um novo emprego, como uma parcela maior das vagas disponibilizadas pelas empresas deixaram de ser preenchidas.

A mesma tabela esclarece alguns possíveis fatores explicativos. O desempenho das agências estaduais, que são as executoras mais antigas da intermediação, permaneceu mais ou menos no mesmo patamar. Na verdade, desde 2004 elas mantêm o número anual de inscritos em torno de 4,4 milhões e de colocados próximo a 790

8. Ver tabela 4.8 do Anexo Estatístico para série completa.

mil. A variação mais expressiva foi na parte relativa às agências municipais e sindicais. Por conta da Resolução nº 466/05, do Codefat, que procurou reorganizar a execução de ações do SPETR,<sup>9</sup> os convênios com as centrais sindicais foram encerrados em março e abril de 2006; os seus postos foram absorvidos, em sua maioria, pelos municípios. A saída das centrais não parece ter sido plenamente compensada pela crescente participação das agências municipais, pois embora estas tenham até ampliado um pouco o número de inscritos e de vagas captadas, houve diminuição no número de colocados, possivelmente em função da transição e da inexperiência de parte das prefeituras nesse tipo de serviço – das nove conveniadas, cinco começaram a operar em 2006. Isso é corroborado pela evolução dos indicadores, que em 2005 se situavam muito abaixo das agências estaduais e sindicais, mas que já apresentaram melhora expressiva em 2006. A princípio, à medida que as prefeituras consolidem suas agências, a expectativa é que seus indicadores convirjam com os apresentados pelos postos estaduais do Sine.

TABELA 2

**Brasil – Evolução da intermediação de mão-de-obra (2005 e 2006)**

Ano	Inscritos	Colocados	Vagas captadas	Taxa de efetividade <sup>1</sup>	Taxa de aderência <sup>2</sup>
<b>2005</b>	<b>5.007.752</b>	<b>893.655</b>	<b>1.718.641</b>	<b>17,8%</b>	<b>52,0%</b>
Estados	4.355.174	789.604	1.428.701	18,1%	55,3%
Municípios	178.064	11.136	55.289	6,3%	20,1%
Sindicatos	474.514	92.915	234.651	19,6%	39,6%
<b>2006</b>	<b>5.141.918</b>	<b>877.171</b>	<b>1.768.902</b>	<b>17,1%</b>	<b>49,6%</b>
Estados	4.388.537	786.969	1.465.561	17,9%	53,7%
Municípios	629.976	69.139	230.962	11,0%	29,9%
Sindicatos	123.405	21.063	72.379	17,1%	29,1%
<b>Var. 2006/2005</b>	<b>2,7%</b>	<b>-1,8%</b>	<b>2,9%</b>	–	–
Estados	0,8%	-0,3%	2,6%	–	–
Municípios	253,8%	520,9%	317,7%	–	–
Sindicatos	-74,0%	-77,3%	-69,2%	–	–

Fonte: CGSDAS/MTE; dados para trabalhador resgatado referentes a 2005 e 2006 - extraídos do Sigplan.

Notas: <sup>1</sup> Razão entre número de trabalhadores colocados e número de trabalhadores inscritos no Sine.

<sup>2</sup> Razão entre número de trabalhadores colocados e número de vagas captadas pelo Sine.

O Programa Qualificação Social e Profissional, que vinha desde 2003 aumentando lentamente os recursos efetivamente à sua disposição, cresceu em 2006 seu nível de execução, mas mesmo assim teve redução nominal no volume de recursos liquidados. Em termos reais, isso significou uma queda de 6%. A carência de recursos leva inexoravelmente a uma limitação do alcance do programa, que passou de 147 mil trabalhadores qualificados, em 2004, para 118 mil em 2005 e 105 mil em 2006. Esse número não inclui os jovens que recebem qualificação profissional em programas como o ProJovem e o Primeiro Emprego (ver adiante). De toda forma, a escala do programa é claramente insuficiente para cobrir tão-somente os cerca de 5 milhões de trabalhadores que buscam o Sine e requerem o seguro-desemprego anualmente, sendo portanto totalmente incapaz de alcançar o conjunto de trabalhadores desempregados ou subocupados do país. A restrição de recursos para programas de emprego tem sido particularmente severa em relação a esse programa e levanta a questão se há ainda perspectiva de expandir a oferta pública de qualificação profissional via recursos do

9. Para uma discussão mais detalhada da reformulação dos papéis dos executores dos serviços de emprego, ver seção "Trabalho e renda" de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* nº 12.

FAT. As alternativas buscadas pelo MTE parecem privilegiar parcerias com outros programas e uma aproximação com as entidades privadas de aprendizagem já existentes (Senai, Senac, Senar e Senat).

O Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE) expandiu em 2006 tanto o número de jovens qualificados, quanto o de jovens inseridos no mundo do trabalho, passando de 118 mil qualificados e 45,6 mil inseridos em 2005 para 136 mil qualificados e 59,6 mil inseridos em 2006. Vale notar que cerca de 2% dos jovens inseridos (cerca de 40 mil) o foram pela fiscalização do trabalho, ao impor o cumprimento, pelas empresas, da lei de aprendizagem, a qual determina a estas que contratem um certo número de aprendizes.<sup>10</sup> Apenas 2,7 mil jovens foram contratados pela modalidade da subvenção ao empregador, que na origem do programa foi pensada para garantir uma inserção massiva jamais atingida.

O desenho do programa sofreu algumas modificações no ano de 2006. Foi extinta a ação de qualificação para o empreendedorismo e caíram para menos da metade os recursos para a ação de contratação subvencionada de jovens. As ações de qualificação de jovens e de concessão de auxílio financeiro foram renomeadas, retirando a menção ao serviço civil voluntário, embora a base legal para a concessão do auxílio ainda seja a lei do voluntariado. Esse conjunto de mudanças segue a tendência do Primeiro Emprego de tornar-se predominantemente um programa de qualificação voltado para jovens; aliás, em termos de pessoas beneficiadas e recursos empregados, o Primeiro Emprego tem dimensão equivalente à do Plano Nacional de Qualificação. A outra vertente que apresenta resultados interessantes é a contratação de jovens por meio da lei de aprendizagem, mas que depende mais da fiscalização e de parcerias empresariais que da atuação dos gerentes do programa, salvo na negociação de algumas parcerias nacionais. Esse quadro coloca em dúvida a consolidação institucional do programa, pois quanto mais o Primeiro Emprego é centrado em ações de qualificação, maior é a pressão para que seja incorporado ao Programa de Qualificação Social e Profissional ou então a outros programas voltados para a juventude.

### 3.3 Programas de geração de trabalho e renda: Proger, PNMPO, Ecosol

O Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger) e o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) operam basicamente por meio de linhas de crédito cujos recursos advêm integral ou parcialmente do FAT. Por isso, a melhor medida de sua execução não é o gasto orçamentário, mas o volume de recursos não orçamentários desembolsados. Pela tabela 3, vê-se que tal volume é significativo, sendo equivalente a praticamente 90% de todo o orçamento que o MTE tem à disposição para custear os demais programas de sua pasta.

Em 2005, os programas de crédito, em especial o Proger Urbano, haviam experimentado crescimento substancial, tanto em número de operações, quanto no valor emprestado total. Já em 2006, observa-se que o número de operações diminuiu um pouco (menos de 2%), mas o volume emprestado cresceu 16%. Isso sugere que os agentes financeiros se concentraram em investimentos mais vultosos em vez de expandir

---

10. Discussão mais aprofundada do impacto potencial da lei da aprendizagem e das modificações introduzidas em 2005 estão no capítulo "Trabalho e renda" da edição nº 11 deste periódico.

sua rede de clientes. No entanto, percebe-se maior dinamismo nas linhas voltadas exclusivamente para o financiamento de capital de giro, bem como nas linhas criadas recentemente para inclusão digital e para insumos básicos.

De maneira geral, esse quadro confirma uma tendência de alguns anos de utilizar os depósitos especiais como uma forma de suprir a escassez de crédito em diferentes setores da economia, multiplicando-se o número de programas de crédito. Conquanto isso possa ter um efeito positivo ao favorecer o crescimento geral da produção, enfraqueceu-se gradativamente a vinculação desses programas com os objetivos de democratizar o acesso ao crédito e estimular a geração de empregos e/ou o aumento de renda nos micronegócios.

TABELA 3

**Brasil – Evolução dos Programas de Geração de Emprego e Renda com recursos do FAT (2005 e 2006)**

Programas	2005 <sup>1</sup>		2006		Variação (%)	
	Qtd. Operações	Valor em R\$	Qtd. Operações	Valor em R\$	Qtd. Operações	Valor em R\$
PROGER Urbano	2.149.083	6.108.137.835	2.227.654	7.232.268.351	3,7%	18,4%
FAT-Empreendedor Popular	6.116	31.231.075	6.648	36.757.961	8,7%	17,7%
PROGER Turismo	999	50.905.249	2.017	74.285.803	101,9%	45,9%
PROGER Bens de Consumo Duráveis	–	–	–	–	–	–
PROGER Exportação	110	6.090.360	242	9.071.523	120,0%	48,9%
Jovem Empreendedor	–	–	179	2.181.604	–	–
PROGER Rural	2.603	68.304.585	2.610	68.719.994	0,3%	0,6%
PRONAF	396.308	1.728.342.536	386.301	2.243.415.327	-2,5%	29,8%
PROEMPREGO	409	964.132.486	1.186	503.337.212	190,0%	-47,8%
PROTRABALHO	–	–	–	–	–	–
PCPP	–	–	–	–	–	–
FAT-Habituação	340	22.546.935	24	1.741.562	-92,9%	-92,3%
FAT-Material de Construção	259.886	589.599.255	114.802	245.944.853	-55,8%	-58,3%
FAT-Revitalização	2	363.800	–	–	-100,0%	-100,0%
FAT-Fomentar	2.347	2.331.557.447	7.079	2.120.213.716	201,6%	-9,1%
FAT-Integrar	788	429.903.018	2	2.069.690	-99,7%	-99,5%
FAT-Giro Rural	1.034	535.278.715	6.399	2.081.901.617	518,9%	288,9%
FAT-Giro Setorial <sup>2</sup>	–	–	7.566	1.824.542.606	–	–
FAT-Giro Coop. Agropecuário <sup>2</sup>	–	–	27	33.764.522	–	–
FAT-Inclusão Digital	1.290	1.517.797	10.013	11.600.028	676,2%	664,3%
IE Econômica	1.334	3.795.931.366	2.956	4.993.096.926	121,6%	31,5%
IE Insumos Básicos	610	786.607.587	607	1.489.712.456	-0,5%	89,4%
FAT-Vila Panamericana	1	189.379.602	–	–	–	–
FAT-Exportar*	208	3.186.340.507	196	1.729.575.481	-5,8%	-45,7%
Finep	66	733.337.470	48	347.992.886	-27,3%	-52,5%
<b>Total</b>	<b>2.823.534</b>	<b>21.559.507.626</b>	<b>2.776.556</b>	<b>25.052.194.118</b>	<b>-1,7%</b>	<b>16,2%</b>
<b>Valor total/orçamento MTE</b>	<b>–</b>	<b>89,9%</b>	<b>–</b>	<b>89,8%</b>	<b>–</b>	<b>–</b>

Fonte: MTE. Departamento de Programas de Geração de Emprego e Renda.

Elaboração dos autores.

Notas: <sup>1</sup> 2005: Dados reprocessados conforme solicitação do Banco do Brasil.

<sup>2</sup> FAT-Giro Setorial e FAT-Giro Coop. Agropecuário: linhas de crédito especiais criadas em 2006.

Obs.: \* Não incluem os programas financiados com os depósitos constitucionais no BNDES.

Dados preliminares. Posição em 12 de março de 2007.

O PNMPO, por sua vez, apresentou uma notável expansão em 2006. Criado em 2004, o programa passou o ano seguinte estruturando sua rede de instituições de microcrédito. Em 2006, porém, conseguiu fechar 828 mil contratos e emprestar um volume de R\$ 832 milhões. Cabe ressaltar que essa cifra foi alcançada basicamente pela ação do Crediamigo, vinculado ao Banco do Nordeste, que é uma instituição já com larga experiência na área do microcrédito. É possível que o PNMPO esteja se beneficiando da migração de alguns agentes financeiros que antes operavam com outras linhas. A título de exemplo, a linha do FAT Empreendedor Popular, que visava estimular

o microcrédito e atendia uma faixa semelhante ao PNMPO, diminuiu de 110 mil operações em 2003 para 6,6 mil em 2006. A principal razão para tal é que o PNMPO permite que, além do FAT, os agentes financeiros utilizem como *funding* os recursos da exigibilidade bancária,<sup>11</sup> cuja remuneração é bem menor. Por conta disso, no âmbito do programa praticamente não tem havido demanda pelos recursos do FAT. Isso mostra que o custo decorrente do patamar de remuneração dos depósitos do FAT constitui de fato um limite para a expansão do crédito por meio dessa fonte, conforme apontado em números anteriores deste periódico no capítulo “Trabalho e renda”.

O Programa Economia Solidária em Desenvolvimento (Ecosol), ao contrário do Proger e do PNMPO, não está centrado na concessão de crédito. Abrange, grosso modo, seis linhas de ação: *i*) mapeamento dos empreendimentos de economia solidária; *ii*) apoio à consolidação de políticas públicas de economia solidária; *iii*) apoio à constituição de redes de produção e comercialização de bens e serviços; *iv*) capacitação de agentes de desenvolvimento solidário; *v*) fomento direto a empreendimentos de economia solidária; e *vi*) apoio à recuperação de empresas em crise ou situação falimentar pelos próprios trabalhadores, organizando-se em regime de autogestão.

Os resultados mais tangíveis para 2006 foram: *i*) formação de 280 agentes, contra 200 em 2005; *ii*) garantia da comercialização dos produtos de 3.331 empreendimentos por meio do apoio a feiras nos 27 estados, número que foi de aproximadamente 3,7 mil empreendimentos em 2005, em 23 estados; *iii*) financiamento direto (sem retorno) de 756 empreendimentos, contra 1.071 em 2005; e *iv*) apoio a 20 empresas recuperadas, contra 139 em 2005. Em termos de cobertura, a estimativa da Secretaria Nacional de Economia Solidária é que cerca de  $\frac{1}{3}$  dos empreendimentos cadastrados no mapeamento de 2004-2005 foram beneficiados por alguma ação federal. Esses dados captam, porém, apenas uma parte das ações voltadas para a economia solidária, uma vez que grande parte delas são de articulação e mobilização dos agentes sociais (movimentos sociais, ONGs, universidades etc.), bem como de constituição de fóruns de discussão e organização política desses movimentos.

### 3.4 Programas que fiscalizam condições e relações de trabalho

A ação fiscal do MTE visa a enfrentar três grandes conjuntos de violações dos direitos do trabalho: *i*) o não-cumprimento das normas trabalhistas referentes à formalização da relação de trabalho, à remuneração e ao recolhimento de contribuições sociais; *ii*) o não-cumprimento de normas de saúde e segurança no trabalho; e *iii*) o desrespeito aos direitos humanos fundamentais, em particular a prática do trabalho infantil e do trabalho em condição análoga a de escravo. Dado que este último item é coberto em outros capítulos deste periódico, serão mencionadas aqui apenas as ações referentes aos dois primeiros itens.

---

11. Desde 2003, as instituições financeiras em geral devem por lei aplicar 2% dos depósitos à vista em operações de microfinanças destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores. Os recursos não aplicados dessa forma são recolhidos ao Banco Central sem remuneração.

TABELA 4

**Brasil – Evolução da fiscalização do trabalho (2000 a 2006)**

Ano	Empresas fiscalizadas	Empregados registrados sob ação fiscal	Empresas autuadas	Autos de infração lavrados	TREF*	Empregados registrados/admitidos Caged (%)
2000	353.617	525.253	58.213	95.828	80,94	5,43
2001	296.741	516.548	56.036	93.552	82,31	4,99
2002	304.254	555.454	53.622	92.988	84,89	5,66
2003	285.241	534.125	58.589	103.308	83,62	5,45
2004	302.905	708.957	56.086	100.413	87,13	6,28
2005	375.097	746.272	59.756	107.064	88,77	6,13
2006	357.319	670.035	61.809	115.085	86,46	5,22

Fonte: Secretaria de Inspeção do Trabalho – SIT/Departamento de Fiscalização do Trabalho – SIT.

Obs.: \* TREF – Taxa de Regularização em Estabelecimentos Fiscalizados – Relação percentual entre nº de itens da legislação trabalhista irregulares regularizados na ação fiscal/nº de itens da legislação trabalhista encontrados em situação irregular.

Como se pode ver na tabela 4, o número de empregados registrados em 2006 ficou abaixo do ano anterior, apesar do número de empresas autuadas e de autos de infração lavrados terem crescido. Isso sugere que o número menor de empregados registrados não se deve a um “afrouxamento” da fiscalização, podendo estar ligado ao porte das empresas. Ainda assim, essa evolução negativa aponta para a necessidade de reforçar a cobertura dos auditores-fiscais do trabalho. Atualmente, são 3.085 em todo país, enquanto os parâmetros fixados pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) sugerem um número ótimo em torno de 4.500. Cabe ressaltar que, em relação a 2005, o Programa Rede de Proteção ao Trabalho teve um valor liquidado 23% menor, justamente na ação de fiscalização de obrigações trabalhistas, em que se verificou a maior queda no número de empregados registrados: de 630 mil em 2005 para 560 mil em 2006.

O Programa Saúde e Segurança no Trabalho, por sua vez, teve um incremento de 10% nos seus recursos, mantendo mais ou menos a mesma abrangência em sua ação de inspeção, ou seja, ao redor de 162 mil ações em 2006. Mesmo havendo alguma melhoria na eficácia das ações, é necessário ainda expandir a capacidade de fiscalização nesse âmbito. A título de exemplo, anualmente ocorrem cerca de 380 mil acidentes de trabalho, dos quais quase 4 mil fatais. E em 2006, por exemplo, apenas 22% dos acidentes fatais chegaram a ser investigados pela fiscalização.

#### 4 Tema em destaque

##### Eficácia do seguro-desemprego no mercado de trabalho metropolitano

A análise de aderência do seguro-desemprego feita aqui é parte integrante de uma pesquisa mais ampla sobre o tema da proteção/desproteção social no Brasil, que está sendo construída no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) no momento. Neste texto de antecipação de resultados, serão mostradas informações sobre até que ponto as pessoas que procuram o seguro são atendidas, e se o seguro está cobrindo de forma adequada seu público. Inicialmente, tem-se no Box 1 uma caracterização geral deste programa no Brasil, em termos de: *i*) critérios de acesso; *ii*) valor do benefício; *iii*) tempo de concessão; e *iv*) modalidades de seguro-desemprego.

Caracterização geral do Programa Seguro-Desemprego, operante a partir do MTE e financiado pelo FAT

O Programa brasileiro de Seguro-Desemprego atende aos trabalhadores demitidos sem justa causa, que: *i)* receberam salário consecutivo nos últimos seis meses; *ii)* trabalharam com carteira assinada pelo menos seis meses nos últimos 36 meses; *iii)* não recebem nenhum benefício da Previdência Social de prestação continuada, exceto auxílio-acidente ou pensão por morte; e *iv)* não possuem renda própria para seu sustento e de seus familiares.

O valor do benefício é definido a partir da média salarial dos últimos três meses e varia de 1 a 1,87 salários mínimos, conforme a faixa de renda em que a média de salário do trabalhador se encaixa (Lei nº 7.998/1990). Para os trabalhadores com média salarial até 1,65 salários mínimos, o valor da parcela corresponde a 80% desta média salarial (mas nunca inferior a 1 salário mínimo). Para os trabalhadores com média salarial entre 1,65 e 2,75 salários mínimos, o valor da parcela corresponde a 50% da diferença entre a média salarial e 1,65 salários mínimos, mais um fator fixo de 1,32 salários mínimos. E finalmente para aqueles que recebem acima de 2,75 salários mínimos, o valor da parcela é fixada em 1,87 salários mínimos.

O benefício do seguro-desemprego é concedido ao trabalhador durante um período de três a cinco meses, de forma contínua ou alternada, a cada período aquisitivo de 16 meses, conforme o tempo em que ele permaneceu no setor formal ao longo dos últimos 36 meses. Se trabalhou com carteira de 6 a 11 meses nesse período, ele tem direito a três parcelas do seguro. Se trabalhou de 12 a 23 meses, são a ele concedidas quatro parcelas. E se trabalhou 24 meses ou mais no período de 36 meses, o trabalhador tem direito ao recebimento de cinco parcelas do seguro.

No Programa Seguro-Desemprego estão atualmente previstas três modalidades específicas de beneficiários. A primeira diz respeito ao seguro para pescadores profissionais, desde que em atividade artesanal e sem contratação de terceiros, durante o período da proibição da pesca. O seguro-desemprego ao pescador artesanal será equivalente a um salário mínimo e sua concessão terá a duração do período de defeso. A segunda modalidade diz respeito ao Programa de Bolsa de Qualificação Profissional, criado em 1998, destinado aos trabalhadores com contratos de trabalho suspensos e matriculados em Programa de Qualificação Profissional oferecido pelo empregador. A terceira modalidade, implantada pela Lei nº 10.208, de 23 de março de 2001, abrange os empregados domésticos.\*

Nota: \*A última modalidade, adotada excepcionalmente para o exercício de 1999 pelas Resoluções nº 199 e 200, do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), referia-se ao pagamento do benefício aos trabalhadores que se encontravam em situação de desemprego involuntário de longa duração. A proposta de ampliação da duração do benefício foi apresentada pela bancada dos trabalhadores no Codefat. Nesse caso, exigia-se o cumprimento dos seguintes requisitos: "Ter idade mínima de 30 anos; ter recebido ao menos uma vez seguro-desemprego; estar no período de 12 a 18 meses desde o recebimento da primeira parcela do seguro-desemprego referente à última demissão; e que o domicílio do empregador, referente à última demissão que gerou o recebimento do seguro-desemprego, estivesse situado nas regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Belém, Salvador, Curitiba, Porto Alegre, Recife, Vitória e Fortaleza". Esta modalidade vigorou de janeiro a junho de 1999 e seu benefício correspondia a três parcelas no valor de R\$ 100,00 cada. Em julho de 2006, o Codefat votou a autorizar, por meio da Resolução nº 500, a concessão de duas parcelas extras do seguro-desemprego aos trabalhadores da indústria de calçados demitidos no primeiro semestre do ano.

Uma primeira aproximação ao tema revela que a taxa de habilitação do seguro, que é a razão entre os segurados e os requerentes do benefício, se situou acima de 98% ao longo do período 2000-2005, o que pode refletir um maior conhecimento por parte dos trabalhadores e das empresas sobre as condições para o acesso ao benefício e também um nível de atendimento satisfatório. Já o tempo médio dispendido entre o pedido de seguro e a emissão da primeira parcela vem caindo desde a década de 1990, chegando a menos de 25 dias em 2005. Portanto, pode-se dizer que o seguro-desemprego parece atender bem àqueles trabalhadores que se adequam aos requisitos do programa.

Há uma outra perspectiva a ser abordada: a da abrangência da cobertura do seguro-desemprego no que se refere ao universo de trabalhadores desempregados no país. O tema da abrangência evoca a discussão sobre qual a prioridade e quais as populações a serem atendidas. No caso em questão, qual vem sendo, de fato, a

importância desse mecanismo de garantia temporária de renda em um mercado de trabalho adverso para os que nele têm sua única alternativa de sobrevivência. De antemão, é importante dizer que as características básicas exigidas dos trabalhadores para terem acesso ao seguro-desemprego não são as majoritárias no mercado de trabalho brasileiro, nem nos centros urbanos de qualquer porte e tampouco se aplicam à população rural. Basta lembrar os mais de 40% de trabalhadores brasileiros que não têm carteira assinada. O fenômeno da informalidade é ainda mais forte nas Regiões Norte e Nordeste, que apresentam proporções de trabalhadores sem carteira próximas ou superiores a 50%. Já as Regiões Sul e Sudeste apresentam os maiores números absolutos e relativos de trabalhadores com carteira assinada, mas mesmo assim os trabalhadores sem vínculo formal de trabalho são quase  $\frac{1}{3}$  do total nessas regiões.

Uma pergunta importante é se o seguro tem uma cobertura boa no próprio mercado formal de trabalho. Para tentar respondê-la, analisa-se a cobertura do seguro entre os trabalhadores desligados do setor formal, conforme o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged). Os resultados mostram que a cobertura do seguro-desemprego entre os desligados sem justa causa manteve-se ao redor de 65% entre 1995 e 2005. Ou seja, algo como  $\frac{2}{3}$  dos trabalhadores desempregados sem justa causa do setor formal se encontram cobertos pelo seguro-desemprego. Este é sem dúvida um resultado expressivo do programa, mas que deve ser relativizado frente à alta rotatividade dos trabalhadores brasileiros e diante da elevada duração do nosso desemprego aberto.

Em outras palavras: a perda constante do emprego mostra-se como um dos fatores mais restritivos ao acesso à proteção no desemprego, ao criar a situação paradoxal em que as demissões, além de retirarem o direito ao trabalho, também retiram a possibilidade de ingresso nos mecanismos de proteção social. Assim, as alternativas para ampliar a abrangência do seguro-desemprego passam por uma reconsideração dos critérios de acesso no que se refere à carência de tempo entre dois benefícios e à posse de carteira de trabalho assinada, particularmente. Nos últimos anos, foram tomadas medidas nesse sentido, com destaque para a criação de modalidades de seguro-desemprego para grupos específicos de trabalhadores, mas a questão da aderência do programa às especificidades dos mercados de trabalho locais continua a ser problemática.

#### 4.1 Eficácia do seguro-desemprego em relação à duração do desemprego nas regiões metropolitanas brasileiras pesquisadas pela PME/IBGE

Feita a análise da cobertura geral do seguro-desemprego, vai-se avaliar agora a adequação das regras de acessibilidade e distribuição dos benefícios em relação aos trabalhadores que constituem seu público-alvo. A pergunta que se pretende responder é: o seguro-desemprego está sendo suficientemente eficaz no seu objetivo de prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado do setor formal? Para responder a esta pergunta, são analisadas estimativas de duração do desemprego deste conjunto de trabalhadores a partir dos dados da PME/IBGE. Para tanto, restringe-se a análise apenas aos trabalhadores entre 18 e 59 anos, enfatizando, sempre que necessário, aqueles trabalhadores desempregados cujo último emprego foi com carteira de trabalho assinada (exceto os trabalhadores domésticos).

Em 2006, a taxa de desemprego média das pessoas de 18 a 59 anos nas regiões metropolitanas cobertas pela PME/IBGE (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Recife e Porto Alegre) foi de 7,2%. Dessas pessoas que passaram pelo desemprego, cerca 19,3% haviam saído de um emprego com carteira de trabalho assinada há pelo menos um ano.

No que se refere ao tempo de emprego desses trabalhadores que saíram de um emprego com carteira assinada, observa-se que cerca de 20% deles haviam permanecido empregados, respectivamente, de 0 a 5 meses, de 6 a 11 meses e de 12 a 23 meses, e os restantes 40% haviam permanecido dois anos ou mais no emprego anterior. Em outras palavras, cerca de 80% dos trabalhadores agora desocupados estavam em tese habilitados ao recebimento do seguro-desemprego.<sup>12</sup>

Algumas características básicas deste grupo de desempregados eram as seguintes. No caso das diferenças por grupo etário, aproximadamente 35% dos trabalhadores de 18 a 20 anos não completaram o tempo mínimo para se habilitar ao seguro-desemprego, enquanto para os trabalhadores com mais de 30 anos este percentual foi de 15% ou menos. Em relação às regiões metropolitanas, observa-se um percentual maior de pessoas em São Paulo que conseguiria se habilitar ao seguro-desemprego. Finalmente, no que se refere aos setores de atividade, os trabalhadores da indústria, da administração pública e dos serviços sociais apresentaram taxas de habilitação maiores que os trabalhadores do comércio e da construção, setores conhecidos pela alta taxa de rotatividade dos postos de trabalho e pela conseqüente baixa duração do emprego.

No que se refere ao tempo de desemprego destes trabalhadores, as estimativas de duração obtidas a partir da PME para o conjunto das regiões metropolitanas pesquisadas mostram que a duração mediana do desemprego foi de sete meses no período 2002-2006.<sup>13</sup> Esta duração foi maior para as mulheres em relação aos homens (oito meses para as mulheres em comparação a sete meses para os homens) e para os trabalhadores mais velhos em relação aos mais jovens (seis meses para quem tinha entre 18 e 20 anos de idade e nove meses para os trabalhadores entre 51 e 59 anos). No que se refere a negros e a não-negros, à escolaridade do trabalhador e ao tempo que o trabalhador permaneceu no seu último emprego, a duração mediana do desemprego não diferiu significativamente. Este último dado é particularmente importante pois mostra que, independentemente do trabalhador ter permanecido três meses ou seis anos no emprego anterior, o tempo necessário para se encontrar uma nova ocupação foi praticamente o mesmo.

---

12. Deve-se avisar o leitor de que como a PME não investiga se o trabalhador recebeu seguro-desemprego, os dados apresentados nesta parte referem-se apenas a uma aproximação do verdadeiro usuário do seguro-desemprego. Em particular, não se tem informação se o desligamento do trabalhador do último emprego foi por justa causa ou não (sabe-se apenas se ele foi dispensado ou pediu para sair do emprego, com ou sem acordo com o empregador) e não se sabe quantos meses o trabalhador ocupou um emprego com carteira nos últimos 36 meses (tem-se apenas a informação do último emprego, mas não dos empregos anteriores que o trabalhador porventura ocupou no período).

13. A duração mediana do desemprego é a medida estatística considerada mais adequada para estudos deste tipo. Ela representa o tempo de desemprego percorrido por pelo menos 50% dos trabalhadores desempregados em um dado instante inicial. Se o tempo mediano do desemprego é de 7 meses, por exemplo, isso significa que pelo menos 50% dos trabalhadores ficaram desempregados por 7 meses ou menos e que pelo menos 50% dos trabalhadores ficaram desempregados por 7 meses ou mais. É importante salientar que os dados de duração mostrados nesta seção representam estimativas de duração *completas* do desemprego, ou seja, consideram não apenas quanto tempo o trabalhador está desempregado, mas também quanto tempo o trabalhador *permanecerá* desempregado. Tais estimativas são obtidas por meio de métodos econométricos conhecidos como análise de sobrevivência e diferem das estimativas de duração *incompletas* obtidas diretamente a partir das respostas dos entrevistados.

O dado mais surpreendente, no entanto, é o que mostra o efeito da região metropolitana de moradia sobre o tempo de procura por um emprego e que se encontra sumarizado na tabela 5 a seguir. Enquanto em Belo Horizonte e em Porto Alegre o tempo mediano de procura por um emprego no período 2002-2006 foi de três e quatro meses respectivamente, no Rio de Janeiro e em Salvador pelo menos 50% dos desempregados permaneceram nesta condição por um período maior ou igual a um ano. Tais resultados surpreendem pois de forma alguma refletem a taxa de desemprego média dessas regiões. Tome-se como exemplo Recife e Salvador. Enquanto a taxa de desemprego média em 2006 dessas duas regiões metropolitanas foi bastante parecida (9,8% para ambas as regiões), a duração mediana do desemprego em Recife foi metade da duração observada em Salvador para o período 2002-2006.<sup>14</sup>

Isto posto, uma conclusão que se pode antecipar é que o número de parcelas do seguro-desemprego que o trabalhador com carteira de trabalho assinada tem direito de receber no momento de sua dispensa não é em geral suficiente para financiar todo o período de sua busca por emprego. Isto porque a maior parte dos trabalhadores permaneceu no desemprego por um período superior ao período máximo de cobertura do seguro, que é de seis meses (considerando-se que cinco parcelas do seguro-desemprego são suficientes para financiar a busca por emprego em até 6 meses).

Se o número de parcelas que os trabalhadores têm direito de receber é menor, em geral, ao tempo que estes trabalhadores permanecem no desemprego, cabe então indagar: quantos trabalhadores o seguro-desemprego efetivamente protege, e quantos deixa de proteger?

Conforme mostram os dados da tabela 5 para o conjunto das regiões metropolitanas, dos trabalhadores que permaneceram de 6 a 11 meses no emprego anterior (e que teriam direito, portanto, a três parcelas do seguro-desemprego), 65% permaneceram desocupados após quatro meses. Para os trabalhadores que permaneceram de 11 a 23 meses no emprego anterior (e que teriam direito, portanto, a quatro parcelas do seguro-desemprego), o percentual de trabalhadores que permaneceram desocupados após cinco meses foi de 58%. E por fim, para os trabalhadores que permaneceram 24 meses ou mais (e que teriam direito, portanto, a cinco parcelas do seguro-desemprego), o percentual de trabalhadores que permaneceram desocupados após seis meses foi de 53%.

Esses dados mostram também a grande variação que há entre as regiões metropolitanas. Em Belo Horizonte e Porto Alegre, por exemplo, a quantidade de parcelas do seguro-desemprego foi suficiente para financiar mais da metade dos trabalhadores habilitados, independentemente do número de parcelas a que estes trabalhadores tinham direito. No Rio de Janeiro e em Salvador, entretanto, mesmo para os trabalhadores habilitados a receber cinco parcelas do seguro, esse não foi suficiente para financiar a busca por emprego de quase 70% desses trabalhadores.

---

14. Apesar da aparente contradição, a taxa de desemprego e o tempo de duração do desemprego não precisam estar necessariamente correlacionadas. Se em uma determinada região metropolitana a taxa de desemprego é alta, mas a duração do emprego é baixa (por exemplo, Recife), isso significa que há um volume muito grande de trabalhadores entrando e saindo da condição de desemprego sem, contudo, permanecer muito tempo nessa condição. No entanto, quando a taxa de desemprego é alta e a duração do desemprego também é alta (caso de Salvador), a taxa de desemprego resulta de um conjunto relativamente fixo de trabalhadores que permanecem muito tempo na condição da desocupação.

TABELA 5

**Duração do desemprego e eficácia do seguro-desemprego por região metropolitana**

Região metropolitana	Trabalhadores que permaneceram desocupados após o término das parcelas do seguro-desemprego (em %)			Duração mediana do desemprego
	3 parcelas	4 parcelas	5 parcelas	
Recife	60,4	52,7	47,6	6
Salvador	78,5	73,5	70,0	12
Belo Horizonte	33,3	24,7	19,8	3
Rio de Janeiro	77,4	72,2	68,5	12
São Paulo	64,3	57,0	52,1	7
Porto Alegre	47,7	39,1	33,6	4
<b>Brasil</b>	<b>65,3</b>	<b>58,2</b>	<b>53,4</b>	<b>7</b>

Fonte: Dados estimados a partir da PME/IBGE.

Em suma, essas informações mostram que, no conjunto, o seguro-desemprego protege mais os trabalhadores que permaneceram mais tempo ocupados no último emprego, mas que esta proteção não é suficiente para financiar a busca por emprego de sequer metade dos trabalhadores com direito ao benefício do seguro-desemprego. Dito de outra forma, mais da metade dos trabalhadores têm de recorrer a reservas próprias de recursos para financiar sua busca por emprego.

### 5 Considerações finais

Os dados apresentados no início deste capítulo sustentam uma avaliação positiva para o comportamento recente e vindouro do mercado de trabalho nacional. A ocupação (e a formalização dos contratos) mantém-se em alta, e a taxa de desemprego ameaça ceder um pouco mais em 2007, mesmo em presença de taxas de participação elevadas. Os rendimentos do trabalho continuaram se recuperando em 2006 e prometem continuar assim também em 2007. Por fim, os índices que calculam o tamanho da desigualdade de rendimentos seguem retrocedendo de forma virtuosa, pois amparados por melhorias advindas do mercado de trabalho.

Quanto ao balanço dos programas ministeriais, cabe destaque aos programas constitucionais do MTE (abono salarial e seguro-desemprego), que são também os que agem no sentido de garantir alguma reposição de renda monetária para trabalhadores vulneráveis do mercado formal. Em relação a eles, ambos estão reagindo às mudanças recentes do mercado de trabalho, sobretudo ao aumento do número de empregos com carteira assinada nas faixas de remuneração mais baixas. No caso do abono salarial, essa tendência está empurrando o programa no sentido de uma maior cobertura, sendo necessário também atentar para o fato de que a elevação do valor real do benefício (indexado ao salário mínimo) deve estar lhe conferindo maior importância no rol de estratégias de composição da renda das pessoas que a ele têm direito. Já no caso do seguro-desemprego, embora a cobertura se mantenha no mesmo patamar, a taxa de reposição da renda laboral também tem crescido por causa da elevação média do valor do benefício. Em ambos os casos, há questões quanto ao desenho desses programas e quanto ao seu financiamento.

Quanto ao desenho, o abono salarial tem recebido críticas mais contundentes. Em geral, seus críticos apontam que se trata de uma transferência de renda que não alcança os trabalhadores mais pobres, os quais em geral não têm acesso a empregos com carteira assinada. Dada a restrição de recursos para outros programas sociais, o crescimento acelerado do gasto com abono confere mais força ao argumento. Alguns

estudiosos do assunto sugerem que os recursos destinados ao abono poderiam ser melhor utilizados para expandir o Programa Bolsa Família, ou então para incrementar o valor transferido. Na mesma linha de argumentação, seria possível sugerir o uso desses recursos para reforçar o SPETR, seja expandindo a duração do seguro-desemprego, seja aprimorando os demais serviços de emprego.

O problema é que tais perspectivas partem do princípio de que o abono não é um direito do trabalhador, apesar de previsto na Constituição Federal. Essa é uma questão totalmente normativa, cuja resposta depende de um posicionamento acerca dos princípios que devem nortear a política social, bem como as noções de justiça social subjacentes. Por exemplo, é legítimo questionar porque a expansão do Programa Bolsa Família, o fortalecimento do SPETR ou qualquer outro investimento social devem ser financiados pela retirada de um benefício destinado aos trabalhadores “menos pobres”. Uma perspectiva alternativa seria atualizar o propósito original da criação do abono salarial, isto é, garantir a participação dos trabalhadores na renda nacional. Nesse sentido, o abono salarial poderia ser visto como parte de um conjunto de medidas destinadas a garantir um patamar mínimo de renda a todos os cidadãos.

A respeito do seguro-desemprego, por sua vez, questiona-se até que ponto é capaz de oferecer proteção efetiva ao desempregado, bem como favorecer sua reinserção no mercado de trabalho. Ao se manter o atual quadro, a tendência é manter o ciclo em que os segurados esgotam rapidamente suas parcelas (em média, quatro meses) sem obter colocação nem treinamento por parte do SPETR, e acabam aceitando ocupações mal remuneradas e de curta duração. Por conta disso, o seguro-desemprego não cumpre a função anticíclica que desempenha nos países centrais: seu gasto aumenta em períodos de aceleração da atividade econômica, enquanto se mantém relativamente rígido em períodos de elevação do desemprego. Também há um certo consenso de que falta coordenação entre a concessão do auxílio e a oferta de serviços de emprego, como intermediação, requalificação etc.

As propostas de mudança do seguro-desemprego não são convergentes. Em um extremo, critica-se sua suposta sobreposição com o FGTS e há sugestões de fundi-los. Em apoio a esse argumento, alega-se que o próprio Fundo de Garantia acaba funcionando como um seguro por causa da alta rotatividade, que faz com que os saques sejam constantes, e os valores recebidos sejam bastante baixos. Essa proposta desconsidera as diferenças entre a natureza indenizatória do FGTS (um direito que não caberia condicionar à busca de emprego, por exemplo) e a natureza assistencial do seguro-desemprego (que pode ser interrompido caso haja recusa sistemática de ofertas de trabalho). Na outra ponta, já houve reivindicações das centrais sindicais para aumentar o número de parcelas do seguro em função do aumento da duração do desemprego e do crescimento dos desempregados de longa duração. O problema é que esse tipo de proposta, ao não mexer nas regras de acesso ao seguro, ampliaria a cobertura do tempo de desemprego para os que já o acessam, mas manteria inalterada a taxa de cobertura em relação aos demais trabalhadores.

No tocante ao financiamento, a fonte de recursos definida na Constituição, a contribuição do PIS/Pasep, não tem acompanhado o ritmo de crescimento do volume de recursos demandado pelo pagamento de benefícios. Esse crescimento poderia ser absorvido se o MTE se apropriasse de uma parcela maior da arrecadação; atualmente, 20% são retidos pela DRU e outros 32% são destinados ao BNDES.

Porém, em 2006, a fração disponibilizada ao MTE foi insuficiente para custear o pagamento dos benefícios e, mantidas as atuais tendências do mercado de trabalho, as despesas com os benefícios tenderão a manter seu ritmo de crescimento, e a forma de financiá-los carece de uma solução adequada.

# DESENVOLVIMENTO RURAL

## 1 Apresentação

A história social brasileira tem como característica fragmentar as contradições, enfraquecê-las e cuidar para que sejam equacionadas separadamente, uma a uma, contornando conflitos e gerenciando a repartição de benefícios de forma que provoque o mínimo de perdas para os setores dominantes. Nessa lógica inscreve-se a reforma agrária. No entender de alguns autores<sup>1</sup> a criação das condições institucionais da reforma agrária foi o último ajuste estrutural significativo da história brasileira, ainda no marco da conciliação. Fez dela a última grande demanda das esperanças sem fim, das esperanças de mudanças profundas a partir de contradições tópicas e de alcance limitado.

Há décadas a esperança pela reforma agrária move segmentos significativos da sociedade brasileira, nem todos favoráveis. As dificuldades enfrentadas estão firmemente enraizadas na estrutura social brasileira, resistências que se movem do campo ideológico para o de ações concretas em todas as esferas da vida social com direito a campanhas de desqualificação dos assentados e dos assentamentos. Não poucos analistas – técnicos governamentais e acadêmicos – defendem a inexorabilidade do esvaziamento do campo, a substituição de atividades agrícolas por outras de caráter não rural, a inoperância da reforma agrária, sobretudo por causa da baixa qualificação dos seus beneficiários, e por fim o inevitável desaparecimento da pequena produção familiar. Tais posturas, além de desqualificarem a reforma agrária, atingem a produção familiar em geral, questionando de fato as políticas que têm sido direcionadas para o seu fortalecimento. Neste contexto adverso, as ações de reforma agrária e apoio à agricultura familiar apresentam resultados positivos. Mas também estão presentes pressões para que tais políticas não saiam da agenda governamental. Como será visto adiante, os recursos disponibilizados para o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e para a reforma agrária vêm aumentando. Mas ainda estão aquém do requerido seja para superação das agruras fundiárias, seja para consolidação da sustentabilidade da produção familiar em geral, sobretudo da maioria dos estabelecimentos com renda anual abaixo de R\$ 3 mil.

## 2 Fatos relevantes

1. A portaria que estabelece os índices de produtividade para fins de desapropriação de terras ainda não foi editada, o que continuará a dificultar o processo de obtenção de terras para a reforma agrária, sobretudo nas Regiões Sul e Sudeste. A proposta elaborada pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) para a atualização do Grau de Eficiência na Exploração (GEE) e do Grau de Utilização da Terra (GUT) encontra resistências para sua aprovação no Ministério da

---

1. Como José de Souza Martins.

Agricultura, que argumenta que, se aprovada, ampliaria perigosamente o número de imóveis que se tornariam desapropriáveis, colocando em risco a produção agropecuária tanto para o mercado interno, quanto para exportações. Apoiada pelas entidades e movimentos sociais que defendem a reforma agrária, a atualização vem sendo combatida pelos ruralistas, junto ao governo, por meio de sua bancada no Congresso Nacional e pela mídia.

2. Os movimentos sociais rurais, em especial o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) têm expressado repúdio à atuação do Judiciário, sobretudo o de 1ª instância. A decretação da prisão preventiva de lideranças, a criminalização das ocupações, a impunidade dos que cometem crimes contra trabalhadores rurais, são os fatores que levam os movimentos sociais a desconfiarem da Justiça. Esse posicionamento – que traduz o descrédito nas instituições brasileiras – é grave e pode vir a gerar conflitos e aumentar a violência no campo.

3. Relatórios da Comissão Pastoral da Terra (CPT) mostram que entre 2003 – primeiro do governo Lula – e agosto de 2006 o número de conflitos no campo saltou de 925 para 1.657, um crescimento de 80%. No mesmo período, o número de pessoas envolvidas em conflitos cresceu 74%, passando de 452 mil para 784 mil.

Como previsto por diversos analistas, a vitória de Lula, em 2002, provocou o recrudescimento da campanha dos ruralistas contra a reforma agrária e, da parte dos movimentos sociais que a defendem, esperanças de que fosse acelerada e pudesse atender as mais de 200 mil famílias acampadas à espera de serem assentadas. Daí entre 2002 e 2003 ter havido aumento considerável na quantidade de pessoas envolvidas em conflitos agrários (164%) – como pode ser visto na tabela 1 – e, sobretudo no número de mortes, que passou de 43 para 73 em 2003 – e ter declinado nos anos seguintes.

TABELA 1

**Comparação dos conflitos no campo (1997-2006)**

Conflitos	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Nº de conflitos	736	1.100	983	660	880	925	1.690	1.801	1.881	1.657
Assassinatos	30	47	27	21	29	43	73	39	38	39
Pessoas envolvidas	506.053	1.139.086	706.361	556.030	532.772	451.277	1.190.578	975.987	1.021.355	783.801
Hectares (mil)	3.034,71	4.060,18	3.683,02	1.864,00	2.214,93	3.066,44	3.831,41	5.069,40	11.487,07	5.051,35

Fonte: Setor de Documentação da Secretaria Nacional da CPT.

4. Por fim, insatisfeitos com os resultados do programa de reforma agrária, o MST e os setores da igreja propuseram a extinção do MDA e a vinculação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) à Presidência da República. Para lideranças do MST, não se justifica a existência do MDA, pois “não tem instrumentos para atuar na reforma agrária”. Para que o Incra tenha maior eficiência, também se propõe que se apóie em um novo aparato administrativo, com a junção de três autarquias: Incra, Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), hoje vinculada ao Ministério da Agricultura, e a criação de um instituto de capacitação e assistência técnica.

Essa proposta, no entanto, não foi adiante. Desde logo foi rechaçada pelos ruralistas. Para a União Democrática Rural (UDR), o Incra deveria se vincular ao Ministério da Agricultura e extinguir o Ministério do Desenvolvimento Agrário,

como forma de “prevalecer critérios políticos e não técnicos. No Incra, a reforma é 100% ideológica e não vai terminar nunca.”<sup>2</sup>

5. Em 2006, o Pronaf completou 11 anos<sup>3</sup> e ainda se destaca como a principal política de intervenção governamental na agricultura familiar. Se de início respondeu a pressões de setores dos movimentos sociais rurais, sobretudo daqueles representados pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), veio agregando novos atores e interesses, até mesmo de setores empresariais rurais, como os representados pela Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA).

O Plano Safra da Agricultura Familiar (2006-2007) introduziu algumas novidades. A primeira consiste na linha de crédito Pronaf Comercialização, a ser operada com R\$ 600 milhões e com taxas de juros de 4,5% a.a. para limites individuais de até R\$ 5 mil e de R\$ 2 milhões para cooperativas e agroindústrias. A segunda versa sobre a criação do Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (Sibrater), que deverá abarcar organizações governamentais e não governamentais de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) do país com cerca de 20 mil técnicos para operar em mais de 4 mil municípios.

6. Aprovada a lei que institui a Política Nacional de Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais: o agricultor familiar e a agricultura familiar passam a ser reconhecidos como uma categoria produtiva, conforme os parâmetros de enquadramento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), do MDA. Avança-se, assim, na institucionalização das políticas públicas voltadas para esse setor. O texto aprovado estabelece a articulação das políticas da agricultura familiar, em todas as suas fases de implementação, gestão e execução, com aquelas direcionadas à reforma agrária.

### **3 Acompanhamento da política e dos programas**

#### **3.1 Reforma agrária**

##### **a) Evolução recente: assentamentos em 2006**

Em 2006, foram assentadas 136.257 famílias, das quais 54% em novos projetos e as demais 46%, em projetos criados em anos anteriores. Nos últimos quatro anos, as famílias assentadas já somam 381.419.

Quase 60% dos assentamentos de 2006 foram feitos na Região Norte, o que vem sendo criticado pelos movimentos sociais que pressionam pela criação de novos projetos nas demais regiões do país, onde está a maior parte das famílias acampadas. Contudo, as dificuldades de obtenção de terras, sobretudo no Sul e no Sudeste em decorrência da não atualização dos índices de produtividade – GUT e GEE –, tornam difícil o atendimento dos sem-terra destas regiões.

Outro fator – sempre apontado neste periódico – que se repete anualmente é a descontinuidade do processo de assentamento. Nos dois primeiros trimestres do ano, apenas cerca de 20% das famílias foram assentadas, sobretudo no Norte e Nordeste.

2. Declarações do presidente da UDR, Nabhan Garcia, publicadas no jornal *O Estado de S. Paulo*, em 30 de dezembro de 2006.

3. O Pronaf foi instituído como uma “modalidade” de crédito rural pelo Banco Central em 24 de agosto de 1995, tendo sido efetivado, em junho de 1996, pelo 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, de capacitação e profissionalização dos agricultores e de articulação das políticas públicas no meio rural.

No terceiro trimestre, o processo acelerou-se, mas só adquiriu velocidade nos últimos três meses do ano. Esses fatos revelam a intermitência da intervenção do Incra, as dificuldades advindas dos atrasos na execução orçamentária e, sobretudo, a excessiva valorização política do cumprimento de metas físicas de assentamento, colocando-se em plano secundário as ações de estruturação produtiva de novos e antigos assentamentos.

TABELA 2

**Número de famílias assentadas por trimestre em projetos de reforma agrária (2006)**

Brasil e regiões	1º trim.	2º trim.	3º trim.	4º trim.	Total 2006	%
<b>Brasil (nº)</b>	<b>10.559</b>	<b>9.861</b>	<b>39.440</b>	<b>76.397</b>	<b>136.257</b>	<b>100</b>
(%)	7,75	7,24	28,95	56,07	<b>100</b>	–
Norte	3.636	5.938	22.723	49.293	<b>81.590</b>	59,90
Nordeste	4.989	2.728	10.427	17.011	<b>35.155</b>	25,80
Sudeste	399	411	1.047	1.398	<b>3.255</b>	2,40
Sul	251	158	571	1.074	<b>2.054</b>	1,50
Centro-Oeste	1.284	626	4.672	7.621	<b>14.203</b>	10,40

Fonte: MDA/Incra/Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento – DT/Coordenação-Geral de Implantação/DTI/Sipra.

Apenas cinco estados concentraram mais de 72% das famílias assentadas em 2006: Pará (44%), Maranhão (9%), Amazonas (7%), Pernambuco e Mato Grosso (6%). Os dados deixam claro que os esforços do Incra se concentraram no estado do Pará, que absorveu quase a metade das famílias assentadas em 2006. O estado, por suas dimensões territoriais e concentração de conflitos (especialmente de caráter fundiário e ambiental), passou a contar, em 2006, com três Superintendências do Incra, como estratégia para uma melhor e mais tempestiva atuação do governo na implementação dos programas de reforma agrária. Os assentamentos também vêm aumentando no estado do Amazonas, mas ainda em ritmo e volume bastante inferiores aos do Pará. Juntos receberam 51% das famílias assentadas no ano, refletindo a concentração de esforços para regularizar e formatar, como assentamentos, áreas de floresta, constituindo projetos de exploração sustentáveis.

TABELA 3

**Os cinco estados que concentraram cerca de 70% dos assentamentos realizados em 2006, por trimestre**

(De 1º de janeiro a 31 de dezembro)

UF	Nº proj.	1º trim.	2º trim.	3º trim.	4º trim.	Total	%	% acumulada
Pará	729	2.573	5.229	14.017	38.811	<b>60.630</b>	44,5	44,5
Maranhão	379	2.261	1.469	4.728	4.480	<b>12.938</b>	9,5	54,0
Amazonas	64	208	29	4.270	4.424	<b>8.931</b>	6,6	60,5
Pernambuco	276	583	334	1.153	6.020	<b>8.090</b>	5,9	66,5
Mato Grosso	339	570	500	3.367	3.612	<b>8.049</b>	5,9	72,4
<b>Subtotal</b>	<b>1.787</b>	<b>6.195</b>	<b>7.561</b>	<b>27.535</b>	<b>57.347</b>	<b>98.638</b>	<b>72,4</b>	–
<b>%</b>	<b>41,2</b>	<b>58,7</b>	<b>76,7</b>	<b>69,8</b>	<b>75,1</b>	<b>72,4</b>	–	–
<b>Total Brasil</b>	<b>4.334</b>	<b>10.559</b>	<b>9.861</b>	<b>39.440</b>	<b>76.397</b>	<b>136.257</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: MDA/Incra/Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento – DT/Coordenação-Geral de Implantação – DTI – Sipra.

O Incra detém responsabilidade exclusiva sobre a maior parte dos assentamentos realizados em 2006 (52%) e compartilha com outros órgãos e esferas de governo a administração dos demais.<sup>4</sup> Em anos recentes, aumentou a parceria entre o Incra e o Ibama para a constituição de projetos de assentamento localizados, quase todos, no Norte do país e dedicados à exploração das florestas e à constituição de projetos de

4. Todos os projetos de assentamento, mesmo os criados por outras instâncias do governo, estão sendo implementados pelo Incra e compõem o total dos projetos de reforma agrária em execução.

desenvolvimento sustentável. Os estados, que por mandato constitucional passaram a ter sob sua responsabilidade as terras<sup>5</sup> devolutas, poderiam apresentar um volume maior de projetos de assentamentos, mas as resistências políticas contra a reforma agrária são mais fortes nessa esfera de governo. Em âmbito municipal, pouco pode ser feito, mas alguns projetos de pequeno porte nas periferias urbanas têm sido implementados. Os projetos assinalados na tabela 4 incluem os constituídos por estados e municípios que foram reconhecidos pelo Incra e passaram a integrar o cadastro geral de assentados. Esta é uma condição necessária para que possam ter acesso aos créditos – desde os de implementação até os do Pronaf A e A/C.

TABELA 4

**Famílias assentadas em 2006, por tipo de projeto\* e esfera de responsabilidade**

Tipo de projeto	Esfera	Famílias assentadas em 2006	%
Assentamento federal/projetos de assentamento	Incra	69.861	51,3
Projetos florestais/ambientais*	Incra/Ibama	55.613	40,8
Projetos estaduais	Estados	10.132	7,4
Projetos municipais	Municípios	323	0,2
Colonização	Incra	328	0,2
<b>Total</b>	<b>-</b>	<b>136.257</b>	<b>100,0</b>

Fonte: MDA/Incra/Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento – DT/Coordenação-Geral de Implantação – DTI – Sipra.

Obs.: \* Projetos criados de 1900 a 2006.

b) Projetos de assentamento em execução

O estoque de projetos ainda sob responsabilidade do Incra – projetos em execução – só faz crescer. Dado que a emancipação dos projetos encontra resistências tanto de setores dos movimentos sociais, quanto de segmentos do próprio governo, a questão permanece em aberto. Por um lado, a Constituição Federal, artigo 189, estabelece que “os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos”, acrescido do parágrafo único que determina que tanto o homem quanto a mulher, ou ambos, independentemente do estado civil, podem ser beneficiados. Os projetos, determina a legislação complementar, poderão ser emancipados, cabendo ao titular do lote efetuar o pagamento em parcelas anuais amortizáveis em até vinte anos, com carência de três anos e corrigidas monetariamente pela variação do IGP-DI. O Incra, por meio de seu conselho diretor, fica com a incumbência de estabelecer o valor a ser restituído. Parcelas pagas em dia poderão ter um abatimento de até 50%.<sup>6</sup>

Entretanto, os movimentos sociais rurais que representam os assentados e os sem-terra defendem que as terras destinadas a projetos de assentamento continuem a pertencer à União, como forma de garantir que não passem por processos de reaglutinação. Também, por terem sido adquiridas com recursos públicos, não deveriam ser apropriadas privadamente, devendo permanecer como patrimônio público. Dessa maneira, estariam a

5. A CF de 1988 fixou em seu artigo 26: “Incluem-se entre os bens dos Estados: IV – as terras devolutas não compreendidas entre as da União”; pertencem à União (artigo 20) “II – as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei; XI – as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios”.

6. Os valores relativos às obras de infra-estrutura de interesse coletivo, aos custos despendidos com o plano de desenvolvimento do assentamento e aos serviços de medição e demarcação topográficos são considerados não reembolsáveis. Os créditos concedidos aos beneficiários do Programa de Reforma Agrária serão excluídos do valor das prestações e dos amortizados na forma a ser definida pelo órgão federal executor do programa (Pronaf A e Pronaf A/C). Também estão isentos de ressarcimento as custas ou os emolumentos despendidos para registro de títulos translativos de domínio de imóveis rurais desapropriados para fins de reforma agrária.

salvo de especulação. Basicamente, os mesmos argumentos são utilizados por segmentos governamentais que lidam com a questão agrária.

Mas outros aspectos devem ser explicitados. Enquanto não forem emancipados, os projetos continuam a ser destinatários de políticas específicas de desenvolvimento. Assim, por exemplo, quando se elevam os valores do teto de financiamento para investimento – crédito de implantação e desenvolvimento –, os que receberam com base em tetos anteriores, mais baixos, requerem o direito a receber recursos até o novo teto e têm sido efetivamente atendidos. Também ficam isentos do ressarcimento que deveriam proceder em caso de emancipação. O título de autorização de ocupação que recebem é suficiente para garantir acesso aos créditos bancários que lhes são disponibilizados. Não há, pois, interesse em se emanciparem. Daí os projetos de reforma agrária em execução incluírem muitos criados ao longo do século passado (ver tabela 5 e Anexo Estatístico).

Os dados a respeito de assentamentos podem ser visualizados sob diferentes perspectivas. Em primeiro lugar, pela consideração do total de projetos em execução em determinada data, que inclui todos que foram criados desde o início do século XX, sob diferentes formatos – projetos de colonização, projetos integrados de colonização, projetos de assentamento, entre outros – e que foram integrados no Sistema de Informação de Projetos de Reforma Agrária (Sipra). Os dados mais recentes disponíveis apontam que, em 8 de maio de 2007, estavam em execução 7.676 mil projetos, que abrigariam 992 mil famílias. Uma segunda possibilidade seria tomar como referência o encerramento do ano civil. Assim, os projetos em execução em 31 de dezembro de 2006 somavam 7.605 mil, com cerca de 820 mil famílias assentadas. Outra possibilidade, ainda, é analisar os dados referidos exclusivamente no ano 2006, que contabilizam as famílias assentadas tanto em projetos constituídos no mesmo ano, quanto em projetos preexistentes.

O quadro geral sobre os projetos em execução, ao final de 2006, revela que aqueles criados antes de 1994 somam 936 unidades, ocupam uma área de mais de 17 milhões de hectares e abrigam quase 180 mil famílias. O Incra estima que esses projetos têm capacidade potencial para abrigar 262,5 mil famílias: em tese, restariam, pois, 83 mil lotes a serem ocupados, ou cerca de 49% das possíveis vagas remanescentes em projetos criados a partir de 1995. A tabela 5 mostra a distribuição dos projetos e dos assentados, em diferentes períodos: *i)* até 1994, incluindo os projetos de colonização criados, sobretudo nos anos de 1970; *ii)* os instituídos entre 1995 e 2002, os dois períodos do governo de FHC; e *iii)* os do primeiro governo Lula. Desde logo se evidencia que a criação de projetos florestais e extrativistas na Região Norte ampliou significativamente a área média dos lotes a partir de 2003, que vinham diminuindo: cerca de 52 hectares no período 1995-2002, a média saltou para 143 hectares entre 2003-2006.

Em 8 de maio de 2007, a Região Nordeste possuía quase a metade (45,8%) dos projetos de assentamento. A região, com a maior concentração de pobreza rural e com grande parte de sua área sob condições climáticas adversas, congrega, contudo, apenas 13% da área dos assentamentos, o que significa que os mesmos se caracterizam por lotes pequenos e com pouco acesso à água, o que dificulta estruturarem-se. As Regiões Sul e Sudeste, que têm um setor agrícola mais consolidado, apenas abrigam cerca de 3% da área e menos de 9% das famílias assentadas.

TABELA 5

**Projetos de reforma agrária em execução, segundo diferentes períodos de criação**

Período de criação	Nº de projetos	Área (ha)	Nº de famílias (capacidade)	Famílias assentadas	Área média (ha)
Valores absolutos					
Até 1994	936	17.195.950,2317	262.577	179.624	95,73
1995 a 2002	4.297	21.269.977,1846	458.842	410.609	51,80
2003 a 2006	2.372	32.603.747,5613	266.368	228.098	142,94
<b>Soma</b>	<b>7.605</b>	<b>71.069.674,9776</b>	<b>987.787</b>	<b>818.331</b>	<b>86,85</b>
Em %					
Até 1994	12,31	24,20	26,58	21,95	
1995 a 2002	56,50	29,93	46,45	50,18	
2003 a 2006	31,19	45,88	26,97	27,87	
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	

Fonte: MDA/Incra/Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento – DT/Coordenação-Geral de Implantação – DTI – Sipra. Relatório 0227, de 8 de maio de 2007.

TABELA 6

**Brasil e regiões – Projetos de reforma agrária em execução**

(De 1º de janeiro de 1990 a 8 de maio de 2007)

Regiões	Projetos nº	%	Área (ha)	%	Capacidade		Fam. assentadas	
					nº	%	nº	%
<b>Brasil</b>	<b>7.676</b>	<b>100,0</b>	<b>71.237.051,39</b>	<b>100,0</b>	<b>992.377</b>	<b>100,0</b>	<b>820.336</b>	<b>100,0</b>
Norte	1.687	22,0	52.551.912,76	73,8	456.134	46,0	355.426	43,3
Nordeste	3.516	45,8	9.383.508,02	13,2	312.538	31,5	271.763	33,1
Sudeste	624	8,1	1.293.427,13	1,8	44.592	4,5	35.761	4,4
Sul	744	9,7	753.719,62	1,1	36.673	3,7	34.513	4,2
Centro-Oeste	1.105	14,4	7.254.483,85	10,2	142.440	14,4	122.873	15,0

Fonte: Incra/Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra). Relatório 0227, de 8 de maio de 2007.

Os assentamentos na Região Centro-Oeste aumentaram em anos recentes, mas prevêem-se dificuldades crescentes para a obtenção de terras para a reforma agrária dado que está em curso um processo acelerado de ocupação agrícola com vistas à exploração da energia verde. Já se nota, em toda a região, aumentos expressivos no preço da terra, e a instalação completada e em curso de usinas de processamento de etanol e biodiesel que irão, certamente, requerer crescente oferta de matéria-prima, principalmente cana-de-açúcar e soja, que devem expandir ainda mais suas áreas de cultivo.

Em outras regiões não será muito diferente. A corrida pelo novo mercado, que se apresenta com grande potencialidade de lucro, está atraindo investidores e promovendo a concentração de terras. Mesmo se instituindo incentivos para que a agricultura familiar venha ser uma fornecedora de matéria-prima, talvez exceto no Nordeste, caso o cultivo da mamona torne-se um sucesso, dificilmente poderão se beneficiar com a corrida pela agroenergia.

A atuação conjunta do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do Ministério do Meio Ambiente, a partir de 2003, propicia a criação de um modelo de assentamento que deve levar em conta tanto a viabilidade econômica quanto a sustentabilidade ambiental e o desenvolvimento territorial. Nesse sentido, foi assinado o Termo de Ajustamento de Conduta junto ao Ministério Público Federal, ao Ministério do Meio Ambiente e ao Ibama, visando à ação conjunta para monitorar o licenciamento ambiental. Os efeitos dessa política podem ser notados no grande número de assentamentos que foram estabelecidos com tais propósitos. A tabela 7 faz um balanço dos projetos em execução, segundo suas características ou tipo. Os projetos de assentamento continuam majoritários, pois recentemente constituíam o cerne da política de reforma agrária em curso, desde o primeiro Plano Nacional de

Reforma Agrária (I PNRA), de 1985. Atualmente, partilham a prioridade com projetos de cunho ambiental, de caráter extrativista, de preservação florestal e de desenvolvimento sustentável. De fato, como já apontado, a partir de 2003 aumentase a constituição de projetos desse tipo, basicamente localizados na Amazônia.

TABELA 7

**Brasil – Projetos em execução em 31 de dezembro de 2006, por tipo (1990-2007)**

Tipo de projeto	Nº de projetos	Área (ha)	Capacidade (nº fam.)	Nº fam. assentadas	% projetos	% da área	% fam. assentadas	Área média (ha)
PA – Proj. Assentamento	5.955	32.967.980,8959	722.513	637.715	78,30	46,39	77,93	45,63
Colonização	28	5.614.876,2223	59.760	9.441	0,37	7,90	1,15	93,96
PCA – Proj. Casulo	86	16.493,1044	4.169	3.807	1,13	0,02	0,47	3,96
PE – Proj. Estaduais	975	3.040.465,2153	72.939	58.526	12,82	4,28	7,15	41,69
PFP – Projeto Fundo de Pasto	132	153.526,5171	4.428	3.568	1,74	0,22	0,44	34,67
PRB – Proj. Reassentam. de Barragem	53	93.543,9263	1.854	1.775	0,70	0,13	0,22	50,46
Quilombolas	29	276.869,7504	4.675	4.155	0,38	0,39	0,51	59,22
<b>Subtotal</b>	<b>7.258</b>	<b>42.163.755,6317</b>	<b>870.338</b>	<b>718.987</b>	<b>95,44</b>	<b>59,33</b>	<b>87,86</b>	<b>48,45</b>
[1] Flona – Florestal	14	4.463.082,3459	3.735	3.046	0,18	6,28	0,37	1194,94
[2] PAE – Agroextrativista	205	7.243.219,7049	56.065	46.873	2,70	10,19	5,73	129,19
[3] PAF – Assentamento Florestal	4	101.353,0000	450	427	0,05	0,14	0,05	225,23
[4] PDS – Proj. Desenvolv. Sustentável	85	3.068.435,0236	24.176	18.854	1,12	4,32	2,30	126,92
[5] RDS – Reserva Desenv. Sustentável	6	5.673.711,5588	2.000	1.658	0,08	7,98	0,20	2836,86
[6] Resex – Reserva Extrativista	33	8.356.117,7127	31.023	28.486	0,43	11,76	3,48	269,35
<b>Total Proj. Ambientais [1+2+3+4+5+6]</b>	<b>347</b>	<b>28.905.919,3459</b>	<b>117.449</b>	<b>99.344</b>	<b>4,56</b>	<b>40,67</b>	<b>12,14</b>	<b>246,11</b>
<b>Total</b>	<b>7.605</b>	<b>71.069.674,9776</b>	<b>987.787</b>	<b>818.331</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>71,95</b>

Fonte: Incra/Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra). Relatório: 0227, de 8 de maio de 2007.

Os projetos de colonização que se constituíram em épocas anteriores a 1984, principalmente nos anos 1970, formam um conjunto de 86 projetos e seguem dois formatos: *i*) os Projetos Integrados de Colonização (PIC), localizados no norte do país em vastas áreas que até hoje não foram integralmente ocupadas e padecem de invasões e grilagens; e *ii*) os Projetos de Colonização (PC), também antigos e situados em outras regiões do país, constituíram-se a partir do modelo das antigas colônias de trabalhadores rurais, moradores, assalariados e agregados. Em geral, os lotes são pequenos, diferenciando-se até mesmo neste aspecto daqueles situados na Amazônia.

Convênios entre o Incra e as prefeituras municipais levaram à criação do “Projeto Casulo” em áreas de periferias urbanas, constituído por minilotes – a área média não chega a 4 hectares – e voltado para a produção hortícola. Este tipo de contratação teve algum crescimento entre seu início em 1997 e 2002 (85% dos projetos em execução); a partir de 2003, apenas 13 projetos desse tipo foram criados.

Os projetos criados pelos estados poderiam ter uma maior representatividade, dado que, como já mencionado, têm ingerência constitucional sobre as terras devolutas. Na Região Norte, apenas o Acre e o Tocantins têm projetos de assentamento dessa natureza. Mais da metade está no Nordeste, concentrados no Maranhão e no Piauí. Os estados de São Paulo, Rio Grande do Sul e Mato Grosso possuem pouco mais de uma centena de projetos estaduais. Uma possibilidade para a obtenção de terras para a reforma agrária está no empenho dos governos estaduais em arrecadar áreas devolutas e promover a reintegração de posse daquelas griladas.

Os Projetos “Fundo de Pasto”, “Reassentamento de Barragem” e “Quilombolas”, em conjunto, abrigam apenas 1,2% do total de famílias assentadas, mas têm uma importância social que extrapola esses números, embora não constituam, estrito senso, ações de reforma agrária, visto que têm como foco a regularização de terras já ocupadas e a reinstalação de populações que tiveram de sair de suas terras por conta da construção de barragens.

As Comunidades de Fundo de Pasto estão localizadas, em sua totalidade, no semi-árido baiano, no ecossistema Caatinga, com grande escassez de água. Elas tiveram um início tímido em 2001 e até 2004 poucos foram incorporados pelo Incra – constituem apenas 1,7% do total. Por pressão dos movimentos sociais, principalmente do Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) e da Central das Associações Agropastoris de Fundo e Fecho de Pasto (CAFFP), a partir de 2005, passaram a ser incentivadas, estando também presentes na agenda governamental como parte da estratégia para superar a pobreza de pequenos agricultores de comunidades rurais. Esse tipo de organização comunitária expressa-se por meio de formações socioeconômicas estruturadas por um modelo singular de posse e uso da terra, cujo significado social ultrapassa sua importância produtiva. Seus integrantes construíram um modo de vida particular no semi-árido com costumes alicerçados nas relações de parentesco e compadrio, em regras consensuais que orientam o uso comum das terras para criação de gado de pequeno porte, articulado ao uso individual de parcelas dispersas, onde plantam e residem. Há famílias que comprovam sua permanência na área desde 1735, mas a ameaça de grileiros, dado que a terra não está regularizada, tem sido cada vez maior.

Os projetos do tipo “Reassentamento dos Atingidos por Barragem”, que ora também compõem a base dos assentamentos do Incra, estão localizados nos estados de Minas Gerais, Tocantins e Paraná, expressando a baixa prioridade que este público tem merecido. Estes dados não incluem os projetos implantados pela Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf), nem outras companhias elétricas em estados onde a luta dos atingidos por barragens é bastante ativa – no Sul do país, em São Paulo e em outros estados nordestinos. A construção de novas hidrelétricas – parte importante do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – irá requerer o reposicionamento das populações que forem afetadas.

Os Projetos Quilombolas<sup>7</sup> estão registrados no Cadastro do Sipra/Incra como Projetos de Assentamento (PA), exceto um já designado como reserva extrativista e um outro formado para reposicionamento de atingidos pela construção de barragem.

No conjunto, compreendem 29 projetos, em uma área total de 277 mil hectares e 4.155 famílias assentadas. Relativamente ao universo de demanda por esse tipo de ação, esse desempenho é bastante insatisfatório. A Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) informa que “o último levantamento do número de comunidades no país, realizado em agosto de 2006, revela um universo de 3.224 mil comunidades”.<sup>8</sup>

---

7. Como não existe um identificador específico para áreas quilombolas, foi feita uma triagem no cadastro do Sipra e separados os projetos que no nome traziam a identificação “quilombola”.

8. Segundo o *Relatório de Avaliação do Programa Brasil Quilombola*, 2006. Disponível em: <[www.sigplan.gov.br](http://www.sigplan.gov.br)>.

c) Balanço dos assentamentos: 2003 a 2006

A tabela 8 traz o balanço das famílias assentadas entre 2003 e 2006, tanto em projetos criados no período, quanto em anos anteriores; daí serem parte do mesmo universo apresentado na tabela 5.

TABELA 8

**Brasil e regiões – Famílias assentadas em projetos de reforma agrária no 1º governo Lula (2003-2006)**

Ano	Fam. assent.	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	C. Oeste	Brasil
2003	n <sup>2</sup>	15.683	12.630	1.434	1.012	4.216	<b>34.975</b>
	%	44,8	36,1	4,1	2,9	12,1	<b>100,0</b>
2004	n <sup>2</sup>	31.764	28.463	2.459	3.638	14.860	<b>81.184</b>
	%	39,1	35,1	3,0	4,5	18,3	<b>100,0</b>
2005	n <sup>2</sup>	58.274	39.670	6.534	2.987	19.642	<b>127.107</b>
	%	45,8	31,2	5,1	2,3	15,5	<b>100,0</b>
2006	n <sup>2</sup>	81.590	35.155	3.217	2.054	14.241	<b>136.257</b>
	%	59,9	25,8	2,4	1,5	10,5	<b>100,0</b>
<b>2003 a 2006</b>	n <sup>2</sup>	<b>187.311</b>	<b>115.918</b>	<b>13.644</b>	<b>9.691</b>	<b>52.959</b>	<b>379.523</b>
	%	<b>49,4</b>	<b>30,5</b>	<b>3,6</b>	<b>2,6</b>	<b>14,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Incra/Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra). Relatório: 0227 de 8 de maio de 2007.

Desde logo sobressai o grande avanço dos assentamentos na Região Norte, em especial em 2006, embora ao longo dos anos ora considerados esse crescimento tenha sido constante. De fato, no período acabou por concentrar quase a metade das famílias assentadas, refletindo, por um lado, as dificuldades na obtenção de terras nas demais regiões, e, de outro, o privilegiamento de projetos de caráter ambiental e capazes de absorver, de pronto, populações já presentes na área.

O primeiro ano deste governo – 2003 – foi atípico relativamente aos que se seguiram, na implementação da reforma agrária. O início de um novo governo e as mudanças inerentes a uma administração recém-estabelecida inibiram os assentamentos nesse ano, que, aliás, já vinham em queda no segundo governo FHC. A reestruturação do MDA/Incra e a aprovação do II PNRA começaram, a partir de 2004, a apresentar resultados crescentes. Embora os números desse balanço sejam contestados por alguns movimentos de trabalhadores rurais e pesquisadores, não deixam de ser relevantes. Um argumento apresentado pelos críticos aponta que estariam sendo incluídos como “novas famílias assentadas” muitas já ocupando, como posseiros, áreas na Amazônia. Assim, não estariam em “área reformada”, mas em “área regularizada”. Não se discute a importância da regularização fundiária, menos ainda da oportunidade e da adequação da formação de projetos que visem à exploração sustentável da floresta, mas os números da reforma agrária seriam diferentes se estivessem claramente descritos. Reassentamentos e regularização fundiária são políticas necessárias e basicamente têm como público-alvo os mesmos pequenos agricultores pobres. Porém, não atuam na estrutura fundiária, não seguem a lógica da desconcentração fundiária e da formação de novas unidades produtivas.

### 3.2 Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)

Alguns dos limites apontados relativamente ao desempenho do programa<sup>9</sup> têm sido equacionados, sobretudo os esforços para beneficiar o grupo mais pobre dentre os agricultores familiares (Linha B). Também, em anos recentes, diminuiu significativamente a distância entre as contratações de custeio e os investimentos. Mas ainda

9. Ver edições anteriores deste periódico.

existem dificuldades, nem todas da esfera exclusiva de competência dos seus gestores, que funcionam como empecilhos ao pleno cumprimento do objetivo central do Pronaf. Fundamentalmente, um programa de crédito – haja vista que algumas de suas atribuições originais foram deslocadas para outras esferas administrativas no MDA –, persistindo uma baixa sinergia entre as políticas que deveriam dar suporte técnico e gerencial ao pleno aproveitamento dos financiamentos concedidos.

Uma dificuldade central está na fragilidade da prestação de serviços de Assistência Técnica e de Extensão Rural (Ater). Por envolver um conjunto complexo de ações de formação–informação ao agricultor, não pode ser substituída por ações pontuais. Em diversas pesquisas realizadas junto a agricultores familiares e aos assentados da reforma agrária, a questão é problematizada: em geral, a prestação desses serviços, quando ocorre, dá-se apenas na formulação do projeto de produção a ser apresentado às instituições financiadoras. Constituem mais um “documento” que cumpre uma função burocrática do que um conjunto articulado de formação e direcionamento das atividades a serem desenvolvidas. Não se dispõe, no momento, de nenhuma avaliação das ações de Assistência Técnica e Extensão Rural, embora a questão esteja presente em várias instituições governamentais. Só no âmbito do MDA compõe programas no Incra e na Secretaria da Agricultura Familiar. Os Planos-Safra da Agricultura Familiar vêm dando destaque a essa questão, mas como resultado o que se tem é apenas o montante de recursos transferidos para terceiros que, em determinada base territorial, atendem a determinado número de agricultores.

- Desempenho do Pronaf-Crédito

Para uma avaliação da efetividade e dos impactos do Pronaf seria necessária a execução de um conjunto articulado de pesquisas e estudos, o que não tem sido feito. O fato de estar ainda apoiado nas estatísticas que têm mais de uma década de existência<sup>10</sup> torna difícil até mesmo saber da suficiência, ou não, de cobertura do seu público-alvo. Em 2006, o relatório de acompanhamento anual, elaborado pela Secretaria da Agricultura Familiar (SAF),<sup>11</sup> relatou os resultados de duas pesquisas, realizadas pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase) e pela Fundação de Amparo à Pesquisa e Extensão Universitária (Fapeu), da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

A pesquisa do Ibase teve por objetivo avaliar os impactos do Pronaf-Crédito na qualidade de vida de agricultores e suas famílias, nos estabelecimentos, nos sistemas de produção agropecuários e na economia local e regional do estado do Paraná, na perspectiva da sustentabilidade da agricultura familiar. Foram entrevistados agricultores familiares, atores relevantes em sua execução e pessoas-chave nas regiões com maiores concentrações de financiamento. Os resultados até agora obtidos apontam que o programa tem possibilitado a conservação e a expansão de postos de trabalho. Estima-se que, nas regiões pesquisadas, tenha contribuído para a manutenção de 415 mil ocupações e para a criação de 20 mil novos postos entre 2003 e 2005. Esses números ganham uma dimensão ainda mais forte dado que as duas últimas safras foram

---

10. Como tratado em edições anteriores deste periódico, a quantificação e a qualificação do público-alvo do Pronaf tiveram como base os dados do Censo Agropecuário de 1995/1996. A atualização desses indicadores está prevista para breve, tão logo os dados do Censo Agropecuário 2007 estejam disponibilizados.

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

severamente afetadas pela estiagem, “revelando a capacidade do Pronaf em estimular a permanência das famílias no campo mesmo em um quadro de crise”.

O objetivo da pesquisa da Fapeu/UFSC era avaliar os impactos socioeconômicos do Pronaf nos trinta municípios que mais contrataram crédito no período entre 2001 e 2004, nos estados de ES, MG, RO, PA, PE, RN, CE e BA. A avaliação, ainda em curso, tem como base indicadores disponibilizados em grande parte pelo IBGE (de produção, área e rendimento, emprego formal, estrutura fiscal, além do PIB municipal total, *per capita* e da agropecuária). Resultados preliminares apontam melhoria em alguns índices nos municípios estudados.

As contratações e os montantes aplicados aumentaram muito entre 2003 e 2006, como pode ser conferido na tabela 9. Enquanto a quantidade de contratos para custeio pouco variou nesse período, os contratos para operações de investimento quase triplicaram. Os montantes aplicados em operações de custeio cresceram bastante entre 2003 e 2006. Os empréstimos para investimentos foram crescentes a cada ano: de R\$ 1,7 bilhões em 2003, chegou a R\$ 3,45 bilhões em 2006, significando um aumento real de pouco mais de 100%.

TABELA 9

**Brasil – Número de contratos e montante do crédito rural do Pronaf por modalidade e ano fiscal (2006)**

(Valores corrigidos – IPCA de dez. 2006)

Ano	Nº contratos				Montante (R\$ 1 milhão)			
	Custeio	Investimento	Outros custeios	Nº total	Custeio	Investimento	Outros custeios	Total (R\$ 1,00)
2003	860.730	277.382	0	<b>1.138.112</b>	2.806,84	1.711,48	0,00	<b>4.518,32</b>
2004	1.049.840	561.623	0	<b>1.611.463</b>	3.972,05	2.442,86	0,00	<b>6.414,90</b>
2005	983.377	687.806	0	<b>1.671.183</b>	3.752,27	2.919,85	0,00	<b>6.672,12</b>
2006	968.332	824.171	5	<b>1.792.508</b>	3.960,04	3.452,05	0,09	<b>7.412,18</b>

Fonte: <www.pronaf.gov.br>. Últimos três meses sujeitos a alterações. Data da impressão: 27 de março de 2007.

Elaboração: Disoc/lpea.

Um aspecto do programa que tem merecido cuidados especiais é o relativo a busca de um melhor equilíbrio na distribuição regional dos financiamentos concedidos. Desde 2003 há ocorrido significativa ampliação de operações nas Regiões Norte e Nordeste. Contudo, a consolidação da agricultura familiar nessas regiões enfrenta desafios que se encontram relativamente melhor equacionados nas demais regiões. Não só as ofertas de serviços de Ater são insatisfatórias, como boa parte dos agricultores tem dificuldades em absorver os ensinamentos. Segundo avaliação da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF), a baixa ou a nula escolaridade põe em pauta a necessidade de se avançar os programas de educação para a população rural.

No Norte do país, as especificidades ecológicas impõem um desafio extra: conciliar a preservação ambiental com a obtenção de recursos que garantam a sobrevivência e a reprodução da agricultura familiar. Também aqui há de se superar as fragilidades da Ater e o modelo de crédito que foi desenhado tendo em conta outra realidade.

As tabelas 10 e 11 mostram como os financiamentos evoluíram ao longo dos anos em cada região. Em 2006, enquanto o Nordeste concentrava quase a metade das contratações (44%), o maior volume de recursos (quase 40%) ficou no Sul do país.

TABELA 10

**Brasil – Porcentagem de contratos Pronaf-Crédito, por região (1995-2006)**

Regiões	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Norte	0,70	0,70	0,70	0,70	2,50	2,20	3,30	5,90	7,50	4,80	4,90
Nordeste	2,10	2,10	2,10	2,10	22,20	24,00	31,40	31,00	36,10	41,90	44,31
Sudeste	9,60	9,60	9,60	9,60	11,70	12,80	11,90	14,80	14,30	14,60	15,86
Sul	84,50	84,50	84,50	84,50	60,60	57,50	50,30	43,60	38,60	35,30	31,79
Centro-Oeste	3,10	3,10	3,10	3,10	3,00	3,40	3,00	4,70	3,50	3,40	3,14
<b>Brasil</b>	<b>100,00</b>										

Fonte: Disponível em: <www.pronaf.gov.br>. Últimos três meses sujeitos a alterações. Data da Impressão: 27 de março de 2007.  
Elaboração: Disoc/lpea.

Nos seus primeiros anos, o Pronaf esteve bastante concentrado na Região Sul, seja em termos do número de contratos, seja em termos dos montantes aplicados. A partir de 1999, com o estabelecimento de novas linhas que ampliaram seu público-alvo, declina sua participação, mas ainda assim se mantém majoritária até o presente em termos do volume de recursos aportados.

Também nos seus primórdios, a região em segundo lugar mais atendida era o Sudeste, que manteve essa posição até 2004. A partir de 2005, os esforços de desconcentração do Pronaf fazem-se sentir: o Nordeste passa a receber uma parcela importante do total financiado a cada ano (27%, em 2006), quando nos anos iniciais não chegava a receber 3%.

TABELA 11

**Brasil – Porcentagem do montante do crédito rural do Pronaf, por região (1995-2006)**

Regiões	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Norte	0,50	0,50	0,50	0,50	3,10	3,60	6,50	11,80	11,90	9,10	8,52
Nordeste	2,90	2,90	2,90	2,90	25,70	14,80	15,40	15,50	18,20	24,80	26,53
Sudeste	16,80	16,80	16,80	16,80	16,60	15,80	14,80	17,90	17,00	18,10	19,44
Sul	76,30	76,30	76,30	76,30	49,00	56,70	55,60	46,90	46,60	41,10	39,25
Centro-Oeste	3,60	3,60	3,60	3,60	5,60	9,20	7,80	7,80	6,20	6,90	6,26
<b>Brasil</b>	<b>100,00</b>										

Fonte: Disponível em: <www.pronaf.gov.br>. Últimos três meses sujeitos a alterações. Data da impressão: 27 de março de 2007.  
Elaboração: Disoc/lpea.

A Região Norte, em 2006, ficou com 5% dos contratos e 8,5% dos recursos aplicados. Mais da metade dos contratos e 62% dos recursos foram aplicados no Pará. Relativamente ao início do programa cresceu, mas ainda assim deixa de atender a maior parte do seu público-alvo, ademais, o fato de conter um grande número de assentamentos e famílias assentadas. Mas são os agricultores da Linha D os mais beneficiados: assinaram 29% dos contratos e ficaram com 43% do montante emprestado. Os financiamentos da Linha A, para assentados da reforma agrária, concentrou 8% dos contratos e 19% dos recursos.

O Centro-Oeste mantém uma participação modesta, que pouco variou ao longo do 11 anos de existência do Pronaf. Em 2006, ficou com menos de 7% dos recursos dos financiamentos.

O Pronaf também ampliou o número de agentes que atuam junto ao agricultor. Durante alguns anos, suas operações estiveram concentradas pelo Banco do Brasil. Com a extensão do programa para além do Sul-Sudeste, outras instituições passaram a ter participação importante na sua implementação. A partir de 2000, com a criação da Linha B, basicamente focada no Nordeste, aumenta a participação do Banco do Nordeste. Mais recentemente com a incorporação de um segmento de agricultores de

renda mais elevada – o Grupo E –, a participação do Banco do Brasil volta a ser majoritária. As demais instituições bancárias, como o Basa, o Bancoob e o Bansicredi têm participações residuais<sup>12</sup> (ver tabela no Anexo Estatístico).

O Plano-Safra da Agricultura Familiar 2006-2007 especificou nas categorias ou nos grupos que compõem seu público-alvo<sup>13</sup> – Grupos A, A/C, B, D, E – segmentos e setores a serem atendidos em condições especiais – Pronaf-Mulher e Pronaf-Jovem –, além de abrigar linhas de financiamento para agroindústria, comercialização, investimentos no semi-árido, fortalecimento de cooperativas, implantação de projetos de silvicultura, de sistemas agroflorestais e de exploração extrativista ecologicamente sustentável, e investimento para implantação de sistemas de produção agroecológicos e/ou orgânicos.

Os indicadores de desempenho do programa apenas indicam os grupos ou as linhas atendidos com recursos para custeio da safra e/ou investimentos. Não estão disponibilizadas informações a respeito do financiamento a mulheres e a jovens, apenas para os grupos ou as linhas, como expresso na tabela 7.9 do Anexo Estatístico. Os valores médios dos contratos – na medida em que obedecem aos tetos estabelecidos para cada grupo – são maiores para os Grupos A e E, mas em termos de participação tanto na quantidade de contratações quanto nos valores totais guardam posições distantes. Um pequeno contingente de assentados da reforma agrária tem sido atendido, o que resulta no acúmulo de assentamentos sem condições operacionais: apenas 33,5 mil contratos foram feitos em 2006.

Aos participantes do Grupo B<sup>14</sup> – os mais pobres da agricultura familiar – responsáveis por 31,3% das operações do Pronaf-Crédito, foram destinados 8,4% dos recursos aplicados em 2006. Os enquadrados nos Grupos C e D continuam responsáveis pelo maior número de contratos e participação no montante emprestado: cerca de 53% dos contratos e 60% dos recursos ficaram com esses segmentos.

A inclusão de agricultores com renda bruta anual acima de R\$ 45 mil e até R\$ 80 mil – Grupo E – a partir de 2003, que dispõem de uma oferta de financiamento com valores bem mais altos relativamente aos demais grupos (pode chegar a R\$ 36 mil, para investimento, o dobro do teto do Grupo D), resulta em menos de 5% de contratações, mas absorveu 15% dos recursos.

---

12. O Banco Cooperativo do Brasil S/A (Bancoob) é um banco comercial privado, sociedade anônima de capital fechado, cujo controle acionário pertence a 14 cooperativas centrais de crédito. O Banco do Sistema Integrado de Cooperativas de Crédito (Bansicred) atua desde 1996 e conta atualmente com 129 cooperativas associadas.

13. No Anexo Estatístico estão descritas as características de cada linha do Pronaf.

14. Agricultores(as) familiares com renda bruta anual de até R\$ 3 mil.

TABELA 12

**Brasil – Valor médio dos contratos e porcentagem de contratos e do montante do crédito rural do Pronaf por enquadramento (2006)**

Enquadramento	Valor médio (R\$ 1,00)	% Contratos	% Montante
Agroindústria familiar	11.070,23	0,00	0,00
Exigibilidade bancária (sem enquadramento)	4.850,83	7,70	9,00
Grupo A	15.764,41	1,90	7,10
Grupo A/C	2.544,28	0,80	0,50
Grupo B	1.105,89	31,30	8,40
Grupo C	2.891,15	32,20	22,50
Grupo D	7.029,02	22,00	37,40
Grupo E	14.875,64	4,20	15,10
Identificado/não-registrado	17.177,88	0,00	0,00
<b>Total</b>	<b>4.135,09</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Disponível em: <www.pronaf.gov.br>. Últimos três meses sujeitos a alterações. Data da impressão: 27 de março de 2007. Elaboração: Disoc/Ipea.

### 3.3 Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

A comercialização sempre foi um obstáculo para a sustentabilidade da agricultura familiar. Os agricultores familiares, mormente os pequenos e os médios, bem como os assentados da reforma agrária, ainda enfrentam enormes dificuldades para acessar os mercados e para a conseguir preços compensadores para seus produtos.

Implantado em 2003,<sup>15</sup> o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) dispunha apenas do aporte financeiro do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Em 2006, o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) passou também a destinar recursos orçamentários para sua execução, no total de R\$ 118 milhões.<sup>16</sup> Os produtos a serem adquiridos foram os mesmos de anos anteriores: todos os produtos próprios para a alimentação humana, oriundos da agricultura familiar e que sejam passíveis de estocagem, tais como: leite, sucos, polpas, doces, castanhas, cereais e grãos.

A agilidade do programa advém da possibilidade de poder adquirir alimentos sem necessidade de licitação, por preços de referência que não podem ser superiores nem inferiores aos praticados nos mercados regionais, até o limite de R\$ 3.500,00 ao ano por agricultor familiar que se enquadre no Pronaf, exceto na modalidade Incentivo à Produção e Consumo do Leite, cujo limite é semestral.

A aquisição dos produtos agropecuários produzidos por agricultores familiares deve priorizá-los na seguinte ordem: 1º – quilombolas, indígenas, ribeirinhos e trabalhadores rurais sem-terra acampados; 2º – produtores inseridos no grupo B do Pronaf; 3º – produtores inseridos no grupo A do Pronaf; 4º – produtores inseridos no grupo C do Pronaf; 5º – produtores inseridos no grupo D do Pronaf.

Os executores do PAA são a Conab, os estados e os municípios conveniados. Em 2006, foram aplicados R\$ 181,35 milhões, a maior parte diretamente pela Conab (77%). Assim, a parcela de recursos gastos por estados e municípios foi pequena também em termos relativos: 13% e 10%, respectivamente.

15. Ver edições anteriores deste periódico.

16. Os recursos aportados pelo Pronaf-Comercialização destinam-se a financiamentos para custeio, beneficiamento, industrialização e comercialização dos produtos das famílias, com crédito de R\$ 5 mil a 4,5% ao ano, a ser pago em 12 meses.

TABELA 13

**Brasil – PAA: modalidade de ação, por entidade executora e valor gasto (2006)**

Entidade executora	Modalidades do PAA	Montante (R\$ milhão)
Conab (1)	<b>Total - Formação de estoque pela Agricultura Familiar</b>	<b>139,50</b>
	Compra direta da Agricultura Familiar	129,12
	Compra para doação simultânea	10,38
Estados (2)	<b>Total - Compra para doação simultânea</b>	<b>24,05</b>
	Maranhão	4,50
	Paraná	6,00
	Piauí	2,00
	Rio Grande do Norte	6,60
	Santa Catarina	1,60
	Tocantins	3,35
Municípios (3)	<b>Total - Compra para doação simultânea</b>	<b>17,80</b>
<b>Total (1)+(2)+(3)</b>		<b>181,35</b>

Fonte: Disponível em: <www.mds.gov.br/programas-seguranca-alimentar-e-nutricional>. Acesso em: 11 de junho de 2007.

### 3.4 Execução orçamentária dos principais programas do MDA

Dos recursos orçamentários autorizados (LOA + créditos) para aplicação pelo MDA, em 2006 – R\$ 3.740.880.866,00 –, foram utilizados R\$ 3.275.095.792,00 (87%), além de R\$ 240.726.236,00, de um montante de R\$ 332.487.704,00 inscritos em restos a pagar, relativo ao exercício de 2005. Em 2005, o orçamento executado do MDA foi de R\$ 2,9 bilhões, ou seja, entre 2005 e 2006 aumentou 13%, percentual bem acima da inflação acumulada no período.

Os principais programas que dão suporte à reforma agrária são os seguintes: “Assentamento Sustentável para Trabalhadores Rurais” e “Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária”. Esses programas foram formatados a partir do lançamento, em 1999, dos princípios e das diretrizes do “Novo mundo rural”,<sup>17</sup> que a partir de então passaram a nortear a política de reforma agrária. Embora nos anos seguintes tenham tido alterações, nenhuma comprometeu a lógica proposta e com denominações diferentes, continuaram a executar o mesmo rol de ações.

O Programa Assentamento Sustentável para Trabalhadores Rurais destina-se à formação de novos assentamentos, ao processo de seleção e atribuição de lotes às famílias a serem assentadas, tanto em projetos novos quanto em lotes vagos de projetos antigos e de todas as fases do processo de estruturação dos assentamentos. Ou seja, suas atribuições incluem desde a identificação e a obtenção de terras, a atribuição de lotes para os beneficiários tanto em projetos novos, quanto em lotes vagos naqueles criados em anos anteriores, até a assistência técnica e a capacitação e a concessão de crédito-instalação.

Em 2006, os recursos aprovados para a execução deste programa foram de R\$ 1,67 bilhões, dos quais foram liquidados R\$ 1,59 bilhões, representando uma execução de 95,3%. Esses valores são semelhantes aos do ano anterior (ver Anexo Estatístico), mas podem estar indicando um acúmulo de compromissos a serem assumidos em anos seguintes, haja vista terem sido assentadas em 2006 quase 10 mil famílias a mais do que em 2005 (ver tabela 8).

Esse programa consumiu quase a metade dos recursos totais liquidados, cerca de 48,7%, por sua centralidade no processo de reforma agrária. Esse gasto relativamente alto explica-se por que sua ação principal está na obtenção de imóveis

17. A edição nº 2 deste periódico apresenta os elementos constituintes dessa política.

para a reforma agrária, até mesmo as ações preparatórias,<sup>18</sup> que gastaram 58% dos recursos destinados ao programa.

Foram obtidos – principalmente via desapropriações e compras de terras – 788.961 hectares, correspondendo a 51,9% da meta física programada. Esse desempenho ocorreu por causa do custo unitário pago ter sido superior ao previsto, principalmente em regiões de maiores concentrações de acampamentos, com maiores demandas por terras e com conseqüente aquecimento do mercado de imóveis rurais.

Em segundo lugar, em termos de apropriação de recursos aparece a ação de Concessão de Crédito-Instalação às Famílias Assentadas – fase de implantação do projeto, que ficou com R\$ 754 milhões (32%). Mas os poucos recursos que couberam às ações de apoio aos Projetos de Assentamento Rural em Implantação (7,4%) e de Assistência Técnica e Capacitação de Assentados – Implantação (1,9%) são preocupantes, porque revelam a postergação no atendimento às famílias recém-instaladas, o que dificulta, quando não impede, que se estruturem.

O Programa Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária deve executar um conjunto complexo de ações com vistas a recuperar os assentamentos implantados até 2002, retomando desde o planejamento básico a redefinição da concessão de créditos-instalação, atuando até a consolidação, a qualificação e a emancipação dos assentamentos. O processo de emancipação está paralisado e nada indica que será retomado próximamente. Para tanto, conta com um orçamento modesto (menos de 7% dos recursos liquidados pelo MDA em 2006), que pouco cresceu em relação ao ano anterior, embora seu universo de atuação tenha se ampliado com a aceleração de novos assentados em projetos de anos anteriores. O total de recursos alocados ao programa de 2006 foi de R\$ 219,9 mil, tendo sido liquidados 86,5% (ver Anexo Estatístico).

#### **4 Tema em destaque**

Agroenergia e agricultura familiar – biodiesel e etanol

O entusiasmo que o governo vem demonstrando na promoção do agroenergia está incentivando a formação de um novo mercado para a agricultura brasileira, em especial para os produtores de cana-de-açúcar e de oleaginosas. No âmbito da agricultura familiar, o Plano-Safra da Agricultura Familiar, desde sua edição relativa a 2005-2006, abriu uma linha especial de financiamento para produção de “energia verde”.

O biodiesel é uma alternativa para reduzir o uso de combustíveis derivados do petróleo. Pode ser consumido em qualquer veículo com motor à diesel. Fabricado a partir de fontes renováveis (girassol, soja, mamona etc.), emite menos poluentes que o diesel tradicional. Um tipo especial de biodiesel – o H-Bio – foi desenvolvido pela Petrobras, sendo processado diretamente em suas refinarias. Cálculos preliminares da empresa estimam que a produção inicial de H-Bio irá requerer a produção adicional de 1,2 milhões de toneladas de oleaginosas.

---

18. As ações preparatórias para obtenção de imóveis rurais visam a identificar os imóveis passíveis de desapropriação e aquisição, a perícia judicial em ações de desapropriação de imóveis e visam a providenciar o licenciamento ambiental para possíveis áreas de assentamento. Desdobram-se nas seguintes atividades: *i)* vistoria e avaliação de imóveis rurais passíveis de desapropriação ou aquisição por compra e venda; *ii)* obtenção e custeio do licenciamento ambiental prévio; *iii)* imissão na posse de imóveis rurais; *iv)* provisão de recursos para as despesas com processos administrativos e judiciais, incluindo o pagamento de peritos, desmontes, assistentes técnicos, publicação de editais e complementação por acordo ou decisão judicial; e *v)* apoio logístico por meio de aquisição de máquinas e equipamentos.

O etanol, no Brasil, provém quase que exclusivamente da cana-de-açúcar. Estima-se que atualmente esteja sendo utilizado por quase a metade da frota nacional de veículos automotores. Contudo, pode ter outras destinações, como produção de bebidas alcoólicas, aplicações na indústria química e farmacêutica e na produção de energia elétrica. As perspectivas de aumento da demanda por etanol está agitando o agronegócio, com impactos já detectados sobre o preço da terra, sobre o avanço do cultivo da cana-de-açúcar nas áreas de pecuária e nas produtoras de alimentos.

#### 4.1 O biodiesel

O Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB), de caráter interministerial,<sup>19</sup> objetiva a implementação sustentável, técnica e econômica da produção e do uso do biodiesel, tendo como diretriz principal a promoção da inclusão social e o desenvolvimento regional, pela geração de emprego e renda. Promulgado em dezembro de 2004, quer incentivar a produção de biodiesel a partir de diferentes fontes oleaginosas e em regiões diversas. Para viabilizar sua execução foi expedida, logo a seguir, em 13 de janeiro de 2005, a Lei nº 11.097, que estabelece a obrigatoriedade da adição de um percentual mínimo de biodiesel ao óleo diesel fornecido aos consumidores, em todo o país. O percentual obrigatório será de 5%, 8 anos após a publicação dessa lei, com um percentual obrigatório intermediário de 2%, três anos após sua publicação.

Estima-se que a área plantada necessária para atender ao percentual de mistura de 2% de biodiesel ao diesel de petróleo seja de 1,5 milhão de hectares, o que equivaleria a 1% dos 150 milhões de hectares agricultáveis estimados para o Brasil. As regras permitem a produção a partir de diferentes oleaginosas e rotas tecnológicas, possibilitando a participação do agronegócio e da agricultura familiar. Em suas declarações de princípios, afirma que o Programa de Biodiesel apenas utilizará terras inadequadas para o plantio de gêneros alimentícios.

Além de contribuir para a redução dos impactos ambientais associados ao consumo e ao uso de combustíveis fósseis deve, simultaneamente, garantir preços competitivos, qualidade e suprimento. Outra vantagem é que o biodiesel pode ter como matéria-prima diferentes cultivos, tais como a palma, o babaçu no Norte, a soja, o girassol, o amendoim nas Regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, e a mamona, que além de ser a melhor opção do semi-árido nordestino, pode também ser cultivada nas demais regiões do país. O possível impacto na geração de emprego e renda advém

---

19. Composto por uma Comissão Executiva Interministerial [1 – Casa Civil da Presidência da República (coordenação); 2 – Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República; 3 – Ministério da Fazenda; 4 – Ministério dos Transportes; 5 – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; 6 – Ministério do Trabalho e Emprego; 7 – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; 8 – Ministério de Minas e Energia; 9 – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; 10 – Ministério da Ciência e Tecnologia; 11 – Ministério do Meio Ambiente; 12 – Ministério do Desenvolvimento Agrário; 13 – Ministério da Integração Nacional; 14 – Ministério das Cidades; 15 – Ministério do Desenvolvimento Social] e um Grupo Gestor, coordenado pelo Ministério de Minas e Energia, é integrado por um representante de cada órgão e entidade, como segue: 1 – Ministério de Minas e Energia; 2 – Casa Civil da Presidência da República; 3 – Ministério da Ciência e Tecnologia; 4 – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; 5 – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; 6 – Ministério da Fazenda; 7 – Ministério do Meio Ambiente; 8 – Ministério da Integração Nacional; 9 – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; 10 – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); 11 – Agência Nacional do Petróleo (ANP); 12 – Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras); 13 – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa); 14 – Ministério do Desenvolvimento Social.

tanto da produção de matérias-primas, quanto da produção industrial, ou seja, ao longo de sua cadeia produtiva.

Para incentivar a incorporação da agricultura familiar no Programa de Biodiesel, o governo federal lançou o Selo Combustível Social, que desde maio de 2005 é um componente de identificação concedido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário aos produtores de biodiesel que tiverem seus projetos aprovados pelo MDA e respeitem os seguintes requisitos:

1. adquirir de agricultores familiares de matéria-prima para a produção de biodiesel em quantidades mínimas, definidas pelo MDA, nas seguintes proporções: 50% quando provenientes do Nordeste e do semi-árido; nas Regiões Sudeste e Sul, o percentual mínimo é de 30% e na Região Norte é de 10%;
2. estabelecer contratos com os agricultores familiares, negociados com a participação de uma representação dos agricultores familiares, especificando as condições comerciais que garantam renda e prazos compatíveis com a atividade;
3. assegurar assistência e capacitação técnica aos agricultores familiares.

A obtenção do Selo Social permite que projetos ou empresas produtoras de biodiesel tenham acesso a melhores condições de financiamento junto ao BNDES e a outras instituições financeiras, além de habilitá-los a participar de concorrências em leilões de compra de biodiesel. As indústrias produtoras também terão direito à desoneração de alguns tributos,<sup>20</sup> desde que garantam a compra da matéria-prima, a preços preestabelecidos, de agricultores familiares. Abre também a possibilidade de os agricultores familiares participarem como sócios ou quotistas das indústrias extratoras de óleo ou de produção de biodiesel, seja de forma direta, seja por meio de associações ou cooperativas de produtores.

Os agricultores familiares podem financiar seus cultivos pelas linhas de crédito do Pronaf e receber assistência técnica das empresas detentoras do Selo Combustível Social, as quais, por sua vez, poderão contar com apoio do MDA para a realização desse serviço.

A agricultura brasileira tem como desafio imediato obter ganhos crescentes de produção e produtividade de oleaginosas. A melhoria da eficiência agrícola passa por estudos de aptidão climática, por disponibilização de sementes e mudas de qualidade na quantidade necessária, por novas pesquisas tecnológicas de matérias-primas potenciais, além de assistência e capacitação técnica aos agricultores familiares. Sem esses ganhos, é possível que a produção voltada para o biodiesel desloque a produção de alimentos e comprometa a sustentabilidade do programa.

Alguns dos riscos apontados por alguns pesquisadores, como o de concorrência na produção agrícola entre alimentos e energia, segundo o MDA, partem de equívocos, dado que: *i*) a cada tonelada de biodiesel que se produz, se produz também uma tonelada de torta para ração ou de fertilizante natural, aumentando a produção de alimentos; *ii*) esses cultivos empregariam terras de menor interesse econômico, como as

---

20. O Selo Social permitirá a dedução da contribuição social PIS e Cofins para indústrias que comprem a matéria-prima de agricultores familiares. O biodiesel produzido a partir de mamona e dendê fornecidos por agricultores familiares do Norte, Nordeste e região do semi-árido terá 100% de redução de PIS e Cofins em relação à regra geral de cobrança dessas contribuições. Os demais fabricantes de outras regiões do país contarão com a redução de 68%.

do semi-árido, e utilizariam as terras nos períodos em que ficam ociosas; e *iii*) a prática corrente da agricultura familiar pelos sistemas de plantio consorciados, em que a outra cultura agrícola é um alimento, como ocorre com os cultivos de mamona–feijão, mamona–sorgo, dendê–banana e outros.

Outras objeções são formuladas por ambientalistas que consideram que as bases legal e técnica do PNPB, que norteiam as medidas de inserção do biodiesel na matriz energética nacional, não priorizaram devidamente os aspectos ambientais, mesmo se tratando de um programa interministerial com a participação do Ministério do Meio Ambiente (MMA). Apontam que não são discutidas questões centrais, relativas ao padrão de produção e de consumo dos combustíveis no país. Também não propõem medidas que incentivem uma racionalização ambiental e de gestão dos recursos naturais do uso do diesel, renovação da frota de veículos, discussão do modelo de transporte, entre outros tópicos, restringindo-se a reproduzir o atual modelo energético, ancorado no petróleo.

De outra parte, há de se levar em consideração que a sinergia existente entre o complexo oleaginoso e o setor do álcool combustível provoca aumento na demanda por álcool. A produção de biodiesel consome álcool etílico, por meio da transesterificação<sup>21</sup> por rota etílica, o que gera incremento da demanda pelo produto. Conseqüentemente, o projeto de biodiesel estimula também o desenvolvimento do setor sucroalcooleiro.

#### 4.2 O etanol

O Ministério da Agricultura, por meio da Embrapa, elaborou o Plano Nacional de Agroenergia com vistas a desenvolver e transferir conhecimentos e tecnologias para a produção sustentável da agricultura de energia, para o uso racional da energia renovável, para incrementar a competitividade do agronegócio brasileiro e dar suporte às políticas públicas relacionada à área. O plano também se propõe a constituir as bases para a criação do Consórcio Brasileiro de Agroenergia, que deve reunir ações de vários setores. Prevê, ainda, que a produção de agroenergia no Brasil se organizará em cinco grandes grupos: florestas, biogás, biodiesel, etanol e resíduos. No que diz respeito ao etanol, embora possa ser obtido de outras fontes, a estratégia é que ele será integralmente retirado da cana-de-açúcar

A concretização de todas estas propostas pressupõe o alinhamento de diversas outras políticas governamentais, tais como tributária, de abastecimento, agrícola, energética, ambiental e de comércio internacional. Também destaca a necessidade de realizar estudos de caráter socioeconômico e estratégico nas principais cadeias produtivas (etanol, biodiesel, biomassa, florestal, biogás e resíduos agroindustriais) para que se disponha de informações que possibilitem a construção de cenários e estudos prospectivos para subsidiar as políticas públicas no âmbito da agroenergia.

---

21. A transesterificação é o processo mais utilizado atualmente para a produção de biodiesel. Por meio dessa reação é possível a separação da glicerina dos óleos vegetais. Cerca de 20% de uma molécula de óleo vegetal é formada por glicerina. A glicerina torna o óleo mais denso e viscoso. Durante o processo de transesterificação, a glicerina é removida do óleo vegetal, deixando o óleo mais fino e reduzindo a viscosidade. A transesterificação por rota etílica utiliza o álcool para a produção de biodiesel.

Ao detalhar as ações estratégicas para incentivar a produção de etanol, o documento elaborado pela Embrapa estabelece também algumas prioridades, como a eliminação de fatores restritivos à expressão do potencial produtivo da cultura da cana-de-açúcar, incrementando a produtividade de cana, o teor de sacarose, o agregado energético e o rendimento industrial da cana. Outro ponto é o desenvolvimento de tecnologias poupadoras de insumos e eliminação ou mitigação de impacto ambiental, o que inclui o manejo da cultura da cana-de-açúcar e a integração de sistemas produtivos.

Mas, para os movimentos sociais, o incentivo à produção de etanol e a conseqüente expansão das culturas de cana-de-açúcar representam uma ameaça à vida e aos direitos dos trabalhadores rurais. Avaliam que essa proposta não é “sustentável”, sobretudo por causa da situação dos “corta-cana”<sup>22</sup> – trabalhadores dos canaviais. “Historicamente, a produção de açúcar está associada com o trabalho escravo de índios e negros”, afirma Plácido Júnior, coordenador da Comissão Pastoral da Terra (CPT), de Pernambuco. As condições a que são submetidos esses trabalhadores são críticas, seja pelo esforço físico requerido, seja pela baixa remuneração.

Pesquisa recente aponta<sup>23</sup> o agravamento das condições de vida e de trabalho de milhares de cortadores de cana – bóias-frias – nos canaviais espalhados pelo Brasil e principalmente no estado de São Paulo, onde está concentrada a produção sucroalcooleira, onde a tecnologia – em particular o corte mecanizado da cana – já se faz mais presente.

O salário-base dos cortadores de cana em São Paulo, R\$ 410, não é suficiente para cobrir sequer as despesas com o transporte, alojamento e alimentação, quase sempre de péssima qualidade e preço elevado. Isso obriga os trabalhadores a aumentar cada vez mais a produção, pois “[...] O trabalhador só ganha um valor suficiente, cerca de R\$ 900 a R\$ 1,2 mil, se cortar mais cana. Como a remuneração básica não consegue atender às necessidades, se empenhar para cortar de 10 a 20 toneladas de cana por dia é o único jeito de obter uma remuneração melhor”, conforme atesta o promotor público do trabalho da região de Campinas, São Paulo. Atualmente, um cortador de cana é considerado eficiente se retira, em média, 12 mil quilos por dia – recebendo cerca de R\$ 2,50 por tonelada.

Somente os jovens, mais fortes e bem nutridos podem dar conta deste duro trabalho. Segundo o presidente do Sindicato dos Empregados Rurais de Guariba, na região de Ribeirão Preto, pessoas com 30 anos têm dificuldade para conseguir emprego. A intensidade do trabalho é tal que a vida produtiva do trabalhador se esgota entre a quinta e a sétima safra, ou seja, entre cinco e sete anos no corte da cana. Ao lado do excesso de esforço físico, que pode causar paradas respiratórias e cardiovasculares, a inalação de gás cancerígeno liberado quando se corta a cana queimada é outro fator que contribui para os óbitos.

Dados da Pastoral do Migrante mostram que dos trabalhadores que saem do Maranhão para trabalhar no corte da cana em São Paulo, 93% são homens, dos quais

---

22. Segundo dados da Comissão Pastoral do Migrante (CPM), desde 2004, foram 15 óbitos, só no Estado de São Paulo. A maioria é de migrantes de Minas Gerais e do Nordeste, quase todas relacionadas ao excesso de trabalho em usinas e canaviais.

23. Ver: SILVA, M. A. de M. A morte ronda os canaviais paulistas. *Revista da Abra – Associação Brasileira e Reforma Agrária*, ano 33, nº 2, jan./dez./2006.

65,3% têm idades entre 18 e 35 anos, “idade em que o trabalhador possui maior força física para trabalhos pesados”. Esses homens são na maioria chefes de família (53,5%), ou sobrevivem de rendimentos da aposentadoria rural (20%).

A degradação das condições de trabalho nos canaviais veio aumentando nas últimas décadas.

Nos anos de 1960, 1970 e 1980, a maioria dos migrantes era constituída de mineiros do Vale do Jequitinhonha, baianos, paranaenses e outros estados do Nordeste. A partir da segunda metade da década de 1990, milhares de piauienses e maranhenses aportam aos canaviais paulistas. Muitos mineiros estão migrando para as usinas de Mato Grosso e Rio de Janeiro. O fato novo em São Paulo é a presença dos piauienses e maranhenses, desalojados de suas terras em função do avanço da sojicultura e da pecuária no cerrado de seus estados.<sup>24</sup>

A organização para a luta pelos direitos desses trabalhadores é dificultada pelo fato de a maioria ser migrante safrista (temporário), não serem sindicalizados ou pertencentes à movimentos sociais rurais, e serem estrategicamente mantidos em grupos por área de origem nos locais de hospedagem, dificultando a troca de experiências e vivências.

O efeito estufa e as mudanças climáticas, associadas à emissão de poluentes, têm feito com que tanto a União Européia quanto os Estados Unidos passem a dar espaço nas respectivas agendas políticas à produção de agroenergia. Num cenário onde as terras agricultáveis não têm como aumentar, o Brasil, com disponibilidade de terras e com a experiência acumulada na produção de combustível “verde” e renovável, coloca-se na posição possível de fornecedor de energia barata para países ricos. O que se traduz como uma excepcional janela de oportunidade para negócios no mercado externo e como um incrementador dos ganhos do agronegócio para alguns, representa para seus opositores uma nova face da colonização, pois apóia-se nos mesmos princípios que caracterizaram a colonização brasileira: apropriação de território, de bens naturais e de trabalho, tendo como consequência o aumento da concentração de terra, água, renda e poder.

"Nosso país possui a maior extensão de terra do mundo que ainda pode ser incorporada ao processo produtivo", segundo pesquisadores da Embrapa, que estimam que a produção de biomassa "poderá ser o mais importante componente do agronegócio brasileiro". Em relação à expansão da produção de etanol, concluem que há a "possibilidade de expansão da cana-de-açúcar em quase todo o território nacional". E é justamente essa possibilidade que preocupa os movimentos sociais e ambientalistas.

Para a Coordenação de Biocombustíveis do Ministério de Desenvolvimento Agrário, a produção do etanol é concentradora de renda; já a de biodiesel, mesmo não sendo exclusiva da agricultura familiar, tem forte componente social. Mas experiências como a plantação da mamona por pequenos agricultores no Nordeste demonstraram o risco de dependência a grandes empresas agrícolas, que controlam os preços, o processamento e a distribuição da produção.

Alguns analistas empresariais até admitem que haja problemas ambientais e risco à produção de alimentos, mas afirmam que é preciso escolher "o mal menor". Nesse caso,

---

24. *Ibidem*.

defendem até mesmo a destruição de florestas com o objetivo de expandir seus lucros com a produção de bioenergia, também conhecida como "ouro verde".

Para substituir 10% da gasolina consumida no mundo por etanol brasileiro até 2025, o país terá de multiplicar por cinco a atual área plantada destinada à cana-de-açúcar. Essa é uma das avaliações do Projeto Etanol, uma parceria da Unicamp com o Ministério de Ciência e Tecnologia para estudar cenários da produção de etanol no Brasil num prazo de vinte anos. O aumento da área plantada de cana dos atuais 5,6 milhões de hectares para 30 milhões até 2025 não precisaria avançar em áreas florestais, o que muitos duvidam.

#### 4.3 Algumas ponderações

O Brasil possui grande diversidade de regiões ecologicamente sensíveis, com alta biodiversidade, que podem sofrer impactos negativos, tanto por causa do ritmo de produção, quanto pelos métodos empregados na expansão da cana-de-açúcar para etanol e oleaginosas para biodiesel. As matas ciliares do cerrado, por exemplo, *habitat* de metade das espécies endêmicas brasileiras e de ¼ das espécies ameaçadas, estão entre as mais ameaçadas pelo aumento das áreas com soja para produção de biodiesel, assim como da expansão da produção de cana-de-açúcar para etanol. O avanço da exploração agrícola em áreas com ecossistemas ecologicamente complexos pode produzir danos irreversíveis e devem, portanto, ser alvo de grande preocupação.

A concentração regional é também um fator importante a ser considerado na expansão de novas áreas. A produção brasileira de etanol, por exemplo, está atualmente concentrada no estado de São Paulo, responsável por 60% da produção. Um exemplo recente do impacto negativo da expansão das plantações está no aumento do desmatamento da floresta amazônica para plantações de soja, desde 2001-2002. Em apenas 5 anos, mais de 7,3 milhões de hectares da floresta desapareceram.

Dependendo da matéria-prima usada na produção do biocombustível – soja, cana-de-açúcar, mamona e óleo-de-dendê –, a dinâmica do processo de perda de biodiversidade é diferente. Os defensores dos biocombustíveis no Brasil acreditam que as plantações dedicadas à sua produção não dependem, para se expandirem, do desmatamento das florestas tropicais, uma vez que as novas plantações poderão ocupar, como estaria ocorrendo atualmente, antigas áreas de pastagens.

O governo estima que mais de 90 milhões de hectares de terras poderiam ser utilizadas para produzir agrocombustíveis. Somente na Amazônia, a proposta é cultivar 70 milhões de hectares com dendê (óleo-de-palma). Este produto é conhecido como "diesel do desmatamento". Sua produção já causou a devastação de grandes extensões de florestas na Colômbia, no Equador e na Indonésia. Na Malásia, maior produtor mundial de óleo-de-palma, 87% das florestas foram devastadas.

O conceito de energia "limpa" é mais propaganda que realidade, pois não considera os efeitos negativos que produzem. A produção e o processamento da cana poluem o solo, dado o uso intensivo de produtos químicos, além de consumirem uma grande quantidade de água, o que coloca em risco fontes naturais e aquíferos.

Se a queimada da cana facilita a colheita, por outro lado, destrói grande parte dos microorganismos do solo, polui o ar e provoca doenças respiratórias. O processamento da cana nas usinas polui o ar pela queima do bagaço, produzindo fuligem e fumaça.

Para o primeiro problema, os defensores do etanol argumentam que em pouco tempo a mecanização da colheita tornará o trabalho braçal praticamente desnecessário. Para o segundo, existem soluções tecnológicas. Todavia, o custo da introdução dessas práticas pode anular as atuais vantagens competitivas do empreendimento.

Além da destruição de terras agrícolas e florestas, outros requerimentos adicionais em infra-estrutura de transporte e armazenamento irão demandar grande quantidade de energia. Seria necessário também aumentar o uso de máquinas agrícolas, de insumos (fertilizantes e agrotóxicos) e de irrigação para garantir o aumento da produção.

A expansão de monoculturas para a produção de agrocombustíveis deve ainda ter conseqüências nas práticas de grilagem de grandes áreas de terras públicas, além de “legalizar” as já existentes. Essas terras poderiam ser utilizadas na reforma agrária para a produção de alimentos e para atender a demanda histórica de cerca de milhões de famílias sem-terra.

Experiências anteriores de produção de matéria-prima para agroenergia por pequenos agricultores revelam o risco de dependência das empresas agrícolas, que controlam os preços, o processamento e a distribuição da produção. Além disso, a experiência mostra que as grandes empresas agrícolas têm tradição firmada na destruição de empreendimentos coletivos produtivos e agroindustriais.

## 5 Considerações finais

Em 2006, o Incra assentou quase 140 mil famílias; nos últimos quatro anos, os assentamentos constituídos já somam cerca de 380 mil famílias. Cerca de 9,4 milhões de hectares foram incorporados à reforma agrária em 2006, elevando para 32,6 milhões de hectares a área apropriada por projetos de assentamento entre 2003 e 2006. A ampliação dos financiamentos do Pronaf também foi significativa nesse período. Todavia, alguns problemas persistem. A distribuição regional dos assentamentos faz prever que as pressões dos sem-terra vão continuar, pois as áreas em que majoritariamente se concentram têm tido um atendimento muito abaixo do esperado. Outro problema está na lentidão e nas falhas do processo de estruturação produtiva dos assentados. Um sistema de assistência técnica ainda insuficiente quantitativa e qualitativamente continua a afetar negativamente os agricultores assentados e os agricultores familiares.

A produção em grande escala de etanol e biodiesel vem se apresentando como uma excepcional oportunidade de melhorar a inserção do Brasil no comércio internacional – dado seu enorme potencial de expansão da área agricultável – o que a viabiliza. As oportunidades de negócios, associadas à produção de agroenergia, vêm alimentando perspectivas otimistas de grande lucratividade, sobretudo a serem apropriadas por setores do agronegócio.

Mas nem todos estão tão otimistas. Sem negar a necessidade de serem promovidas práticas que minimizem o efeito estufa, que contribuam para combater o aquecimento global, não existem soluções mágicas, nem inócuas, até mesmo em termos ambientais. Movimentos e trabalhadores rurais, especialmente os organizados pela Via Campesina, têm levantado objeções à produção de agroenergia, centradas, principalmente, na expansão da cana-de-açúcar para a produção de etanol.

Setores do MDA<sup>25</sup> reconhecem que a produção do etanol pode agravar alguns problemas no campo, por reconhecerem-na como concentradora de renda, mas defendem o biodiesel como possibilidade de desenvolvimento da agricultura familiar. Mesmo em relação ao biodiesel também são levantadas preocupações e críticas, em função de tentativas anteriores de integração da agricultura familiar com grandes empresas agrícolas. Não faz muito tempo, o cultivo de mamona por pequenos agricultores no Nordeste produziu mais problemas que soluções. Aumentou a excessiva dependência dos agricultores das empresas agrícolas, que, além do controle de preços, do processamento e da distribuição da produção, também monopolizam decisões a respeito da continuidade do empreendimento.

Embora haja o reconhecimento de que a produção de alimentos possa ser afetada e de que existem riscos ambientais, ainda assim, a energia verde tem sido defendida como a melhor alternativa disponível para se ter uma matriz energética mais equilibrada e menos poluente.

Os efeitos da “corrida ao ouro verde” já produzem alguns efeitos preocupantes pelo aporte de investimentos estrangeiros no setor agrícola, que estão elevando o preço da terra e acelerando o processo de desmatamento na Amazônia. As pequenas propriedades agrícolas, até mesmo de assentados pela reforma agrária, vêm sendo convencidas a vender ou arrendar suas terras para o plantio de cana. Ocorrências desse tipo já são corriqueiras em algumas regiões, sobretudo de São Paulo, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. De outra parte, a imprensa tem noticiado que o capital estrangeiro vem adquirindo grandes áreas que seriam destinadas aos cultivos de cana-de-açúcar e soja. Até o momento não se tem notícias da atuação do Incra e do MDA no sentido de fiscalizar e fazer cumprir os dispositivos legais que regulam e limitam a compra de terra por estrangeiros.<sup>26</sup>

---

25. *Vide* documento da Coordenação de Biocombustíveis do Ministério de Desenvolvimento Agrário. Disponível em: <[www.mda.gov.br](http://www.mda.gov.br)>.

26. A Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, estabelece que a compra de terras por estrangeiros se restringe a cinquenta Módulos de Exploração Indefinida (MEI) e só poderá ser feita sem autorização do governo em extensão inferior a três desses módulos. Um MEI corresponde à medida de 5, 10, 15, 20, 25, 30, 35, 70 e 100 hectares, de acordo com a localização da propriedade.

# DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA

## 1 Apresentação

A partir desta edição de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, o capítulo dedicado à análise das políticas na área de direitos humanos e cidadania passa a ter novo formato. Como as políticas de promoção da igualdade de gênero e de justiça e segurança pública serão tratadas em capítulos específicos, abre-se espaço para discutir de forma mais detalhada outros temas de destaque na conjuntura social e na agenda política do governo federal no campo dos direitos humanos e da cidadania, ampliando o foco das questões que afetam sua garantia universal e integral no país. Nossa expectativa é reforçar – e, em alguns casos, até mesmo incorporar – o acompanhamento sistemático das ações que visam a combater discriminações e violências, com especial ênfase no trabalho escravo, no trabalho infantil, no abuso e na exploração sexual de crianças e adolescentes e na homofobia, entre outros, assim como monitorar direitos consagrados no marco político-institucional brasileiro, especialmente os relativos a crianças e adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, grupos Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transgêneros (GLBTT) e povos indígenas.

Nesta edição, a primeira parte do texto destaca alguns fatos relevantes ocorridos no ano de 2006 e início de 2007. Na segunda, faz-se o acompanhamento dos programas e das ações implementadas em 2006 pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH). Já a terceira traz uma reflexão a respeito da contextualização dos direitos indígenas no marco dos direitos humanos e da abrangência de uma política indigenista no país hoje. Por fim, a última seção faz breves considerações finais ao texto, com foco na atuação da SEDH em 2006.

## 2 Fatos relevantes

### 2.1 Sistema ONU de direitos humanos

Em junho de 2006, tiveram início as atividades do Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU), órgão que colocou a temática dos direitos humanos em patamar de igualdade com as questões debatidas no âmbito do Conselho de Segurança e do Conselho Econômico e Social (Ecosoc).<sup>1</sup> O novo órgão é composto por 47 países, dentre os quais o Brasil, que foi o segundo mais votado para obter assento no conselho e assumiu a função de coordenador do Grupo de Países Latino-Americanos e do Caribe (Grulac).

---

1. O conselho substituiu a Comissão de Direitos Humanos, extinta no mês de março de 2006, e sua criação constitui a principal estratégia para o fortalecimento do sistema de promoção e defesa dos direitos humanos da ONU.

Na seção inaugural do conselho foi aprovada a Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas, após mais de dez anos em negociação.<sup>2</sup> O documento assegura aos povos indígenas usufruto de todos os direitos previstos na Declaração Universal dos Direitos Humanos e demais convenções sobre o tema, afirmando que eles são livres e iguais a todos os outros povos e têm o direito de participar ativamente da vida política, cultural, econômica e social de seu país. Entre os direitos estabelecidos na declaração estão ainda a autodeterminação plena, o direito à diferença, à autonomia e ao território. Esses princípios, apesar de constarem no documento, nunca foram consensuais entre os países e, embora a declaração tenha caráter apenas indicativo e não obrigatório, muitos países julgam que a livre determinação dos povos indígenas ameaça a soberania dos estados nacionais. O resultado final da votação reflete a controvérsia em torno desses pontos: excluindo-se os cinco países ausentes, dois votaram contra o texto (Canadá e Rússia), dez abstiveram-se (entre eles a Argentina) e trinta votaram a favor (entre eles o Brasil, que em princípio era contrário). A adoção do documento pela ONU depende ainda de aprovação pela Assembleia-Geral, o que não se deu, como inicialmente previsto, no segundo semestre de 2006 em decorrência de obstrução interposta pela delegação de Botsuana, em nome do Grupo de Estados Africanos, com apoio da Austrália, da Nova Zelândia, do Canadá e dos EUA.<sup>3</sup>

Já a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência foi aprovada na Assembleia-Geral, em dezembro, por consenso dos 192 estados-membros da organização. Qualificado pela organização como o “primeiro grande tratado sobre os direitos humanos do século XXI”, o documento tem como objetivo garantir às pessoas com deficiência o total gozo desses direitos, ressaltando a necessidade de que os países se abstenham de praticar discriminações contra elas e garantam medidas para melhorar a sua qualidade de vida, para que possam ter acesso à educação, a sistemas de saúde adequados, à informação e à locomoção sem obstáculos físicos. Um protocolo opcional à convenção dá a grupos e a indivíduos o direito de apresentar petições legais a um comitê de especialistas caso esgotem todas as vias legais em seus países para a solução de questões que contrariem os princípios estabelecidos no documento. A convenção teve como ponto de partida as propostas apresentadas pelos países-membros, por observadores das Nações Unidas e por representantes de organizações de pessoas com deficiência ao comitê *ad hoc* do Ecosoc criado em 2001. Após cinco anos de negociações, o texto foi aprovado no comitê em agosto de 2006. Com a aceitação pela Assembleia-Geral, a convenção tornou-se o tratado da área dos direitos humanos que mais rapidamente tramitou na história do direito internacional. O documento – que entra em vigor quando for ratificado por ao menos cem nações – ganhou adesão do Brasil e de outros oitenta países logo no primeiro dia de assinaturas, em março de 2007.

---

2. De fato, a primeira minuta do que seria a Declaração foi produzida em 1988, pelo Grupo de Trabalho sobre Populações Indígenas da Subcomissão para a Prevenção da Discriminação e Proteção das Minorias da ONU. Essa minuta sofreu um amplo processo de discussão, do qual participaram representantes governamentais, povos indígenas, ONGs e demais interessados, tendo sofrido inúmeras alterações até 1993, quando a revisão foi dada por encerrada e a Declaração passou a ser discutida na antiga Comissão de Direitos Humanos.

3. A aprovação do documento ocorreu finalmente em setembro de 2007, com 143 votos a favor, 11 abstenções e os votos contrários de EUA, Canadá, Austrália e Nova Zelândia.

## 2.2 Conferências nacionais

As conferências nacionais na área dos direitos humanos constituem grandes momentos de “revisão” da política, em que se reúnem representantes dos movimentos sociais organizados de todo o país para debater os resultados das ações do governo e reivindicar e propor novas medidas. Em maio de 2006, realizaram-se três conferências nacionais da área: a I Conferência Nacional da Pessoa Idosa, a I Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência e a X Conferência Nacional de Direitos Humanos.

A primeira foi organizada pela SEDH e pelo Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI) e teve como tema a construção da rede de proteção e defesa da pessoa idosa no Brasil. As propostas para o aprimoramento das políticas públicas aprovadas ao final do evento incluíram: a elaboração de Planos de Atenção à Pessoa Idosa em todas as esferas de governo; a criação de conselhos do idoso em todos os municípios do país; a criação de ouvidorias, defensorias públicas, promotorias de Justiça, delegacias, juizados e varas especializadas na proteção e na defesa dos direitos da pessoa idosa em todo o território nacional; a garantia de inserção das famílias com idosos em situação de maior vulnerabilidade e risco social no cadastro único para o acesso a benefícios assistenciais, como o Bolsa Família; a instituição de mecanismos de proteção e assistência jurídica e psicossocial às pessoas idosas vítimas de abusos, maus-tratos e negligências; e a criação de um programa nacional de educação permanente e continuada para capacitar recursos humanos que atuam no Sistema Único de Saúde (SUS), Sistema Único da Assistência Social (Suas) e nos sistemas afins no trato com idosos, com ênfase nos cursos de gerontologia e de cuidadores. A variedade das propostas, bem como sua abrangência, evidenciam o caráter ainda incipiente dessa temática na agenda pública e o enorme esforço que hoje se demanda da sociedade brasileira para a promoção dos direitos de um contingente cada vez mais expressivo da população.

Já a I Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, organizada pela SEDH e pelo Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência (Conade), discutiu os rumos e as estratégias para a promoção da acessibilidade, questão atualmente tida como nodal para a efetiva participação dessas pessoas na vida do país.<sup>4</sup> As principais deliberações da plenária foram: criação de uma instância fiscalizadora de controle social do Decreto nº 5.296/2004 – que, entre outras coisas, estabelece diretrizes para a efetivação do direito de acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida – e promoção de ações nos âmbitos dos governos federal, estaduais e municipais, em parceria com a sociedade, para viabilizar a oferta de todos os bens e serviços com desenho universal, de modo que sejam acessíveis a toda a população.

Finalmente, a X Conferência Nacional de Direitos Humanos realizou-se após um intervalo inédito de dois anos desde o primeiro encontro, em 1995. Tendo retomado o processo de organização que caracterizou sua história nesse período, a conferência foi convocada pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, em parceria com organizações da sociedade civil atuantes na

---

4. A respeito do tema acessibilidade e de sua inclusão na agenda do governo federal, ver a edição nº 10 deste periódico.

área.<sup>5</sup> Dentre as reivindicações formuladas na carta “Compromisso de defensores e defensoras de direitos humanos” destacam-se: a aprovação da Lei de Responsabilidade Social; a criação de uma Rede Nacional de Combate à Violência Letal Juvenil; a criação de uma Secretaria de Política Indigenista; a aprovação do Projeto de Lei (PL) que institui a união civil entre pessoas do mesmo sexo; a garantia de mecanismos de extinção progressiva dos manicômios e efetivo cumprimento da reforma psiquiátrica; a não-criminalização de pessoas e movimentos defensores de direitos humano; e a revisão do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH II), com participação ampliada da sociedade. Essa variada pauta de reivindicações reflete a diversidade temática que mobiliza a luta pelos direitos humanos no país hoje e enfatiza o apelo pela retomada de uma linha de atuação que contemple o caráter abrangente desses direitos, especialmente em relação a grupos sociais específicos e aos direitos econômicos, sociais e culturais – questão central nas críticas que os movimentos sociais da área têm formulado ao governo federal nos últimos anos.

### 2.3 Dificuldades para efetivação dos direitos das pessoas com deficiência

Eventos pequenos, mas significativos, que lograram ser noticiados em 2006 trouxeram a público as dificuldades que as pessoas com deficiência encontram para efetivar os direitos conquistados e levar adiante sua inclusão integral na sociedade brasileira. O primeiro deles diz respeito à decisão de um juiz de São Paulo que, na ação de indenização por danos morais à família de criança com Síndrome de Down contra escola particular que havia recusado sua matrícula, favoreceu a escola. Embora a requerente tivesse se limitado a pedir indenização por danos morais, a própria escola não negou a obrigação legal de efetivação da matrícula, afirmando somente que em razão de seu pouco tempo de existência não fora possível implementar sistema pedagógico capaz de atender crianças com deficiência. Na sentença final, no entanto, o juiz afirmou que as escolas particulares estão desobrigadas de receber alunos com deficiência, fazendo interpretação equivocada da legislação vigente acerca da educação inclusiva.

Em reação a essa decisão judicial, o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Conade) fez um alerta às escolas e aos conselhos de direito para o efetivo cumprimento da legislação nos estabelecimentos regulares de ensino, sejam públicos ou privados. Em seu alerta, o Conade lembra às escolas que insistem em declarar que não estão preparadas para a educação de pessoas com deficiência que devem se capacitar para cumprir a obrigação legal de promoção da efetiva inclusão educacional. Reforçou ainda que esse é um pré-requisito para a concessão da licença de funcionamento pelo Ministério da Educação.

Outra decisão da Justiça que teve impacto negativo no usufruto dos direitos das pessoas com deficiência foi aquela tomada por uma juíza de Ribeirão Pires (SP), que deu a uma operadora de planos de saúde o direito de recusar como cliente um bebê

---

5. A organização do evento contou com apenas um representante do Estado, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, do Ministério Público Federal, tendo a SEDH participado apenas como convidada. A retomada do esquema tradicional de organização do evento deu-se após os conflitos observados na IX Conferência, que havia sido convocada pela SEDH para debater a configuração do Sistema Nacional de Direitos Humanos. Na ocasião, os representantes dos movimentos sociais formularam críticas veementes aos rumos e às prioridades que a SEDH estabelecia para a política de direitos humanos no país. Para maiores detalhes sobre a IX Conferência Nacional de Direitos Humanos, ver a edição nº 9 deste periódico.

com Síndrome de Down. Também nesse caso, o Conade redigiu Moção de Apoio de nº 02/2006 ao Ministério Público de São Paulo, que, cumprindo seu papel constitucional de fiscal da lei e guardião da cidadania, recorreu da decisão da juíza. A alegação do Ministério Público teve por base a proibição a essa discriminação prevista na Lei nº 9.656/1998, que dispõe sobre os planos e os seguros privados de assistência à saúde. O texto do Conade também repudia qualquer tipo de discriminação praticada por operadoras de planos de saúde. Contra a decisão da juíza também se manifestaram o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e o Conselho Nacional da Juventude (Conjuve) em carta aberta à população.

#### 2.4 Descompassos na agenda política sobre o tema da criminalidade juvenil

As informações de gestão do sistema socioeducativo brasileiro indicam que a maior parte das unidades de atendimento ainda não dispõe de um projeto pedagógico em sintonia com a doutrina da proteção integral a crianças e a adolescentes presente no arcabouço legal do país, estando pautados quase que exclusivamente pelo caráter reclusivo-punitivo. Para enfrentar este e outros problemas, o governo federal instituiu, em julho de 2006, o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), visando a reordenar o atendimento socioeducativo, a unificar as políticas para a execução das medidas no país e a estabelecer um conjunto de diretrizes voltadas à reinserção social e produtiva de adolescentes em conflito com a lei.<sup>6</sup>

Cabe observar, contudo, que o início da estruturação e da implementação do Sinase coincidiu com a retomada do debate sobre a redução da maioridade penal e maior rigor no tratamento dos crimes cometidos por adolescentes, sinalizando uma clara ambivalência na sociedade brasileira sobre a melhor forma de conduzir o problema da criminalidade juvenil. Em realidade, o aumento da criminalidade e o envolvimento de menores de 18 anos em crimes violentos – fatos amplamente divulgados e explorados pela mídia – vêm abalando a convicção de parte da sociedade de que a política de proteção deva substituir a política de repressão. Prova disso é o fato de que há várias propostas hoje em tramitação no Congresso Nacional relacionadas à temática, todas elas surgidas ou resgatadas em meio às discussões sobre a necessidade de um “pacote de segurança pública” para o país.<sup>7</sup>

A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal aprovou recentemente, em maio de 2007, o substitutivo do senador Demóstenes Torres (DEM-GO) a uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) que reduzia, sem restrições, a maioridade penal no país de 18 para 16 anos. De acordo com o substitutivo aprovado por 12 votos a 10, a redução da maioridade penal em dois anos ocorrerá somente nos casos de crime hediondo e dos crimes equiparados, como tráfico, tortura e terrorismo. Pela proposta, a redução será praticada apenas se um laudo técnico, elaborado por uma junta designada pelo juiz, atestar a capacidade de entendimento do adolescente em relação ao ato ilícito praticado. O cumprimento da pena deverá ser em local distinto daquele em que estiverem detidos os maiores de 18 anos, com a substituição por medidas socioeducativas no caso de o adolescente não

---

6. O novo marco regulatório será mais detidamente apresentado na seção “Acompanhamento da política e dos programas”, adiante neste capítulo.

7. Para maiores detalhes sobre essas propostas, ver o capítulo “Justiça e segurança pública” desta edição.

ter praticado crimes definidos como hediondos. Por se tratar de Emenda à Constituição Federal, o texto ainda terá de ser votado em dois turnos no plenário do Senado antes de ser encaminhado à apreciação da Câmara dos Deputados. Se aprovada sem mudanças, a proposta será promulgada, afetando diretamente o projeto socioeducativo para o adolescente em conflito com a lei que o Executivo federal busca fortalecer por meio do Sinase.

### 3 Acompanhamento da política e dos programas

A SEDH tem desempenhado a dupla função de mobilizar o governo federal para a incorporação da temática dos direitos humanos ao desenho das políticas públicas setoriais e, ao mesmo tempo, apoiar ações estratégicas implementadas pelos governos estaduais e municipais e por organizações da sociedade civil. No entanto, por dispor de um capital político pouco expressivo, se vê fragilizada para efetivar a atuação propositiva junto aos outros órgãos federais e, por contar com recursos financeiros, técnicos e materiais limitados, também enfrenta muitos obstáculos para desenvolver ações eficazes de combate às violações de direitos ainda presentes na sociedade brasileira atual.

Não obstante, em 2006, sob o comando de um novo secretário, a SEDH reelaborou sua agenda, buscando um diálogo mais aberto com representantes das organizações da sociedade civil, o que favoreceu o debate sobre as prioridades da área. Nesse contexto, temas como a educação em direitos humanos, a coordenação de uma política nacional e a proteção a defensores de direitos humanos ganharam relevância, apesar de não ter ocorrido nenhuma inovação nos programas e nas ações existentes. Com a recuperação do *status* ministerial (ocorrida em dezembro de 2005), as ações tomaram novo impulso. A estratégia administrativa de centralizar a análise dos processos de prestação de contas dos convênios firmados impulsionou o desempenho da secretaria. Além disso, foi possível ampliar em cerca de 8% a força de trabalho do órgão em relação ao ano anterior. Em geral, no entanto, a atuação da SEDH permanece caracterizada pela pulverização de iniciativas de fôlego limitado, executadas por convênios com outros entes sem mecanismos de controle e monitoramento suficientes e, em alguns casos, sem marco legal definido, o que compromete sua eficácia.

Do ponto de vista da execução orçamentária, o desempenho da SEDH em 2006 foi mediano, para o que contribuíram fatores em grande medida alheios ao próprio órgão. A secretaria contou com recursos autorizados de cerca de R\$ 123 milhões, mas a cota de limite orçamentário efetivamente disponibilizada atingiu R\$ 113,5 milhões, valores bastante modestos diante da magnitude dos problemas e das diversidades de situações a serem equacionadas. Ademais, houve empecilhos à liberação integral dos recursos provenientes de cooperação com a União Européia<sup>8</sup> e à liberação tardia dos recursos do Fundo Nacional da Criança e do Adolescente (FNCA),<sup>9</sup> com o que o nível geral de execução orçamentária atingiu 70% dos recursos efetivamente disponíveis.

---

8. Dos R\$ 7,5 milhões doados pela União Européia para financiar a ação Assistência Técnica para Ouvidoria de Polícia e Policiamento Comunitário, do Programa Direitos Humanos, Direitos de Todos da SEDH foram liberados apenas 26,5%, em 2006. O restante ficou condicionado a uma auditoria independente a ser realizada em 2007.

9. Cerca de R\$ 17 milhões, ou quase um terço dos recursos autorizados ao FNCA, foram disponibilizados na forma de crédito aditivo no último dia do exercício, inviabilizando a utilização dos recursos em 2006 e comprometendo a realização dos convênios previstos.

### 3.1 Enfoques específicos

A SEDH implementa iniciativas para a promoção e proteção dos direitos de vários grupos tradicionalmente sujeitos a violações no Brasil. Este é o caso dos programas e ações voltados para crianças e adolescentes, pessoas com deficiência, idosos, vítimas e testemunhas de crimes sob ameaça, defensores de direitos humanos, pessoas submetidas ao trabalho escravo e grupos GLBTT, que serão objeto de discussão nesta seção. A tabela a seguir informa o volume de recursos despendidos nessas áreas em 2005 e 2006.

TABELA 1

#### Execução orçamentária da SEDH e do FNCA por agrupamento de programas segundo públicos específicos (2005-2006)

(Em reais constantes\*)

Públicos**	2005			2006		
	Autorizado (A)	Liquidado (B)	Execução (A/B) (%)	Autorizado (A)	Liquidado (B)	Execução (A/B) (%)
Criança e adolescente	71.373.827	34.173.355	47,9	50.251.240	30.622.589	60,9
Pessoas com deficiência	4.547.792	3.037.676	66,8	6.304.955	5.683.460	90,1
Idosos	2.266.122	728.204	32,1	200.000	130.000	65,0
Vítimas e testemunhas de crimes ameaçadas	12.434.596	12.343.497	99,3	12.166.995	12.009.223	98,7
Defensores de direitos humanos	1.200.000	1.171.724	97,6	500.000	499.927	100,0
Pessoas submetidas ao trabalho escravo	729.755	479.141	65,7	200.000	200.000	100,0
Grupos GLBTT	1.956.000	1.752.073	89,6	7.019.087	6.221.271	88,6
<b>Total</b>	<b>94.508.184</b>	<b>53.685.670</b>	<b>56,8</b>	<b>76.642.277</b>	<b>55.366.470</b>	<b>72,2</b>

Fonte: Siafi/STN.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: \* Os valores de 2005 foram corrigidos para 2006 pela média anual do IPCA/IBGE.

\*\* Estão agrupados nas categorias apresentadas na tabela os seguintes programas/ações executados pela SEDH: Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente; Atendimento Socioeducativo do Adolescente em Conflito com a Lei; Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes; Erradicação do Trabalho Infantil; e Proteção da Adoção e Combate ao Seqüestro Internacional (criança e adolescente); Promoção e Defesa dos Direitos de Pessoas com Deficiência e Nacional de Acessibilidade (pessoas com deficiência); Proteção Social Especial (MDS)/Apoio a Ações de Prevenção e Enfrentamento à Violência contra a Pessoa Idosa (idosos); Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas (vítimas e testemunhas de crimes ameaçadas); Direitos Humanos, Direitos de Todos/Proteção a Defensores de Direitos Humanos (defensores de direitos humanos); Erradicação do Trabalho Escravo (MTE)/Atendimento ao Trabalhador Libertado de Trabalho Escravo e Capacitação de Recursos Humanos para a Prevenção e a Repressão ao Trabalho Escravo (pessoas submetidas ao trabalho escravo); e Direitos Humanos, Direitos de Todos/Apoio a Serviços de Prevenção e Combate à Homofobia (grupos GLBTT).

Nota-se o predomínio de recursos despendidos com crianças e adolescentes, que corresponderam a cerca de 65,8%, em 2005, e 55,3%, em 2006, do total dos recursos executados para os grupos considerados. Destaca-se também a forte queda nos recursos autorizados para os idosos, que apesar de representarem em 2006 apenas 8,8% dos valores de 2005, ainda tiveram uma execução de apenas 65%. Também perderam recursos em 2006 as ações voltadas aos defensores de direitos humanos e às pessoas submetidas ao trabalho escravo que, contudo, foram executadas na integralidade. Outro programa com significação orçamentária é o de assistência a vítimas e a testemunhas ameaçadas de crimes que, apesar de atender a relativamente poucas pessoas, tem alto custo de implementação. A boa notícia fica por conta dos programas voltados às pessoas com deficiência que tiveram, em 2006, recursos autorizados superiores em 36,8% aos do ano anterior e ainda com maior grau de execução. Igualmente positivo foi o desempenho da ação voltada aos grupos GLBTT que, apesar de recente, já dispõe de recursos em volume expressivo. Cabe destacar, no entanto, que grande parte desses recursos foram obtidos por meio de emenda parlamentar à proposta orçamentária do Executivo.

### 3.1.1 Crianças e adolescentes

O principal saldo de 2006 no âmbito da promoção e da defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes resultou da articulação interinstitucional promovida pela SEDH junto a outros órgãos governamentais e não governamentais para definição de diretrizes e parâmetros para o atendimento a esta parcela da população brasileira em algumas áreas. Nesse contexto, o lançamento do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), já referido anteriormente, é uma das iniciativas de destaque. Lançado em julho de 2006, o Sinase resultou de um processo de discussão iniciado em 2002, envolvendo diversas áreas do governo federal, entidades de atendimento a crianças e a adolescentes e operadores do Sistema de Garantia de Direitos.<sup>10</sup>

Em linhas gerais, o governo federal estabeleceu por meio do Sinase parâmetros pedagógicos, arquitetônicos, de financiamento e de gestão para orientar a configuração de um sistema nacional integrado de medidas socioeducativas. De um ponto de vista mais amplo, o Sinase também pretende efetivar uma política que contemple os direitos humanos e transforme a problemática realidade do sistema socioeducativo brasileiro, que hoje atende algo em torno de 40 mil adolescentes e é marcado por problemas como: superlotação das unidades de internação; inadequação das instalações e das condições de manutenção e limpeza; ausência de integração dos programas sociais em uma rede de atendimento aos internos; capacitação insuficiente dos profissionais que atuam nessas unidades; falta de acesso dos internos à defesa técnica satisfatória (insuficiência de plantões institucionais de varas e promotorias especializadas, ausência de defensores públicos em quantidade e com capacitação adequada); atendimento centralizado nas capitais e nos grandes municípios, dificultando o contato do adolescente com sua família e a comunidade de origem; insuficiente atuação dos conselhos estaduais e municipais de direitos; e ausência de atendimento qualificado aos egressos do sistema.

O novo marco regulatório tem como plataforma inspiradora os acordos internacionais em direitos humanos, em especial, os da área de direitos das crianças e dos adolescentes, dos quais o Brasil é signatário. Entre outras coisas, o Sinase estabelece: *i*) atribuições e responsabilidades dos governos federal, estaduais e municipais no atendimento aos adolescentes infratores; *ii*) recomendações sobre o funcionamento geral dos centros para adolescentes e a vinculação das escolas das unidades de internação ao sistema formal de ensino de cada estado; *iii*) parâmetros para construção e gestão pedagógica no atendimento socioeducativo de modo que sejam atendidos, em cada unidade, um número máximo de quarenta jovens, com acesso à educação, à cultura e aos cursos profissionalizantes; e *iv*) a prioridade das medidas em meio aberto sobre as restritivas da liberdade.<sup>11</sup>

---

10. A proposta foi organizada no início de 2004 e debatida com especialistas em seminário realizado ao final do ano. Entre 2005 e 2006, o documento esteve sujeito a ajustes e aprimoramentos até ser finalmente publicado. Em paralelo à construção do Sinase, foi elaborado o Projeto de Lei (PL) de Execução das Medidas Socioeducativas a partir de uma proposta da Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Infância e Juventude (ABMP). O PL também foi finalizado em 2006, mas até junho de 2007 ainda não havia sido enviado ao Congresso Nacional.

11. Essa orientação atende aos princípios humanitários, mas também econômicos, uma vez que a internação custa em média R\$ 4 mil por mês, por pessoa, enquanto no meio aberto o custo unitário mensal não chega a R\$ 400. Essa diretriz exige uma mudança radical no perfil atual de atendimento socioeducativo, pois as medidas mais restritivas têm sido largamente usadas em detrimento de outras, como a liberdade assistida e a prestação de serviços à comunidade.

Outra medida de relevo adotada em 2006 foi a aprovação, no mês de dezembro, do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, elaborado pelo Conanda e pelo Conselho Nacional de Assistência Social (Cnas).<sup>12</sup> Seu principal objetivo é fazer valer o direito fundamental de crianças e adolescentes crescerem e serem educados no seio de uma comunidade e de uma família, de preferência sua família original. Alguns dos principais desafios a serem enfrentados na sua implementação são: a prevenção do abandono de crianças e adolescentes, especialmente por meio da estruturação dos programas de apoio sociofamiliar; o enfrentamento à violência doméstica; e a efetivação das medidas de proteção previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), dentre outros.

No caso das crianças e dos adolescentes que já apresentam ruptura de vínculos com suas famílias, o plano prevê o reordenamento das instituições que oferecem programas de abrigo, defendendo a profissionalização dessas entidades e dos cuidadores, e a observância dos dispositivos e dos princípios do ECA para esse tipo de atendimento. Está prevista também a desinstitucionalização e a construção de alternativas ao abrigamento de crianças e adolescentes. Estipula-se ainda a estruturação de ações para romper com os padrões culturais e com os procedimentos relativos à adoção, enfatizando a busca ativa de adotantes para adolescentes ou crianças maiores de dois anos, grupos de irmãos, afrodescendentes, meninos e meninas com alguma deficiência ou vivendo com o HIV, dentre outras características apresentadas pela população infanto-juvenil abrigada. O período estimado para a implementação do plano é de nove anos (2007-2015) e estão previstas ações de médio, curto e longo prazos, bem como outras de caráter permanente a serem desenvolvidas neste período.

Ainda no âmbito da garantia do direito à convivência familiar, cabe ressaltar o aperfeiçoamento dos serviços da Rede Nacional de Identificação e Localização de Crianças e Adolescentes Desaparecidos (ReDesap). Estima-se que cerca de 40 mil crianças e adolescentes desapareçam por ano no Brasil, sendo que entre 10% e 15% dos casos permanecem não resolvidos por longos períodos de tempo e, às vezes, essas crianças e adolescentes jamais são reencontrados. Em 2006, a SEDH firmou convênio com vários estados para o aparelhamento das Delegacias Especializadas de Proteção a Crianças e Adolescentes, com o objetivo de consolidar o cadastro nacional de desaparecidos. Ressalta-se ainda que foi publicada, em janeiro de 2006, a Lei nº 11.259/2005, que determina a investigação imediata do desaparecimento após notificação aos órgãos competentes, os quais deverão comunicar o fato, também imediatamente, aos portos, aos aeroportos, à Polícia Rodoviária e às companhias de transportes interestaduais e internacionais. O objetivo é criar mecanismos para evitar possíveis deslocamentos dos desaparecidos e facilitar sua localização. Até o advento da lei, esta busca só começava cerca de 24 horas ou 48 horas depois da notificação do desaparecimento na delegacia, o que diminuía suas chances de sucesso.

---

12. O plano foi elaborado com base no documento "Subsídios para elaboração do Plano Nacional de Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária", resultante dos trabalhos da Comissão Intersetorial para Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (criada em outubro de 2004) e de contribuições advindas de uma consulta pública realizada sobre a "versão preliminar" entre junho e julho de 2006.

A articulação interinstitucional também permitiu a implementação de algumas medidas importantes no âmbito do combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes, tais como: *i)* a realização de três campanhas nacionais e duas campanhas internacionais, em parceria com outros ministérios, o Poder Legislativo, o segmento empresarial e as organizações internacionais e a sociedade civil; *ii)* a integração do Disque Denúncia Nacional de Abuso e Exploração Sexual Contra Crianças e Adolescentes ao Disque 100, com funcionamento nos sete dias da semana – incluindo feriados – e contando com um sistema que permite o registro e acompanhamento *on-line* das denúncias;<sup>13</sup> e *iii)* a elaboração de um plano para combater a pedofilia *on-line* e a pornografia infantil na internet, a ser colocado em consulta pública ainda em 2007.

Destaque-se ainda que, em agosto de 2006, durante a V Reunião das Altas Autoridades do Mercosul em Direitos Humanos, foi anunciado o lançamento de uma campanha conjunta e bilíngüe (português e espanhol) de promoção dos direitos de crianças e adolescentes nos países do Mercosul e associados. O grupo de trabalho (GT) permanente da Campanha *Niñ@ Sur* estabeleceu como prioridade três temas: combate à exploração sexual de crianças e adolescentes, erradicação do trabalho infantil e aprimoramento da justiça penal juvenil. O GT contará com uma base de dados legislativa comum entre os países e políticas públicas conjuntas. O primeiro tema de atuação será a exploração sexual de crianças e adolescentes, com destaque para a situação das cidades fronteiriças dos países, espaços onde o problema é mais grave.

Finalmente, importa destacar que, ao longo de 2006, foram estabelecidos parâmetros para a formação continuada dos operadores do Sistema de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente. Essa iniciativa é de fundamental importância, na medida em que as capacitações dependem, em grande parte, de parcerias com fundações e universidades públicas, que oferecem cursos permanentes para conselheiros de direito – muitos deles na modalidade de ensino a distância – no âmbito do Projeto “Escola de Conselhos”, integrante da iniciativa Pró-Conselho Brasil. Esta rede capacitou, em 2006, 5.921 profissionais.

### 3.1.2 Pessoas com deficiência

Os dois programas sob responsabilidade da SEDH para pessoas com deficiências, em 2006, foram Promoção e Defesa dos Direitos de Pessoas com Deficiência e o Programa Nacional de Acessibilidade. No primeiro, as principais realizações foram, além da I Conferência Nacional, a capacitação de 28.658 profissionais atuantes na área e a implantação de cinco novos Conselhos de Direitos das Pessoas com Deficiência nos estados e municípios – atingindo 21 estados e 119 municípios com conselhos instalados.

No Programa Nacional de Acessibilidade, os recursos foram investidos no apoio a seis projetos para pessoas com restrição de mobilidade e deficiências e na capacitação e especialização de 2.180 técnicos e agentes sociais em acessibilidade. Outros resultados da atuação do governo federal na área foram a regulamentação da Língua Brasileira de Sinais (Libras) e a assinatura do Decreto do Cão-Guia, que aprova a permissão de acesso e permanência de deficientes visuais com cães-guia em locais públicos e privados. Cabe destacar ainda a instalação do Comitê de Ajudas

---

13. Tais medidas resultaram no aumento do número de atendimentos – de uma média de 20 para 48 denúncias diárias, totalizando cerca de 11,9 mil denúncias em 2006, contra 5,2 mil registradas em 2005.

Técnicas,<sup>14</sup> com a finalidade de apresentar propostas de políticas públicas, estruturar as diretrizes desta área de conhecimento, realizar levantamento dos recursos humanos que trabalham com o tema, e detectar os centros regionais de referência em ajudas técnicas, objetivando a formação de rede nacional integrada, entre outros.

Atendendo ao disposto no Decreto nº 5.296/2004, que torna obrigatória a acessibilidade dos *sites* governamentais a pessoas deficientes visuais, a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (Corde) organizou, em outubro, curso para capacitar *webdesigners* dos sítios oficiais com o objetivo de tornar todas as páginas do governo acessíveis.<sup>15</sup> O curso, que considera as normas internacionais e brasileiras, foi promovido em parceria com a Acessibilidade Brasil, responsável pelo primeiro avaliador em língua portuguesa, o DaSilva.

Outra ação relevante implementada em 2006 foi a constituição da Câmara Técnica sobre Concursos Públicos, que promoveu discussão aprofundada entre operadores do direito, realizadores de concurso e representantes do movimento de pessoas com deficiência sobre a lei que prevê reserva de 5% a 20% de vagas para pessoas com deficiência em concursos públicos. O descumprimento dessa lei tem gerado uma série de ações judiciais, impetradas pelos Ministérios Públicos Federal e Estaduais e por cidadãos, contra as instituições públicas. Na seqüência das atividades da Câmara Técnica, foi constituído grupo de trabalho para produzir um documento que oriente os órgãos da administração pública que encomendam concursos e as instituições que os promovem.

### 3.1.3 Idosos

Em 2006, após a realização da I Conferência Nacional, a SEDH promoveu, em parceria com o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI), o IV Encontro Nacional de Conselhos do Idoso com o objetivo de debater as deliberações da conferência e estabelecer as prioridades de um plano estratégico para a estruturação da Rede Nacional de Proteção e Defesa da Pessoa Idosa.

Dentre os pontos de destaque na pauta de mobilização desta área, está a questão da discriminação e da violência. Em 2006, a secretaria deu seqüência à implementação do Plano de Ação para o Enfrentamento da Violência contra a Pessoa Idosa, lançado no final de 2005, com o objetivo de promover o cumprimento do Estatuto do Idoso e do Plano de Ação Internacional para o Envelhecimento, da ONU, de 2002. Nesse sentido, a SEDH apoiou ações de prevenção e enfrentamento à violência contra a pessoa idosa no âmbito do Programa Proteção Social Especial, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Na implementação do plano estão previstas, ainda, a criação de Centros de Apoio à Prevenção e ao Enfrentamento a Violência contra Idosos, atividades de capacitação de gestores públicos, de gestores de instituições de longa permanência e de representantes do movimento social, além de pesquisas e estudos que permitam o aperfeiçoamento da ação estatal. Uma nova versão do Plano Nacional está em fase final de elaboração e terá validade para o período 2007-2010.

---

14. Ajudas técnicas são instrumentos, equipamentos ou tecnologias adaptados ou especialmente desenvolvidos para melhorar a funcionalidade das pessoas com deficiências, como, por exemplo, cadeiras de roda, bengalas, próteses, corrimãos, pisos táteis, sinais sonoros, rampas, elevadores adaptados etc.

15. O número exato de *sites* governamentais acessíveis ainda não é conhecido. Segundo a organização Acessibilidade Brasil, que já identificou 3 mil *sites governamentais*, apenas vinte deles estão acessíveis.

### 3.1.4 Vítimas e testemunhas de crimes

Em 2006, 891 pessoas (envolvendo testemunhas que colaboram em procedimentos criminais e seus familiares) foram atendidas pelo Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (Provita) da SEDH, que engloba o programa federal e 17 programas estaduais.<sup>16</sup> De forma sigilosa, o programa presta proteção em local seguro e fornece moradia, acompanhamento psicossocial e jurídico, serviços médicos, educação e bolsa de trabalho. Em casos especiais, é providenciada inclusive a mudança da identidade das pessoas sob proteção. Para atingir esses objetivos, a SEDH desenvolve articulação com várias instituições públicas (como secretarias de justiça, Judiciário e Ministério Público estaduais) e organizações não governamentais, parceiras na constituição de uma rede solidária de proteção a essas pessoas.

Outra ação do programa busca apoiar os 14 Centros de Atenção a Vítimas de Crimes (CAVC) instalados nos estados de Alagoas, Bahia, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Pará, Paraíba, São Paulo e Santa Catarina e nas cidades de Belo Horizonte (MG), Santa Maria (RS), Porto Alegre (RS) e Olinda (PE). Destinados ao amparo jurídico, social e psicológico de vítimas que não são consideradas como testemunhas legais de inquérito ou processo criminal, cada centro tem capacidade média de atendimento de 250 pessoas por ano, o que resulta numa capacidade potencial instalada para atendimento a 3.500 vítimas de crimes.

### 3.1.5 Defensores de direitos humanos

Em 2006, 19 defensores de direitos humanos foram protegidos pelo Estado brasileiro. Contando com recursos escassos e uma equipe técnica de apenas duas pessoas em nível nacional – que deve monitorar as ações desenvolvidas nos três estados onde o programa está implantado em caráter-piloto (Pará, Pernambuco e Espírito Santo) e responsabilizar-se pelas ocorrências nos demais – a SEDH pouco pode avançar na cobertura devida a esse grupo social, apesar dos riscos presentes em cada local.

No âmbito dos programas estaduais, houve pequenos avanços. No Pará – primeiro estado a aderir à proposta –, a coordenação estadual do programa identificou 14 pessoas ameaçadas, das quais 13 em situação de risco em dez municípios. Em Pernambuco, houve demora na implementação do programa; o principal resultado foi a elaboração de um diagnóstico situacional dos defensores de direitos humanos no estado, que apontou a existência de pessoas ameaçadas não apenas pelo envolvimento em conflitos agrários, mas também pela pistolagem, pela corrupção e pela grilagem de terras, entre outros. No Espírito Santo, apesar de previstas, as ações ainda não foram implementadas, tendo seu início sido reprogramado para julho de 2007.

---

16. O Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (Provita) está implantado nos seguintes Estados: AC, AM, BA, CE, DF, ES, GO, MA, MG, MS, PA, PE, PR, RJ, RS, SP e SC. Nos Estados onde não está disponível, as pessoas são atendidas diretamente pelo programa federal, implementado pela SEDH. A decisão pela inclusão no programa cabe a um conselho local, que deve avaliar a configuração de situação de risco e respeitar indicação do Ministério Público, atestando a importância da testemunha para a elucidação de crimes pela Justiça.

### 3.1.6 Pessoas submetidas ao trabalho escravo

A SEDH é um dos órgãos responsáveis pelo Programa Erradicação do Trabalho Escravo, coordenado pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).<sup>17</sup> Em 2006, 15.745 trabalhadores rurais vítimas ou potenciais vítimas do trabalho escravo foram atendidos por projetos apoiados pela SEDH em áreas que são foco de aliciamento de mão-de-obra para trabalho escravo, em particular alguns municípios das Regiões Norte e Nordeste e do estado do Mato Grosso. Esses projetos são desenvolvidos em parceria com órgãos públicos estaduais ou em convênio com organizações não governamentais via *Balcões de Direitos*, que oferecem serviços de assessoria jurídica, fornecimento de documentos básicos e acesso à informação sobre direitos e os riscos das promessas enganosas dos aliciadores de mão-de-obra. Outra linha de ação da Secretaria é o apoio a organizações que implementam projetos em escolas rurais, visando a introduzir o tema do trabalho escravo contemporâneo em sala de aula e na comunidade, bem como capacitar professores, alunos e líderes locais na identificação de aliciadores e na multiplicação de informações sobre direitos e cidadania no meio rural.

### 3.1.7 Grupos GLBTT

As ações relacionadas ao Programa Brasil Sem Homofobia – realizadas por 61 convênios firmados com entidades da sociedade civil e dos governos estaduais e municipais – ganharam fôlego com os recursos obtidos por meio de emendas parlamentares, que propiciaram a criação de mais trinta Centros de Referência de Prevenção e Combate à Homofobia, os quais, somados aos 15 já existentes, formam uma rede presente em todas as capitais e nos municípios-pólos do interior do país. Também foram instalados núcleos de pesquisa em sete universidades federais (MA, PB, MT, MG, GO, DF, AP) e uma estadual (Ilhéus/BA) para a investigação sobre diversidade sexual, realização de capacitação e projetos conjuntos com a comunidade, além de atendimento, quando necessário. A articulação MEC/SEDH garantiu, em 2006, a seleção de 15 projetos para capacitação de professores da rede pública sobre diversidade sexual, com previsão para o seu desenvolvimento em 2007.

Outras ações relevantes incluíram a realização de três grandes encontros nacionais (o I Seminário Nacional Afro-GLBT, o VI Seminário Nacional de Lésbicas e o II Congresso Nacional da ABGLT) e a condução de pesquisas nas Paradas do Orgulho Gay de São Paulo, Porto Alegre, Manaus e Maceió para identificar o perfil da população GLBTT brasileira. Finalmente, o projeto Direitos Humanos GLBTT no Mercosul definiu uma articulação do movimento GLBTT brasileiro com os demais países da região para estimular a discussão sobre as políticas de combate à homofobia e fomentar a troca de experiências entre os países.

## 3.2 Estratégias gerais

### 3.2.1 Cumprimento de determinações do sistema interamericano

No âmbito do sistema interamericano de direitos humanos, cabe ressaltar que, em março de 2006, o Brasil recebeu, pela primeira vez, a Corte Interamericana, que realiza

---

17. Segundo dados do MTE, em 2006 foram realizadas 106 operações de fiscalização pelos auditores do órgão em 206 fazendas. Dessas operações resultaram a libertação de 3.390 trabalhadores. Para maiores detalhes sobre outras ações federais de combate ao trabalho escravo, ver a edição nº 10 deste periódico.

sessões itinerantes nos países-membros para reforçar o compromisso político com o respeito aos direitos humanos e com a atuação do Tribunal Regional.

Em relação aos casos que tramitam contra o Brasil no sistema, destacam-se os seguintes andamentos e medidas adotadas pelo Estado brasileiro:

- Caso Ovelário Tames:<sup>18</sup> o Estado brasileiro estruturou cinco ações em 2006: uma homenagem simbólica em memória da vítima; a lotação de dois defensores públicos da União na cidade de Boa Vista; a implementação do Projeto Balcão de Direitos (da SEDH); a indenização dos familiares (em R\$ 90 mil); e o reconhecimento público da responsabilidade internacional do Estado.
- Caso Damião Ximenes:<sup>19</sup> em agosto de 2006, a Corte Interamericana definiu-se pela responsabilização do Estado brasileiro, neste que foi o primeiro caso julgado contra o país. Foram determinados: o pagamento de indenização pecuniária a familiares da vítima; a conclusão do processo judicial interno para julgar os responsáveis pelo crime; e a continuidade no desenvolvimento de programas de capacitação de profissionais envolvidos no atendimento à saúde mental.
- Caso Gilson Nogueira:<sup>20</sup> segundo caso contra o Brasil a ser julgado na Corte Interamericana, o assassinato do advogado Gilson Nogueira começou a ser analisado em audiência pública no início de 2006. O país já vem cumprindo as determinações estipuladas em 2005, que incluíam: a indenização à família; a conclusão das investigações; e a implementação de uma política nacional de proteção aos defensores de direitos humanos.
- Caso da explosão da fábrica de fogos de artifício:<sup>21</sup> em sessão ordinária da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH/OEA), o Estado brasileiro propôs iniciar negociação de solução amistosa com os petionários. Deverão ser referidas no acordo as providências necessárias para evitar novas explosões na região onde ocorreu o episódio, o que inclui alternativas de subsistência para a comunidade local, já que grande parte dela vive da fabricação clandestina de fogos de artifício.

### 3.2.2 Indenizações a familiares de mortos e desaparecidos políticos

Por meio da Lei nº 9.140/1995 (posteriormente modificada pela Lei nº 10.536/2002) o Estado brasileiro reconheceu os abusos cometidos por seus agentes durante a ditadura militar e se comprometeu a pagar indenizações aos familiares de mortos e desaparecidos políticos no período de 1961 a 1988. Entre dezembro de 1995 e novembro de 2006, funcionou a Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos

---

18. O caso diz respeito ao assassinato do jovem indígena macuxi Ovelário Tames, de 17 anos, ocorrido em 1988. Levado para a delegacia de Normandia/RR, o rapaz foi espancado e torturado, tendo falecido em decorrência de múltiplas fraturas e estrangulamento. Seis policiais civis participaram da morte do jovem, mas durante seis anos, nenhum procedimento administrativo ou inquérito policial foi aberto para apurar o ocorrido e nenhum dos autores foi responsabilizado pelo crime.

19. O caso se refere à morte de Damião Ximenes, portador de transtorno mental, falecido em 1999, vítima de maus-tratos quando internado em um hospital psiquiátrico privado conveniado ao Sistema Único de Saúde, no município de Sobral, Estado do Ceará.

20. O caso do assassinato do advogado Gilson Nogueira, ocorrido em 1996, em Macaíba, no Rio Grande do Norte, está relacionado à falta de investigação policial. Quando foi assassinado, Nogueira, advogado do Centro de Direitos Humanos e Memória Popular do Rio Grande do Norte, estava denunciando a ação de um grupo de extermínio conhecido como "Meninos de Ouro", formado por policiais civis da alta cúpula do Estado.

21. O caso diz respeito à morte de 64 pessoas vítimas de uma explosão em uma fábrica clandestina de fogos de artifício, no município de Santo Antônio de Jesus, na Bahia, em 1998.

Políticos – inicialmente vinculada ao Ministério da Justiça e ao final do período à SEDH – que analisou pedidos envolvendo 467 vítimas e deferiu 221 processos, dos quais grande parte já foi indenizada. Essas indenizações, que têm caráter especial e não excluem outras cobranças na Justiça, envolvem quantias que variam entre R\$ 100 mil e R\$ 150 mil e são pagas em parcela única. Em 2006, a SEDH pagou indenizações a 17 famílias de mortos e desaparecidos políticos, tendo gasto um total de R\$ 1,85 milhão, valor cerca de 2,4 vezes inferior ao registrado em 2005 (R\$ 4,35 milhões). Estes gastos devem ir diminuindo ao longo do tempo até, finalmente, cessarem.

### 3.2.3 Educação em direitos humanos

Em dezembro de 2006, foi finalizada a revisão do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH), após intenso processo de discussão e difusão da proposta preliminar que ocorreu desde 2005.<sup>22</sup> Ao longo do ano foi realizada a capacitação dos Comitês Estaduais de Educação em Direitos Humanos e de profissionais da educação básica, sob forma de parceria entre a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad) do MEC, a Subsecretaria de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos (SPDDH) da SEDH e os 14 estados com projetos aprovados em edital. Essa iniciativa alcançou um público de 7.927 pessoas e constitui o primeiro passo para a elaboração dos planos estaduais.

Para ampliar o debate em torno do tema e garantir um intercâmbio entre gestores, pesquisadores, educadores e especialistas, foi realizado no final de agosto de 2006 o I Congresso Interamericano de Educação em Direitos Humanos. Promovido pela SEDH, MEC, Ministério da Justiça e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), teve a participação de 750 pessoas – incluindo representantes de 12 países – interessadas na reflexão sobre o papel da Educação em Direitos Humanos (EDH) na sociedade contemporânea e na análise de experiências significativas desenvolvidas por diferentes atores nacionais e internacionais. Outro avanço foi a constituição dos grupos de trabalho “Cultura e Educação em Direitos Humanos” e “Materiais Didáticos em Direitos Humanos”, no âmbito do Mercosul e dos países associados.

### 3.2.4 Outras ações

As ações agrupadas na tabela 2 foram selecionadas dentre aquelas que integram os Programas Gestão da Política de Direitos Humanos e Direitos Humanos, Direitos de Todos. Embora sejam bastante variadas, têm como eixo o acesso aos mecanismos e aos serviços que possibilitam o exercício da cidadania e a difusão dos valores ligados aos direitos humanos. De antemão, é importante registrar que, em 2006, foram gastos cerca de R\$ 7 milhões com essas ações. Esse valor correspondeu a 83% dos recursos autorizados e foi consideravelmente superior aos R\$ 2,7 milhões despendidos em 2005.

Os *Balcões de Direitos* prestam serviços de orientação jurídica, mediação de conflitos e informações em direitos humanos por meio de quarenta postos cobrindo 78 municípios de 13 Unidades Federativas, com capacidade de atendimento para 161,7 mil pessoas em 2006. Desde 2003, a iniciativa tem sido focalizada em públicos específicos, tais como indígenas, quilombolas, trabalhadores vítimas ou potenciais vítimas do trabalho escravo, pessoas em regiões de fronteira, pescadores, acampados e

---

22. Para maiores detalhes sobre a proposta do PNEDH, ver a edição nº 9 de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*.

assentados rurais, população ribeirinha e atingidos por barragem. Ainda que o número de beneficiados seja menor que o dos anos anteriores, quando os Balcões eram implantados nas periferias das grandes cidades, houve uma ampliação importante do foco das ações, incorporando populações marginalizadas no acesso a serviços do Estado.

TABELA 2

**Execução orçamentária da SEDH com ações selecionadas de promoção dos direitos humanos (2005-2006)**

(Em reais constantes\*)

Programas	2005			2006		
	Autorizado (A)	Liquidado (B)	Execução (A/B) (%)	Autorizado (A)	Liquidado (B)	Execução (A/B) (%)
Balcões de Direitos	1.146.021	1.037.268	90,51	2.147.621	1.984.621	92,41
Apoio à Capacitação em Direitos Humanos	1.302.296	1.041.837	80,00	1.513.379	1.439.541	95,12
Apoio a Centros de Referência em Direitos Humanos	447.990	137.318	30,65	875.000	450.000	51,43
Apoio à Mobilização para o Registro Civil de Nascimento e Fornecimento de Documentação Civil Básica	312.551	170.930	54,69	250.000	250.000	100,00
Apoio a Conselhos Estaduais e Municipais de Direitos Humanos	260.459	208.367	80,00	0	0	0,00
Sistema Nacional de Informações em Direitos Humanos	20.837	0	0,00	10.839	10.839	100,00
Disque Direitos Humanos	52.092	0	0,00	700.000	0	0,00
Publicidade de Utilidade Pública	250.150	80.628	32,23	2.783.000	2.714.693	97,55
Capacitação de Agentes Públicos em Temas Transversais	225.218	4.309	1,91	131.011	131.011	100,00
<b>Total</b>	<b>4.017.615</b>	<b>2.680.657</b>	<b>66,72</b>	<b>8.410.850</b>	<b>6.980.705</b>	<b>82,99</b>

Fonte: Siafi/STN.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: \* Os valores de 2005 foram corrigidos para 2006 pela média anual do IPCA/IBGE.

Quanto ao *apoio à mobilização nacional para o registro civil de nascimento e ao fornecimento de documentação civil básica* registra-se o fornecimento de 14,4 mil documentos, em 2006. A atuação da SEDH nessa área compreendeu a instituição do Prêmio Direitos Humanos “Santa Quitéria do Maranhão”, para estimular práticas municipais pró-erradicação do sub-registro, a realização da campanha nacional de sensibilização em parceria com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e a Rede Globo e a intensificação da mobilização junto ao Ministério da Saúde (nas áreas da saúde da criança e da saúde mental) e ao MDS (Programas Bolsa Família e Centros de Referência da Assistência Social – Cras).

BOX 1

A campanha nacional para o registro civil de nascimento

No Brasil, o índice de crianças sem registro de nascimento após seu primeiro ano de vida ficou em torno dos 11,5%, de acordo com dados do IBGE, de 2005. Em 2002, o índice nacional era de 20,9%. A redução verificada no período está diretamente ligada à mobilização nacional para o registro civil de nascimento liderada pela SEDH, em parceria com governos estaduais e municipais, com várias organizações da sociedade civil e com organismos internacionais.

Iniciada em outubro de 2003, a campanha é norteadada pelo Plano Nacional para o Registro Civil e busca estimular a participação de todos os municípios do país, com distribuição de manuais aos prefeitos, secretários municipais de saúde, alfabetizadores do Programa Brasil Alfabetizado, conselheiros municipais dos direitos da criança e do adolescente e conselheiros tutelares. Essa mobilização também tem estimulado ações de sucesso na erradicação do sub-registro: em 2006, o município de Barreirinhas, no Maranhão, atingiu o índice de apenas 3,61% da população local sem registro de nascimento, índice inferior ao de 6% que a SEDH tem como referência para considerar erradicado o sub-registro. Em 2005, o município de Santa Quitéria, também no Maranhão, foi a primeira cidade brasileira a comemorar a erradicação do sub-registro de nascimento entre seus cidadãos.

(Continua)

(Continuação)

Apesar dos avanços, o sub-registro ainda persiste, principalmente nas Regiões Norte e Nordeste, sendo preocupante o fato de que, em muitos casos, essa situação se mantenha até a vida adulta. Estima-se que sejam cerca de 3 milhões os brasileiros adultos sem registro de nascimento no país, ou seja, sem a documentação que é porta para acessar os direitos da cidadania. Algumas das dificuldades mais críticas para o enfrentamento dessa situação são: *i)* a inexistência, na maioria dos estados, de formas de compensação que garantam sustentabilidade ao registro civil gratuito; *ii)* a falta de informação estatística sobre o número e a localização dos brasileiros não registrados; e *iii)* a ausência de compatibilização entre os sistemas de informações do IBGE e do Ministério da Saúde (Sistema de Informação sobre Mortalidade – SIM – e Sistema de Informação sobre Nascidos Vivos – Sinasc).

Finalmente, cabe ressaltar que a ação Disque Direitos Humanos não foi executada nos dois últimos anos, embora constasse da programação. Concebido como um importante instrumento de detecção de violações por meio de denúncias, o serviço havia sido implantado em 2004, mas foi desativado no mesmo ano. Dada a falta de definição de projeto técnico e de estrutura adequada de proteção às vítimas das denúncias recebidas, uma nova proposta ainda não foi desenvolvida. Já o Sistema Nacional de Informações em Direitos Humanos ainda está em fase inicial de implantação na SEDH. É relevante notar o limitado volume de recursos alocados à ação desde 2005 (quando não houve execução), um indicativo de que o projeto, ainda que de importância estratégica na formulação de políticas na área, vem enfrentando dificuldades em seu desenvolvimento.

#### **4 Tema em destaque**

Povos indígenas e direitos humanos: desafios para a política indigenista brasileira

Os direitos indígenas são um caso especial dos direitos humanos que circunscrevem duas questões complexas: como os direitos étnicos se inserem no marco dos direitos humanos e qual o valor da idéia de direitos especiais relacionados ao conceito de “indígena”? Essas questões são cruciais, pois os direitos étnicos têm base coletiva, o que difere dos problemas inerentes a outros direitos, cujas premissas são nucleadas pela idéia de indivíduo. Outra questão próxima é a da autodeterminação e da autonomia, problema específico das “sociedades indígenas” no contexto de delimitação de espaços sociais no âmbito do Estado territorial moderno.

O cerne dessas questões é que esses estados se concebem ideologicamente como uma comunidade homogênea de indivíduos iguais que organiza políticas de desenvolvimento para realizar o ideal de integração. As desigualdades podem ser combatidas, mas as diferenças e as diversidades culturais não se encaixam bem no modelo. Especialmente problemática é a presença concomitante de interações sociais cujos vínculos culturais e jurídicos são diferenciados. Ainda mais complicado é dizer que essas interações se dão em espaços territoriais distintos e específicos, na mesma sociedade nacional. Toda essa complexidade torna opaca a percepção sobre os direitos humanos dos povos indígenas e abre espaço, por exemplo, para justificar as pressões econômicas que motivam invasões de terras indígenas.

Também é difícil o tratamento dado aos grupos indígenas a partir da afirmativa de que são minoritários, pois, se de fato o são, as justificativas e as razões relacionam-se à história de violências e à despopulação mais ou menos intencionada causada pelas relações assimétricas com sociedades dominantes. Diferentemente de outras “minorias”,

as sociedades “indígenas” são autóctones, mas, em grande número de vezes, foram objeto de violência e conquista dos invasores europeus. A proteção de seus direitos hoje é uma forma atenuante para a restituição de direitos perdidos, até mesmo o da soberania e da territorialidade tradicional pré-cabraliana.

É importante considerar que há o reconhecimento por parte dos institutos dos direitos humanos – embora com muitas divergências de interpretação e de ênfases – de que os indivíduos se vinculam entre si e com o mundo em padrões singulares de interação cultural e social, e que a base para o reconhecimento dos direitos da diversidade étnica é histórica. No Brasil, essa concepção formou-se ao longo do século XX e consolidou-se na Constituição Federal de 1988, que consagra os direitos dos indígenas à sua cultura, aos seus costumes e aos seus territórios (artigos 231 e 232). Também está cristalizada, de certa forma, nas políticas públicas que tratam da questão indígena em suas múltiplas dimensões (etnodesenvolvimento, saúde, educação, segurança alimentar etc.) e garantem a implementação de ações de proteção social e qualidade de vida.

#### 4.1 Caracterização geral da questão indígena no Brasil

O termo “indígena” tem muitas definições, mas pode ser utilizado para referir-se aos descendentes dos habitantes originais – no sentido de precedentes à invasão européia – e que possuem traços de identidade cultural distintos dos demais grupos populacionais e em grande parte ligados a tradições pré-coloniais. Até recentemente, pertencer a um grupo indígena implicava uma identidade com referências de ordem territorial, isto é, a consciência de pertencimento a um território ou a manutenção de ligações tradicionais e culturais com esse território. Hoje, esse conceito incorpora outras dimensões, bastando considerar que alguns grupos ainda habitam territórios específicos, enquanto outros se misturam às populações não-indígenas, mantendo poucos traços diferenciadores. Genericamente, pode-se entender por questão indígena todos os aspectos sociais, econômicos, políticos e culturais que emanam da presença desses povos – ou etnias – em meio a segmentos populacionais da cultura brasileira hegemônica, com os quais eles mantêm diversas modalidades de relacionamento.

No Brasil, os indígenas representam não mais que uma pequena minoria da população (0,4%). São constituídos por mais de 734 mil pessoas, 180 línguas, 220 grupos diferentes, vivendo em 628 terras (aproximadamente 12,8% do território nacional) e em cerca de 3.400 aldeias e comunidades. Dessa população, aproximadamente 350 mil estariam em áreas rurais e 384 mil em áreas urbanas de todo o território nacional, embora os deslocamentos populacionais dificultem uma medida mais precisa (em termos dos dados administrativos da Funasa/MS, as populações indígenas em territórios indígenas somam mais de 410 mil). Há, ainda hoje, quarenta povos isolados.

Como se pode inferir, as condições em que vivem essas populações variam enormemente em termos da situação socioeconômica e também cultural. Por razões históricas, elas adquirem os estigmas associados às ideologias evolucionistas e racialistas e sofrem marginalização econômica e social. Em geral, as sociedades indígenas são caracterizadas por pobreza, convívio com situações de desnutrição, exposição a riscos e agravos na sua situação sanitária e de saúde e baixa escolaridade. A tabela 3 aponta a proporção de pobres na população brasileira e a compara com a pobreza indígena.

TABELA 3

**Proporção de pobres da população indígena e brasileira por região**

Brasil e grandes regiões	Proporção de pobres pop. não indígena	Pobre indígenas	Pobreza indígena urbana	Pobreza indígena rural
<b>Brasil</b>	<b>15,5</b>	<b>38,4</b>	<b>14,7</b>	<b>64,3</b>
Norte	24,7	61,8	21,8	72,9
Nordeste	30,4	36,4	20,6	62,2
Sudeste	7,9	13,7	9,6	42,1
Sul	7,6	27,1	11,8	51,7
Centro-Oeste	9,0	41,0	12,5	57,6

Fonte: Censo Demográfico 2000 (IBGE).

As medidas de renda devem ser vistas com cautela especial para as populações indígenas, mas as necessidades que advêm dos contatos mais ou menos intensos com segmentos da sociedade nacional já criam pressões importantes para uso de moeda por parte daquelas populações e justificam comparações, mesmo que cuidadosas. Consta-se que a situação de pobreza é muito mais grave para as populações indígenas, em especial a rural. Todavia, observa-se que a pobreza entre indígenas autodeclarados das regiões urbanas também é alta.

Muitos consideram que os padrões culturais e sociais relativizariam a pobreza entre os indígenas, argumentando que as populações tradicionais e rurais têm facilidades na obtenção de alimentos, com atividades de extração, coleta e caça. Esses argumentos são importantes e conhecidos na literatura. Não obstante, as condições de vida dessas populações devem ser contextualizadas para torná-las comparáveis. O fato é que a situação das populações indígenas é de desproteção, seja pela desorganização dos modos de subsistência tradicionais – advinda do contato e das pressões ocasionadas pelas frentes de expansão da sociedade nacional brasileira –, seja pela insuficiência de políticas especialmente direcionadas, seja ainda pela posição subalterna dos indígenas nas relações econômicas, a constante violência a que são submetidos e as tentativas – muitas vezes exitosas – de expropriação de seu território por parte de grupos das populações nacionais. O resultado final é que ser indígena significa uma alta probabilidade de se encontrar em situação de privação material ou pobreza extrema.

No âmbito da saúde, a situação também é delicada. O perfil da morbidade indígena é marcado por alta incidência de infecções respiratórias e gastrointestinais agudas, malária, tuberculose, Doenças Sexualmente Transmissíveis (DSTs), desnutrição e doenças preveníveis por vacinas. Naquelas localidades onde o relacionamento com as comunidades não indígenas é mais estreito, nota-se, também, o aparecimento de novos agravos à saúde, relacionados às mudanças nos modos de vida. Assim, problemas como hipertensão arterial, diabetes, câncer, alcoolismo, depressão e suicídio são cada vez mais frequentes. As principais categorias de doenças referidas nos atendimentos prestados nos Distritos Sanitários Especiais de Saúde Indígena (Dsei) são as doenças infecciosas e parasitárias, representando 35,8% das consultas, seguidas pelas doenças respiratórias, que corresponderam a 29,8%.<sup>23</sup> A tuberculose representa uma taxa de incidência quase cinco vezes superior à encontrada na população nacional não indígena. Outro grave problema de saúde das populações indígenas, em especial da Amazônia Legal, é a malária. Dados da Fundação Nacional de Saúde (Funasa) também indicam a presença

23. Informações relativas ao ano de 2002, o último com dados detalhados por Distrito Sanitário Especial Indígena (Dsei).

da desnutrição, que é a sexta causa (8,9%) isolada de morte, embora esteja associada à mortalidade por outras patologias, como diarreia, desidratação e pneumonias. Tanto é assim que o obituário por desnutrição praticamente coincide com o causado por diarreias e pneumonias, chegando a 45% nos menores de 1 ano e a 75,8% nos menores de 5 anos.

A tabela 4 indica as dificuldades de acesso à educação, sendo a escolaridade média indígena sistematicamente inferior à dos demais grupos populacionais. Também aqui a interpretação deve ser cuidadosa. Os objetivos de escolarização indígena devem ser exaustivamente discutidos no quadro dos direitos à diversidade e à proteção social, já que esta, e mesmo a alfabetização, podem ser danosas do ponto de vista social e cultural. No entanto, a comparação também aqui é útil, pois revela um quadro de desigualdades étnicas no acesso a algumas capacidades relevantes no dinamismo das relações das sociedades indígenas com a sociedade nacional abrangente.

TABELA 4

**Brasil e grandes regiões – Anos médios de estudo por cor e etnia\***

Brasil e grandes regiões	Branca	Negra	Indígena	Outros
<b>Brasil</b>	<b>7,1</b>	<b>5,0</b>	<b>4,4</b>	<b>7,3</b>
Norte	6,5	4,8	3,0	5,9
Nordeste	5,8	4,0	4,6	5,0
Sudeste	7,5	5,6	5,8	7,4
Sul	6,9	5,2	4,7	7,3
Centro-Oeste	7,4	5,5	4,7	7,5

Fonte: Censo Demográfico 2000 (IGBE).

Nota: \* Inclui pessoas de 15 anos ou mais de idade.

#### 4.2 Alguns resultados das políticas públicas indigenistas

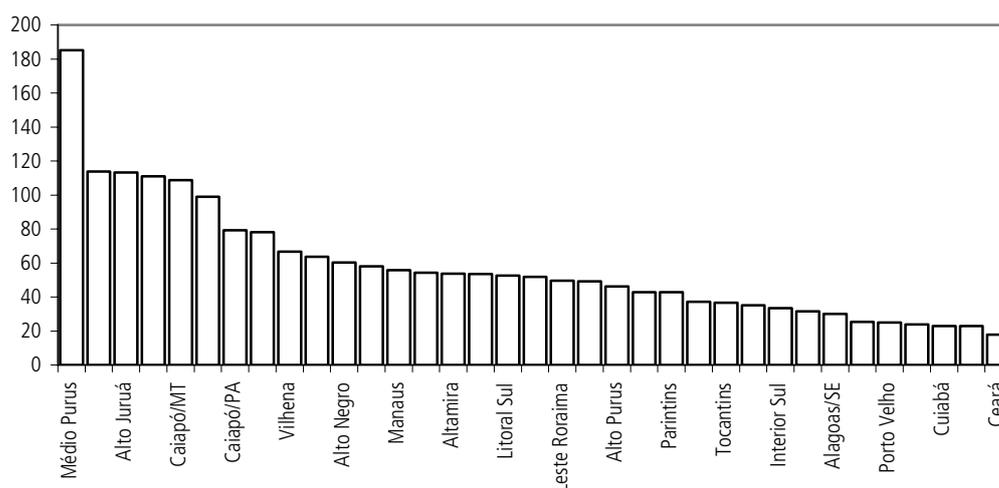
Algumas medidas têm sido implementadas para melhorar as condições de vida das sociedades indígenas, embora as ações públicas nesta área enfrentem, em geral, situações de desprestígio e de insuficiência de recursos dos mais variados tipos. Esses problemas não se referem apenas às ações especificamente voltadas para as sociedades e economias tradicionais, mas a um contínuo desprezo e secundarização de direitos sociais e humanos na agenda política. Não obstante, devem-se ressaltar alguns resultados de políticas de proteção e desenvolvimento social para este grupo da população brasileira em anos recentes. Serão apontados, com bases nas informações disponíveis, resultados no campo da educação, da saúde indígena e da regularização dos territórios indígenas, deixando de lado as ações de segurança alimentar, meio ambiente, desenvolvimento de atividades econômicas, entre outras, que acontecem por iniciativas do governo e da sociedade civil.

No campo educacional, o Censo Escolar 2006 aponta a existência de 2.423 escolas funcionando nas terras indígenas em praticamente todos os estados da Federação (exceção ao Piauí e ao Rio Grande do Norte), atendendo a aproximadamente 174 mil estudantes (mais de 80% deles no ensino fundamental). Do total de escolas, 53,1% estão vinculadas aos municípios e 45,9% diretamente às Secretarias Estaduais de Educação. Nessas escolas estão presentes 10.200 docentes e a maioria deles (90%) é indígena. Entre os professores, 13,2% têm ensino superior, 64,8% têm o ensino médio, 12% têm o fundamental completo e 9,9% não concluíram o ensino fundamental. Das escolas, 1.818 (78,3%) ministram o ensino em língua indígena, o

que indica que nos outros 21,7% a língua indígena não é protagonista na realidade escolar. Também é importante apontar que menos da metade das escolas indígenas (41,5%) contam com recursos didáticos especificamente adequados, o que demonstra a insuficiência dos materiais organizados e elaborados a partir de currículos diferenciados, da premissa da interculturalidade e da valorização de conhecimentos e saberes específicos. Embora esses sejam pontos críticos sobre a qualidade das ações educacionais voltadas às populações indígenas, deve-se ressaltar a intensificação dos esforços de cobertura escolar. O número de escolas indígenas cresceu 74% entre 1999 e 2006 e apenas poucos estados (Espírito Santo, Paraíba e Mato Grosso do Sul) registraram diminuição neste período. De outra parte, o crescimento na oferta de unidades escolares nos estados do Acre, Amazonas, Minas Gerais, Pernambuco, Roraima e São Paulo foi superior à média nacional.

Na área da saúde, o indicador mais utilizado é o da mortalidade infantil, que declinou de 96,8 por 1 mil nascidos vivos em 1998 para 55,7 por 1 mil, em 2002. Contudo, é importante notar que o coeficiente de mortalidade infantil para os povos indígenas se apresenta extremamente elevado quando comparado com o de crianças não indígenas: na população em geral, a taxa de mortalidade infantil era de 27,8 por 1 mil nascidos vivos, em 2002. Faz-se necessário apontar que as situações são bastante diversas entre as sociedades indígenas, como se depreende do gráfico 1, que apresenta as taxas de mortalidade infantil dos 34 Distritos Sanitários Especiais de Saúde Indígena (Dsei), em 2002. O maior coeficiente registrou-se no Dsei Médio Purus, onde chegou a 185,2 óbitos por 1 mil nascidos vivos, e o menor, no Dsei Ceará, com 17,8 por 1 mil. A tendência de queda da mortalidade infantil na população indígena não é uniforme para todos os Dseis, pois alguns apresentam tendência ascendente, como é o caso dos Dseis Amapá, Norte do Pará, Alto Solimões, Vale do Javari, Caiapó/MT, Leste de Roraima, Manaus, Médio Purus e Ianomâmi.

GRÁFICO 1  
Brasil – Mortalidade infantil reportada por Dsei (2002)



Fonte: Funasa/MS.

No que diz respeito à regularização das Terras Indígenas (TI), a Constituição Federal de 1988 garante o direito originário, imprescritível e permanente dos índios sobre as terras tradicionalmente ocupadas por comunidades indígenas, cabendo ao Estado identificar e demarcar essas áreas.<sup>24</sup> Atualmente, a Fundação Nacional do Índio (Funai) reconhece cerca de 611 TI no território brasileiro, das quais 488 estão minimamente delimitadas (em processo de demarcação, já demarcadas ou efetivamente registradas), perfazendo cerca de 12,4% do território brasileiro. As 123 restantes ainda estão em estudo, mas ainda restam por ser pesquisadas numerosas referências a terras presumivelmente ocupadas por índios. No entanto, o processo de regularização dos territórios vem ocorrendo em ritmo lento, especialmente por causa da contestação dos critérios empregados na demarcação de limites realizada pela Funai.<sup>25</sup> Além disso, existe um grande número de ações relacionadas à demarcação de terras tramitando na Justiça, e os processos muitas vezes terminam com a decretação da reintegração de posse aos invasores e com a ordem de despejo aos índios. É preciso considerar, ainda, que a demarcação das TIs impõe a organização de ações para garantir o respeito aos seus limites e evitar as situações de exploração econômica indevida, além da estruturação de um projeto de desenvolvimento socioeconômico adequado às especificidades das TIs e aos interesses das comunidades indígenas.

#### 4.3 Novos desafios para a política indigenista brasileira

Além das questões ligadas à proteção social e à garantia do direito à territorialidade tradicional, atualmente estão sendo cada vez mais politizadas as demandas dos povos indígenas pela revisão da legislação – sobretudo o Estatuto dos Povos Indígenas e a legislação sobre exploração mineral e recursos hídricos – além de reivindicações por autonomia, que não podem ser percebidas como alheias ao debate a respeito da democracia e da cidadania. Ademais, o avanço de empreendimentos econômicos nas proximidades das terras indígenas e os impactos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado no início de 2007, também vêm adquirindo relevância entre as questões que mobilizam politicamente as comunidades. Esse quadro variado de temas aponta para mudanças substantivas nas preocupações das lideranças indígenas, bem como para a necessidade de institucionalização da representação política das sociedades indígenas e de estabelecimento de mecanismos institucionais que possibilitem sua participação nas decisões que lhes dizem respeito.

Um avanço significativo neste sentido foi a instalação, em 2006, da Comissão Nacional de Política Indigenista (que conta com 13 representantes do governo, 12 indígenas e duas ONGs indigenistas). A comissão é provisória e tem como objeto principal preparar a instalação do Conselho Nacional de Políticas Indigenistas. A iniciativa foi uma resposta à demanda pela organização e articulação dos diversos órgãos federais que trabalham com os povos indígenas e constitui um marco importante para o exercício da participação política das comunidades indígenas.

---

24. Embora os índios detenham a posse e o usufruto exclusivo das riquezas existentes em suas terras, elas constituem patrimônio da União e são juridicamente reconhecidas como bens públicos de uso especial.

25. Em 1996, o Decreto nº 1.775 introduziu o princípio do contraditório no processo de reconhecimento de terras indígenas, o que possibilita a contestação dos estudos demarcatórios da Funai ainda na fase administrativa. Para maiores detalhes sobre o tema da regularização de terras indígenas, ver a edição nº 11 deste periódico.

A nova presidência da Funai, empossada no início de 2007, comprometeu-se com a concretização de alguns princípios básicos na condução da política indigenista, dentre eles a idéia do protagonismo das sociedades indígenas e a necessidade de maior coordenação das políticas de saúde e educação. A julgar pelas primeiras propostas de redesenho do Plano Plurianual (PPA 2008-2011) de governo e de reforma da Funai, bem como pelo encaminhamento do plano de cargos e salários do órgão, a ampliação das responsabilidades do governo na gestão das políticas de proteção social (saúde, educação, segurança alimentar, meio ambiente etc.) será um dos pontos políticos de maior relevância nos próximos anos. Na realidade, a proposta data de anos anteriores, quando grupos de trabalho interministeriais apontaram a necessidade de melhor articulação dos programas e das ações de governo voltadas para as populações indígenas, estabelecendo-se um comitê gestor para tal finalidade. Na ocasião, também se sugeriu que a articulação entre as políticas deveria se estender ao território, garantindo momentos de articulação global das diversas políticas nas comunidades e com participação indígena. Ambas as propostas – não implementadas na ocasião – são desafios importantes, pois grande parte dos recursos financeiros para proteção social são geridos por outros ministérios.

Outro ponto a ser enfatizado é o da relação da dinâmica demográfica com as políticas públicas. Essas políticas – ainda que insuficientes – e as contínuas estratégias de luta dos grupos indígenas permitiram certa recomposição demográfica: entre algumas sociedades, o crescimento está entre 3% e 5% ao ano. Tal fenômeno amplia os desafios, pois implica um número cada vez maior de crianças sujeitas a condições de riscos de saúde (a começar pela necessidade de cuidados à gravidez e ao parto), gera necessidades de educação adequada à diversidade cultural (o número de crianças em idade escolar é crescente) e pressiona o sistema econômico (a segurança alimentar é um dos principais problemas das sociedades indígenas).

Outra questão relevante refere-se ao fenômeno da auto-identificação e do movimento pelo reconhecimento de identidades étnicas. O reconhecimento das populações indígenas não aldeadas como objeto de política pública indigenista obrigará não apenas à reorganização da provisão de serviços e assistência, ou seja, à formulação de mecanismos de acesso aos direitos por parte das populações indígenas urbanas, mas também a uma nova postura do próprio órgão indigenista. Embora o fenômeno tenha sido reconhecido na Conferência Indígena em abril do ano passado, ainda não se verificaram desdobramentos efetivos, pois isto envolve todo um processo de delimitação de critérios e construção de novos instrumentos institucionais. Apesar dessas dificuldades, o novo presidente da Funai pretende tratar essas identidades com instrumentos de políticas públicas de inclusão e reconhecimento de direitos.

Pode-se dizer, enfim, que começam a se consolidar novas posturas do Estado brasileiro em relação às populações indígenas. No entanto, deve-se apontar as fortes contradições ainda presentes nas políticas federais, especialmente explícitas na baixa alocação de recursos para a área e nas dificuldades enfrentadas na garantia do direito ao território. Dessas questões sobressai, de um lado, a necessidade do poder público intervir de forma coerente e articulada, de maneira que garanta direitos básicos, em especial os direitos econômicos, sociais e territoriais, para uma parcela específica da população brasileira. De outro lado, fica evidente a importância de se deixar às sociedades indígenas o exercício da participação política e da criatividade cultural.

Esse equilíbrio difícil na atuação e nas funções do Estado justifica a emergência do tema da participação das comunidades indígenas no processo decisório. Isto não implica uma desresponsabilização do aparato público, mas sim a possibilidade de que as sociedades indígenas orientem a alocação de recursos e possam pressionar pelo seu aumento, quando eles são insuficientes para a realização plena de seus direitos.

## 5 Considerações finais

O quadro geral de violações de direitos humanos no Brasil é internacionalmente reconhecido como preocupante. No entanto, a política de direitos humanos não tem se configurado como prioridade no governo Lula. De fato, a gestão da SEDH no período 2003-2005 dedicou-se à proposição de planos nacionais intersetoriais que, se apontaram caminhos inovadores para avançar na implementação de programas e ações na área, não contaram com recursos suficientes para garantir sua operacionalização.<sup>26</sup> Paralelamente, essa plataforma sobrepôs-se ao processo de monitoramento e avaliação do Programa Nacional de Direitos Humanos II (PNDH II), o que motivou inúmeras críticas sobre os rumos e as prioridades que a SEDH estabelecia para a política de direitos humanos no país e o suposto abandono das propostas do PNDH II. Nesse contexto de falta de sintonia entre os gestores federais e os ativistas da área e, ainda, das restrições de recursos (orçamentários, humanos e materiais), reforçou-se o discurso do papel articulador da SEDH, ficando em segundo plano a pressão para incrementar a dotação orçamentária da pasta. Tal cenário configurou um lento processo de desgaste das relações entre Estado e sociedade nessa área.

Em 2006, sob novo comando, a SEDH reelaborou sua agenda pautando-se em um diálogo mais aberto com os representantes das organizações da sociedade civil, o que favoreceu o debate a respeito da política de direitos humanos. O papel de articulação e interlocução da SEDH junto à esfera intergovernamental não conseguiu, contudo, se estender para todos os ministérios envolvidos com a política do setor. Nesse sentido, alguns desafios parecem se desenhar para a secretaria. Um deles diz respeito aos programas de execução direta da pasta, os quais permanecem sem orçamento adequado para garantir sua efetividade. Ainda que o novo dirigente tenha feito esforços para aprimorar a gestão do órgão, permanece problemática a execução direta sem condições concretas para garantir êxito. Assim, outro desafio importante apresenta-se para a secretaria na forma do dilema entre a opção pelo papel de executora de programas e ações com grandes limites de pessoal e recursos ou a opção por assumir uma função de mediadora, articuladora e mobilizadora, enfatizando seu papel político, no sentido de debater as questões da agenda do governo, relacionando-as com o campo dos direitos humanos, e de garantir uma interlocução permanente com todas as áreas ministeriais envolvidas na implementação dessa política.

---

26. Os planos nacionais lançados no período foram os seguintes: Erradicação do Trabalho Escravo (2003); Educação em Direitos Humanos – versão preliminar (2003); Brasil sem Homofobia (2004); Registro Civil de Nascimento (2004); Presidente Amigo da Criança e do Adolescente (2004); Enfrentamento da Violência contra a Pessoa Idosa (2005); e Ações Integradas para Prevenção e Controle da Tortura no Brasil (2005).

# IGUALDADE RACIAL

## 1 Apresentação

O enfrentamento às iniquidades raciais tem obtido, do governo federal, uma maior atenção desde a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), em 2003. Tais iniquidades vêm sendo combatidas pela implementação de políticas de valorização da identidade negra e por iniciativas que visam promover a igualdade e a equidade no acesso aos serviços públicos (saúde, educação, previdência social, assistência social) e ao mercado de trabalho. Contudo, os desafios ainda são extremamente significativos, exigindo do governo e da sociedade brasileira empenho e determinação no combate à desigualdade racial e às suas causas. Nesse sentido, nesta edição de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, além do registro de eventos importantes ocorridos em 2006 e do tradicional exercício de acompanhamento dos programas e dos projetos em curso, serão relatadas algumas experiências inovadoras de combate à discriminação indireta e ao racismo institucional, que parecem trazer novas e promissoras opções para o desenvolvimento de políticas nessa área.

## 2 Fatos relevantes

### 2.1 Conferências internacionais

Em 2006, o Brasil foi sede de duas conferências internacionais que contribuíram não apenas para a ampliação do debate de temas relevantes para as políticas públicas nacionais como reafirmaram o compromisso do governo brasileiro com a promoção da equidade racial: a II Conferência de Intelectuais Africanos e da Diáspora e a Conferência Regional das Américas sobre Avanços e Desafios no Plano de Ação contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Intolerâncias Correlatas.

A II Conferência de Intelectuais Africanos e da Diáspora (Ciad), que ocorreu no período de 12 a 14 de julho de 2006, na cidade de Salvador, Bahia, teve como objetivo aprofundar a relação do Brasil com o continente africano, assim como debater estudos e experiências no que tange aos temas das relações de gênero, educação, identidade cultural, saúde, democracia, paz, desenvolvimento, idiomas, colonialismo, religiosidade, cooperação internacional, ações afirmativas e políticas de combate ao racismo, à xenofobia e a outras formas correlatas de discriminação.

A Declaração de Salvador, documento promulgado ao final do encontro, conclama a necessidade de investimentos no campo da pesquisa, do ensino e do diálogo para dinamizar o progresso do continente africano e das populações de afrodescendentes em outras regiões do mundo, que enfrentam diversos obstáculos para a efetivação de sua cidadania. Também fica indicado na declaração que o governo brasileiro, em conjunto com a União Africana,<sup>1</sup> deverá avaliar a criação de um Centro Internacional da África e

---

1. A União Africana é uma organização dos estados nacionais africanos, fundada em 2002 em substituição à Organização da União Africana de 1963, que tem como objetivo a promoção da democracia, dos direitos humanos e do desenvolvimento econômico e social do continente africano. Atualmente, a União Africana é composta por 53 países, ficando de fora apenas Marrocos, que assim decidiu em virtude da participação de Saara Ocidental, ainda que este seja considerado pelas Nações Unidas como um país não independente e parte do território marroquino.

da Diáspora, que funcionaria como um centro de referência para ampliar a cooperação entre instituições acadêmicas, intelectuais e artísticas africanas e da diáspora.

A participação do Brasil na Conferência de Durban, em 2001, comprometeu os diversos níveis do governo com a promoção da igualdade racial. A mobilização então realizada, envolvendo estados, municípios, agências internacionais e sociedade civil organizada, produziu experiências de políticas, programas e projetos implementados em diferentes áreas e territórios do país. Esse contexto também tem motivado os mais diversos atores a organizarem fóruns constantes de debates, seja na forma de eventos simples, encontros locais, regionais, nacionais e mesmo internacionais. Dando continuidade a tal movimento, foi realizada entre 26 e 28 de julho de 2006, em Brasília, a Conferência Regional das Américas sobre Avanços e Desafios no Plano de Ação contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Intolerâncias Correlatas. Presidida pelo governo brasileiro, sob a responsabilidade da Seppir, em parceria com o governo do Chile, o objetivo do encontro foi debater as políticas de combate ao racismo, tendo como pano de fundo as proposições do Plano de Ação da Conferência de Durban.

As indicações da Declaração de Salvador e da Conferência Regional das Américas Contra o Racismo reforçam algumas diretrizes da intervenção do governo brasileiro no combate à discriminação racial e ao racismo. A realização de pesquisas sobre as iniquidades raciais, a institucionalização de grupos de discussão e trabalho sobre as especificidades da população negra e a necessidade de se implementar políticas públicas racialmente equitativas que garantam a participação social no campo dos direitos humanos, acesso à justiça, educação, assistência social e saúde estão entre as iniciativas propostas pelos eventos e que, em maior ou menor grau, têm merecido atenção e esforços por parte do governo brasileiro.

## 2.2 A proposta de Política Nacional de Saúde da População Negra

Os compromissos assumidos pelo governo federal em âmbito internacional pela promoção da igualdade e da equidade racial tiveram seus reflexos no campo da saúde. Nos últimos anos, esse tem sido um tema crescentemente trabalhado no âmbito do Ministério da Saúde. No entanto, representou um marco neste processo o fato de que, em outubro de 2006, durante o II Seminário Nacional de Saúde da População Negra, o então ministro da Saúde, Agenor Álvares, reconheceu a ineficácia do Sistema Único de Saúde (SUS) em prestar atendimento adequado a uma parcela significativa da população por motivação racial. Em resposta a essa problemática, o Ministério da Saúde (MS), sob a liderança da Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa (Sgep), elaborou a Política Nacional de Saúde da População Negra, aprovada, em novembro de 2006, pelo Conselho Nacional de Saúde.

A política define os objetivos, as diretrizes, as estratégias e as responsabilidades de gestão voltadas para a melhoria das condições de saúde desse grupo populacional e considera esses objetivos como integrantes da dinâmica do Sistema Único de Saúde (SUS), reafirmando os princípios de equidade, integralidade da atenção e controle social. Seu objetivo principal é promover a saúde integral da população negra, priorizando a redução das desigualdades étnico-raciais e o combate ao racismo e à discriminação nas instituições e nos serviços do SUS.

A política é transversal, abrangendo diversas secretarias do Ministério da Saúde, sendo sua formulação, gestão e operacionalização partilhada entre as três esferas de governo. Fortalecendo a gestão participativa, estabelece como estratégia de atuação a

produção de informações epidemiológicas sobre a população negra – tal como a inserção do quesito cor nos formulários do sistema SUS –, o fortalecimento do controle social, o desenvolvimento de estratégias de combate ao racismo institucional e à discriminação racial e a implementação de ações afirmativas para promover a equidade em saúde.

Além de enfatizar a necessidade de se combater o racismo no SUS e promover o controle social, a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra também se preocupa com as doenças e os agravos prevalentes na população negra. Estes podem ser agrupados em três categorias: *i*) doenças e agravos geneticamente determinados, tais como a anemia falciforme, deficiência de glicose 6-fosfato desidrogenase, foliculite; *ii*) doenças e agravos adquiridos em condições desfavoráveis, como a desnutrição, anemia ferropriva, doenças do trabalho, DST/HIV/Aids, mortes violentas, mortalidade infantil elevada, abortos sépticos, sofrimento psíquico, estresse, depressão, tuberculose, transtornos mentais (derivados do uso abusivo de álcool e outras drogas); e *iii*) doenças e agravos de evolução agravada ou tratamento dificultado, como a hipertensão arterial, diabetes melito, coronariopatias, insuficiência renal crônica, câncer, miomatose. De acordo com o texto da política, essas doenças devem receber uma abordagem específica no âmbito do SUS, reafirmando o princípio da equidade, que norteia – ao lado dos de universalidade e integralidade – toda a atuação pública na área. Isso não significa, porém, que toda a questão racial esteja atendida. Para além da equidade na saúde, há de se reconhecer a existência de desigualdades no acesso aos serviços de saúde, fruto de preconceitos e estereótipos que alimentam atitudes discriminatórias no interior do sistema.<sup>2</sup> Estas põem em xeque não só o princípio da equidade, mas também o da universalidade e da integralidade.

O próximo passo para a implementação da política é sua pactuação na Comissão Intergestores Tripartite (CIT), espaço institucional de pactuação que reúne os representantes dos gestores federal, estaduais e municipais da saúde. A pactuação da política permitirá avançar na equidade do SUS por meio de medidas efetivas a serem implantadas em todas as esferas de governo visando garantir o combate à discriminação e o acesso igualitário da população negra aos serviços de saúde.

### 3 Acompanhamento da política e dos programas

Durante o ano de 2006, o Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial (Fipir) realizou uma série de encontros regionais com a finalidade de discutir os principais desafios hoje colocados para garantir sua viabilidade política e sua sustentabilidade nos próximos anos. No mês de junho de 2006 foram realizados, em Brasília, dois importantes encontros dos organismos de promoção da igualdade racial: o de assinatura do Pacto Governamental pela Igualdade Racial e o VI Encontro Nacional do Fipir. Nesses encontros foram debatidos: *i*) o combate ao racismo, tendo como parâmetro os avanços do governo federal; *ii*) os projetos em conjunto com estados e municípios no âmbito da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial, no que tange à Lei nº 10.639/2003, que implementa a obrigatoriedade do ensino de história e cultura africana e afro-brasileira; *iii*) a implementação de política de ações afirmativas; *iv*) a articulação entre as temáticas de raça e gênero; e *v*) o acesso das

---

2. A respeito, ver *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* nº 12, no qual são apresentados dados que evidenciam tais desigualdades.

populações quilombolas ao direito de posse da terra e reconhecimento de sua diversidade cultural.

O Plano Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR), que deveria ter sido divulgado em 2005, logo após a realização da I Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial, segue sem definição. Até maio de 2007 o PNPIR não havia sido lançado, o que, sem dúvida, dificulta a consolidação da intervenção da Seppir na esfera federal e a articulação entre as ações desenvolvidas – muitas vezes sem qualquer relação com a Seppir – nos ministérios setoriais.

A despeito da inexistência do Plano, algumas ações importantes foram desenvolvidas em 2006. Nesse particular, destacam-se o Programa Brasil Quilombola, desenvolvido pela Seppir em parceria com outros órgãos da administração pública federal, e o Programa de Promoção da Igualdade de Oportunidade para Todos, do Ministério Público do Trabalho (MPT). As principais atividades e resultados obtidos no âmbito desses programas são apresentados a seguir.

### 3.1 Programa Brasil Quilombola<sup>3</sup>

O Brasil Quilombola é um programa interministerial cujo objetivo é promover o desenvolvimento sustentável das comunidades quilombolas, em consonância com as suas especificidades históricas e culturais. Procura garantir o pleno exercício dos direitos da população quilombola à titulação e à permanência na terra, à documentação básica, à alimentação, à saúde, aos serviços de infra-estrutura e à previdência social. A tabela a seguir demonstra o orçamento do Programa Brasil Quilombola por ministério e a sua execução nos anos de 2005 e 2006.

TABELA 1

#### Execução orçamentária do Programa Brasil Quilombola por ministério (2005-2006)

Ministério	2005*				2006			
	Dotação inicial (A)	Autorizado (lei + créditos) (B)	Liquidado (C)	Nível de execução (%) (C/B)	Dotação inicial (E)	Autorizado (lei + créditos) (F)	Liquidado (G)	Nível de execução (%) (G/F)
MS	305.467	305.467	112.518	36,8	–	–	–	–
MEC	2.370.180	2.370.180	2.124.813	89,6	5.172.000	5.172.000	2.942.410	56,9
MDA	21.738.519	20.238.273	3.159.304	15,6	33.464.295	33.754.295	9.602.091	28,4
Seppir	7.323.073	6.902.526	4.867.685	70,5	13.397.968	13.397.968	6.432.045	48,0
<b>Total</b>	<b>31.737.238</b>	<b>29.816.446</b>	<b>10.264.321</b>	<b>34,4</b>	<b>52.034.263</b>	<b>52.324.263</b>	<b>18.976.546</b>	<b>36,2</b>

Fonte: Siafi/STN.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.:\* Valores de 2005 corrigidos para 2006 pela média anual do IPCA.

Os dados apresentados na tabela anterior demonstram a baixa execução orçamentária do programa no ano de 2006, apenas 36,2%. Este baixo índice reflete também a queda dos volumes liquidados pelo MEC (56,9%) em comparação ao ano de 2005, quando esse índice foi de 89,6%, e também à redução dos volumes liquidados pela Seppir: 48% contra 70,5% no ano anterior. Como já discutido em edições anteriores deste periódico,<sup>4</sup> a baixa execução do programa deve-se não só ao contingenciamento de recursos destinados à Seppir – o que é indicativo da prioridade do tema no governo federal –, mas, principalmente, à fragilidade da Secretaria em

3. Todas as informações sobre os resultados do Programa Brasil Quilombola foram retiradas do Relatório do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (Sigplan), de 2006, salvo referências contrárias.

4. Ver *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* nº 12, 2006.

promover a coordenação e o fomento/indução de políticas direcionadas à promoção da igualdade racial junto a outros ministérios.

As ações do programa podem ser divididas em dois grupos: aquelas que estão sob a coordenação da Seppir e aquelas que são de responsabilidade de outros ministérios. No âmbito das atividades sob responsabilidade da Seppir, destaca-se o fomento ao desenvolvimento sustentável e o fortalecimento à representação institucional das comunidades quilombolas. Em 2006, foram apoiadas, com ações na área de desenvolvimento sustentável, 18 comunidades quilombolas.

Visando ainda atender ao primeiro daqueles objetivos, a Seppir articulou, no ano de 2006, junto ao Ministério da Integração Nacional (MIN), o Programa Organização Produtiva de Comunidades (Produzir), que visa capacitar as comunidades quilombolas no desenvolvimento de atividades produtivas potenciais. O programa foi implementado em fase experimental em dois estados, Bahia e Alagoas, atendendo somente cinco comunidades e mobilizando recursos do MIN no valor de R\$ 240 mil. Não estão disponíveis informações sobre a possibilidade de expansão do Produzir para outras Unidades da Federação ou o atendimento de mais comunidades nos estados da Bahia ou Alagoas, ficando aqui registrada a necessidade de que isso ocorra para se assegurar o impacto efetivo no desenvolvimento local nas comunidades quilombolas.

Também com o objetivo de fomentar a inclusão produtiva das comunidades quilombolas, a Seppir, em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), desenvolveu no ano de 2006 o Programa Gera Ação Quilombola. Foram relacionadas cinquenta comunidades a serem atendidas com ações que objetivam a geração de emprego e renda. No entanto, apenas 33 delas enviaram projetos e foram atendidas pelo programa. As demais 17 vagas serão preenchidas mediante novo processo seletivo a ser realizado no ano de 2007. Esse programa contou, no ano de 2006, com um orçamento R\$ 7 milhões.

No âmbito do fortalecimento à representatividade institucional das comunidades quilombolas, o programa capacitou 2.355 lideranças, um número significativo quando se pensa no potencial que possuem para atuar como representantes dessa população – levando suas demandas e defendendo seus interesses – junto às instâncias governamentais formuladoras de políticas públicas. Ademais, qualificam a participação das comunidades em conselhos e órgãos consultivos, o que favorece, também, o exercício do controle social sobre as políticas públicas orientadas para o desenvolvimento das comunidades.

A capacitação dos funcionários e dos gestores de políticas públicas é reconhecida pela Seppir como um dos mecanismos de promoção do acesso das comunidades quilombolas às políticas desenvolvidas pelo governo. Nesse sentido, a Secretaria tem buscado, juntamente com outros ministérios<sup>5</sup> e a Fundação Cultural Palmares, a realização de seminários de formação dos gestores. No ano de 2005, foram realizados três seminários regionais com gestores em Porto Alegre-RS, Fortaleza-CE e Goiânia-GO. Em 2006, foram realizados outros quatro seminários nas cidades de Belém-PA, Recife-PE, Belo Horizonte-MG e Aracaju-SE e um Encontro Nacional dos Agentes de Regulação de Territórios Quilombolas realizado em Brasília no primeiro semestre

---

5. Ministério da Educação e Cultura, Ministério da Saúde, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério das Cidades e o Ministério do Desenvolvimento Agrário.

de 2006. Os sete seminários regionais, conjuntamente, atenderam a um público de aproximadamente setecentos gestores públicos.

No que diz respeito ao grupo de atividades desenvolvidas sob a coordenação de outros ministérios destaca-se que, no ano de 2006, o Ministério da Saúde não apresentou orçamento específico para o programa, conforme apresentado na tabela 1. Essa iniciativa demonstra a falta de prioridade conferida, pelo MS, ao Programa Brasil Quilombola. De fato, a ação mais contundente do ministério no que se refere à população quilombola – qual seja, o acréscimo de 50% no repasse das verbas do Programa de Saúde da Família para os municípios que contam com remanescentes de quilombos – pouco foi utilizada, uma vez que a divulgação feita pelo MS foi insuficiente e as demandas que chegaram foram muito poucas. No ano de 2006, apenas 54 municípios foram beneficiados pela portaria do Ministério da Saúde que estabelece o acréscimo.

A regulamentação fundiária das comunidades remanescentes de quilombos é de competência do Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do Instituto de Colonização e Reforma Agrária (Incra), com o acompanhamento da Seppir e da Fundação Cultural Palmares. Em 2006 foram tituladas 18 comunidades, enquanto entre 2003 e 2005 esse número foi de apenas 13 comunidades. Importante destacar que a Seppir trabalha com a existência de um universo de comunidades quilombolas superior a 3 mil. Aliado a isso, apenas nos últimos quatro anos contabilizou-se 492 pedidos de titulação de terras ocupadas por quilombolas. As demandas são muitas, e a perspectiva é de que sejam crescentes nos próximos anos, uma vez que a Fundação Cultural Palmares emitiu, até o final de 2006, um total de 806 certidões de reconhecimento oficial de existência de comunidades, o que demonstra dificuldades em atender à demanda nesse sentido. Mesmo com o avanço do número de demarcações em 2006, o MDA teve execução orçamentária de apenas 28,4%, como demonstra a tabela 1, o que indica uma possibilidade significativa de expansão do número de demarcações, especialmente se considerar a previsão de 38 comunidades tituladas contidas na avaliação do Plano Plurianual (PPA) – 2006.

BOX 1

O processo de regulamentação de titulação das terras ancestrais inicia-se com a solicitação junto à Fundação Cultural Palmares de uma certidão de auto-reconhecimento, o documento que promove o reconhecimento oficial da existência da comunidade. A comunidade deve, ainda, encaminhar à Superintendência Regional do Incra em seu estado uma solicitação de abertura de procedimentos administrativos visando à regularização fundiária. Esses procedimentos têm início com um estudo da área, destinado a compor um relatório técnico que identifica e delimita o território da comunidade. Uma vez aprovado este relatório, o Incra publica uma portaria de reconhecimento que declara os limites do território quilombola. A fase final do procedimento corresponde à regularização fundiária, com a desintração de ocupantes não quilombolas mediante a desapropriação e/ou pagamento das benfeitorias e a demarcação do território. Ao final do processo, é concedido o título de propriedade à comunidade que é coletivo e em nome da associação dos moradores da área. Em comparação com os anos anteriores, o número de titulações foi superior, apesar de ainda muito insuficiente diante das demandas que se apresentam.

No que se refere à educação, o Programa Brasil Quilombola executa atividades nas três ações previstas pelo Ministério da Educação – com recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) – que compreendem a distribuição de material didático, apoio à capacitação de professores e ampliação e melhoria da rede física das escolas. Nessas três frentes de atuação, a Seppir vem articulando junto ao ministério e a outros parceiros melhorias na educação das comunidades tradicionais. O FNDE

financiou, em 2006, atividades que capacitaram quase 4 mil professores, distribuíram cerca de 9.500 livros didáticos e construíram setenta salas de aula que atenderam mais de 6 mil alunos em comunidade quilombolas em todo o território nacional.

No apoio à distribuição de material didático, foram distribuídos 35.468 livros para as escolas que atendem comunidades quilombolas. No apoio à formação e à capacitação dos professores, foram atendidos um total de 100.571 professores. No que se refere à ampliação e à melhoria da rede física de escolas em comunidades quilombolas, foram atendidos apenas 21 municípios com a construção de 82 novas salas de aula e a modernização de 18 escolas.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) iniciou, em 2004, a identificação das famílias pertencentes a comunidades quilombolas no Cadastro Único dos programas de combate à fome e transferência de renda. O recorte possibilitou um maior conhecimento da proporção do atendimento desses programas a essa população. As informações geradas ainda são parciais e muitas famílias quilombolas cadastradas ainda não estão identificadas como tal. Outra ressalva que se faz necessária é que tais famílias estão sujeitas aos mesmos critérios de elegibilidade válidos para as demais famílias brasileiras. De acordo com o MDS, um total de 6.391 famílias quilombolas haviam sido incluídas no cadastro, até o final de 2006, e, dessas, 4.150 receberam os benefícios do Programa Bolsa Família. Nos Programas de Combate à Pobreza, a Seppir e o MDS ampliaram o total de famílias de comunidades tradicionais atendidas pela distribuição de alimentos. No ano de 2005 foram 22.795 famílias quilombolas atendidas e, em 2006, esse número passou para 24.462 famílias.

### 3.2 Programa de Promoção da Igualdade de Oportunidade para Todos

Após a realização de duas audiências públicas para debater a discriminação racial no mercado de trabalho, para as quais a Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM) da Câmara dos Deputados convidou o Ministério Público do Trabalho (MPT) e as empresas do setor bancário acionadas pelo MPT na Justiça, o tema adquiriu maior notoriedade, o que possibilitou a reabertura das negociações no sentido de elaboração de uma proposta de combate à discriminação e a promoção da igualdade no setor. Com a mediação da CDHM foram agregadas às demandas iniciais a inclusão dos portadores de deficiência, tendo as empresas concordado em ampliar os programas de inclusão que já possuíam para compreender as demandas indicadas pelo Ministério Público do Trabalho e pela CDHM.<sup>6</sup>

A partir das demandas das Procuradorias Regionais do Trabalho, o projeto-piloto implementado no Distrito Federal foi estendido a 13 estados<sup>7</sup> que estão em fase inicial de implantação do Programa de Promoção Igualdade de Oportunidade para Todos, solicitando dados e aguardando o desenrolar das negociações na CDHM para tomarem as decisões cabíveis. Uma vez que se avançou bastante nessa discussão no setor bancário, o Ministério Público do Trabalho analisa, agora, a extensão do programa para outros setores da economia brasileira.

---

6. Para maiores informações sobre o Programa de Promoção da Igualdade de Oportunidade para Todos, ver a discussão já apresentada em *Políticas sociais: acompanhamento e análise* nºs 11, 12 e 13.

7. Os Estados onde o Programa de Promoção da Igualdade de Oportunidade para Todos está sendo implantado são: Bahia, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Pará, Rio Grande do Norte, Piauí, Maranhão, Mato Grosso, Espírito Santo e Tocantins.

## 4 Tema em destaque

### Racismo institucional

A discriminação racial é um dos mais perversos fenômenos sociais operantes na sociedade brasileira, responsável por parte significativa das desigualdades que lhe caracterizam, assim como por parte expressiva do processo de naturalização da pobreza e das distâncias sociais. Contudo, em que pese sua relevância como processo central na dinâmica da produção e da reprodução da pobreza e da desigualdade, a discriminação racial tem se revelado um tema difícil de ser incluído na agenda de políticas públicas. De fato, a própria complexidade do fenômeno tem dificultado seu enfrentamento. Nos últimos anos, entretanto, a busca de caminhos que permitam avançar na intervenção diante desse problema tem aberto fronteiras promissoras, como é o caso do programa implementado pelo MPT e tratado anteriormente neste capítulo. Outra iniciativa importante vem sendo desenvolvida pelo Ministério da Saúde e por algumas prefeituras do país, no âmbito do Programa de Combate ao Racismo Institucional (PCRI). Este programa resgata o conceito do racismo institucional, buscando dar visibilidade a processos de discriminação indireta que ocorrem no seio das organizações.

A bibliografia sobre o tema aponta que as desigualdades raciais também podem ser resultantes de mecanismos discriminatórios que operam, até certo ponto, à revelia dos indivíduos. A essa modalidade de racismo convencionou-se chamar de racismo institucional ou, ainda, de racismo estrutural ou sistêmico. A grande inovação que esse conceito traz se refere à separação das manifestações individuais e conscientes que marcam o racismo e a discriminação racial – tal qual conhecido e combatido por lei. O racismo institucional atua no nível das instituições sociais, dizendo respeito às formas como estas funcionam, seguindo as forças sociais reconhecidas como legítimas pela sociedade e, assim, contribuindo para a naturalização e reprodução da hierarquia racial.<sup>8</sup> Não se expressa por atos manifestos, explícitos ou declarados de discriminação, orientados por motivos raciais, mas, ao contrário, atua de forma difusa no funcionamento cotidiano de instituições e organizações, que operam de forma diferenciada na distribuição de serviços, benefícios e oportunidades aos diferentes grupos raciais.

Este tipo de discriminação tem efeitos extremamente relevantes. Ele extrapola as relações interpessoais e instaura-se no cotidiano organizacional, inclusive na implementação efetiva de políticas públicas, gerando de forma ampla, mesmo que difusa, desigualdades e iniquidades. Nesse sentido, a utilização do conceito de racismo institucional permite não apenas uma compreensão mais ampla sobre a produção e a reprodução das desigualdades raciais brasileiras, como também aumenta as possibilidades de resgatar, nas políticas públicas e nas políticas organizacionais, novas frentes de combate ao preconceito e à discriminação e de promoção da igualdade racial, desalojando-se o debate do plano exclusivo das relações interpessoais e recolocando-o nos termos de sua dimensão política e social.

Como o enfoque nessa abordagem refere-se a uma prática organizacional, o racismo institucional pode ser definido como o fracasso coletivo das organizações e das instituições em promover um serviço profissional e adequado às pessoas por causa da sua

---

8. GUIMARÃES, A. A. S. *Racismo e anti-racismo no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2005.

cor, cultura, origem racial ou étnica. Ele manifesta-se em normas, práticas e comportamentos discriminatórios adotados no cotidiano de trabalho das instituições, os quais são resultantes, em larga medida, do preconceito ou dos estereótipos racistas.<sup>9</sup>

O emprego do conceito de discriminação indireto ou racismo institucional para a promoção de políticas de equidade racial já é utilizado desde o final dos anos 1960 em diversos países. Nos Estados Unidos, por exemplo, ele surge no contexto da luta pelos direitos civis e com a implementação de políticas de ações afirmativas. Na Inglaterra, o conceito passa a ser incluído como instrumento para a proposição de políticas públicas, na década de 1980, como resultado do empoderamento da população negra e da ineficiência do Poder Judiciário em responder de forma adequada às demandas dessa população. No entanto, no Brasil, apenas a partir de meados dos anos 1990 o movimento social, os organismos internacionais e o governo apropriam-se desse conceito para a formulação de programas e políticas de promoção da equidade racial. No âmbito da saúde, essa movimentação tem início.

De fato, as formulações sobre a saúde da população negra começam, no país, durante a década de 1980, com os primeiros estudos e reivindicações do movimento social negro sobre a necessidade de se combater enfermidades de maior incidência nessa população. Com a realização da primeira Marcha Zumbi dos Palmares, em 1995, e da III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância, em Durban, na África do Sul, no ano de 2001, o movimento social negro e os organismos internacionais reivindicaram, junto ao governo brasileiro, a efetivação dos compromissos pelo fim das iniquidades, inclusive no campo da saúde.

Paralelamente a esse processo, desde o início dos anos 2000, estudos vêm apontando com mais clareza o perfil das desigualdades raciais no acesso a serviços e a procedimentos em saúde, além dos diferenciais de mortalidade e morbidade em algumas situações, como mortalidade materna e infantil. Os dados do suplemento da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (Pnad) 2003, por exemplo, indicam que apesar da universalidade do atendimento do SUS – 98% das pessoas que procuram o sistema são atendidas –, a integralidade do atendimento à população negra não se efetiva. A pesquisa indica que a população negra, apesar de corresponder a 76% dos atendimentos efetuados pelo sistema, possui acesso restringido à realização de exames e procedimentos médicos de maior complexidade em comparação à população branca, mesmo quando se realiza o controle da variável renda *per capita*.<sup>10</sup> A partir desses estudos, o movimento social negro e os estudiosos da temática passam a pensar nos determinantes sociais dessas desigualdades, inclusive o racismo e a discriminação, o que resultou na realização, em 2004, do I Seminário Nacional de Saúde da População Negra. Nesse evento, os princípios do SUS são reivindicados para que a promoção da inclusão social e a luta pela eliminação de todo e qualquer tipo de discriminação sejam entendidos como desafios permanentes do sistema. Dessa forma, a pauta referente à saúde da população negra estende-se para além da necessidade de se combater enfermidades de maior incidência nessa

---

9. WERNECK, J. Iniquidades raciais em saúde e políticas de enfrentamento: as experiências do Canadá, Estados Unidos, África do Sul e Reino Unido. *In: Saúde da população negra no Brasil: contribuições para a promoção da equidade*. Brasília: Funasa/Ministério da Saúde, 2005.

10. Sobre os dados da desigualdade racial em saúde, ver *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* nº 12, capítulo "Igualdade racial".

população, incluindo também o tema da discriminação e do preconceito no âmbito daquela política pública.

No II Seminário de Saúde da População Negra, em 2006, a ênfase do Ministério da Saúde foi a discussão do texto da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra. O movimento social negro norteou sua atuação no seminário no sentido de reforçar a diretriz de que, para pensar a saúde da população negra, é necessário combater o racismo. Nesse sentido, o compromisso reafirmado no seminário foi o de que a defesa dos princípios do SUS é uma das estratégias para garantir a equidade racial.

É nesse contexto, e como reflexo da crescente demanda por parte do movimento social negro, que o conceito de racismo institucional emerge como organizador de uma nova pauta de ações que possibilita a mobilização dos gestores, dos profissionais da área e usuários em busca da redução daquelas desigualdades. O Programa de Combate ao Racismo Institucional (PCRI) vem sendo um dos mais importantes esforços nessa área, atualmente em implementação no país. Desenvolvendo-se junto a organizações públicas, esse programa objetiva dar um novo impulso na produção da equidade de oportunidade e de tratamento entre os diversos grupos raciais que compõem a população brasileira. Serão apresentados, a seguir, o histórico do programa, suas características e seus processos de implementação, assim como as perspectivas que se abrem para o esforço de combate ao racismo e de promoção da igualdade racial no seio das políticas públicas.

#### 4.1 Histórico do programa

O Programa de Combate ao Racismo Institucional (PCRI) foi implementado em 2005 por meio de uma parceria que conta com a participação da Seppir, do Ministério Público Federal (MPF), do Ministério da Saúde (MS), da Organização Pan-Americana de Saúde (Opas), do Departamento Britânico para o Desenvolvimento Internacional e Redução da Pobreza (DFID) e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud).<sup>11</sup> Na esfera municipal, o programa conta, ainda, com a participação das prefeituras das cidades de Recife e Salvador e com o Ministério Público do estado de Pernambuco (MPPE).<sup>12</sup>

O PCRI nasce no processo de organização e realização da III Conferência de Combate Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e todas as Formas Correlatas de Discriminação. A mobilização então realizada ampliou o debate público sobre a questão racial e sobre como o setor público poderia desenvolver atividades efetivas de combate ao racismo e à discriminação racial, ao mesmo tempo em que propiciou mais amplo contato e conhecimento com experiências exitosas em desenvolvimento em outros países. Nesse contexto, surgem já em 2001 as primeiras discussões a respeito da implementação do PCRI no Brasil. Ainda no primeiro

---

11. O DFID é a agência financiadora do PCRI, e o Pnud é a agência responsável pela administração dos recursos alocados para o programa.

12. A gestão do PCRI dá-se a partir de um Comitê Supervisor Nacional, com caráter deliberativo, que é composto pelo Ministério da Saúde, Ministério Público Federal (MPF), Seppir, Pnud e Opas, além da Agência Brasileira de Cooperação/Ministério das Relações Exteriores (ABC/MRE). Foram criados, também, os Comitês Consultivos para cada um dos componentes. Esses comitês são formados por assessores do DFID, por representantes do governo – federal, estadual ou municipal –, por representantes do movimento social organizado e por estudiosos da temática racial. O papel da consultoria do DFID no Componente Saúde do PCRI é o de execução e articulação do programa, bem como o de transferir conhecimento técnico sobre o tema para o MS. Já no Componente Municipal, o papel central do suporte do DFID é a articulação entre o Ministério Público e as prefeituras.

semestre de 2002, começa a ser elaborado o memorando do PCRI, que passa a abarcar, em 2003, o projeto “Saúde da População Negra: uma questão de equidade”.

Entre 2003 e 2005, foram realizadas diversas atividades pré-implantação do PCRI. Em 2004, o PCRI articulou as entidades do movimento social negro para a participação no I Seminário Nacional de Saúde da População Negra e realizou oficinas preparatórias para a implementação do programa com gestores da prefeitura da cidade de Recife.<sup>13</sup>

#### 4.2 Objetivos e estratégias

O programa tem dois grandes objetivos: fortalecer a capacidade do setor público na identificação e na prevenção do racismo institucional, a partir da formulação de políticas, capacitação institucional e revisão de normas e procedimentos, e fomentar a participação das organizações da sociedade civil organizada no diálogo sobre políticas públicas. O programa é formado por dois componentes: um que focaliza as ações em saúde, no âmbito federal, e outro que focaliza a ação municipal nas mais diferentes áreas. Na saúde, o PCRI é desenvolvido no Ministério da Saúde, enquanto no componente municipal o programa busca executar ações de combate ao racismo institucional em diversas secretarias das prefeituras.

No que diz respeito ao objetivo de fortalecer a capacitação do setor público na identificação e na prevenção do racismo institucional, o propósito do primeiro componente é contribuir para a redução das iniquidades raciais em saúde, colaborando na formulação, na implementação, na avaliação e no monitoramento de políticas que promovam a igualdade racial no SUS. O componente municipal do PCRI tem suas atividades desenvolvidas nos municípios de Salvador-BA e Recife-PE, e visa à identificação e à prevenção do racismo institucional nas áreas de educação, trabalho, cultura e acesso à Justiça.

No que diz respeito ao fortalecimento das organizações do movimento social negro e sua participação ampliada junto ao processo decisório das políticas públicas, as ações desenvolveram-se em três níveis: *i*) estímulo à criação de comitês consultivos visando ao acompanhamento da execução do programa; *ii*) incorporação das entidades na divulgação de suas experiências de combate ao racismo; e *iii*) promoção de seu protagonismo visando fortalecer sua participação social no debate sobre as políticas públicas.

#### 4.3 Primeiros resultados

O PCRI realizou diversas atividades durante os anos de 2005 e 2006. Segue uma descrição dos principais resultados obtidos nos dois componentes do programa nesses últimos dois anos.

##### 4.3.1 PCRI-Saúde

O objetivo do componente saúde do PCRI é contribuir para a redução das iniquidades raciais em saúde, incidindo na formulação, na implementação, na avaliação e no monitoramento das políticas que promovam a equidade racial no Sistema Único de Saúde (SUS). Desse modo, tal componente insere-se em uma estratégia de defesa e fortalecimento do SUS, primeiro elemento de seu marco

---

13. Todas as referências sobre o PCRI são do relatório anual de atividades PCRI-Saúde, salvo indicações contrárias.

estratégico, visando a desenhar uma política de equidade no sistema, garantindo a participação da população negra nas instâncias de gestão. Nesse âmbito, o Comitê Técnico de Saúde da População Negra (CTSPN) teve importância fundamental por configurar-se como relevante espaço de atuação do movimento social junto ao Ministério da Saúde. O CTSPN foi instituído em 2004 com a finalidade de incorporar subsídios técnicos e políticos à formulação da Política Nacional e do Plano Nacional de Saúde da População Negra. O comitê é formado por representantes do Ministério da Saúde, estudiosos da temática racial e representantes de organizações do movimento social negro.

O programa teve como estratégia de funcionamento a atuação no apoio à formação de agentes de saúde, técnicos e gestores e à consolidação de uma rede de apoio à promoção da equidade racial em saúde. As principais atividades desenvolvidas no âmbito do PCRI-Saúde referem-se à realização de oficinas de capacitação para a identificação, abordagem e combate ao racismo institucional. Essas oficinas utilizaram metodologia de sensibilização desenvolvida pelo Instituto Amma Psique e Negritude, de São Paulo, em parceria com o PCRI, que apresenta o conceito de racismo institucional e seus aspectos psicossociais como centrais no processo de sensibilização. Nas oficinas, os participantes são levados a abordar os temas do imaginário social e as representações sobre o pertencimento racial por meio do questionamento sobre “o que é ser negro” e “o que é ser branco” na sociedade brasileira. Em um segundo momento, são convidados a refletir sobre “as vivências de discriminação”, buscando identificar o racismo na atitude de cada um e no cotidiano de trabalho. Finalmente, são convidados a elaborar um plano de trabalho, indicando o diagnóstico da situação-problema, as ações estratégicas e as atividades necessárias para a mudança de tal quadro.<sup>14</sup>

Para que se efetivasse o apoio à formação de agentes de saúde e a capacitação de gestores e das entidades da sociedade civil, o PCRI investiu na produção de material de capacitação. Essa produção teve como principal resultado a elaboração do Kit Combate ao Racismo Institucional na Saúde (Kit Cris), composto por cadernos de textos e dinâmicas básicos, CD-ROM, vídeos e textos de apoio dirigidos a trabalhadores em saúde, agentes e lideranças comunitárias, sociedade civil organizada e a população em geral.

Também foram produzidos dois vídeos sobre saúde da população negra intitulados *Quesito cor* e *Promovendo equidade na atenção à saúde* que tiveram como objetivo a instrumentalização dos funcionários em saúde, o apoio à formulação de políticas de promoção da equidade e o subsídio à sociedade civil no debate sobre o tema. Também foi publicado o livro intitulado *Saúde da população negra no Brasil: contribuições para a equidade*, lançado pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) no ano de 2005, como produto do convênio desta com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e de uma parceria com o PCRI-Saúde.<sup>15</sup>

Na mesma linha de capacitação e sensibilização, foram realizadas palestras e oficinas com as equipes técnicas e administrativas da Opas, do Ministério da Saúde, das

---

14. Relatório 2005 do Programa de Combate ao Racismo Institucional: Componente Municipal.

15. Boletim PCRI-Saúde, ano I, nº 1, setembro de 2005.

secretarias estaduais e municipais de saúde e dos serviços da rede SUS a respeito do impacto do racismo no processo saúde – doença – cuidado. No estado do Rio de Janeiro, o PCRI contribuiu para a realização de oficinas de sensibilização de profissionais de saúde e para a coleta de dados do quesito cor em cumprimento à Resolução Estadual nº 2.879, de 2005, que determina a inclusão e o preenchimento do campo denominado raça/cor no sistema de informação em saúde.

Quanto à Rede de Promoção de Equidade Racial em Saúde (Rede Eras), esta visa a promover a articulação entre movimentos sociais diversos, pesquisadores, profissionais e gestores para a proposição, monitoramento e avaliação de políticas, ações e projetos na área de saúde que objetivam a promoção da equidade racial. Sua constituição, entretanto, ainda está em processo.

Várias outras iniciativas receberam o apoio do PCRI-Saúde. No estado de São Paulo, por exemplo, o programa forneceu apoio técnico à realização do I e II Seminários Estaduais de Saúde da População Negra e auxiliou na formulação do Comitê Técnico de Saúde da População Negra, instituído em março de 2006, com o objetivo de acolher, analisar, avaliar e orientar a Secretaria Estadual de Saúde acerca das propostas e das demandas da sociedade civil e outros órgãos do governo. No Rio Grande de Sul, o PCRI firmou parceria com o Grupo Hospitalar Conceição (GHC) para a sensibilização dos gestores e dos profissionais em saúde para a identificação e combate ao racismo institucional e já envolveu em suas atividades cerca de setecentos profissionais, entre eles sessenta gestores.<sup>16</sup>

Com relação à capacitação para o exercício do controle social, o PCRI-Saúde também teve um papel importante. No Rio de Janeiro, com o apoio do PCRI, a organização de mulheres negras Criola e outras organizações e instituições realizaram o Dia de Mobilização Nacional Pró-Saúde da População Negra, em 27 de outubro, que mobilizou pessoas, organizações, entidades do movimento social, sindicatos e órgãos do governo em vinte Unidades da Federação. No Ceará, o Instituto de Negras e o Fórum Cearense de Mulheres receberam apoio para capacitar lideranças comunitárias e representantes de movimentos populares e de organizações não governamentais na temática do racismo institucional e suas repercussões na área de saúde.

O programa apoiou, ainda, a Rede Nacional de Religiões Afro-Brasileiras e Saúde na realização de seminário nacional e encontros regionais e municipais, além de ampliar as possibilidades de diálogo entre pesquisadores, líderes religiosos, trabalhadores e gestores em saúde para a promoção da equidade na saúde, a defesa da vida e a capacitação do SUS para que haja respeito e valorização das práticas e saberes tradicionais.

#### 4.3.2 PCRI-Municipal

O componente municipal do PCRI tem suas atividades desenvolvidas nos municípios de Salvador-BA e Recife-PE. As prefeituras dessas cidades são as agências implementadoras do PCRI-Municipal, juntamente com o Ministério Público do estado de Pernambuco (MPPE). A escolha dessas duas cidades deu-se a partir do interesse das próprias prefeituras em implementar o programa, pois o DFID desde o início entendia que, dada a natureza do programa e da temática a ser abordada,

---

16. Combate ao Racismo Institucional, material de divulgação.

a participação dos municípios só seria efetiva se ocorresse por adesão. A formalização do PCRI com as agências implementadoras percorreu quatro etapas: *i)* apresentação do programa à administração municipal e expressão dessa em aderir ao mesmo; *ii)* definição dos setores responsáveis pela sua execução; *iii)* assinatura de memorando de entendimento acerca da implementação do programa; e *iv)* elaboração, execução, monitoramento e avaliação de um plano de trabalho.

A principal linha de atividade do componente municipal do PCRI foi a capacitação dos recursos humanos e gestores públicos no que se refere à identificação, ao enfrentamento e à prevenção do racismo institucional. Essa capacitação baseia-se na metodologia de trabalho constituída em parceria com o Instituto Amma Psique e Negritude que foi implementada pelas três agências executoras.

No município de Recife, o PCRI teve início em novembro de 2004 com a assinatura do memorando de entendimento com o Pnud/DFID. No ano seguinte, foi criada a Diretoria de Igualdade Racial, da Secretaria de Direitos Humanos e Segurança Cidadã da prefeitura, que passa a coordenar o programa e a realizar atividades de sensibilização nas diversas secretarias e empresas públicas, priorizando as áreas de educação, saúde, trabalho, cultura, legislação e justiça. Pode-se destacar, entre as principais atividades no campo da educação, a criação do curso sobre História e Cultura Afro-Brasileira, que capacitou, entre os anos de 2005 e 2006, 250 professores da rede municipal de educação para a implementação da Lei Federal nº 10.639/2003. Também foi criado o Grupo de Estudos de Relações Raciais na Educação, que objetiva capacitar os profissionais em educação para abordar relações raciais nas salas de aula.

O MPPE assinou memorando de entendimento com o Pnud em 2006 para execução de atividades de combate ao racismo institucional. Foram realizados seminários, oficinas, congressos estaduais e regionais, o que resultou na incorporação da dimensão racial nas ações do ministério, entre elas uma nova abordagem na denúncia de crimes de racismo e a realização de audiências públicas em comunidades quilombolas do estado, o que incrementou o acesso da população negra à Justiça.

No município de Salvador, o PCRI foi implementado no ano de 2005 sob a coordenação da Secretaria Municipal da Reparação (Semur), que tem executado atividades no campo da educação, saúde, igualdade de gênero e justiça. Na área de gestão pública foram realizadas reuniões e oficinas para a sensibilização dos gestores e dos dirigentes municipais para identificação de práticas institucionalizadas de racismo. Na saúde foram capacitados setecentos profissionais para a identificação, combate e prevenção do racismo institucional e para a coleta do quesito cor nos formulários de informação da rede municipal de saúde.

#### 4.4 Desdobramentos do PCRI: a campanha de combate ao racismo institucional do Ministério da Saúde

Dando seqüência às suas iniciativas no campo da promoção da igualdade racial, incorporando as experiências do PCRI e respondendo à necessidade de ações específicas de combate ao racismo institucional no SUS, em 2006, o Ministério da Saúde deu início à Campanha de Combate ao Racismo Institucional. A campanha responde às demandas apresentadas pelo movimento social negro e pela Política Nacional de Saúde da População Negra, que define a necessidade de ações específicas

de combate ao racismo institucional. Como parte integrante dessa política, a campanha tem como objetivo principal sensibilizar gestores e profissionais da área de saúde para o tratamento do tema, bem como os capacitar para o reconhecimento, combate, enfrentamento e prevenção do racismo institucional. Ademais, contribuiu para o fortalecimento da cidadania da população negra, a partir de ações que possibilitem aos negros se reconhecerem como cidadãos portadores de direitos e denunciarem os casos de discriminação sofridos.

A campanha tem sido implementada a partir da produção de cartazes, folders, vídeos e cartilhas distribuídos para os serviços de atendimento em saúde em todo o país. O foco dessa atuação é, como destacam os responsáveis no Ministério da Saúde, o *endomarketing*, ou seja, a publicidade para consumo do próprio ministério e da rede de serviços descentralizados.

Por ter como objetivo principal a capacitação dos profissionais em saúde e dos gestores, o HumanizaSUS e o MultiplicaSUS apresentam um potencial para a efetivação da campanha. O primeiro por apontar estratégias para qualificar os serviços de saúde visando o melhor atendimento aos usuários, a partir da qualificação dos recursos humanos. O segundo, pelo seu caráter de formação permanente por meio da difusão de conhecimento sobre o SUS para os profissionais do Ministério da Saúde, o que o aproxima da demanda pela capacitação dos gestores e dos funcionários em saúde existente nas diretrizes da Campanha de Combate ao Racismo Institucional.

Não é possível, ainda, avaliar os impactos da campanha na qualidade de atendimento prestado pelo SUS, pois, além de encontrar-se em estágio inicial de implementação, a campanha trata de um tema que segue sendo delicado e de difícil aceitação e reconhecimento. Sua consolidação e expansão permitirão ao ministério, sem dúvida, avançar na promoção da igualdade racial no atendimento aos usuários do SUS e representarão um passo significativo de reconhecimento de alternativas promissoras para o governo federal inserir-se de forma efetiva nesse campo.

#### 4.5 Avanços e desafios

O PCRI foi criado para funcionar, em sua primeira fase, por um período de dois anos. Tal etapa, denominada Fase I de Implementação, terminou oficialmente no final de 2006. Atualmente, o programa encontra-se na Fase II de avaliação dos resultados e da disseminação das experiências de combate ao racismo institucional vivenciadas em suas duas vertentes. Os acordos e as atividades necessárias para o início da Fase II de Implementação já foram iniciados, porém ainda não se concretizaram.

Um dos principais resultados obtidos pelo PCRI foi ter conseguido institucionalizar o debate sobre as iniquidades raciais e a necessidade de implementação de políticas públicas para o enfrentamento das mesmas. Nas prefeituras, no MPPE e no Ministério da Saúde, o programa conseguiu constituir espaços institucionais para o debate das desigualdades e contribuiu para a criação de organismos consultivos e deliberativos para a formulação de políticas de identificação, enfrentamento e prevenção do racismo institucional. Contudo, o PCRI vem enfrentando desafios na sua execução que podem ser entendidos como desafios que se apresentam ao desenvolvimento de políticas públicas de promoção da igualdade racial em geral. Entre eles, pode-se destacar: a transversalidade, a implementação descentralizada das políticas, a participação social e a universalização.

A transversalidade é um dos grandes desafios à implementação de políticas de igualdade racial. Compreendendo que as desigualdades raciais são produto de um amplo processo de exclusão social, seu enfrentamento não deve ficar restrito às ações que possam ser implementadas por um núcleo específico da máquina pública, mas, ao contrário, deve integrar nesse esforço um extenso conjunto das iniciativas públicas. A transversalidade, assim, diz respeito aos esforços pela inclusão da perspectiva de promoção da igualdade racial nas iniciativas de diversas áreas do governo, referindo-se a uma estratégia de intervenção estatal que se caracteriza pela inserção da ótica de raça nos mais diferentes espaços do governo, visando ao reconhecimento da desigualdade racial e à necessidade de seu enfrentamento, assim como da eliminação do preconceito e da discriminação raciais.

Dessa forma, a transversalidade prescinde da existência de órgão central executor de tais políticas, mas pressupõe a formação de um núcleo articulador de políticas dessa natureza. A tarefa de articular, acompanhar e avaliar, entretanto, depende da instalação de competências específicas, cujo desenvolvimento não é simples, e de uma ampla capacidade de negociação e sensibilização, de modo que integre objetivos e não os superpor. No entanto, a transversalidade depende da mobilização dos organismos e dos agentes públicos para a incorporação da perspectiva da igualdade racial sem que isso implique o deslocamento dos objetivos setoriais de cada uma das políticas públicas envolvidas. Assegurar que a perspectiva racial esteja presente nos processos de planejamento, monitoramento e avaliação das políticas públicas não significa a alteração nos objetivos de políticas, mas sim plena realização, enfrentando as iniquidades existentes ou delas derivadas. Mas essa também é uma tarefa complexa que implica um conjunto amplo de ações. Não apenas pressupõe a implementação de ações de sensibilização e capacitação dos gestores, como a disseminação do tema das desigualdades raciais no seio das organizações, de modo que efetivamente permita a interiorização de procedimentos e comportamentos que enfrentam o problema da inclusão integral e dos direitos e oportunidades iguais à população negra.

O caráter descentralizado das políticas sociais brasileiras é um outro desafio que se coloca para a implementação do PCRI e das demais iniciativas de promoção da igualdade racial. As políticas de prestação de serviços à população, como as de saúde, educação e assistência social, são políticas descentralizadas e envolvem a cooperação das três esferas de governo – União, estados e municípios – para sua implementação. Garantir que o racismo institucional seja *ponto de pauta* não apenas das secretarias criadas para tratar das políticas de igualdade racial, mas também das secretarias de educação, saúde, segurança pública, dentre outras, é um grande desafio, pois implica a mobilização de atores, instituições e institucionalidades que articulem e sensibilizem os diferentes níveis de governo.

De fato, os municípios são os responsáveis imediatos pelo planejamento das ações, assim como pela gestão dos recursos humanos. Considerando-se que o PCRI focaliza suas ações na sensibilização dos operadores desses serviços públicos, assim como nos gestores públicos, tem-se que o município se converte em uma instância de importância fundamental na execução das ações, ao mesmo tempo em que a descentralização se converte em um desafio para a efetivação do programa. Pode-se dizer que a reversão da desigualdade no acesso a serviços e benefícios ofertados pelas

políticas sociais deve se efetivar nos municípios, mas esse processo depende, em larga medida, da ação indutora do governo federal, transformando o objetivo da reversão das desigualdades raciais e do combate ao racismo e a todas as formas de discriminação em prioridade nacional de dimensão macrosocial. E dada a institucionalidade federativa e o avançado padrão de articulação entre as esferas de governo, representado pela CIT e CIBs,<sup>17</sup> faz-se necessário que se atue também nesses níveis.

Outro desafio que se coloca às políticas de promoção da igualdade racial é a questão da participação social. Por um lado, o PCRI teve como mérito institucionalizar a participação dos movimentos sociais e de estudiosos da temática racial nos comitês consultivos do programa e nos comitês técnicos da área. De fato, o programa em muito contribuiu para a garantia de espaços de participação dos movimentos sociais negros nas instâncias de decisão, controle social e defesa dos direitos, bem como estimulou e apoiou, a partir de suas atividades, as denúncias de racismo. Por outro lado, segue o desafio de conciliar e minimizar as tensões existentes entre as demandas dos movimentos sociais – que exigem respostas imediatas e efetivas no que se refere ao combate ao racismo – e a formulação das políticas públicas, considerando seus objetivos próprios. Impõe-se, nesse campo, a necessidade de mobilização das instâncias setoriais de participação social – os conselhos deliberativos ou consultivos próprios das políticas sociais – na busca do objetivo de combate às iniquidades de cunho racial em conjunto com a melhoria da qualidade e da efetividade no desempenho das políticas.

Nesse sentido, é necessário enfrentar o desafio maior de buscar o equilíbrio entre as metas de universalização das políticas sociais e a focalização de suas ações tendo em vista o tratamento específico e prioritário da temática racial. A tensão entre a afirmação da cobertura universal e o atendimento a uma parcela específica da população tem se manifestado de forma constante quando dos esforços de mobilização de oportunidades e ênfase na questão da inserção da população negra, e têm sido observada também na atuação do PCRI. O discurso da promoção da equidade racial tem sido, muitas vezes, entendido como um obstáculo à plena realização da concepção universalista do modelo de atuação das políticas e dos programas sociais, promovendo resistência das agências implementadoras – no caso do PCRI, nas prefeituras de Recife e Salvador, no MPPE e no Ministério da Saúde.

Por fim, cabe destacar o desafio de promover o combate ao racismo institucional sem eliminar o reconhecimento do racismo como crime contra a pessoa e contra os direitos humanos. Dessa maneira, o conceito de racismo institucional avança, reiterando a perspectiva de que o racismo suprime direitos e estabelecendo como ponto de partida que as instituições devem ser responsabilizadas pelos resultados de práticas discriminatórias e devem constituir-se em *locus* de estratégias de combate aos efeitos do racismo. A incorporação da dimensão institucional do racismo e da discriminação constitui-se em um avanço na medida em que amplia fronteiras nas formas de agir dessas instituições, em suas normas e procedimentos, sejam eles

---

17. A Comissão Intergestores Tripartite (CIT) é integrada por representantes dos gestores municipais (Conasems – Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde), estaduais (Conass – Conselho Nacional de Secretários de Saúde) e federal (Ministério da Saúde). A Comissão Intergestores Bipartite (CIB) por sua vez é integrada por representantes dos gestores municipais (Cosems – Colegiado de Secretários Municipais de Saúde) e estadual (Secretaria Estadual de Saúde).

formais ou não. O objetivo de programas como o PCRI deve ser constituir mecanismos que impeçam o racismo de tolher o pleno exercício da cidadania.

## 5 Considerações finais

O combate às iniquidades raciais tem obtido do governo federal uma atenção crescente desde a criação da Seppir, no ano de 2003. Programas como o Brasil Quilombola, que possuem diversas frentes de atuação, são importantes para promover um atendimento integral da população negra no campo do desenvolvimento social e econômico e incentivar o respeito à diversidade cultural das comunidades quilombolas. A Seppir, porém, ainda encontra diversas dificuldades em realizar atividades de maior fôlego nesse campo por causa da necessidade de constantemente realizar o convencimento de setores do governo a respeito da importância de se desenvolver atividades de promoção da igualdade e da equidade racial. Um exemplo dessa dificuldade é o pouco reflexo das ações da Secretaria em outras áreas no âmbito do Programa Brasil Quilombola no ano de 2006, como demonstrado na seção “Tema em destaque”. Acaba-se por minimizar as possibilidades de uma atuação de maior fôlego em diversas frentes assessorando os diversos ministérios na formulação e na execução de políticas de promoção da igualdade e equidade racial.

As iniciativas no campo da saúde, com a aprovação da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra e com outras ações que buscam promover o combate às iniquidades raciais no SUS, representam iniciativas inovadoras. No entanto, ainda há muito que se avançar. As atividades desenvolvidas ao longo dos últimos anos nesta área seguem aquém das necessidades e dos anseios da população negra brasileira. A ausência do Ministério da Saúde no Programa Brasil Quilombola no ano de 2006 é um reflexo das dificuldades que se encontra para a atuação nessa área. Entretanto, o lançamento da campanha de combate ao racismo institucional no SUS e a própria Política Nacional são indícios do esforço do ministério em efetivar o enfrentamento das iniquidades raciais na prestação dos serviços de saúde pelo SUS.

As experiências de combate ao racismo institucional apresentadas aqui demonstram que um novo campo de possibilidades se abre para a intervenção estatal no que se refere à promoção da igualdade entre negros e brancos no país. No entanto, cabe destacar que a institucionalidade criada neste governo para tratar dos temas raciais ainda encontra dificuldade expressivas em atuar no papel de promotor e coordenador de uma política ancorada no princípio da transversalidade. Assim como já havia sido verificado para a questão das cotas nas universidades brasileiras – assunto discutido na edição anterior deste periódico –, a Seppir tem sido tímida no desempenho de sua atividade de articuladora e indutora de ações de promoção da igualdade racial. De fato, tanto a implementação de cotas nas universidades, quanto a implementação do PCRI se deram de maneira bastante autônoma e independente da Secretaria. Apesar de avanços significativos e da participação da Secretaria, em diversos níveis, na promoção da equidade racial, a falta de uma atuação efetiva da Seppir aponta para a necessidade de que os esforços sejam conjugados para a integração das diversas atividades desenvolvidas pelo governo no que tange ao atendimento à população negra.

# IGUALDADE DE GÊNERO

## 1 Apresentação

*Políticas Sociais: acompanhamento e análise* inaugura, neste número, um novo capítulo dedicado ao acompanhamento das políticas de promoção da igualdade de gênero. Ao longo de suas últimas edições, este periódico apresentou algumas das principais iniciativas do governo federal no que se refere à promoção da autonomia das mulheres e da igualdade de gênero no âmbito do capítulo de “Direitos humanos, justiça e cidadania”. Se a questão de gênero é, em grande medida, um tema afeto à garantia dos direitos humanos de parcela expressiva da população brasileira, ela é, contudo, mais ampla do que isso, referindo-se a uma dimensão estruturante da vida social brasileira. A partir dos papéis sociais construídos para homens e mulheres e das representações que se fazem a respeito das características que marcam cada um desses grupos, foram sendo construídas, ao longo da história, relações sociais hierárquicas e desiguais entre os sexos que serviram de base para o desenvolvimento das sociedades.

As desigualdades de gênero, assim como as de raça, são, portanto, estruturantes da sociedade brasileira e a reorganização de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* a partir deste 14º número expressa esse reconhecimento. Tal entendimento vem se afirmando, tendo até mesmo se refletido na estrutura do governo federal com a criação, em 2003, da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), vinculada diretamente à Presidência da República e não mais ao Ministério da Justiça, no âmbito da Secretaria de Estado de Direitos Humanos. Este periódico, portanto, passa a acompanhar a atual institucionalidade da questão de gênero na esfera governamental, analisando-a de forma autônoma e indo além da sua dimensão de direitos humanos.

Neste capítulo de estréia, selecionou-se o Programa Pró-Eqüidade de Gênero, desenvolvido pela SPM desde dezembro de 2005, para a realização de uma análise mais aprofundada na nova seção “Tema em destaque”. Antes, porém, serão apresentados os principais fatos que marcaram o ano de 2006 no que diz respeito à temática, e, em seguida, o acompanhamento dos programas e das políticas mais importantes na área e seus resultados em 2006.

## 2 Fatos relevantes

### 2.1 Promulgação da Lei Maria da Penha

O dia 7 de agosto de 2006 representa uma data histórica no enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher. Nesse dia, o Estado brasileiro, em cumprimento aos preceitos constitucionais de garantia à vida, à segurança, à não-violência e aos acordos internacionais ratificados em resposta às demandas dos movimentos feminista e de mulheres, promulgou a Lei nº 11.340, também conhecida como Lei Maria da Penha, em homenagem à cearense que, em 1983, sofreu duas tentativas de homicídio praticadas pelo marido e ficou paraplégica.

A lei inova em uma série de aspectos importantes para o combate ao fenômeno da violência contra as mulheres, ainda tão presente na sociedade brasileira. O quadro a seguir apresenta as principais alterações por meio de uma comparação entre a Lei nº 9.099/1995 (Lei dos Juizados Especiais Criminais), que regia até então os casos de violência contra a mulher, e a norma aprovada em 2006.

QUADRO 1

**Comparação entre a Lei dos Juizados Especiais Criminais e a Lei Maria da Penha**

Lei nº 9.099/1995	Lei nº 11.340/2006
Não trata especificamente sobre violência contra a mulher, mas de crimes considerados como de menor potencial ofensivo.	Trata especificamente sobre violência doméstica contra as mulheres, estabelecendo as formas que pode assumir: física, psicológica, sexual, patrimonial e moral.
Permite a aplicação de penas pecuniárias, como doação de cestas básicas ou pagamento de multas.	Veda a aplicação de penas pecuniárias nos casos de violência contra a mulher.
Prevê pena de detenção de seis meses a 1 ano para os casos mais graves.	Prevê pena de três meses a três anos e altera o Código Penal, tornado esse tipo de violência agravante de pena.
Não prevê o comparecimento do agressor a programas de recuperação e reeducação.	Permite que o juiz determine o comparecimento obrigatório do agressor a programas de recuperação.
Nos crimes de ameaça ou lesão corporal leve, era suficiente que o agressor se comprometesse a ir ao Juizado para que sua prisão fosse evitada.	A autoridade policial fica autorizada a prender o agressor em flagrante sempre que houver qualquer uma das formas de violência contra a mulher.
A autoridade policial que tomasse conhecimento do delito deveria registrar o termo circunstanciado de ocorrência – resumo dos fatos baseado somente no relato da vítima – sem instaurar inquérito policial.	A autoridade policial registra o boletim de ocorrência e instaura o inquérito policial, composto pelos depoimentos da vítima, do agressor, das testemunhas e de provas documentais e periciais.
A autoridade policial remetia o termo circunstanciado ao Juizado Especial Criminal.	A autoridade policial remete o inquérito policial ao Ministério Público.
A autoridade policial não podia solicitar ao juiz a medida cautelar de afastamento do agressor do lar.	A autoridade policial pode requerer ao juiz, em 48 horas, que sejam concedidas medidas protetivas de urgência para a mulher em situação de violência.
A autoridade policial não podia requerer a prisão preventiva do agressor.	A autoridade policial pode solicitar ao juiz a decretação da prisão preventiva quando houver riscos à integridade física ou psicológica da mulher.
O juiz podia somente autorizar o afastamento do agressor do lar.	O juiz pode conceder, no prazo de 48 horas, medidas protetivas de urgência – suspensão do porte de armas do agressor, afastamento do agressor do lar, distanciamento da vítima, entre outras.
O juiz marcava audiência de conciliação para tratar somente da questão criminal.	O juiz do Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher terá competência para apreciar o crime e os casos que envolverem questões de família, como pensão, separação, guarda de filhos etc.

Fonte: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres.

Com a nova lei, às vítimas da violência fica garantido, ainda, o acompanhamento, durante todo o processo judicial, de advogados, bem como o acesso à assistência judiciária gratuita. A nova legislação prevê também a criação de Juizados Especializados de Violência Doméstica e Familiar, cujo objetivo é dar maior celeridade aos processos e garantir às mulheres um atendimento adequado, com profissionais mais capacitados e sensíveis às questões simbólicas que envolvem esse fenômeno.

A promulgação da Lei Maria da Penha é, sem dúvida, uma vitória de toda a sociedade que valoriza a paz, os direitos humanos e a igualdade entre todos. Mais que isso, constitui um instrumento para enfrentar relações desiguais de poder que se naturalizam até no uso da violência. Trata-se, agora, de assegurar seu cumprimento, garantindo recursos físicos e humanos às Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher e às Varas e Juizados Especializados. Importante, também, é tornar a lei amplamente conhecida, uma vez que o desconhecimento dos direitos assegurados em seu texto pode fazer com que essa conquista da sociedade brasileira não se efetive na prática.

## 2.2 As eleições de 2006 e a sub-representação feminina na política

Apesar dos avanços obtidos desde a Assembléia Nacional Constituinte, quando o número de mulheres presentes no Congresso Nacional cresceu de maneira significativa, a participação feminina na política institucional ainda se mantém pouco expressiva. Longe de se alcançar o percentual mínimo estabelecido nas cotas para as candidaturas,<sup>1</sup> as mulheres representaram apenas 14% dos 19 mil candidatos a algum cargo eletivo nas eleições de 2006, segundo levantamento do Tribunal Superior Eleitoral. Foram eleitas 45 mulheres para a Câmara Federal, número quase idêntico ao obtido em 2002 e o equivalente a pouco menos de 8,8% do total de parlamentares. Sete Unidades da Federação<sup>2</sup> não elegeram sequer uma mulher para ocupar mandato na Câmara dos Deputados. Já no caso do Senado houve melhor desempenho, pois, em comparação com a eleição de 1998 – quando também foi renovado 1/3 dos lugares –, foi eleito o dobro de mulheres em 2006, o equivalente a 14,8% do total de cadeiras (ou quatro senadoras).

Nas eleições estaduais, a proporção de mulheres eleitas foi ainda menor do que aquela observada nas últimas eleições, em 2002. Enquanto naquele ano foram eleitas 133 deputadas estaduais/distritais, em 2006 esse número caiu para 123, ou 11,6% do total de parlamentares eleitos.

Os desafios para a inclusão das mulheres no espaço político formal são, portanto, enormes. No entanto, não se pode ignorar que a questão da participação feminina na política é ainda um fenômeno em construção. Elas tiveram acesso a esse espaço mais tarde que os homens – o que as faz, em geral, ter menor acúmulo de capital político – e ainda enfrentam uma sociedade permeada por concepções preconceituosas, segundo as quais a população feminina não está preparada para assumir espaços e cargos com efetiva possibilidade de exercício do poder. A II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres buscou enfrentar o tema e propor medidas para ampliar a presença feminina nos espaços políticos, como se verá a seguir.

## 2.3 Convocação da II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres

Em 2004, o governo federal promoveu a I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (CNPM), encontro que reuniu quase 1.800 delegadas em Brasília, responsáveis pela definição das diretrizes para a elaboração do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), lançado em dezembro do mesmo ano. O plano estabeleceu ações, metas e prioridades a serem trabalhadas no período de três anos, após o qual se previu a realização de uma nova conferência para a revisão e adequação do proposto no PNPM.

Em janeiro de 2007, portanto, o presidente da República publicou decreto convocando a II CNPM para o período de 18 a 20 de agosto em Brasília, com o objetivo de “analisar e repactuar os princípios e diretrizes aprovados na I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres e avaliar a implementação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres”. Sob a presidência da ministra da SPM, a conferência

---

1. A Lei nº 9.504/1997, artigo 10, estabelece que “do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas *de cada sexo*”.

2. Os Estados de Alagoas, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Paraná, Piauí, Sergipe e o Distrito Federal.

contou com cerca de 2.600 delegadas de todos os estados do país, das quais 82% foram escolhidas nas plenárias municipais e estaduais em curso desde março, 15% representaram os diferentes órgãos do governo federal e foram eleitas a partir de uma plenária governamental, e as demais referem-se às integrantes do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher.

Além de avaliar as ações do PNPM, as participantes da II CNPM discutiram a presença das mulheres nos espaços de poder e elaboraram propostas para ampliar sua inserção nas esferas políticas institucionais. Desse modo, o plano que orientará a intervenção governamental na área de gênero pelos próximos anos deverá incorporar novas prioridades e ações na área de participação política definidas a partir das diretrizes emanadas da II CNPM.

### **3 Acompanhamento da política e dos programas**

Em dezembro de 2004, como fruto das diretrizes aprovadas na I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, foi lançado, conforme relatado anteriormente, o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, que agrega ações executadas por diferentes órgãos do governo federal tendo como fim o enfrentamento das desigualdades de gênero.

Quatro eixos de atuação governamental compõem o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM): autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania; educação inclusiva e não sexista; saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos; e enfrentamento da violência contra as mulheres. Um quinto eixo reúne ações relativas à gestão e ao monitoramento da política. A seguir, serão apresentadas as principais realizações em cada um dos eixos do PNPM no ano de 2006, com especial ênfase nas ações implementadas pela SPM no âmbito de seus programas do Plano Plurianual (PPA).

#### **3.1 Autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania**

As atividades desenvolvidas pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) no sentido de promover a autonomia econômica das mulheres e a igualdade no mundo do trabalho dão-se no âmbito do Programa Incentivo à Autonomia Econômica das Mulheres no Mundo do Trabalho, que faz parte do PPA 2004-2007. A principal ação orçamentária aí executada refere-se ao apoio a projetos “orientados para a autonomia econômica das mulheres, de forma a criar referências para a atuação do governo nas áreas”. A ação foi executada por meio da celebração de múltiplos convênios com instituições públicas e privadas que encaminharam projetos com base nos critérios detalhados no termo de referência relativo ao programa. Mais da metade dos recursos da ação foi transferida para prefeituras municipais. O mesmo procedimento foi adotado para a ação de capacitação de mulheres para a equidade no mundo do trabalho, mas nesse caso a maior parte dos recursos foi transferida para instituições privadas (63%). Por meio das duas ações, foram apoiados 16 projetos – com um valor médio de R\$ 128 mil por convênio – e capacitadas 2.170 mulheres. Contudo, na realidade não foram apoiados projetos que possam ser considerados de referência, no sentido de terem alto potencial de replicabilidade. Pode-se concluir, portanto, que a estratégia de execução do programa não foi a mais adequada, pois, de modo geral, o atendimento às demandas oriundas de grupos organizados da sociedade civil ocorreu de maneira pulverizada e desconectada, o que não gera impacto na

sociedade e nem agrega experiências replicáveis: ao contrário, são apoiados projetos em geral sem sustentabilidade e de irrelevante espectro.

O principal desafio nessa área é reduzir as diferenças que separam homens e mulheres no que diz respeito ao acesso e à permanência no mercado de trabalho, formalização, salário e acesso a postos elevados na hierarquia das instituições, além da questão da conciliação entre trabalho doméstico e trabalho profissional. Para tanto, é preciso atuar não só em mudanças culturais, por meio de ações valorizativas,<sup>3</sup> mas também em ações de empoderamento das mulheres. Contudo, para que possa haver impacto, faz-se necessária uma atuação conjunta da SPM com o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). O apoio a projetos de referência pode ser uma estratégia na medida em que permite que experiências-piloto possam ser avaliadas e multiplicadas.

Outro importante conjunto de ações presentes no primeiro eixo do PNPM tem como público prioritário as trabalhadoras do meio rural. Executadas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, que desenvolve o Programa de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia (PPIGRE), têm por objetivo promover o acesso à terra, à cidadania e apoiar a produção das agricultoras brasileiras. Os principais resultados alcançados em 2006 foram: apoio a 22 projetos na Chamada de Assistência Técnica e Extensão Rural para trabalhadoras rurais, com o investimento de R\$ 3 milhões, destinados à capacitação das agricultoras familiares; apoio a oito projetos de infraestrutura para atividades produtivas; ampliação do conjunto de trabalhadoras rurais com direito ao Pronaf Mulher e expansão do número de contratos de operações de crédito. Na Safra 2005-2006, foram 8.869 contratos apenas no Pronaf Mulher, com o total de crédito de R\$ 56 milhões.

Por fim, ressalta-se a continuidade do Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural, criado em 2004, que realizou, somente em 2006, 263 mutirões de documentação em 299 municípios, atingindo mais de 75 mil mulheres e emitindo 150 mil documentos. O programa mostra-se de fundamental importância, especialmente no meio rural, onde muitas mulheres ainda não possuem os documentos básicos da cidadania, como Carteira de Identidade (CI) e Cadastro de Pessoa Física (CPF). A importância da obtenção dos documentos está não só na afirmação da cidadania dessas mulheres, mas também no acesso às políticas públicas. Levantamentos do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) demonstram que grande parcela das mulheres não podem acessar o Pronaf ou o Programa Nacional de Reforma Agrária por não possuírem os documentos necessários. Com efeito, 60% das restrições das mulheres para acesso ao Pronaf-Safra 2003-2004 referiam-se à ausência de documentação, como registro civil e CPF, segundo o Banco do Nordeste do Brasil.<sup>4</sup>

### 3.2 Educação inclusiva e não sexista

Com o objetivo de promover mudanças de valores e comportamentos no interior das escolas e de incentivar a produção científica na área de gênero – especialmente a das mulheres –, dois importantes projetos foram executados em 2006 pela SPM em parceria com outros órgãos governamentais, em especial o Ministério da Educação (MEC).

---

3. Nesse particular, cabe destacar uma importante ação executada pela SPM na área de trabalho, o Programa Pró-Equidade de Gênero, que será tratada com maior detalhamento na seção seguinte.

4. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Programa Nacional de Documentação da Mulher Trabalhadora Rural – Relatório de Gestão 2004-2006.

O primeiro deles, denominado “Gênero e Diversidade na Escola”, tem como parceiros o MEC – por meio da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade e da Secretaria de Educação a Distância –, a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), o Conselho Britânico e o Centro Latino-Americano em Sexualidade e Direitos Humanos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Visa à formação, nas temáticas de gênero, sexualidade e igualdade étnico-racial, de educadores da rede pública de ensino atuantes no segundo ciclo do ensino fundamental (5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> séries). O objetivo é capacitar os professores para lidarem na sala de aula com questões, atitudes e comportamentos preconceituosos em relação a orientação sexual, gênero e diversidade étnico-racial. Em 2006, o curso foi realizado como projeto-piloto em seis municípios, tendo capacitado 865 profissionais, por meio de metodologia de educação a distância.

O segundo projeto tem como área de atuação o campo educacional e científico e intitula-se “Mulher e Ciência”. Executado em parceria com o Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério da Educação, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (Unifem), conta ainda com o apoio de instituições, como a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e o Ministério da Saúde. A primeira edição, lançada em 2005 e com resultados em 2006, compôs-se de três estratégias centrais de intervenção: *i*) edital do CNPq de apoio a projetos de pesquisa na área de gênero, mulheres e feminismos; *ii*) Prêmio Construindo a Igualdade de Gênero, que se refere a concurso de redações para estudantes do ensino médio e de artigos científicos para estudantes de graduação e pós-graduação; e *iii*) realização do Encontro Nacional de Núcleos e Grupos de Pesquisa.

O Edital nº 45/2005, do CNPq, no valor de R\$ 1,2 milhão, recebeu 350 propostas, das quais 338 foram aceitas e 130 apoiadas, abrangendo universidades de todas as regiões do país e 29 áreas do conhecimento. O Prêmio Construindo a Igualdade de Gênero destinou-se a estudantes de todo o país e recebeu um total de 1.587 trabalhos nas três categorias: estudantes de ensino médio, do ensino superior e da pós-graduação. Das 1.270 redações de estudantes do ensino médio, 42 foram premiadas e seus autores receberam Bolsas de Iniciação Científica Júnior; no caso da graduação e da pós-graduação, foram premiados três trabalhos em cada categoria. Os vencedores foram contemplados com bolsas de estudo e prêmios em dinheiro. Em 2006, foi realizado, ainda, o Encontro Nacional de Núcleos e Grupos de Pesquisa – Pensando Gênero e Ciências, que teve por objetivos mapear e analisar o campo de pesquisas a respeito de gênero e ciências no Brasil; estimular a produção de estudos relacionados à questão de gênero; e propor medidas e ações que contribuam para a promoção das mulheres no campo das ciências e carreiras acadêmicas. O encontro contou com representantes de mais de duzentos núcleos e grupos de pesquisa, de mais de cem universidades de todo o país.

As avaliações positivas e a grande repercussão que alcançou o programa em sua edição 2005-2006 permitiram que o Prêmio Construindo a Igualdade de Gênero chegasse à sua terceira edição, que receberá inscrições até o segundo semestre de 2007.

### 3.3 Saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos

O Ministério da Saúde, desde 2004, vem implementando a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher, cujos objetivos englobam ações relacionadas ao planejamento familiar; ao atendimento das vítimas de violência doméstica e sexual; à prevenção de Doenças Sexualmente Transmissíveis e da Aids; à atenção obstétrica e neonatal, qualificada e humanizada, incluindo a assistência ao abortamento em condições inseguras; à redução da morbimortalidade por câncer na população feminina; e à promoção da atenção à saúde de grupos específicos, como a mulher no climatério e na terceira idade, a mulher negra, as trabalhadoras do campo e da cidade, a mulher indígena e aquelas em situação de prisão.

Entre os resultados alcançados nos últimos anos, destacam-se a implementação do Pacto Nacional pela Redução da Mortalidade Materna e Neonatal; da Política Nacional de Direitos Sexuais e Reprodutivos; e do Programa de Humanização no Pré-Natal e Nascimento (PHPN) – ao qual já aderiram 5.211 municípios. Em 2006, destaca-se o lançamento da Campanha pela Redução das Cesáreas Desnecessárias. Além dos recursos repassados para os municípios, o Ministério da Saúde publicou manuais técnicos, como o de *Atenção ao climatério*; capacitou profissionais – entre eles, 370 doulas comunitárias para acompanhamento de parturientes em 13 estados; e realizou campanhas em relação a diversificadas ações da área de saúde da mulher, muitas delas inseridas no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM).

### 3.4 Enfrentamento da violência contra as mulheres

Na área de violência doméstica e sexual, a SPM desenvolve suas ações no âmbito do Programa de Combate à Violência, que representa mais da metade do orçamento da Secretaria. Sua principal ação é a de apoio a serviços especializados no atendimento às mulheres em situação de violência, que responde por cerca de 70% do total executado no programa. No âmbito desta ação – implementada por meio de convênios firmados com estados, municípios, ONGs e universidades – são apoiadas a construção, a instalação e a manutenção de centros de referência, casas-abrigo e defensorias públicas especializadas.

A partir de 2006, o programa conta com recursos oriundos do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), destinados a casas-abrigo. Um total de R\$ 763 mil foi repassado do Ministério da Justiça para a SPM com o objetivo de apoiar esses serviços. Isso representa um passo significativo para a consolidação da política, uma vez que existe, a partir da aprovação da Lei Complementar nº 119/2005, vinculação de recursos de um fundo orçamentário destinados a um importante serviço de atendimento às mulheres vítimas de violência. As casas-abrigo são consideradas um dos serviços de mais custosa implantação e manutenção e de grande importância para garantir a integridade física e a proteção de mulheres, ameaçadas por seus agressores, e de seus filhos.

Atualmente, existem no país 89 centros de referência de atendimento à mulher em situação de violência, 65 casas-abrigo e 14 defensorias públicas especializadas nesse atendimento, e a Região Sudeste concentra a maior parte desses serviços. No caso das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (Deams), criadas e mantidas pelos governos estaduais com o suporte técnico e financeiro da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça, estas somam 386, em 2007.

O objetivo da política federal de enfrentamento da violência contra a mulher é que esses serviços funcionem em rede. Devem ser constituídas redes locais de atendimento de forma que seja garantido o caráter integral do atendimento, que deve ser humanizado, eficaz e não revitimizar a mulher que sofreu de violência ao procurar o poder público em busca de atendimento de saúde, orientação jurídica ou psicológica, entre outros.

Um importante serviço de atendimento que agrega as informações sobre as redes existentes no país é a Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180, criada em 2005 e ampliada em 2006. O número é nacional e gratuito e o serviço funciona ininterruptamente – 24 horas por dia, sete dias por semana. Entre novembro de 2005 e abril de 2006, o serviço funcionou em caráter experimental, atendendo somente durante os dias de semana e em horário comercial. No período de abril a novembro de 2006, após a implantação do atendimento em tempo integral, computou-se uma média mensal de 3 mil atendimentos. As cifras chamam a atenção especialmente por se tratar de um serviço novo, um número ainda pouco conhecido, que, mesmo assim, em seu primeiro ano de funcionamento efetuou cerca de 30 mil atendimentos. As atendentes recebem capacitação permanente em questões de gênero, políticas do governo federal, orientação sobre o enfrentamento da violência contra as mulheres e sobre a forma de receber a denúncia e acolher as mulheres que buscam o serviço.

Desde o início do funcionamento do serviço, mais de 47% das ligações destinaram-se a denúncias de violência, tanto física quanto psicológica – ameaça, assédio moral, perseguições e outras – e sexual. A partir de abril de 2007, os relatórios sobre o atendimento vêm sendo publicados mensalmente e encaminhados aos estados. Além da importância de um serviço nacional e gratuito, que pode constituir uma importante porta de entrada na rede de atendimento para as mulheres vítimas de violência, o Disque 180 poderá também ser útil para o levantamento de informações que subsidiem o desenho da política de enfrentamento da violência, tendo em vista que uma das maiores dificuldades encontradas para o desenvolvimento de políticas nessa área é a ausência de dados.

A SPM vem atuando também em parceria permanente com a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) em diferentes tipos de ações, entre as quais se destacam a modernização das Deams, a capacitação de profissionais e o levantamento de informações sobre os serviços existentes. Nesse sentido, em 2006, foram publicadas as normas técnicas para o funcionamento das Deams e dos centros de referência, elaboradas com base num processo participativo, que ouviu profissionais que atuam nesses serviços. O objetivo é colaborar para a padronização do atendimento no país, bem como para garantir sua qualidade e obter dados sobre os atendimentos realizados na rede composta pelos diferentes serviços.<sup>5</sup>

Como relatado anteriormente, a aprovação da Lei Maria da Penha vem contribuir de maneira decisiva para a melhoria deste atendimento, especialmente no que se refere ao acesso a programas e serviços de proteção e ao processo judicial das

---

5. Outra potencial fonte de dados que, uma vez efetivamente implantada, poderá contribuir para a construção do diagnóstico da violência doméstica contra as mulheres no país é a notificação compulsória nos serviços de saúde. A ficha para a notificação compulsória foi elaborada e testada e deu-se início à capacitação de profissionais de saúde para a implantação da ficha nos municípios, em formato de projeto-piloto.

ocorrências de violência. Desde a promulgação da lei, foram criados 136 Juizados ou Varas Especiais de Violência Doméstica e Familiar em diferentes estados do país, sendo 99 somente no estado do Rio de Janeiro e 21 no estado de São Paulo. Muitos são, também, os relatos de aumento das denúncias, tendo algumas delegacias noticiado que as ocorrências dobraram nos trinta dias posteriores à vigência da lei.

Outro desdobramento da lei será a constituição de um Observatório de Monitoramento da Implementação e Aplicação da Lei Maria da Penha. O objetivo é fazer um levantamento de informações sobre a aplicação da lei junto a delegacias, Ministério Público, Defensoria Pública, Poderes Judiciário e Executivo e Rede de Atendimento à Mulher – integrada por casas-abrigo, centros de referência e delegacias especializadas, entre outros. O Núcleo de Estudos Interdisciplinares sobre a Mulher, da Universidade Federal da Bahia, lidera o consórcio vencedor da licitação para constituir o observatório. O contrato tem a duração de dois anos, prorrogáveis.

### 3.5 Gestão e monitoramento do Plano

As ações elencadas nesse eixo do PNPM, de caráter não finalístico, dizem respeito especialmente à capacitação dos agentes públicos no tema de gênero, à produção e à disseminação de dados e estudos que subsidiem a atuação do governo na área e ao fortalecimento de mecanismos institucionais de direitos e de políticas para as mulheres nos níveis municipal e estadual.

Importante destacar que o plano vem sendo executado sob a coordenação da SPM e acompanhado pelo Comitê de Articulação e Monitoramento, integrado por representantes dos principais ministérios responsáveis por ações no PNPM. Tal comitê reúne-se periodicamente e tem como finalidades acompanhar e avaliar o cumprimento do plano e promover a articulação entre os diferentes órgãos responsáveis pelas ações. O comitê elaborou o primeiro relatório de implementação do plano, referente ao ano de 2005, publicado em versão impressa e eletrônica. A partir de 2006, os ministérios passaram a atualizar as realizações por meio do Sistema de Acompanhamento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Dessa forma, o público em geral pode acompanhar a execução do PNPM. A cada ano, são eleitas ações prioritárias, para as quais são acompanhados: execução do produto, execução financeira (quando possível)<sup>6</sup> e principais realizações. Além disso, foi inserido no sistema, ao final do ano de 2006, um novo módulo destinado a acompanhar a evolução das metas elencadas em cada capítulo e os indicadores de processo e resultado relativos às ações do plano.

Para garantir a implementação do plano e o controle social das ações desenvolvidas, a Secretaria vem atuando no sentido de multiplicar os conselhos municipais e estaduais de direitos das mulheres, bem como os órgãos de políticas para as mulheres ligados aos executivos locais, como secretarias, coordenadorias, assessorias etc. Nesse sentido, em 2006, celebrou convênios com estados e municípios e realizou reuniões do Fórum Nacional de Organismos Governamentais de Políticas para as Mulheres, que, em março de 2007, chegou à sua 11ª edição, reunindo representantes dos mais de cem organismos existentes.

---

6. Nem sempre é possível acompanhar a execução financeira das ações do PNPM porque na maioria dos casos elas não correspondem a ações orçamentárias do Plano Plurianual (PPA) e da Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), sendo executadas como atividades ou subações. Isso faz com que os recursos a elas destinados sejam, na maior parte dos casos, de difícil identificação.

Na mesma direção de fortalecer as políticas para as mulheres no âmbito local, desde o início do ano de 2005 vêm sendo realizadas as chamadas pactuações do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, que representam o compromisso de governos estaduais e municipais com os objetivos e prioridades do Plano. Apesar de o PNPM reunir ações a serem executadas pelo governo federal, seus princípios e objetivos podem servir de suporte e embasamento para que as administrações locais planejem ações em diferentes áreas de atuação para a promoção da igualdade de gênero, incentivo à autonomia das mulheres, combate à violência doméstica, entre outras. Nesse sentido, o papel de perpetrador do governo federal mostra-se de fundamental importância, tendo em vista se tratar de uma política recente, para a qual o gestor público, em geral, necessita de modelos e exemplos que pautem sua agenda e atuação. Desde 2005 até junho de 2007 haviam sido assinadas 253 pactuações com governadores e prefeitos.<sup>7</sup>

Com vistas a promover a transversalidade de gênero nas políticas públicas, além da atuação junto a outros níveis de governo, a SPM busca capacitar agentes públicos no tema. Em 2006, foi realizado um curso de capacitação em parceria com a Secretaria Especial dos Direitos Humanos e a Seppir. A parceria ainda se deu com a Universidade de Brasília, responsável pela realização do curso de extensão intitulado “Temas transversais nas políticas públicas: direitos humanos, gênero e raça”, com duração total de 96 horas, de novembro de 2006 a março de 2007. Concluíram o curso cerca de vinte servidores e servidoras de 12 diferentes órgãos da administração pública federal, como, por exemplo, Ministério das Cidades, do Trabalho e Emprego, da Previdência Social e o Ministério Público do Distrito Federal. Foram abordados os temas e seu debate na sociedade brasileira, bem como discutidas as formas de inserção da perspectiva de gênero, raça e direitos humanos no planejamento público. O baixo número de inscritos e de concluintes pode ser explicado em parte pela falta de mobilização que antecedeu o curso. Os órgãos tiveram pouco tempo para indicar seus capacitandos, o que não permitiu que houvesse mais inscrições. Contudo, esse foi considerado um projeto-piloto e sua avaliação permitirá que os próximos cursos tenham conteúdos, cargas horárias e dinâmicas mais adequadas ao público-alvo.

### 3.6 Execução financeira da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres

A tabela 1 apresenta a execução financeira em 2006 dos programas sob a responsabilidade da SPM. Cabe mencionar, contudo, que, por ser uma secretaria especial ligada à Presidência da República e por tratar de um tema transversal, isto é, que perpassa todas as esferas da vida social, a SPM tem um papel eminentemente articulador junto aos outros órgãos do governo federal e aos outros níveis de governo.

Portanto, o orçamento da SPM não representa em absoluto o que o governo federal gasta em políticas para as mulheres, pois, como antes apresentado, muitos outros órgãos executam essas políticas. Contudo, a elaboração de um orçamento integral das ações federais voltadas para as mulheres, em que pese sua relevância, implicaria um levantamento por demais complexo devido às agregações orçamentárias hoje observadas na programação desses órgãos. Apesar disso, os gastos da SPM podem

7. Os instrumentos vêm sendo publicados no *Diário Oficial da União*, como termos de cooperação entre SPM e governo local, com o objetivo de “formalizar compromisso entre as partes visando à implementação das ações previstas nas áreas de atuação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, incorporando a perspectiva de gênero e raça nas políticas públicas”.

ser considerados, em alguma medida, reflexo da falta de priorização do tema dentro do governo, uma vez que até mesmo para as atividades de articulação os recursos têm se mostrado insuficientes.

Diante do exposto, cabe lembrar também que, assim como ocorre com muitos outros órgãos, a programação da SPM no PPA não reflete toda a sua atuação, que se dá em grande medida por meio de parcerias.

TABELA 1  
**Execução financeira dos programas da SPM (2005-2006)**  
(Em R\$)

Programas	2005				2006			
	Lei + crédito (A)	Recurso disponível (B)	Liquidado (C)	% (C/B)	Lei + crédito (A)	Recurso disponível (B)	Liquidado (C)	% (C/B)
Prevenção e Combate à Violência contra as Mulheres <sup>1</sup>	10.559.254	9.522.101	8.543.446	89,7	13.115.837	7.594.067	7.567.512	99,7
Gestão da Transversalidade de Gênero nas Políticas Públicas	5.370.902	3.524.664	3.286.806	93,3	3.506.973	3.097.925	3.097.922	100,0
Incentivo à Autonomia Econômica das Mulheres no Mundo do Trabalho	3.317.085	2.840.066	2.049.558	72,2	4.850.194	3.512.031	3.511.998	100,0
Apoio Administrativo <sup>2</sup>	6.334.429	4.993.023	4.951.622	99,2	5.588.440	5.385.541	5.109.522	94,9
<b>Total</b>	<b>25.581.534</b>	<b>20.879.856</b>	<b>18.831.434</b>	<b>90,2</b>	<b>27.061.444</b>	<b>19.589.564</b>	<b>19.286.954</b>	<b>98,5</b>

Fonte: Siafi. Valores de 2005 corrigidos para 2006 pela média anual do IPCA.

Notas: <sup>1</sup> Não inclui os valores alocados no Ministério da Justiça em 2006 (R\$ 1.000.000 na LOA 2006).

<sup>2</sup> Inclui recursos destinados à administração da unidade, administração de pessoal e benefícios.

A tabela 1 mostra que, entre 2005 e 2006, houve um leve incremento no orçamento da SPM – cerca de 6% na dotação inicial. O nível de execução orçamentária também aumentou significativamente, chegando quase à totalidade dos recursos liberados para movimentação e empenho em 2006. Chama a atenção, contudo, o alto percentual de recursos contingenciados – 18,4% da dotação inicial em 2005 e significativos 27,6% em 2006. Isto é, no último ano, mais de ¼ do orçamento do órgão não pôde ser utilizado em suas atividades finalísticas e administrativas, fazendo com que o recurso disponível total de 2006 tenha sido inferior ao de 2005. Isso pode explicar, em alguma medida, o alto nível de execução, mas traz conseqüências negativas para a efetivação do planejamento do órgão, o respeito aos compromissos firmados e a capacidade de expandir a política adotada. No caso específico do programa de combate à violência, apesar de o orçamento inicial ter crescido entre 2005 e 2006, os recursos de fato aplicados no programa decresceram no período, em decorrência da redução dos recursos efetivamente disponíveis, em que pese a melhoria observada no nível de execução.

#### 4 Tema em destaque

##### O Programa Pró-Equidade de Gênero

Nesta seção, optou-se por tratar do Programa Pró-Equidade de Gênero, um programa novo desenvolvido pela SPM em parceria com outros órgãos governamentais e organizações internacionais. Esta escolha foi motivada pela inovação que ele representa na forma de o governo federal tratar a questão de gênero e mercado de trabalho. Passa-se de uma intervenção focada no combate à discriminação para uma que se orienta prioritariamente pela promoção da igualdade, a partir de ações que objetivam atuar na cultura, nos valores e nos estereótipos sexistas que permeiam o cotidiano das empresas.

#### 4.1 A mulher no mercado de trabalho

Os últimos 15 anos têm presenciado um fenômeno que poderia ser chamado de feminização do mercado de trabalho. Desde o início da década de 1990 é possível verificar um aumento significativo na participação das mulheres no mercado de trabalho. Enquanto, em 1995, 54,3% das mulheres de 16 anos ou mais eram economicamente ativas – estavam empregadas ou à procura de emprego –, esse valor alcançou 59,1% da população feminina em 2005, um importante acréscimo, ainda mais quando se pensa que a taxa de atividade masculina apresentou tendência de queda no mesmo período.<sup>8</sup> Tal impulso ao ingresso feminino no mercado de trabalho é fruto de uma conjunção de fatores, entre os quais se destacam a queda nas taxas de fecundidade, o aumento da escolaridade feminina e as mudanças nos valores relativos aos papéis e ao espaço destinados às mulheres.

É precisamente no campo do trabalho que boa parte das discussões a respeito das desigualdades de gênero tem espaço. Se muito já se avançou na inserção da população feminina nesse espaço potencialmente produtor de autonomia econômica e social, muito há, ainda, que caminhar no que se refere à garantia de condições igualitárias de entrada e permanência no mercado de trabalho, de remuneração pelas atividades ali desenvolvidas e, especialmente, de tratamento e de valorização da contribuição das mulheres às organizações.

Uma maior presença de mulheres exercendo atividades produtivas no espaço público e um nível de escolaridade superior ao masculino não foram capazes de reverter importantes desigualdades verificadas na esfera do trabalho. Com efeito, enquanto a taxa de desemprego masculina foi de 6,9%, em 2005, a feminina atingiu 12%, o que representa um contingente de mais de 1,2 milhão de mulheres desempregadas em comparação aos homens. Uma vez que consigam empregar-se no mercado de trabalho, as mulheres concentram-se em espaços bastante diferentes daqueles ocupados pelos trabalhadores do sexo masculino. São, em proporção maior que os homens, empregadas domésticas, trabalhadoras na produção para o próprio consumo, não-remuneradas e servidoras públicas, enquanto os homens se encontram proporcionalmente mais presentes na condição de empregados (com e sem carteira assinada), conta-própria e empregador.

A ainda persistente divisão sexual dos trabalhos leva mulheres a ter uma sobrecarga com as obrigações relativas ao trabalho doméstico, de cuidado com a casa e com os filhos. Os dados do IBGE apontam que enquanto 92% das mulheres ocupadas se dedicam aos afazeres domésticos, uma parcela bastante inferior dos homens (51,6%) encontra-se na mesma situação, o que aponta para uma inegável dupla jornada para a população feminina. A intensidade com que se dedicam a esses afazeres também é diferenciada: as mulheres gastam em torno de 25 horas semanais cuidando de suas casas e de seus familiares, enquanto os homens que executam estas tarefas gastam menos de 10 horas. A necessidade de conciliar trabalho e cuidados domésticos faz com que muitas mulheres encontrem como alternativa o emprego em jornadas de trabalho menores. Logo, enquanto apenas 18,6% dos homens trabalhavam habitualmente menos de 40 horas semanais, esse percentual atinge significativos 43% para as trabalhadoras do sexo feminino.

---

8. Todos os dados desta seção foram produzidos a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) do IBGE.

Essas diferenças na forma de inserção no mercado de trabalho, aliadas à existência de mecanismos discriminatórios baseados em estereótipos, tais como o da incapacidade feminina para a liderança, fazem com que a remuneração mensal das mulheres seja inferior à verificada para homens. Em 2005, as mulheres ocupadas ganhavam, em média, 71% do rendimento auferido pela população masculina (R\$ 617 diante de R\$ 870). No entanto, essa defasagem vem se reduzindo sensivelmente ao longo dos anos: apenas entre 2004 e 2005 decresceu quase dois pontos percentuais. Nesse mesmo período, o rendimento do trabalho aumentou 3,9% para os homens, enquanto para as mulheres o aumento foi de 6,3%, o que é um resultado bastante positivo para a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres.

Esse breve diagnóstico da condição de inserção feminina no espaço laboral aponta para uma série de desafios a serem enfrentados pelo governo federal e pela sociedade brasileira. O reconhecimento da relevância dessa questão para a promoção da autonomia das mulheres pode ser percebido na análise do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. O primeiro dos quatro eixos do PNPM diz respeito à “Autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania”. São elencadas 76 ações a serem executadas, em sua grande maioria, pelos Ministérios do Trabalho e Emprego, do Desenvolvimento Agrário e pela SPM e Seppir. Os principais focos de intervenção estatal destacados no Plano como prioridades são: *i*) ampliar o acesso das mulheres ao mercado de trabalho; *ii*) promover a autonomia econômica e financeira das mulheres por meio do apoio ao empreendedorismo, associativismo, cooperativismo e comércio; *iii*) promover relações de trabalho não discriminatórias, com equidade salarial e no acesso aos cargos de direção; *iv*) garantir o cumprimento da legislação no âmbito do trabalho doméstico e estimular a divisão das tarefas domésticas; e *v*) contribuir para a ampliação do exercício da cidadania das mulheres e do acesso à terra e à moradia.

Passados pouco mais de dois anos do início da implementação do plano, algumas questões aparecem como determinantes para o delineamento da intervenção estatal no que diz respeito ao tema. A primeira delas, e talvez a mais importante, refere-se à tensão entre promover os direitos universais e atender as necessidades específicas da população feminina. As ações promovidas pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) são marcadas pela oferta universal de serviços, ou seja, torna-se difícil garantir priorização ao atendimento de mulheres nos programas de (re)inserção de trabalhadores no mercado, de oferta de micro-crédito ou um enfoque de gênero nas ações de fiscalização do trabalho. Os dados de acompanhamento desses programas, disponibilizados na página do órgão na internet, não trazem informações desagregadas por sexo, o que impossibilita ao grande público saber quantas mulheres foram beneficiadas pelas ações do MTE.

Um espaço onde se conseguiu avançar nessa discussão foi o da qualificação profissional. De fato, o PNPM estabelece como uma de suas metas a manutenção da média nacional em no mínimo 50% de mulheres no total de trabalhadores qualificados pelo Plano Nacional de Qualificação (PNQ). Nos últimos anos, tal percentual ficou acima da meta estabelecida, tendo atingido o valor de 56%, em 2005. Resta saber se tal resultado é fruto de uma priorização efetiva de mulheres ou se é apenas consequência do

perfil da demanda. É também no campo da qualificação profissional que se situa o Programa Trabalho Doméstico Cidadão,<sup>9</sup> tratado na seção anterior.

Outra questão importante que marca a atuação federal nessa área se refere ao fato de que o MTE pauta sua intervenção muito mais pelo combate à discriminação do que pela promoção da igualdade. É nessa ótica que se situam as ações de fiscalização e os serviços prestados pelos núcleos de Promoção da Igualdade de Oportunidades e de Combate à Discriminação. Vinculados às Delegacias Regionais do Trabalho, os núcleos têm o objetivo de fazer valer a Convenção n° 111 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e suas atribuições são: “coordenar ações de combate à discriminação em matéria de emprego e profissão [...] e instituir programas, propor estratégias, ações e atuar como centros aglutinadores, além de acolher denúncias”. Na prática, porém, os núcleos atuam como espaços de acolhimento de denúncias, especialmente sobre questões que envolvem pessoas com deficiência.

Com o propósito de criar ações exemplares que possam se replicar pelos ministérios responsáveis pela execução das políticas, a SPM lançou, em setembro de 2005, o Programa Pró-Eqüidade de Gênero. Tal programa orientou-se, em sua 1ª edição, pela atuação em empresas públicas com o objetivo de promover a igualdade de oportunidades e de condições de trabalho entre homens e mulheres. Ainda que como ação “exemplar” o programa tenha pouco alcance quantitativo, ele inova ao inverter a lógica de atuação governamental: do combate à discriminação para a promoção da igualdade de gênero.

#### 4.2 O Programa Pró-Eqüidade de Gênero

O Programa Pró-Eqüidade de Gênero foi instituído pela Portaria n° 39, de 22 de setembro de 2005, da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Sua criação veio ao encontro do disposto no PNPM que apresenta, em seu primeiro capítulo, a ação “Elaborar e implementar um processo de certificação de empresas e instituições que respeitem os direitos das mulheres”. Desenvolvido em parceria com a OIT e o Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (Unifem), o programa tem como objetivo a promoção da igualdade de oportunidades entre homens e mulheres nas empresas e nas instituições por meio do desenvolvimento de novas concepções na gestão de pessoas e na cultura organizacional.<sup>10</sup>

Na esteira de uma série de iniciativas internacionais que caminham na mesma direção,<sup>11</sup> a SPM procura estimular nas organizações empresariais a adoção de práticas de gestão com enfoque de gênero e mudanças na cultura organizacional vigente, a partir de uma ação dirigida para as subjetividades e o imaginário social. Em sua primeira edição, o programa foi voltado para as empresas públicas e de economia

---

9. O programa insere-se no âmbito dos Planos Setoriais de Qualificação – os PlanSeQs – uma vertente do Plano Nacional de Qualificação (PNQ).

10. São consideradas, ainda, as dimensões étnico-raciais, já que estas, ao se somarem às dimensões de gênero, produzem uma intersecção que faz com que determinados grupos – em especial, as mulheres negras – se encontrem em situação ainda mais vulnerável que outros a partir da existência de uma dupla discriminação.

11. Entre essas iniciativas podem ser mencionados os Planos de Ações Afirmativas da Bélgica – cujo objetivo era encorajar as empresas públicas e, posteriormente, as privadas a estabelecerem ações afirmativas com enfoque de gênero; o Plano para a Igualdade, da França, que consistia na elaboração compulsória de um relatório anual comparando as condições de emprego e de trabalho de mulheres e homens nas empresas; e o Programa Óptima, da Espanha, cujo objetivo é fortalecer a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres nas empresas.

mista, tendo as empresas do setor privado sido incorporadas na segunda edição, lançada em fins de 2006.

A metodologia adotada para o desenvolvimento do programa inclui a adesão voluntária das empresas e o comprometimento de sua alta direção, a elaboração de um plano de ação, seu monitoramento e a concessão do Selo Pró-Equidade de Gênero após a avaliação final do cumprimento das ações dispostas no plano da empresa. A idéia de pactuação entre governo e empresas é a marca central do programa. Assim, logo após o lançamento, se iniciou um processo de sensibilização dos dirigentes das empresas estatais para que aderissem ao programa e assumissem o compromisso com a igualdade.<sup>12</sup>

A partir desse primeiro contato, 16 empresas assinaram o termo de adesão ao programa,<sup>13</sup> tendo sido importante o caráter voluntário desse engajamento e o comprometimento das altas instâncias decisórias para a minimização de eventuais resistências que poderiam surgir na gestão das atividades no interior das organizações. A adesão de apenas 11,7% do total de empresas passíveis de participarem do programa ilustra, por um lado, as dificuldades que o tema ainda encontra tanto no que diz respeito ao seu reconhecimento como questão importante a ser trabalhada nas organizações, quanto à própria percepção de sua existência. Por outro lado, é revelador do potencial do Pró-Equidade que, ao se constituir em uma primeira intervenção governamental dessa natureza, foi capaz de mobilizar um conjunto importante de empresas.

A etapa seguinte refere-se ao preenchimento de uma ficha perfil que se constitui em um diagnóstico a respeito da participação feminina no processo de trabalho e da inserção das questões de gênero e raça no cotidiano das organizações. O momento de preenchimento da ficha revelou-se, segundo as análises da SPM, de extrema importância não só por produzir informações úteis para a elaboração do plano de ação da empresa, mas, principalmente, por representar um “momento de voltar-se para si, de descoberta e redescoberta de suas estruturas culturais e organizacionais sob a perspectiva de gênero”.<sup>14</sup>

Foram coletadas informações a respeito do corpo funcional, dos processos de recrutamento, seleção, capacitação, treinamento e ascensão funcional, sobre os programas de saúde e segurança no trabalho, a política de benefícios, os mecanismos de combate à prática de discriminação e à ocorrência de assédio sexual/moral, a relação com empresas terceirizadas e a propaganda institucional interna e externa. A extensão do questionário e a sua pretensão de produzir um diagnóstico tão completo da empresa parecem ter sido responsáveis pela não continuidade no programa de três organizações (Banco do Brasil, Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais e Embrapa), ainda que fosse possível enviar a ficha incompleta. As informações exigidas, mesmo que pareçam

---

12. Foram enviadas correspondências aos presidentes e aos diretores de todas as 136 empresas públicas e de economia mista existentes no Brasil. A lista de empresas passíveis de aderirem ao programa encontra-se disponível em: <<http://www.spmulheres.gov.br>>.

13. São elas: Banco do Brasil, Banco do Nordeste do Brasil, Caixa Econômica Federal, Eletronorte, Eletrobrás, Eletronuclear, Eletrosul, Cepel (Centro de Pesquisas de Energia Elétrica), CPRM (Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais), CGTEE (Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica), Ceal (Companhia Energética de Alagoas), Embrapa, Furnas, Itaipu Binacional, Petrobras e Radiobrás.

14. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. *Programa Pró-Equidade de Gênero – Relatório Sintético*, p.15.

simples em uma primeira análise, exigem um grande esforço das empresas, que muitas vezes não possuem informações sobre raça/cor de seus funcionários, por exemplo, ou não são dotadas de um cadastro atualizado de dados a respeito de seus empregados, tais como os de estado civil e escolaridade. De fato, muitas das ações desenvolvidas nesse primeiro ano referiram-se à construção de novos bancos de dados, adaptados às exigências do programa, o que parece ser um indício da necessidade de se exigir menos nessa fase inicial de diagnóstico.

O programa prevê, então, a elaboração de um plano de ação com atividades distribuídas em dois grandes blocos: gestão de pessoas e cultura organizacional. A idéia é que, a partir da análise das informações constantes na ficha perfil, seja possível identificar os pontos mais frágeis e propor ações que concorram para a superação das dificuldades encontradas. Há, então, uma pactuação – entre empresa e SPM – do plano proposto, que consiste na análise da viabilidade de execução do que foi planejado e, finalmente, é assinado o termo de compromisso. Na edição 2006 do programa, 11 empresas assinaram tal termo e, após um ano, receberam o Selo Pró-Eqüidade de Gênero.

Entre o processo de pactuação do plano e o recebimento do selo, o programa prevê o monitoramento e a avaliação das atividades desenvolvidas pelas instituições. Somente são agraciadas com o selo aquelas empresas que, ao final de um ano, obtiverem um desempenho considerado “muito satisfatório” na execução do seu plano de ação. Para tanto, foi constituído, por meio de portaria, um comitê de monitoramento, denominado “Comitê Pró-Eqüidade de Gênero”, coordenado pela SPM e composto por representantes do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – em particular do Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais –, do Ministério do Trabalho e Emprego, do Ministério Público do Trabalho, do Unifem, da OIT e do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. Compete aos membros do Comitê assessorar a coordenação do programa em todas as suas etapas, avaliar as propostas de plano de ação enviadas e, entre outras atividades, monitorar a implementação do plano e avaliar os resultados para a concessão do selo. A metodologia do programa prevê a realização de pelo menos uma visita à organização inscrita em período não inferior a quatro meses, contados a partir da assinatura do termo de compromisso.

#### 4.3 Principais resultados

Nessa primeira edição do programa, todas as 11 empresas que pactuaram seus planos de ação com a SPM receberam o Selo Pró-Eqüidade de Gênero. Desse conjunto, dez empresas pertencem ao setor eletroenergético, vinculadas ao Ministério de Minas e Energia (MME), e apenas uma ao setor bancário. A predominância de empresas eletroenergéticas não é fruto do acaso. De fato, esse é um setor que, ainda que marcadamente masculino, tem avançado na discussão das questões de gênero desde 2004, com a criação do Comitê Permanente de Gênero no MME. Sua instalação foi fruto do processo de mobilização e participação na I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, momento no qual a então ministra de Minas e Energia, Dilma Rousseff, solicitou que as empresas do setor eletroenergético elaborassem diretrizes e recomendações para discussão na CNPM. Imediatamente após a conferência, o comitê

foi formalizado com a orientação de iniciar, nas empresas vinculadas, a implementação de ações com o objetivo de promover a equidade de gênero nas organizações.<sup>15</sup>

Nesse sentido, o lançamento do Programa Pró-Equidade de Gênero constituiu-se em oportunidade única para que as empresas desse setor passassem à atuação de fato. A adesão foi em bloco: elas representam 69% das que assinaram o termo de adesão e 91% das que receberam o selo. A existência do Comitê de Gênero possibilitou a esse conjunto de empresas o estabelecimento de diálogo e a troca de experiências em instâncias externas ao programa, o que certamente favorece a sustentabilidade das ações desenvolvidas ao longo do último ano. Ademais, ainda que as empresas estivessem discutindo as questões de gênero no âmbito do comitê do MME, muitas delas não haviam desenvolvido, até então, qualquer tipo de intervenção mais efetiva no que se refere à promoção da igualdade entre homens e mulheres. Para muitas dessas organizações, a adesão ao programa foi, assim, o estímulo para a efetivação das intenções expressas na participação no Comitê de Gênero. Para aquelas empresas que já haviam avançado na discussão interna sobre a questão de gênero – caso da Petrobras, Itaipu e também da Caixa Econômica Federal (CEF) –, a adesão ao Pró-Equidade acabou constituindo-se em uma nova ação do planejamento já existente.<sup>16</sup>

Em termos de resultados obtidos, a primeira edição do programa ficou marcada pelo desenvolvimento de ações de caráter mais simbólico e com foco nas subjetividades e nos valores que alimentam os preconceitos e produzem, como resultado, desigualdades observadas tanto no que se refere a acesso, promoção e salários, quanto a tratamento e valorização das competências e habilidades. Foram muito comuns, também, ações de diagnóstico do perfil da força de trabalho. Se não trazem impacto direto e imediato, tais atividades constituem-se em condição básica, ainda que não suficiente, para a formulação de um plano de ação e seu posterior monitoramento. Ademais, revelaram-se momentos importantes de discussão interna, sensibilização e capacitação acerca das temáticas de gênero e raça. As resistências encontradas referiam-se a questões que iam desde os custos adicionais para a adequação dos sistemas de informação já existentes nas empresas, até a recusa em responder o dado sobre cor. Nesse caso, a avaliação da empresa foi de que tal recusa acabou revelando-se uma oportunidade importante para discutir temas como racismo, discriminação e ações afirmativas, o que possibilitou que cerca de 70% do efetivo de trabalhadores acabasse por preencher o quesito raça/cor.

Em algumas organizações, a adesão ao Pró-Equidade significou o reconhecimento da presença de mulheres na força de trabalho. Foi o caso da Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica (CGTEE), que até então não contava em sua estrutura física com banheiros femininos e não ofertava às suas funcionárias uniformes adequados, o que as levava a fazer “ajustes” nos uniformes masculinos para que pudessem ser utilizados. Esse tipo de ação, além do seu impacto prático nas condições de trabalho das mulheres, traz um impacto simbólico da maior relevância. Significa tirar da invisibilidade um

---

15. Para maiores informações sobre o Comitê de Gênero do MME, ver: <<http://www.mme.gov.br>>, ou para acessar diretamente a página do comitê: <<http://200.198.213.102/grupogenero/Publico/Default.aspx>>.

16. Nesses casos, o autodiagnóstico realizado no início do programa não serviu de base para o desenvolvimento do plano de ação, como pretendia a metodologia proposta, o que não se revelou problemático na execução das ações.

contingente populacional que cada vez mais vem ocupando espaço nas atividades de produção de riqueza e reconhecer suas especificidades e necessidades diferenciadas.

O quadro a seguir apresenta as principais estratégias de atuação que constavam dos planos de ação das empresas participantes do programa em 2005-2006. Foram elencadas as ações comuns a diferentes empresas e aquelas implementadas somente por uma empresa.

QUADRO 2

**Estratégias de atuação das empresas, segundo áreas selecionadas**

Gestão de pessoas	Cultura organizacional
Principais ações	
1) Realização de diagnóstico de pessoal a partir da produção de estatísticas desagregadas por sexo e raça/cor. 2) Realização de palestras e inserção da temática de gênero nos cursos oferecidos pelas empresas. 3) Inserção da questão de gênero nas pesquisas de qualidade de vida e nos estudos de clima organizacional.	1) Incorporação do enfoque de gênero na publicidade institucional interna e externa. 2) Divulgação do Pró-Equidade e suas ações. 3) Criação de logomarca para simbolizar a responsabilidade da empresa no que se refere à questão de gênero. 4) Garantia de espaço nos <i>sites</i> das empresas e em seus materiais impressos para a discussão da questão de gênero. 5) Criação de fóruns, comitês e outras instituições destinadas à coordenação das ações de gênero. 6) Criação de ouvidorias ou outros espaços para acolhimento de denúncias de discriminação. 7) Incorporação da perspectiva de igualdade de gênero no planejamento estratégico da empresa, nos códigos de ética ou de conduta. 8) Realização de palestras, oficinas, seminários e outros eventos para sensibilização dos funcionários.
Ações pontuais	
1) Produção de novo sistema de análise de desempenho e resultados: construção de critérios mais claros e objetivos para avaliação e promoção. 2) Criação de normas para que sejam consideradas, na contratação de empresas terceirizadas, a presença de negros, indígenas, mulheres e portadores de deficiência. 3) Manutenção, até o fim da licença-maternidade, dos salários de mulheres terceirizadas cujo vínculo de trabalho tenha sido rompido. 4) Capacitação de mulheres para a gerência. 5) Criação de subcomitês de gênero nas filiais regionais.	1) Nomeação de mulheres para postos de comando ou postos tradicionalmente ocupados por homens. 2) Fabricação de uniformes femininos e instalação de banheiros de uso exclusivo das funcionárias. 3) Institucionalização do programa na empresa por prazos superiores ao de um ano exigido para a obtenção do selo. 4) Consideração dos cursos de capacitação em gênero como passíveis de pontuação para efeito de promoção interna. 5) Divulgação mensal de indicadores de gênero e raça na ocupação de cargos. 6) Realização e apoio a campanhas de combate à violência contra a mulher (16 Dias pelo Fim da Violência contra a Mulher). 7) Estímulo à observância, nos acordos coletivos, de cláusulas que promovam a igualdade de gênero e raça no emprego.

Fonte: Relatórios do Programa Pró-Equidade de Gênero/SPM.  
 Elaboração: Disoc/lpea.

Na análise das empresas que participaram dessa primeira edição do programa há um entendimento de que as mudanças nas relações de gênero cristalizadas no interior das empresas levam tempo e são objetivos de longo prazo nas organizações. No entanto, já é possível perceber alguns primeiros avanços no campo do subjetivo que dizem respeito principalmente: *i)* à maior discussão das temáticas de gênero e raça no cotidiano do trabalho – muitas empresas destacam o fato de seus presidentes e diretores estarem constantemente falando sobre tais questões; *ii)* a uma crescente participação dos funcionários do sexo masculino nas palestras de sensibilização e capacitação sobre o tema; e *iii)* à maior receptividade aos temas abordados e maior interesse em obter informações sobre eles. Em uma das empresas participantes há a percepção de que “a questão da equidade passou a ser assunto de homens e de mulheres”.

É evidente que o impacto final que se espera obter com o desenvolvimento do programa é a mudança no perfil da força de trabalho, com mais mulheres participando das empresas e, principalmente, dos espaços de tomada de decisão. Em diversos

setores da economia, como o de intermediação financeira, as mulheres representam a maioria dos trabalhadores empregados. Porém, em outros espaços, como é o caso do setor eletroenergético, a presença de mulheres ainda é residual. Isso se deve em grande medida à existência de uma cultura sexista que constrói espaços específicos para a participação de homens e de mulheres, sendo reproduzida, pelo conjunto da população, no cotidiano da vida, no interior das famílias, nas escolas e em outros espaços de socialização. A baixa presença de mulheres nos cargos de comando também é fruto desses mesmos estereótipos que, aqui, dizem respeito à inabilidade e à incapacidade feminina para o exercício do poder.

Mudanças na cultura e nos valores que embasaram o desenvolvimento das sociedades, porém, são objetivos de longo prazo. Desse modo, não se pode esperar alterações radicais no perfil da empresa em períodos tão curtos como é o do Programa Pró-Eqüidade – um ano para concessão do selo. O foco do programa está, portanto, na promoção de ações valorizativas, o que traz dificuldades para sua avaliação em termos de mensuração de impacto nos indivíduos e da lógica de planejamento e orçamento vigentes.

Importante lembrar que cabem nesse tipo de atuação não apenas as campanhas e os cursos de sensibilização para a questão de gênero, mas também a promoção de mulheres a postos importantes de comando, como aconteceu na Petrobras e na CEF, e a capacitação das funcionárias para o exercício da gerência. O objetivo é, portanto, alterar percepções e estereótipos, ilustrando, a partir da prática, que mulheres e homens são igualmente capazes de exercerem atividades de maior responsabilidade. A relevância deste tipo de atividade é imensa, pois contribui para a construção de uma nova cultura organizacional, pautada nos valores da igualdade de oportunidades e de tratamento.

De fato, cabe destacar que por trás dos objetivos expressos de promoção da igualdade se encontra um conceito fundamental, que vem ganhando espaço no campo das políticas sociais, que é o da discriminação ou do preconceito institucional.<sup>17</sup> Pode-se entendê-lo como: “Toda e qualquer prática empresarial, política governamental ou semigovernamental, [...] ainda que *não provida de intenção discriminatória* no momento de sua concepção, [que resulte em] *efeitos* nocivos de incidência especialmente desproporcional sobre certas categorias de pessoas”.<sup>18</sup> A grande inovação desse conceito está na passagem que se faz do ator individual que, consciente de seus atos, discrimina abertamente um indivíduo em função de seu sexo ou de sua cor, para um ator que agora se encontra no nível coletivo: a instituição. Esta contribui para a cristalização de entendimentos a respeito de quais são os papéis e as capacidades associadas a homens e a mulheres a partir dos valores e das normas (não escritas) que são cotidianamente reproduzidos (na maior parte das vezes de modo inconsciente) na forma de funcionamento da organização. A grande prova da discriminação institucional passa a ser, então, a produção de estatísticas que vão evidenciar o resultado desse processo de discriminação que, apesar

---

17. Esse mesmo conceito é usado no Programa de Promoção da Igualdade de Oportunidades para Todos, desenvolvido pelo Ministério Público do Trabalho (MPT) e em curso desde abril de 2005. Para uma análise complementar do conceito e do programa do MPT, ver o capítulo de “Igualdade racial” desta edição.

18. GOMES, J. B. *Ação afirmativa e princípio constitucional da igualdade*. o direito como instrumento de transformação social. A experiência dos EUA. Rio de Janeiro: Renovar, p. 24. 2001. Grifo nosso.

de “invisível”, é produto de desigualdades concretas tanto no que se refere à presença de mulheres em determinados setores e postos, quanto na remuneração aí percebida. É exatamente a partir dessa “prova” – revelada na ficha perfil, que as empresas preenchem no início do programa – que toda a atuação se desenvolve.

Ainda é cedo para se fazerem avaliações conclusivas a respeito do programa, mas os avanços obtidos até agora são significativos, indo desde ações de impacto mais simbólico àquelas de resultados mais imediatos e tangíveis. As dificuldades e os desafios, porém, também são grandes. No âmbito das empresas, referem-se principalmente à tensão entre as atividades cotidianas de trabalho e os compromissos com o plano de ação; à falta de infra-estrutura e de recursos financeiros necessários à execução das ações; e às resistências existentes naqueles setores que não se envolvem diretamente na execução do programa.

Já no âmbito da coordenação do programa, um primeiro desafio importante refere-se à necessidade de dar escala ao Pró-Eqüidade. O universo de empresas atingido por essa ação da SPM é, ainda, muito reduzido. Essa limitação deve-se à própria natureza de ação da Secretaria e às suas limitações orçamentárias e de recursos humanos que dificultam o monitoramento e a avaliação dos planos de ação desenvolvidos pelas empresas.

O acompanhamento e a avaliação daquilo que as organizações fazem ao longo de um ano se constituem, ao mesmo tempo, em um grande desafio para a SPM – visto que são atividades essenciais para o sucesso do programa – e em uma dificuldade, dada a própria natureza dos resultados que se espera obter com tal intervenção. Importante, também, seria acompanhar o uso que as empresas fazem do selo que recebem, cuja validade é de apenas um ano. Isso é relevante, vez que é possível que as empresas recuem de seu compromisso com a promoção da igualdade de gênero, mas continuem a se utilizar do selo por períodos indefinidos, vangloriando-se de um reconhecimento e apoio governamentais a um compromisso não mais existente.

Por fim, o lançamento da segunda edição do programa se constitui em enorme desafio para a SPM.<sup>19</sup> O programa, agora, estende-se às empresas do setor privado, cuja lógica de funcionamento é completamente distinta daquelas que foram alvo da primeira edição do programa. Ademais, abre-se a possibilidade para que um universo significativamente maior de empresas faça sua adesão ao Pró-Eqüidade sem que haja um fortalecimento da estrutura físico-financeira correspondente na coordenação do programa. A SPM procurou sensibilizar empresas de grande porte, especialmente por meio da articulação com federações estaduais da indústria.

Com a segunda etapa do programa abre-se também uma discussão a respeito do que se espera daquelas empresas que renovam seu compromisso com a igualdade de gênero, solicitando, pela segunda vez, a adesão ao programa. Se no primeiro ano as ações foram, como se pôde ver aqui, de cunho mais valorizador, primando pela sensibilização e pela capacitação dos funcionários das empresas, faz-se mister exigir daquelas empresas que estão novamente participando do programa um compromisso mais efetivo com a promoção da igualdade de gênero. Todas as 11 empresas que receberam o selo no final de 2006 renovaram sua adesão na segunda edição, o que constitui um indicador positivo a respeito do envolvimento dessas organizações e sinaliza, também, que poderão ser desenvolvidas atividades ainda mais concretas e de impacto. Sem abandonar as ações de

---

19. A segunda edição do Programa Pró-Eqüidade de Gênero foi lançada em dezembro de 2006.

sensibilização/capacitação, trata-se de incorporar novos focos de atuação que possibilitem no curto e médio prazo alterações perceptíveis no perfil das empresas, tais como o desenvolvimento de ações afirmativas nos processos de seleção e de ascensão funcional. Esse compromisso adicional certamente há de provocar ainda mais resistências no interior das empresas. Vencer essas resistências deve ser o objetivo final da intervenção da SPM, pois só assim se pode caminhar para a construção de uma nova cultura e de uma nova realidade de igualdade entre homens e mulheres.

## 5 Considerações finais

Após quatro anos de atuação, a SPM logrou introduzir em alguns órgãos do governo federal a discussão a respeito da desigualdade entre homens e mulheres e sua relação com o desenho, a implementação e a avaliação das políticas públicas. O papel do governo federal no enfrentamento dessas desigualdades deve ser traduzido em ações diversificadas e plurais, executadas por órgãos que atuam sobre os diferentes aspectos da vida em sociedade.

Nesse sentido, muitos avanços foram alcançados, mas ainda há um longo caminho a ser percorrido. As áreas que incorporaram a perspectiva de gênero devem avançar no sentido de consolidar suas ações e, ainda, de lhes dar visibilidade em sua programação e orçamento. Em outras áreas, a perspectiva de gênero precisa ser mais aprofundada, discutida e inserida, tais como as políticas educacionais e as políticas de trabalho e emprego. Essas necessidades reforçam-se diante do atual contexto de continuidade no governo federal e, mais importante, de elaboração de um novo Plano Plurianual e de revisão do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. A elaboração do novo PPA 2008-2011, não somente pela SPM, mas também pelos demais órgãos do governo federal que devem incorporar a perspectiva de gênero em seus processos de planejamento, apresenta-se como uma oportunidade importante para aperfeiçoar a inserção desse recorte nas políticas do governo federal.

Os resultados da II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres também deverão contribuir para esse aperfeiçoamento. Por meio da participação de delegadas eleitas, buscou-se esmerar as metas, as prioridades e as ações que visam a contribuir para a autonomia das mulheres e para a eliminação das desigualdades de gênero que devem dialogar com o PPA, seus programas e ações. Cabe lembrar que o PNPM representa o esforço do governo federal – e da SPM em particular – de articular ações que configurem uma política abrangente e integral, que enfoque as mulheres e as relações de gênero nas diferentes esferas da vida social. De fato, se muitas ações já vinham sendo executadas até 2004 de maneira completamente desarticulada e independente umas das outras, a construção do plano e a atuação de seu comitê de monitoramento facilitam o diálogo entre as diversas áreas setoriais e permitem construir uma visão geral da intervenção governamental no tema. Esse esforço deve ser ainda maior num quadro da administração pública permeado por uma cultura de planejamento e execução vertical e fragmentada. O avanço no sentido de superação de ações pontuais e construção de ações articuladas somente se solidificará se a avaliação da implementação do plano se traduzir em aperfeiçoamentos no seu desenho.

O papel da SPM, como órgão coordenador e articulador de políticas, é ao mesmo tempo sensibilizar as estruturas existentes para incorporarem uma perspectiva de gênero na formulação, na implementação e na avaliação de suas atividades e

coordenar essas ações, de modo que sejam produzidas sinergias e que os esforços caminhem todos no mesmo sentido. A desigualdade entre homens e mulheres é um fenômeno de causas e efeitos multidimensionais. Assim, portanto, deve ser também a intervenção do governo federal para garantir a alteração desse quadro.

Além disso, é preciso garantir que os compromissos políticos assumidos por estados e municípios se traduzam em ações concretas, sujeitas à periódica avaliação. De fato, se muitas são as ações com as quais o governo federal se comprometeu no plano, muitas são, também, aquelas que exigem uma pactuação federativa para sua concretização. A tentativa de dar vida a esse compromisso, por meio da pactuação junto a prefeitos e a governadores para a implementação do PNPM, é, certamente, louvável. No entanto, é fato que compromissos políticos nem sempre se materializam. Monitorar essa concretização de intenções e garantir sua continuidade diante de cenários políticos diversos é um desafio talvez ainda não enfrentado com toda a força necessária.

Esses desafios ampliam-se pois, apesar de ainda ser uma instituição recente, a SPM já pôde acumular experiências importantes ao longo dos últimos anos. Se, em 2004, representava uma vitória a própria instituição da SPM e a conseqüente institucionalização do tema no governo federal, após quatro anos as cobranças dos movimentos sociais e da sociedade civil organizada se intensificarão no sentido de buscar perceber os resultados das políticas adotadas e da atuação dos órgãos envolvidos nessas políticas. A consolidação de áreas como saúde e desenvolvimento agrário e de projetos importantes como Pró-Eqüidade de Gênero, Mulher e Ciência e Gênero e Diversidade na Escola, além do Programa de Combate à Violência contra as Mulheres, deve ser garantida ao lado da expansão do espectro de atuação, como será o caso do debate sobre a participação das mulheres na política. As políticas para a igualdade de gênero no governo federal devem se fortalecer e se solidificar, firmando-se, cada vez mais, como uma importante área de atuação no sentido do objetivo mais amplo de redução das desigualdades e da promoção da cidadania plena e efetiva em nosso país.

# JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA

## 1 Apresentação

Neste número de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* tem início um capítulo que se deterá sobre as políticas federais de justiça e segurança pública no Brasil.<sup>1</sup> Tais políticas já eram objeto de interesse das versões anteriores deste periódico; entretanto, a partir de agora, o intuito é oferecer uma análise mais extensa e detalhada da oferta de serviços jurisdicionais e de segurança no âmbito federal, bem como das ações de coordenação e regulação desempenhadas nessas áreas.

Por *Política Federal de Justiça* entende-se o conjunto das ações do poder público de âmbito federal que visa a garantia de acesso universal aos serviços de Justiça por todo e qualquer cidadão brasileiro para a defesa de seus direitos fundamentais. A política a ser acompanhada é elaborada e implementada pelas instituições que compõem o *Sistema Federal de Justiça* no Brasil, com destaque para os órgãos de cúpula do Judiciário – o Supremo Tribunal Federal (STF) e o Superior Tribunal de Justiça (STJ) –, os principais órgãos do Poder Judiciário Federal – a Justiça Federal Comum (JFC) e a Justiça Trabalhista (JT) –, o Ministério Público da União (MPU), a Defensoria Pública da União (DPU) e o Ministério da Justiça (MJ). Assim, a análise contempla tanto as instituições que atuam no âmbito da prestação jurisdicional em nível federal, quanto aquelas cuja missão é essencial à realização da justiça ou cuja atuação envolve a oferta de serviços que possibilitam aos cidadãos a defesa de seus direitos.<sup>2</sup>

O tratamento que se pretende dar à Política Federal de Justiça atende a um duplo propósito. De um lado, o de acompanhar e analisar a oferta direta de serviços por essas instituições, em termos dos serviços judiciais ofertados e da assistência jurídica prestada ao cidadão. De outro, o de acompanhar a atuação regulatória do Poder Legislativo, do Poder Executivo e dos órgãos de cúpula do sistema judicial sobre a prestação de serviços judiciais no Brasil. No primeiro caso, o foco serão os programas executados no âmbito do *Sistema Federal de Justiça*, verificando-se a qualidade de seus atributos, a abrangência das ações que os conformam, os recursos disponibilizados e efetivamente despendidos para atingir suas metas, os avanços alcançados e as dificuldades enfrentadas para sua implementação. No segundo caso, o principal esforço consistirá na análise dos novos instrumentos que normatizam a organização e a atuação das instituições que prestam serviços judiciais à população.

---

1. Este periódico concentra-se nas políticas públicas federais e, dessa forma, não serão acompanhadas regularmente as políticas estaduais e municipais nas áreas de Justiça e segurança pública. Isto significa que não estão contempladas as ações de instituições como os Judiciários estaduais, os Ministérios Públicos estaduais, as Defensorias Públicas estaduais, as Polícias Militares, as Polícias Cíveis, as secretarias estaduais ou municipais de segurança pública, de administração penitenciária e de Justiça, os sistemas penitenciários estaduais, os sistemas socioeducativos estaduais ou municipais, ou as guardas municipais.

2. Dadas suas especificidades, excluem-se dessa análise: *i*) alguns órgãos do Poder Judiciário federal – como a Justiça Militar, a Justiça Eleitoral e a Justiça do Distrito Federal e Territórios; *ii*) a Advocacia-Geral da União; e *iii*) outros órgãos federais envolvidos com a produção da Justiça no Brasil.

A *política federal de segurança pública* diz respeito tanto às ações nas áreas de polícia, justiça criminal e execução penal, quanto às ações esparsas de prevenção da violência desenvolvidas ou apoiadas por órgãos federais. Essa política envolve os três Poderes: o Executivo, pela atuação direta de seus diferentes órgãos e pelo papel de coordenação, normatização e articulação em certas áreas; o Legislativo, pela aprovação de leis, como alterações nos Códigos Penal e Processual Penal e, esporadicamente, pela atuação de comissões parlamentares de inquérito relativas ao tema; e o Judiciário, pelo julgamento de ações criminais, pelo acompanhamento do sistema prisional e pelas decisões do STF que afetam a questão da segurança pública.

Não obstante, o acompanhamento da área federal de segurança pública estará concentrado nas ações do Ministério da Justiça (MJ), principal órgão componente do *Complexo de Segurança Pública, Justiça Criminal e Execução Penal*.<sup>3</sup> No MJ, as principais instituições acompanhadas serão: a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), o Departamento de Polícia Federal, o Departamento de Polícia Rodoviária Federal e o Departamento Penitenciário Nacional (Depen). Estão assim incluídos os principais órgãos federais de polícia, o sistema penitenciário federal e os órgãos federais de regulação e apoio aos estados nas áreas policiais e penitenciárias. Neste capítulo haverá ainda espaço para as ações de prevenção à violência e para a justiça criminal na área da Política Federal de Justiça.

## 2 Fatos relevantes

### 2.1 A reforma da Justiça

Algumas normas legais que entraram em vigor a partir de 2006 deram continuidade ao processo de reforma da Justiça, iniciado com a promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 45/2004 e que tem como objetivo democratizar e modernizar a Justiça brasileira.

A maioria das novas normas versou sobre o direito processual, que foi abreviado, simplificado e facilitado, a fim de propiciar um acesso mais célere aos serviços jurisdicionais. Exemplos disso, no âmbito do processo cível, foram as Leis nº 11.232/2005 e nº 11.382/2006. A primeira, que transforma o processo de conhecimento e o de execução numa só ação, foi analisada no nº 12 de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, para onde se remete o leitor. A segunda tratou do processo de execução de títulos extrajudiciais (notas promissórias, cheques, alguns tipos de contratos etc. – títulos que consolidam direitos que não derivam de sentenças judiciais). Essa lei determinou que, com algumas exceções, os recursos a serem utilizados pelo devedor não mais suspendem o processo de execução, que ganha assim em celeridade. Em paralelo, abriu novas possibilidades para o credor satisfazer seus créditos com a penhora de bens do devedor (adjudicação dos bens para si mesmo, alienação dos bens por iniciativa própria etc.). Por fim, essa lei regulamentou o uso da chamada “penhora por meio eletrônico”, que possibilita uma satisfação mais célere dos créditos com os recursos financeiros possuídos pelo devedor. Acrescente-se que outras normas também já haviam apontado para um acesso mais

---

3. Estão excluídas da análise regular, portanto, as ações da Secretaria Nacional Antidrogas, da Secretaria Especial dos Direitos Humanos e da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, além das ações relacionadas à defesa civil executadas pelo Ministério da Integração Nacional.

célere aos serviços jurisdicionais no âmbito cível, tais como as Leis nº 11.187/2005, nº 11.276/2006 e nº 11.277/2006.<sup>4</sup>

Já no âmbito do processo em geral (não só cível, mas também trabalhista, criminal etc.), outras leis também apontaram no sentido de um acesso mais célere aos serviços jurisdicionais. Pode-se mencionar aí as Leis nº 11.280/2006, nº 11.341/2006 e nº 11.419/2006. A primeira criou regras para acelerar o julgamento dos processos – incluindo aí o denominado “processo eletrônico”.<sup>5</sup> A segunda, por sua vez, disciplinou a possibilidade de uso de decisões judiciais disponíveis em mídia eletrônica (inclusive internet) ao se fazer prova da existência de jurisprudências divergentes, quando qualquer das partes desejar interpor recursos especiais no STJ ou recursos extraordinários no STF. Já a terceira trouxe parâmetros abrangentes para a criação do “processo eletrônico”. Ainda que dependa de regulamentação posterior pelos tribunais e de investimentos em novas tecnologias, essa lei afirma que a prática e a comunicação dos atos processuais devem se dar por meios eletrônicos (incluindo-se entre esses atos a petição e a interposição de recursos). Essa lei também permite o uso de reproduções digitalizadas de quaisquer documentos para fins de prova no processo (reproduções que passam a ter o mesmo valor que os documentos originais).

Outras normas processuais foram estabelecidas para viabilizar um acesso mais célere e com maior grau de certeza jurídica, tais como as Leis nº 11.417/2006 e nº 11.418/2006. Determinou-se que o STF, com a concordância de ao menos 2/3 de seus membros, após seguidas decisões sobre litígios constitucionais, com decisões sempre no mesmo sentido, pode editar “súmulas de efeito vinculante”. Com tais súmulas, magistrados e tribunais, em qualquer grau de jurisdição, em qualquer esfera federativa, são obrigados a seguir as decisões do STF quando estiverem apreciando lides idênticas, além de que órgãos da administração pública, direta e indireta, em qualquer esfera federativa, não podem atuar em sentido contrário às decisões do STF. Já a segunda lei instituiu o requisito de “repercussão geral” para a admissibilidade de recurso extraordinário a ser interposto no STF. Com tal requisito, esse tribunal (mediante manifestação de 2/3 de seus membros) pode se desobrigar da análise de um recurso extraordinário (recurso em que se questiona a incidência de normas constitucionais nos litígios), desde que as matérias discutidas nesse recurso interessem exclusivamente às partes envolvidas no processo (e não à sociedade como um conjunto).

No campo do processo criminal, algumas normas relevantes também foram aprovadas e entraram em vigor em 2006 e em 2007. Pode-se citar aí a Lei nº 11.313/2006 (que alterou competências dos Juizados Especiais Criminais com redução de possibilidades de aplicação de penas privativas de liberdade), bem como a Lei nº 11.343/2006. Esta última é analisada a seguir.

## 2.2 A nova lei de drogas

No dia 23 de agosto de 2006, foi sancionada a Lei nº 11.343/2006, que revogou as Leis nº 6.368/1976 e nº 10.409/2002 relativas às medidas de prevenção e repressão ao tráfico ilícito e ao uso indevido de entorpecentes. Dentre outras medidas, a nova lei instituiu o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (Sisnad), que tem por

---

4. Para maiores detalhes, ver a edição nº 12 de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*.

5. Idem.

finalidade articular, integrar, organizar e coordenar as atividades relacionadas com a prevenção do uso indevido de drogas, com a atenção e com a reinserção social de usuários e dependentes e a repressão da produção não autorizada e do tráfico ilícito de drogas. Entre seus objetivos estão ainda: contribuir para a inclusão social, visando tornar os cidadãos menos vulneráveis a assumir comportamentos de risco em relação às drogas; e promover a integração entre as políticas de prevenção e repressão às drogas e as políticas públicas setoriais dos órgãos do Poder Executivo. Segundo o Decreto nº 5.912/2006, integram o Sisnad o Conselho Nacional Antidrogas (Conad) – Gabinete da Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR), a Secretaria Nacional Antidrogas (Senad) e um conjunto de órgãos e entidades públicas do Poder Executivo dos três entes da federação (entre eles os Ministérios da Educação, da Saúde e da Justiça), além de organizações, instituições e entidades da sociedade civil.

Entre as mudanças mais relevantes em relação à legislação anterior, destacam-se os seguintes pontos: *i*) aumento das penas para a produção não autorizada e tráfico ilícito de drogas; *ii*) redução das penas ligadas à indução ao uso de drogas; *iii*) redução e modificação das penas relativas ao uso de drogas (deixa-se de prever a detenção, passando a vigorar a advertência sobre os efeitos das drogas, a prestação de serviços à comunidade e o comparecimento a programa educativo);<sup>6</sup> *iv*) tipificação de novos crimes, tais como: financiar ou custear a produção não autorizada e o tráfico ilícito de drogas; colaborar, como informante, com grupo, organização ou associação ligados à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; e conduzir embarcação ou aeronave após o consumo de drogas; e *v*) previsão de novos agravantes e atenuantes (como a colaboração na investigação policial e no processo criminal). Ressalte-se ainda que, para os crimes ligados ao tráfico e à produção de drogas, há uma grande restrição de direitos, repetindo quase completamente o já previsto pela lei de crimes hediondos. Ficam proibidas fiança, *sursis*, graça, indulto, anistia, liberdade provisória e conversão de suas penas privativas de liberdade em penas restritivas de direitos, e a liberdade condicional só será possível após o cumprimento de  $\frac{2}{3}$  da pena.

De maneira geral, as mudanças mantêm o caráter criminal das atividades relacionadas às drogas. É interessante destacar, no entanto, que as penas para o uso de drogas começam a adotar um viés educativo.

### **3 Acompanhamento da política e dos programas**

#### **3.1 Justiça**

A análise da implementação da política na área de justiça será feita a partir da execução física e orçamentária de programas desenvolvidos pelas instituições que integram o Sistema Federal de Justiça. No que tange aos programas do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, o ponto de interesse é a prestação jurisdicional, além do controle administrativo e financeiro do Judiciário e do Ministério Público. Em paralelo, há interesse também em alguns programas do Ministério da Justiça, como a defesa da concorrência e dos direitos do consumidor e a reforma do Judiciário.

---

6. Cabe ressaltar ainda a mudança do procedimento penal em relação ao usuário, o qual passa a se orientar pela Lei nº 9.099/1995, que dispõe sobre os Juizados Especiais Criminais.

Por conta do desenvolvimento de todos esses programas, entre 2004 e 2006, registrou-se um incremento no total de recursos do Sistema Federal de Justiça. No primeiro ano, foram efetuados gastos de R\$ 9,86 bilhões. No último ano, esse montante alcançou R\$ 11,2 bilhões (um aumento de 13,5% em termos reais). Contudo, como proporção do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, o sistema de Justiça não registrou o mesmo incremento. Afinal, manteve-se com 0,46% de seu valor na média do período (ainda que tenha alcançado 0,48% em 2006).

Ressalte-se que as principais instituições do sistema de Justiça apresentaram um elevado nível de execução orçamentária entre 2004 e 2006. Ele foi quase sempre acima de 90% no caso do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública. Apenas no caso do Ministério da Justiça é que se mostrou mais reduzido. Como se verá adiante, em alguma medida, isso está relacionado ao patamar de gasto com a remuneração de servidores, que é significativamente mais alto nos primeiros e mais baixo no último.

TABELA 1

### Execução orçamentária do Sistema Federal de Justiça (2004-2006)

(Em milhões de reais constantes<sup>1</sup>)

Período		Poder Judiciário	Ministério Público	Defensoria Pública	Ministério da Justiça <sup>2</sup>	Total
2004	Autorizado (A)	8.729,29	1.158,07	13,35	26,52	<b>9.927,23</b>
	Liquidado (B)	8.695,62	1.139,86	12,54	14,94	<b>9.862,96</b>
	B/A (em %)	99,6	98,4	93,9	56,4	<b>99,4</b>
2005	Autorizado (A)	8.682,08	1.302,26	31,12	30,78	<b>10.046,24</b>
	Liquidado (B)	8.520,08	1.273,05	27,94	15,26	<b>9.836,33</b>
	B/A (em %)	98,1	97,8	89,8	49,6	<b>97,9</b>
2006	Autorizado (A)	9.810,33	1.491,41	41,04	30,98	<b>11.373,76</b>
	Liquidado (B)	9.713,84	1.426,35	36,68	18,54	<b>11.195,41</b>
	B/A (em %)	99,0	95,6	89,4	59,9	<b>98,4</b>
Var. 2006/2004	Autorizado (A - em %)	12,4	28,8	207,3	16,8	<b>14,6</b>
	Liquidado (B - em %)	11,7	25,1	192,4	24,1	<b>13,5</b>
	B/A (em %)	-0,6	-2,8	-4,5	3,5	<b>-0,9</b>

Fonte: Sistema de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira da União (Câmara dos Deputados e Centro de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal).

Notas: <sup>1</sup> Os valores orçamentários autorizados do Sistema Federal de Justiça, bem como os liquidados, estão em milhões de R\$ em 2006, corrigidos pela média anual do IPCA/IBGE. Em sua totalidade, esses valores diferem daqueles apresentados, por órgãos componentes do sistema, no Anexo Estatístico. Isto se dá porque, daquele montante total, foram excluídos de tratamento neste capítulo programas considerados não finalísticos, bem como os gastos direcionados ao: *i*) pagamento de benefícios previdenciários a servidores públicos federais inativos (aposentadorias e pensões); e *ii*) custeio do regime de previdência dos servidores públicos federais ativos.

<sup>2</sup> Os programas do Ministério da Justiça aqui descritos são apenas: *i*) Defesa Econômica e da Concorrência; *ii*) Defesa do Consumidor; *iii*) Gestão da Política na Área de Justiça; e *iv*) Reforma do Judiciário. Outros programas desse ministério são descritos em detalhe a seguir, na seção de "Segurança pública".

### 3.1.1 Órgãos do Poder Judiciário

A prestação jurisdicional ofertada pelos órgãos do Judiciário visa garantir o pleno exercício do direito pelo cidadão. No entanto, é bastante diferenciada entre eles, obedecendo à divisão de competências estabelecida na Constituição Federal.

BOX 1

#### Competências dos órgãos jurisdicionais

No caso do Supremo Tribunal Federal (STF), cuja atribuição principal é conservar e aplicar a Constituição Federal, suas competências envolvem: *i*) julgar ações diretas de inconstitucionalidade de lei (ou qualquer ato normativo) federal ou estadual, bem como ações declaratórias de constitucionalidade de lei (ou qualquer ato normativo) federal; *ii*) dirimir conflitos entre Estado estrangeiro ou organismo internacional, de um lado,

(Continua)

(Continuação)

e União, estados ou Distrito Federal, de outro; *iii*) resolver litígios envolvendo a União, os estados e o Distrito Federal (incluindo as instituições da administração indireta de cada um); e *iv*) julgar, mediante recurso de natureza extraordinária, as ações já decididas (em única ou última instância) quando as decisões nelas contidas forem contrárias à determinação da própria Constituição; declararem a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal; considerarem válida lei ou qualquer ato de governo local contestado em face da Constituição; ou tomarem por válida lei local contestada em face de lei federal. Também é de competência exclusiva do STF julgar autoridades federais como o presidente da República, os membros do Congresso Nacional, os ministros de estado, o procurador-geral da República, os membros dos Tribunais Superiores e seus próprios ministros, nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade (quando couber).

Já ao Superior Tribunal de Justiça (STJ) cabe preservar e implementar o direito infraconstitucional brasileiro (em particular, o direito infraconstitucional federal), uniformizando a interpretação da lei federal em todo o Brasil. Essa função desdobra-se nas seguintes competências: *i*) julgar os conflitos de atribuições entre autoridades administrativas e judiciárias da União, ou entre autoridades judiciárias de um estado e administrativas de outro ou do Distrito Federal, ou entre as deste e da União; *ii*) julgar os conflitos de competência entre quaisquer tribunais (ressalvados alguns casos de competência do Supremo Tribunal Federal), bem como entre tribunal e juízes a ele não vinculados e entre juízes vinculados a tribunais diversos; e *iii*) julgar, por meio de recurso de natureza especial, as ações já decididas (em única ou última instância pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos Tribunais de Justiça dos estados e do Distrito Federal) quando as decisões nelas contidas forem contrárias ao tratado ou à lei federal ou, então, negarem-lhes vigência; julgarem válido ato de governo local contestado em face de lei federal; ou darem à lei federal interpretação divergente da que lhe haja atribuído outro tribunal. Também é de competência do STJ julgar, entre outros, os governadores dos estados e do Distrito Federal, os desembargadores dos Tribunais de Justiça dos estados e do Distrito Federal, os membros dos Tribunais Regionais Federais e os membros do Ministério Público da União que oficiem perante tribunais nos crimes comuns e nos de responsabilidade (quando couber).

Por seu turno, entre as competências da Justiça Federal Comum (JFC), destacam-se o julgamento de: *i*) litígios em que a União, suas autarquias e suas empresas públicas estejam envolvidas, ativa ou passivamente; *ii*) conflitos envolvendo Estado estrangeiro ou instituição internacional, de um lado, e municípios ou pessoas domiciliadas no Brasil, de outro; *iii*) litígios versando sobre tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou instituição internacional; e *iv*) infrações de caráter político e penal cometidas contra bens, serviços ou interesses da União.

À Justiça do Trabalho (JT) está reservada a competência para conciliar e julgar, entre outros: *i*) conflitos individuais e coletivos existentes entre trabalhadores e patrões; *ii*) litígios envolvendo as representações de trabalhadores e patrões (entre sindicatos, entre sindicatos e trabalhadores e entre sindicatos e patrões); e *iii*) conflitos que surjam entre patrões e órgãos de fiscalização do trabalho.

Finalmente, no planejamento, na fiscalização e no controle das atividades desenvolvidas pelos órgãos jurisdicionais federais, atua o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que foi criado pela EC nº 45/2004 e instalado em 2005. O CNJ atua junto ao STF e tem como missão formular políticas e estratégias nacionais para tornar o Judiciário nacional (incluindo o estadual) mais eficiente e menos oneroso, atuando tanto nos planos administrativo e financeiro quanto no controle disciplinar da magistratura.

#### a) Supremo Tribunal Federal (STF)<sup>7</sup>

O STF julgou 110,3 mil causas em 2006, registrando um crescimento de 6,3% em relação a 2005 e de 8,5% em relação a 2004.<sup>8</sup> No entanto, do total de processos que deram entrada no órgão, 17,3 mil não foram julgados, sendo que cerca de 11,3 mil nem sequer foram distribuídos aos seus 11 ministros, acumulando-se ao estoque residual do tribunal. Ressalte-se que o crescimento no julgamento dos processos não acompanhou o crescimento da demanda apresentada ao tribunal, da ordem de 52,4% entre 2004 e 2006. Além disso, o desempenho do STF em 2006 ficou bastante aquém do registrado nos anos imediatamente anteriores, quando o órgão logrou reduzir seu estoque de processos, julgando um número maior do que os recebidos. Em 2004, por exemplo, o órgão recebeu 83,7 mil processos e julgou 101,7 mil; em 2005, esses números foram, respectivamente, 95,2 mil e 103,7 mil.

Parte significativa das causas julgadas em 2006 referiu-se a *recursos extraordinários* – 41,3% do total.<sup>9</sup> Em alguma medida, isso revela a importância do STF como corte que atua na defesa da Constituição e dos direitos fundamentais dos brasileiros. Interessa notar também que, ao longo do ano, foram julgadas 240 Ações Diretas de Inconstitucionalidade. Da jurisprudência estabelecida a partir desses julgamentos, cabe destacar: *i*) a inconstitucionalidade da norma que exclui a progressão penal para condenados por determinados crimes e impõe o cumprimento da pena em regime integralmente fechado (§ 1º do artigo 2º da Lei dos Crimes Hediondos – Lei nº 8.072/1990); *ii*) a declaração de incompetência da Justiça do Trabalho para julgar ações por crimes contra a organização do trabalho; *iii*) o direito dos sindicatos de trabalhadores de abrir processos contra uma ou mais empresas, ou contra a administração pública, em substituição a vários empregados de uma categoria (a chamada “substituição processual”); *iv*) a competência do STF – e não da Justiça Federal Comum – no processamento e no julgamento de ações possessórias que questionam a demarcação administrativa de terras indígenas; *v*) a competência da Justiça Federal Comum – e não da Justiça Estadual – para julgar acusações pela prática de trabalho escravo; e *vi*) a confirmação da validade da resolução do Conselho Nacional de Justiça que proibiu o nepotismo no Judiciário.

#### b) Superior Tribunal de Justiça (STJ)<sup>10</sup>

O STJ, além de julgar processos originários, também atua como instância recursal para a Justiça federal e dos estados.<sup>11</sup> Em 2006, o tribunal recebeu 277,3 mil processos e julgou 262,3 mil, acumulando mais 28,8 mil processos ao estoque, que finalizou 2006 com 142,5 mil processos pendentes. Embora tenha havido um crescimento de 55,4% no número de processos recebidos em relação a 2004, foram julgados apenas 8,7% a mais. A comparação com 2005 é ainda mais desfavorável: o órgão recebeu

7. As informações sobre a atuação funcional do STF têm como fonte o Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário (BNDPJ), mantido pelo próprio órgão, e estão disponíveis em: <<http://www.stf.gov.br/bndpj/stf/>>.

8. Não estão incluídos aí os processos com desistência homologada ao longo do ano, que somaram 13,8 mil.

9. Outra parte tão ou mais significativa do trabalho do STF envolveu o julgamento de agravos de instrumento, que perfizeram um total de 51,8% dos julgados, em 2006. Os agravos são recursos que contestam a validade de decisões “intermediárias”, tomadas ao longo do processo para resolver questões incidentais.

10. Os Relatórios Estatísticos do STJ forneceram as informações sobre a atuação funcional do órgão e estão disponíveis em: <<http://www.stj.gov.br/webstj/Processo/Boletim/>>.

11. Em 2006, os processos recebidos pelo STJ distribuíram-se da seguinte forma, seguindo sua origem: 64,7% provenientes da Justiça estadual; 28,9%, da Justiça federal; 4,9% da Justiça do trabalho, e 0,2% de outras origens. Apenas 1,3% dos processos eram de competência originária do órgão.

25,4% a mais de processos e julgou 3,5% a menos. Esse desempenho esteve ligado à demora no preenchimento de quatro das 33 vagas existentes de ministro e, adicionalmente, à morosidade no trâmite processual.

Na tentativa de atacar esse problema pela via administrativa, o STJ implementou duas iniciativas em 2006. A primeira, o *Catálogo de Questões Jurídicas*, é um programa eletrônico baseado em decisões prévias dos ministros do tribunal que está interligado à sua base de jurisprudência. Lançado no início de 2006, o aplicativo facilitou as pesquisas de precedentes, tornando a análise da admissibilidade das ações mais rápida e permitindo acórdãos em bloco em casos de jurisprudência pacífica. A segunda, o Projeto Otimização do Trâmite Processual no STJ, tem como objetivo instituir uma modalidade de gestão mais moderna que, a partir do aproveitamento mais eficiente da estrutura organizacional do tribunal – em termos dos recursos humanos e tecnológicos disponíveis –, permita que o fluxo processual se desenvolva mais rapidamente e que o número de processos pendentes de apreciação diminua. Algumas das principais medidas referem-se à adoção da certificação digital (já implantada), à petição eletrônica e à intimação *on-line* (em fase final de desenvolvimento). Como resultado dos projetos mencionados, foi reduzido o prazo médio de tramitação dos principais tipos de processos que têm origem no próprio STJ (passando de 183 para 123 dias).

c) Justiça Federal Comum (JFC) e Justiça do Trabalho (JT)<sup>12</sup>

No âmbito da JFC, atingiu-se em 2006 a cifra de 3 milhões de processos distribuídos, dos quais foram julgados 89,7% (ou 2,7 milhões de causas). Cerca de 42,9% desse montante (ou 1,2 milhões) tramitaram nos órgãos tradicionais da JFC, envolvendo 602 varas, no âmbito do primeiro grau de jurisdição, e cinco Tribunais Regionais Federais, no âmbito do segundo grau. Os demais 57,1% (ou 1,5 milhão de processos) tramitaram nos 383 Juizados Especiais Federais (JEFs) e instâncias relacionadas.<sup>13</sup> Embora os órgãos tradicionais e especiais da JFC tenham recebido um montante quase igual de processos, seu desempenho foi bastante diferenciado: no primeiro caso, foram julgados apenas 75,8% do 1,52 milhão de processos distribuídos aos juízes federais, ao passo que, no segundo, se julgou mais processos do que o 1,48 milhão distribuído no ano (o índice ficou em 104%), indicando redução do estoque de processos nos órgãos especiais da JFC.

BOX 2

Os Juizados Especiais Federais

Os Juizados Especiais são órgãos conduzidos pelos princípios da oralidade, da simplicidade, da informalidade e da celeridade, com o intuito de facilitar e tornar menos custoso o acesso aos cidadãos. Dividem-se em duas categorias, conforme a competência cível ou criminal. No primeiro caso, atuam na solução de litígios de complexidade reduzida (e valor de até sessenta salários mínimos), enquanto, no segundo, processam o julgamento de infrações menos ofensivas (apenas com até dois anos de detenção). Seus titulares também são juízes federais. Em 2006, havia no país 139 JEFs autônomos e outros 244 adjuntos (funcionando junto) a varas federais.

12. As informações sobre a movimentação processual na JFC têm como fonte as estatísticas disponíveis em: <<http://daleth.cjf.gov.br/atlas/proctramdisjulem.htm>>. Os dados relativos à JT (à exceção do ano de 2006) estão acessíveis no endereço: <<http://www.tst.gov.br/>> (*link* Relatórios gerais de JT); para 2006, os dados de movimentação processual ainda não foram consolidados no relatório, mas estão disponíveis em: <<http://www.tst.gov.br/>> (*link* Estatística).

13. São elas: as turmas recursais dos JEFs nos Estados (36 no total), as Turmas Regionais (5) e a Turma Nacional de Uniformização, encarregadas de uniformizar a interpretação da lei federal no âmbito dos JEFs.

Em 2006, cerca de 2,4 milhões de processos foram julgados pela JT. Esse volume distribuiu-se da seguinte forma: 1,8 milhão julgados no 1º grau de jurisdição, constituído pelas 1.314 Varas Trabalhistas instaladas em todo o país,<sup>14</sup> 531,8 mil no 2º grau, constituído por 24 Tribunais Regionais do Trabalho; e 135,7 mil no grau superior, isto é, o Tribunal Superior do Trabalho (TST). Em relação à demanda total apresentada à JT, atingiu-se um índice de solução de 96,4%. Isto indica que essa foi a instância do Sistema Federal de Justiça com maior capacidade de absorção da demanda apresentada, confirmando a caracterização do ramo trabalhista como o mais ágil da Justiça brasileira. O desempenho registrado em 2006 superou aquele de 2005, quando o índice ficou em 94,5%, mas não se igualou ao observado em 2004, de 99,2%. A instância superior foi a que registrou o pior desempenho (julgamento de 87,9% dos processos recebidos) em 2006, tendo sido responsável pelo acréscimo de mais 16,9 mil processos ao estoque residual da JT. As Varas do Trabalho, que julgaram 96,2% dos processos recebidos, somaram mais 68,5 mil ao seu estoque, ao passo que os Tribunais Regionais tiveram 2,8 mil processos como resíduo, tendo julgado 99,5% da demanda recebida. Importante destacar, ainda, que o percentual de conciliações obtidas nas Varas do Trabalho ficou em 43,8%, em 2006, ligeiramente inferior ao resultado de 2004 (44,1%) e 2005 (44,3%).

#### d) Conselho Nacional de Justiça (CNJ)<sup>15</sup>

Em 2006, além das questões essencialmente técnico-jurídicas e da consolidação de um sistema único de informações estatísticas da Justiça brasileira, a atuação do CNJ teve como prioridade temas da agenda de política judiciária estabelecida para o período 2006-2008, com destaque para o uso intensivo de novas tecnologias para a administração do processo e para a difusão da conciliação como meio alternativo para a resolução de litígios.

No que se refere às novas tecnologias, tomou forma o Projeto Justiça Virtual, que busca dar resposta à crescente demanda da sociedade por maior agilidade e transparência do Judiciário, empregando soluções de tecnologia informática para a organização da rotina de trabalho e do andamento processual. Algumas das iniciativas executadas em 2006 pelo CNJ visaram a preparar o Judiciário para a instituição do processo eletrônico (que aconteceu em dezembro, com a aprovação da Lei nº 11.419/2006). Nessa linha, foi criado o Banco de Soluções do Poder Judiciário e teve início a difusão do uso da certificação digital no processo judicial; no mesmo sentido, foram realizados estudos para adoção de numeração única para identificação de processos e para a informatização dos cartórios extrajudiciais.

Antes de encerrar a análise do Judiciário, é preciso destacar que os recursos orçamentários do Sistema Federal de Justiça se concentraram principalmente neste Poder – que respondeu por cerca de 87% dos gastos realizados pelo sistema entre 2004 e 2006. Em termos absolutos, foram R\$ 9,7 bilhões neste último ano, conforme mostra a tabela 1.

---

14. As varas trabalhistas estão distribuídas em 588 municípios e têm jurisdição em 5.495 – 69 municípios brasileiros ainda permanecem sem jurisdição trabalhista. Para suprir a oferta de serviços nessas áreas, recorre-se às varas itinerantes. Estas também levam a JT para localidades especialmente afetadas pela existência de práticas de exploração de trabalho escravo, em atuação conjunta com outras instituições governamentais. Em 2006, foram implantadas 15 Varas do Trabalho itinerantes nos Estados do Acre, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Rondônia e Roraima, que atuaram em rede junto com os Tribunais Regionais do Trabalho, a Procuradoria do Trabalho e os Grupos de Fiscalização Móveis do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

15. As informações relativas ao CNJ foram extraídas do Relatório Anual 2006, disponível na página do órgão na internet, disponível em: <<http://www.cnj.gov.br/>> (*link* Publicações).

Esses recursos concentrados no Judiciário direcionaram-se especialmente à remuneração de seus funcionários – entre 2004 e 2006, mais de 80% dos gastos efetuados corresponderam a salários e a benefícios para alimentação, transporte etc. Em paralelo, esses recursos também se voltaram à manutenção das instalações físicas desse Poder – cerca de 10% desses gastos no período. Destaque-se que os recursos para a expansão dos serviços judiciários (construção de fóruns e implantação de varas) foram reduzidos – por volta de 3% de tais gastos. E o mesmo fato pode ser dito dos recursos para a melhoria da sua qualidade (informatização e modernização dos processos, capacitação dos funcionários) – somente 3% desses gastos no período.

### 3.1.2 Órgãos essenciais à Justiça

Junto ao Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública são órgãos do Sistema Federal de Justiça que participam ativamente da realização da justiça, desempenhando funções que são essenciais e imprescindíveis à prestação jurisdicional.

BOX 3

#### Atribuições dos órgãos essenciais à Justiça

O Ministério Público da União (MPU) tem como atribuição o cuidado com as normas jurídicas, bem como com os interesses sociais e individuais indisponíveis e os interesses coletivos e difusos.\* Em outras palavras, ele fiscaliza e compele os cidadãos e as instituições (inclusive as instituições estatais) a respeitar essas normas e esses interesses (utilizando, para tanto, uma série de ações judiciais, cuja iniciativa titulariza). Acrescente-se que na Constituição há também referência expressa à defesa do regime político democrático como uma atribuição do MPU. Mesmo antes da Constituição, a lei sobre a proteção ao meio ambiente (Lei nº 6.938/1981) e a lei sobre a ação civil pública (Lei nº 7.347/1985) já atribuíam um papel relevante ao MPU na defesa dos interesses da sociedade brasileira. E, posteriormente, esse papel foi reforçado pela lei que disciplinou a proteção das pessoas com deficiência (Lei nº 7.853/1989), o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990), o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990), a Lei da Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) e pelas duas leis que definem organicamente o Ministério Público no país (Lei Complementar nº 75/1993 e Lei nº 8.625/1993).

Judicialmente, o MPU atua nos casos de competência federal (regulamentados pela Constituição e pelas leis federais). Quando esses casos se situam na esfera criminal, o MPU é o titular privativo da ação penal pública, cabendo-lhe fazer a persecução dos acusados de práticas delituosas de relevância geral (roubo, furto, estelionato e crimes contra a vida etc.). Quando tais casos se situam na esfera cível, o MPU age por iniciativa própria ou por solicitação de terceiros e, para desempenhar suas atribuições, tem à sua disposição uma série de instrumentos que lhe permitem atuar, seja no âmbito judicial, seja extrajudicialmente. Assim, quando o MPU propõe uma ação civil pública, seu objetivo é responsabilizar quem praticou o ato considerado danoso ao interesse da sociedade e reparar o dano causado. Se a ação proposta ao Judiciário for considerada procedente, o juiz poderá determinar ou o cumprimento da prestação da atividade devida ou a cessação da atividade nociva aos interesses lesados, sob pena de execução específica ou de multa diária; nos casos em que já não for possível reparar os danos causados, caberão as indenizações.

Extrajudicialmente, a atuação do MPU é de caráter preventivo, visando, por exemplo, a estimular as autoridades e a sociedade civil a definir políticas públicas e a praticar atos de efetivo respeito aos direitos estabelecidos na Constituição. Para tanto, o órgão pode expedir recomendações visando à melhoria dos serviços públicos e da relevância pública ou pode firmar termos de ajustamento de conduta com as entidades cujas ações estejam impedindo a efetivação daqueles direitos.

(Continua)

(Continuação)

Acrescente-se que, no planejamento, na fiscalização e no controle das atividades desenvolvidas pelo MPU (e pelos outros órgãos do Ministério Público brasileiro), atua o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), criado pela EC nº 45/2004 e instalado em 2005. O CNMP tem como missão controlar a organização e a atuação do MPU, do ponto de vista administrativo e financeiro, bem como fiscalizar o cumprimento dos deveres funcionais de seus membros.

Ao lado do MPU, a Defensoria Pública da União (DPU) é a instituição essencial à realização da justiça, na medida em que presta assistência jurídica integral e gratuita aos cidadãos que comprovam insuficiência de recursos financeiros e necessitam de advogados na defesa de seus direitos. Em outros termos, ela procura garantir o amplo e adequado acesso à Justiça a pessoas que, apesar de necessitarem dos serviços de advocacia, não conseguem arcar com os custos da advocacia privada sem comprometer o sustento próprio ou de suas famílias.

Judicialmente, a DPU atua nos casos de competência federal – a título de exemplo, ocorrências de crimes federais, demandas por benefícios assistenciais e previdenciários, bem como reclamações envolvendo direitos trabalhistas (casos que são julgados no STF, no STJ, na JFC ou na JT). E, extrajudicialmente, a DPU atua nos casos que tramitam em órgãos administrativos federais – como ocorre nos pedidos de benefícios da seguridade social (cuja gestão está a cargo do Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS).

Nota.: \* Ressalte-se que esta atribuição é não só do MPU, mas também dos Ministérios Públicos estaduais.

#### a) Ministério Público da União (MPU)<sup>16</sup>

O Ministério Público da União (MPU) atua judicialmente perante o STF, o STJ e a JFC por meio do Ministério Público Federal (MPF). Em 2006, além da atuação de ofício nos processos criminais que deram entrada naqueles órgãos, o MPF recebeu 7,3 mil termos circunstanciados [produzidos pela Polícia Federal (PF)] – a partir dos quais 629 denúncias foram oferecidas – e 271,8 mil inquéritos policiais (também da PF) – dos quais cerca de 12 mil foram devolvidos à Justiça com denúncia. No total, 5.555 pessoas foram efetivamente denunciadas.<sup>17</sup>

No âmbito cível, além da atuação de ofício nos processos civis que tramitavam, foram firmados 314 termos de ajustamento de conduta, instaurados 640 inquéritos civis e ajuizadas cerca de 1,5 mil ações civis públicas, totalizando pouco mais de 5 mil ações em andamento no país. Além disso, foram propostas ao STF 51 novas ações diretas de inconstitucionalidade.<sup>18</sup>

#### b) Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)<sup>19</sup>

Em 2006, para dar conseqüência às determinações da EC nº 45/2004 com relação à transparência das ações do Ministério Público, o CNMP estabeleceu a obrigatoriedade por parte de todos os ramos do órgão de envio de relatório que contenha dados

16. As informações sobre a atuação funcional do MPF em 2006 têm como fonte o Anexo 1 do Relatório de Atividades do CNMP – 2006. Disponível em: <<http://www.cnmp.gov.br/documentos-e-publicacoes/relatorio/relatorios-anuais>>. Não há informações disponíveis para outros anos.

17. Não deixa de chamar a atenção a disparidade existente entre o número de termos circunstanciados e os inquéritos policiais elaborados pela PF e o número de denúncias efetivamente realizadas pelo MPF no âmbito criminal.

18. O Ministério Público do Trabalho (MPT) é o órgão do MPU que atua perante a JT. Não havia informações disponíveis sobre o desenvolvimento de atividades pelo MPT em 2006 no momento em que foi concluída a elaboração deste periódico.

19. As informações relativas ao CNMP foram extraídas do Relatório de Atividades 2006 disponível na página do órgão na internet, no endereço: <<http://www.cnmp.gov.br/documentos-e-publicacoes/relatorio/relatorios-anuais>>.

referentes às atividades funcionais de seus membros, à estrutura administrativa, à execução orçamentária etc. – os quais passaram a constituir um sistema de informações que será dada publicidade a elas anualmente.

Outro tema de destaque na agenda do CNMP foi o estabelecimento de normas que disciplinam a instauração e a tramitação do procedimento investigatório criminal. Isso é de especial relevância, uma vez que o poder investigatório do Ministério Público em causas criminais tem sido alvo de permanente contestação. No STF, onde tramita desde 2003 um processo que questiona a constitucionalidade do poder investigatório do Ministério Público na área criminal, a decisão ainda está pendente. A não ser que a decisão final, quando vier, seja desfavorável ao Ministério Público, a resolução do CNMP mantém-se válida em todo o país.

Para encerrar, é necessário dizer que, para além do Judiciário, os recursos orçamentários do Sistema Federal de Justiça concentraram-se também no MPU – que respondeu por cerca de 13% dos gastos realizados entre 2004 e 2006. Isso equivaliu, em termos absolutos, a R\$ 1,4 bilhão neste último ano. Sublinhe-se, por um lado, que os recursos do MPU se destinaram principalmente à remuneração de seus servidores – cerca de 81% dos gastos efetuados entre 2004 e 2006 – e, adicionalmente, à conservação das instalações físicas – por volta de 12% de tais gastos. Por outro lado, recursos relativamente reduzidos foram atribuídos à ampliação dos serviços do MPU (construção de edificações e implantação de procuradorias) – aproximadamente 4% desses gastos, o mesmo ocorrendo com os recursos para o aprimoramento da sua qualidade (informatização e atualização dos procedimentos, do treinamento dos funcionários) – menos de 3% de tais gastos.

#### c) Defensoria Pública da União (DPU)<sup>20</sup>

Em 2006, foram realizados 227 mil atendimentos nas unidades da DPU nos estados e no DF, número 39% maior do que o registrado em 2004, porém ligeiramente inferior ao de 2005. Este fraco desempenho do órgão em 2006 foi influenciado por uma greve dos defensores que durou cerca de três meses e que incluía entre suas principais reivindicações a criação de 169 novos cargos – esta demanda estava prevista em anteprojeto que tramitava no Executivo desde 2001 e foi finalmente atendida em julho de 2006.<sup>21</sup> O atendimento foi ainda mais comprometido no âmbito do Projeto Defensoria Itinerante, que tem o objetivo de acompanhar a interiorização do acesso à Justiça onde não há núcleos da instituição instalados, especialmente naqueles lugares onde se faz imprescindível a orientação jurídica como meio de prevenção de conflitos. Em 2006, foram atendidos 2,1 mil cidadãos, cerca de metade do contingente atingido no ano anterior (4 mil pessoas).

A política de expansão dos serviços jurídicos prestados pela DPU permanece limitada pelo número insuficiente de defensores e pela ausência de uma estrutura

---

20. As informações relativas à atuação da DPU foram obtidas nos Relatórios de Gestão do órgão, disponíveis no endereço: <<http://www.mj.gov.br/defensoria/>> (*link* Relatório de Gestão).

21. O movimento seguiu-se ao ajuizamento no STF, em dezembro de 2005, de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) contra o governo federal, alegando omissão na estruturação da DPU. Cabe destacar, ainda, que a proposta do grupo de trabalho interministerial instituído em 2005 para propor medidas para a efetiva estruturação da DPU previu a ampliação do quadro de defensores públicos da União em mil novos cargos em três anos, além da criação de novas carreiras técnicas. A proposta, contudo, ainda hoje está sob análise do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

capaz de atender toda a demanda. Apesar das dificuldades, os novos cargos criados em 2006 (que mais dobraram o quadro de defensores, atingindo-se cerca de 210 cargos providos em todo o país) permitiram que fossem implantadas novas unidades do órgão, atingindo-se um total de 31 núcleos que atendem as capitais de 24 estados e algumas localidades com baixo índice de desenvolvimento humano.<sup>22</sup> É preciso considerar, no entanto, que a DPU permanece ausente na esmagadora maioria das cidades onde a JFC e a JT já se instalaram.

A expressão orçamentária dessa lenta e dificultosa política de expansão dos quadros e das instalações da DPU é inequívoca. Embora os recursos do órgão tenham crescido entre 2004 e 2006 – período em que os gastos realizados quase dobraram, conforme mostra a tabela 1 –, este montante atingiu R\$ 37 milhões em 2006, o que equivale a somente 0,4% dos recursos orçamentários do Sistema Federal de Justiça, não se comparando aos gastos do Judiciário e do Ministério Público.

Em vista dessas dificuldades, inclusive, vem sendo proposta a criação de um fundo próprio para custear a DPU – composto por verbas de sucumbência<sup>23</sup> e custas judiciais, de acordo com a EC nº 45/2004 e com as recomendações do Tribunal de Contas da União.

### 3.1.3 Ministério da Justiça (MJ)<sup>24</sup>

No âmbito do MJ, os programas que afetam mais diretamente o acesso do cidadão à Justiça são os seguintes: Defesa Econômica e da Concorrência, Defesa do Consumidor, Gestão da Política na Área da Justiça e Reforma do Judiciário.

No que se refere à Defesa Econômica e da Concorrência, o objetivo é garantir o adequado funcionamento dos diversos mercados por meio do combate aos abusos do poder econômico – o que se dá por meio do chamado Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), composto pela Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (Seae/MF), pela Secretaria de Direito Econômico (SDE/MJ) e pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade/MJ). O histórico dos últimos dez anos da defesa da concorrência no Brasil mostra uma multiplicação por dez no volume da demanda recebida pelo SBDC. Nesse sistema, em 2006, foram analisados e instruídos pela Seae/MF e pela SDE/MJ respectivamente 472 e 576 processos; já o Cade julgou 507 casos. Como resultado de um esforço integrado de agilização dos prazos de análise dos atos de concentração e melhoria no fluxo de informações entre os órgãos – particularmente por meio da adoção do rito sumário e da instrução conjunta entre a Seae e a SDE – obteve-se nos últimos anos uma redução do tempo médio de instrução e julgamento de atos de concentração econômica. No caso da Seae, o tempo médio foi de 52 dias, contra 110, em 2002; na SDE, este prazo reduziu-se de 81 dias, em 2002, para 50 dias, em 2006. Para o Cade, a comparação só é possível entre 2005 e 2006: o prazo médio foi de 85 dias, no primeiro ano, e de 65 dias, no segundo.

22. As novas unidades foram implantadas nas cidades de Cuiabá (MT), Palmas (TO) e Boa Vista (RR), mas os Estados do Maranhão, Rondônia e Amapá permanecem não atendidos.

23. Essas verbas de sucumbência consistem em honorários advocatícios que são devidos à DPU, pela parte perdedora em uma ação judicial (em que a DPU tenha atuado em seu exercício de advocacia pública).

24. As informações sobre os programas do MJ foram obtidas nos relatórios anuais do Sistema de Incorporações Gerenciais e de Planejamento (Sigplan), bem como em relatórios das unidades do ministério encarregadas de sua implementação.

Já o Programa Defesa do Consumidor visa a atuar diante das violações dos direitos do consumidor e dos direitos difusos em geral. Dada a natureza do problema a ser enfrentado, as ações concentram-se no aumento da transparência da ação dos órgãos de defesa do consumidor, na disseminação da informação e na implementação de ações educativas, de modo que amplie a conscientização dos diversos setores da sociedade sobre seus direitos. A principal estratégia do programa tem sido a integração e a coordenação do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. Em 2006, nove novos estados foram inseridos nesse sistema, que integra os Procons estaduais e fornece uma metodologia única de trabalho. Com isso, já estão integrados vinte estados no total, e que em quatro deles teve início a municipalização do sistema (abrangendo 13 municípios).

O Programa Gestão da Política na Área da Justiça deveria ser apenas gerencial, mas é utilizado como depositário de ações que, em tese, não se enquadram em outros programas ou que foram migradas de programas extintos. Dentre as ações finalísticas implementadas no âmbito do programa destacam-se: *i*) o desenvolvimento da Plataforma Nacional de Informações sobre Justiça e Segurança Pública; e *ii*) a manutenção do Sistema de Gerenciamento de Cadastro de Cartórios do Brasil, que teve aproximadamente 1,5 milhão de acessos de usuários via internet.

Por fim, o Programa Reforma do Judiciário também registrou resultados importantes em 2006. Instituído com o objetivo de contribuir para a modernização e a democratização do acesso à Justiça, ele vem realizando diagnósticos sobre a área, bem como identificando e difundindo boas práticas administrativas nos órgãos de Justiça (por exemplo, por meio do *Prêmio Innovare: a Justiça do Século XXI*, que identifica e premia práticas pioneiras e bem-sucedidas de gestão do Judiciário).

Sobre os recursos orçamentários destinados aos programas aqui analisados, é preciso mencionar que eles se direcionaram principalmente à Defesa Econômica e da Concorrência (53% dos gastos realizados entre os programas aqui analisados em 2006). E, em um patamar inferior, voltaram-se também à Defesa do Consumidor (21% dos gastos). Ressalte-se que, mesmo somados, os recursos orçamentários desses dois programas não se compararam aos dos principais programas do Judiciário e do Ministério Público, pois mal alcançaram 0,2% do total de recursos do Sistema Federal de Justiça.

### 3.2 Segurança pública

Serão objeto desta seção a condução da política de segurança pública no âmbito do Executivo federal e os gastos realizados nos programas correspondentes, entre os anos de 2004 e 2006, com o foco nas ações do Ministério da Justiça.

No período 2004-2006, os gastos no âmbito da política federal de segurança pública cresceram: o montante total, de R\$ 3 bilhões em 2004, chegou a R\$ 3,8 bilhões em 2006, um acréscimo real de quase 27%. No MJ, este volume de recursos passou de 65% dos gastos orçamentários em 2004 para 68% em 2006. Se em 2004 os gastos com segurança pública representaram 0,14% do PIB, em 2006 esta proporção aumenta ligeiramente, chegando a 0,17%.<sup>25</sup>

---

25. Consideraram-se os valores atualizados para 2006, com base na média anual do IPCA.

É possível perceber também uma tendência à centralização do gasto: o percentual executado em aplicações diretas nesses três anos ficou sempre acima de 86,8%; as transferências a entes da Federação e a instituições privadas caíram em R\$ 61 milhões, enquanto as aplicações diretas aumentaram em R\$ 810 milhões.<sup>26</sup> Em termos de execução orçamentária – a razão entre o total liquidado e o autorizado na Lei Orçamentária Anual (LOA) – houve um declínio do desempenho em 2005 e uma recuperação em 2006, tendo sido de 93,7% em 2004, 82,3% no ano seguinte e 90,7% em 2006. A tabela 2 apresenta os valores autorizados e liquidados por programa, no período.

Como dito anteriormente, chamam a atenção os significativos valores do Programa de Apoio Administrativo, que representam, no período, um montante de 71% a 74% do total dos gastos do setor. Seguem-nos de longe os recursos gastos no Sistema Único de Segurança Pública (entre 8% e 11% do total gasto no setor no período) e no Programa de Modernização do Sistema Penitenciário (entre 5% e 8% do total no setor entre 2004 e 2006).

TABELA 2

**Execução orçamentária em segurança pública no Ministério da Justiça (2004-2006)**

(Em milhões de reais constantes\*)

Programas	2004			2005			2006		
	Autorizado	Liquidado	%	Autorizado	Liquidado	%	Autorizado	Liquidado	%
Modernização do Sistema Penitenciário Nacional	184,97	162,67	87,9	233,44	165,17	70,8	330,97	302,70	91,5
Sistema Único de Segurança Pública	393,65	322,75	82,0	386,16	258,28	66,9	473,05	344,61	72,9
Combate à Criminalidade <sup>1</sup>	96,30	88,40	91,8	166,44	136,98	82,3	149,36	89,18	59,7
Modernização da Polícia Federal <sup>1</sup>	212,40	176,57	83,1	183,06	158,87	86,8	236,39	167,46	70,8
Segurança Pública nas Rodovias Federais <sup>2</sup>	79,19	49,23	62,2	90,16	67,13	74,5	89,70	64,65	72,1
Desenvolvimento Institucional da PRF <sup>2</sup>	11,97	7,80	65,18	59,26	48,45	81,8	65,94	52,40	79,5
Gestão da Participação em Organismos Internacionais	1,67	1,67	100,0	4,25	4,25	100,0	3,06	2,03	66,3
Gestão da Política na Área da Justiça <sup>3</sup>	0,60	0,06	9,27	1,08	0,03	2,6	1,94	1,65	85,02
Combate ao Crime Transnacional	0,45	0,12	26,2	1,00	0,38	37,8	0,70	0,29	41,2
Prevenção e Combate à Violência contra as Mulheres <sup>4</sup>	0,00	0,00	–	0,00	0,00	–	1,00	0,76	76,4
Apoio Administrativo <sup>5</sup>	2.198,85	2.161,37	98,3	2.527,50	2.139,95	84,7	2.831,42	2.804,74	99,1
Operações Especiais: Serviço da Dívida Externa <sup>6</sup>	123,37	123,37	100,0	151,83	151,83	100,0	84,63	41,87	49,5
Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais <sup>7</sup>	0,00	0,00	–	0,00	0,00	–	0,10	0,00	0,0
<b>Total</b>	<b>3.303,42</b>	<b>3.094,01</b>	<b>93,7</b>	<b>3.804,17</b>	<b>3.131,31</b>	<b>82,3</b>	<b>4.268,29</b>	<b>3.872,34</b>	<b>90,7</b>

Elaboração: Disoc/Ipea a partir da Siafi/STN. Consultoria de Orçamento/CD e Prodasen.

Notas: <sup>1</sup> O Programa Combate à Criminalidade teve suas ações reduzidas a partir de 2005. As ações de ampliação, reforma e construção de edifícios, de implantação de sistema de informática e comunicação e de reaparelhamento passaram a fazer parte do Programa Modernização da Polícia Federal. As ações de pagamentos de salários, encargos sociais e administração das unidades passaram a constar do Programa Apoio Administrativo do ministério.

<sup>2</sup> O Programa Segurança Pública nas Rodovias Federais teve suas ações reduzidas a partir de 2006. As ações de ampliação, reforma e construção de edifícios, de modernização do sistema de informática e de aquisição de veículos e aeronaves passaram a fazer parte do Programa Desenvolvimento Institucional da PRF. As ações de pagamentos de salários, encargos sociais e administração de unidades uniram-se a similares de outras unidades orçamentárias para constituir o Programa Apoio Administrativo do ministério.

<sup>3</sup> Os valores aqui representados neste programa referem-se apenas às ações Plano Nacional de Combate à Pirataria e Delitos contra a Propriedade Intelectual, Implantação da Plataforma Nacional de Informações sobre Justiça e Segurança Pública e Diagnóstico sobre o Tráfico de Seres Humanos no Brasil.

<sup>4</sup> A partir de 2006, o Fundo Penitenciário Nacional passou a repassar recursos para o apoio a casas-abrigo para mulheres em situação de violência, no Programa Prevenção e Combate à Violência contra as Mulheres, executado pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República.

<sup>5</sup> Os valores aqui representados no Programa Apoio Administrativo referem-se apenas às ações de pagamentos de salários e encargos sociais e de administração das unidades operacionais DPF, DPRF e Funapol.

<sup>6</sup> Valores relativos à unidade orçamentária DPF.

<sup>7</sup> Valores relativos às unidades orçamentárias DPF e DPRF.

Obs.: \* Para efeito de comparação, mudanças nos programas que ocorreram apenas em 2005 (criação do Programa Modernização da Polícia Federal e Apoio Administrativo) e em 2006 (Desenvolvimento Institucional da DPRF) foram replicadas para os anos de 2004 e 2005. Os valores de 2004 e 2005 foram corrigidos para 2006 pela média anual do IPCA/IBGE. Os valores aqui apresentados diferem daqueles constantes do Anexo Estatístico. Isto se dá porque, daquele montante total, foram excluídos programas considerados não finalísticos, bem como os gastos com inativos.

26. Além de aumentos de gastos ligados ao DPF e ao DPRF, em 2006 houve gastos realizados com a Força Nacional de Segurança Pública (R\$ 20 milhões), a construção de presídios federais (R\$ 31 milhões) e a implantação de infra-estrutura e de sistemas vitais de suporte de segurança pública nos Jogos Pan e Para-Panamericanos de 2007 (R\$ 116 milhões).

O maior destaque é o gasto com pessoal e com encargos sociais, responsável por mais da metade da execução. Na comparação 2004-2006, ele cresceu 38%, passando de 57% do gasto total do MJ em segurança pública para 63%. Entre 2005 e 2006, dos R\$ 741 milhões de gastos a mais na segurança pública, R\$ 669 milhões destinaram-se a pagamento de pessoal e encargos. Esses números refletem os aumentos salariais reais e os aumentos de efetivos de policiais federais e policiais rodoviários federais no período, além da contratação de agentes penitenciários federais, como apontam os dados do quadro a seguir. Nota-se que a proporção de agentes penitenciários e policiais sobre o total de servidores do MJ foi crescente no período: eles representavam 84,9% em 2004, 85,8% em 2005 e 87,2% em 2006. Além disso, entre 2004 e 2006, os salários dessas carreiras valorizaram-se: o salário inicial de delegado da polícia federal teve um aumento real de 16,8% e o de policial rodoviário federal, um aumento real de 4,5%.

QUADRO 1

**Ministério da Justiça, DPF e DPRF – Informações sobre quantitativo de pessoal e salários (2004-2006)**

	2004	2005	2006
Quantitativo de servidores públicos federais civis ativos – Ministério da Justiça	23.294	25.212	27.559
Quantitativo de servidores do DPF – carreiras e planos especiais	11.329	12.321	13.066
Quantitativo de servidores do DPRF – carreira e planos especiais	8.451	9.313	10.490
Quantitativo de agentes penitenciários federais	–	–	467
Salário inicial da carreira de delegado da PF (em R\$ constantes)	9.303,00	8.705,01	10.862,14
Salário final da carreira de delegado da PF (em R\$ constantes)	12.340,13	11.546,91	15.391,48
Salário inicial de policial rodoviário federal (em R\$ constantes)	5.555,79	–	5.804,00
Salário final de policial rodoviário federal (em R\$ constantes)	6.951,92	–	8.110,72

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Secretaria de Recursos Humanos. *Boletim Estatístico de Pessoal* – dez./2004, dez./2005, dez./2006.

Obs.: Os valores monetários de 2004 e 2005 foram corrigidos para 2006 pela média anual do IPCA/IBGE.

O chamado Plano Nacional de Segurança Pública adotado pelo governo a partir de 2003 foi a inspiração para a elaboração do Sistema Único de Segurança Pública (Susp), que constitui atualmente a principal política do governo federal em termos de integração das ações policiais no Brasil.<sup>27</sup> Desde 2003, o Susp vem sendo implementado sobretudo por meio de acordos e convênios firmados entre a Secretaria Nacional de Segurança (Senasp) e os governos estaduais para a capacitação de policiais, a reestruturação dos aparatos policiais e de perícia, a aquisição de equipamentos, entre outros tipos de apoio, por meio do repasse de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP). Com isso, o governo federal, por meio da Senasp, pretende promover a qualificação, a padronização e a integração das ações executadas pelas organizações de segurança pública no país. Contudo, não é possível se falar ainda num Sistema Único de Segurança Pública existente no país. Alguns avanços foram alcançados, porém ainda há um longo caminho a percorrer na direção de uma política integrada para a área.

27. Para maiores informações sobre o Plano Nacional de Segurança Pública e sobre o Sistema Único de Segurança Pública, ver as edições nºs 7, 8, 10 e 12 deste periódico. Nesta edição, dar-se-á destaque para as realizações ainda não abordadas em números anteriores.

## Senasp

A Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) tem por principais atribuições: assessorar o ministro da Justiça na definição, na implementação e no acompanhamento da Política Nacional de Segurança Pública e dos Programas Federais de Prevenção Social e Controle da Violência e Criminalidade; planejar, acompanhar e avaliar a implementação de programas do governo federal para a área de segurança pública; elaborar propostas de legislação e regulamentação em assuntos de segurança pública, referentes ao setor público e ao setor privado; promover a integração dos órgãos de segurança pública; estimular a modernização e o reaparelhamento dos órgãos de segurança pública; estimular e propor aos órgãos estaduais e municipais a elaboração de planos e programas integrados de segurança pública, objetivando controlar ações de organizações criminosas ou fatores específicos relacionados à criminalidade e à violência, bem como estimular ações sociais de prevenção da violência e da criminalidade; coordenar as atividades da Força Nacional de Segurança Pública; e, finalmente, seu titular deve exercer as funções de ouvidor-geral das Polícias Federais. A Senasp divide-se em quatro Departamentos: de Políticas, Programas e Projetos; de Pesquisa, Análise de Informação e Desenvolvimento de Pessoal em Segurança Pública; de Execução e Avaliação do Plano Nacional de Segurança Pública; e o Departamento da Força Nacional de Segurança Pública (Decreto nº 6.061, de 15 de março de 2007, Anexo I).

Entre as ações implementadas desde o início do Susp, destacam-se, além da implantação dos Gabinetes de Gestão Integrada, o início da implantação do Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal, a elaboração e a instituição da matriz curricular nacional para formação de policiais e a criação da Força Nacional de Segurança Pública. O Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal constitui uma base de dados pensada para ser composta por seis módulos: ocorrências criminais e atividades de segurança pública, perfil das organizações de segurança pública, cadastro nacional de mortes violentas, controle da ação policial, fluxo do sistema de justiça criminal e pesquisa nacional de vitimização. Os dois primeiros módulos já foram desenvolvidos. O sistema pretende reunir informações de diferentes bases e, para tanto, precisa contar com a adesão de todas as organizações envolvidas. Nessa mesma linha de atuação, cabe mencionar, ainda, os levantamentos realizados sobre o perfil organizacional das Delegacias Especializadas no Atendimento à Mulher, das Guardas Municipais, dos Corpos de Bombeiros, das Polícias Militares e Civis, dos Institutos de Medicina Legal, das Academias de Polícia, das Delegacias de Proteção à Criança e ao Adolescente, dos Centros de Formação de Praças e das Corregedorias. Todos foram realizados, e alguns já replicados, entre os anos de 2003 e 2006.

Essa linha de atuação mostra-se de fundamental importância para a área de segurança pública, tendo em vista haver grandes lacunas nos dados e nas informações sobre crimes, autores e vítimas. Isto se explica, entre outras razões, pela heterogeneidade dos sistemas de registro de informações nos estados. Não há um modelo único de boletim de ocorrência, por exemplo, e muitas unidades ainda carecem de sistemas informatizados e acesso à internet. O Susp pretende lidar com este problema em diferentes frentes, desde o apoio a pesquisas até a informatização dos sistemas, mas os avanços obtidos nos últimos anos ainda não nos permitem contar com dados para todo o país e em relação aos diferentes tipos de crime.

Na área de produção de informações, foi reestruturada, ainda, a partir de 2004, a Rede Infoseg – Rede de Integração Nacional de Informações de Segurança Pública, Justiça e Fiscalização. O aplicativo disponibiliza dados provenientes dos órgãos de

segurança pública locais, do Poder Judiciário, do Sistema Nacional de Armas, dos órgãos de fiscalização do trânsito, da Polícia Federal, entre outros. Em 2005, foram realizadas 7,5 milhões de consultas ao sistema, e em 2006 este número alcançou mais de 18 milhões de consultas. Atualmente, estão cadastrados mais de 65 mil usuários de 150 diferentes organizações. Isto permite aumentar a capacidade de atuação das instituições pela troca permanente de informações, como mandados de prisão expedidos e registros de posse de arma.

Por fim, no âmbito das ações destinadas a auxiliar os estados, destaca-se a criação da Força Nacional de Segurança Pública, em novembro de 2004, concebida para atuar em atividades de policiamento ostensivo no caso de solicitação expressa de um governador de estado. Em 2006, foram capacitados quase 8 mil policiais militares de todos os estados, e a Força Nacional atuou em três ocasiões, no Espírito Santo, no Mato Grosso do Sul e no Rio de Janeiro. Sua atuação foi relevante também no decorrer da realização dos Jogos Panamericanos, em junho de 2007, no Rio de Janeiro. A criação da Força Nacional representa custos consideráveis, mas ainda não foi bem avaliada sua importância. No entanto, ela tem propiciado treinamento de policiais e contribui para conter a pressão política pela utilização de uma força muito menos preparada para o trabalho policial, as Forças Armadas.

Outro componente importante da política de segurança pública no Brasil é a política penitenciária, conduzida, no âmbito federal, pelo Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça (Depen), que gerencia os recursos do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen). Cabe sublinhar, ainda, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP), cuja atuação tem se concentrado em fiscalizações de estabelecimentos e publicação de resoluções.

BOX 5

Depen

Ao Departamento Penitenciário Nacional (Depen) do Ministério da Justiça, cabe, entre outras competências: planejar e coordenar a política penitenciária nacional; acompanhar a fiel aplicação das normas de execução penal em todo o território nacional; inspecionar e fiscalizar periodicamente os estabelecimentos e serviços penais; assistir tecnicamente às unidades federativas na implementação dos princípios e das regras da execução penal; colaborar com as unidades federativas, mediante convênios, na implantação de estabelecimentos e serviços penais; colaborar com as unidades federativas na realização de cursos de formação de pessoal penitenciário e de ensino profissionalizante do condenado e do internado; coordenar e supervisionar os estabelecimentos penais e de internamento federais; gerir os recursos do Fundo Penitenciário Nacional e apoiar administrativa e financeiramente o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. O Depen é composto por Diretoria-Executiva, Diretoria de Políticas Penitenciárias e Diretoria do Sistema Penitenciário Federal (Decreto nº 6.061, de 15 de março de 2007, Anexo I).

A atuação do Depen dá-se majoritariamente em quatro frentes: apoio a projetos apresentados por entidades públicas e privadas – que contemplam objetivos e temas diversos;<sup>28</sup> estruturação do sistema penitenciário federal; implantação e manutenção

28. O apoio a projetos apresentados por Estados, municípios e outras instituições públicas e privadas contempla os seguintes objetivos: construção, reforma e aparelhamento de unidades prisionais; projetos voltados para a reintegração social do apenado; capacitação de agentes prisionais; projetos de assistência jurídica e social aos apenados; de educação e formação profissional; e de fomento a serviços de acompanhamento da aplicação de penas e medidas alternativas.

do sistema de informações sobre execução penal; e definições acerca da política penitenciária, especialmente no que diz respeito à educação nos estabelecimentos penais e ao fomento às penas alternativas. Em 2006, foram aplicados R\$ 963 mil em suporte a serviços de apoio às medidas e penas alternativas e realizou-se o II Congresso Nacional de Execução de Penas e Medidas Alternativas (Conepa). Para fortalecer essa política, foi ainda instituída, em março de 2007, a Comissão Nacional de Apoio às Penas e Medidas Alternativas (Conapa).

A maior parte dos recursos do Funpen, no entanto, destinou-se, no período 2004-2006, à criação de vagas nas unidades prisionais. Como a construção de estabelecimentos penais demanda vultosos custos, os sistemas penitenciários estaduais têm se escorado no aporte oriundo do governo federal para viabilizar a oferta de novas vagas. Calcula-se que cerca de 40% do total de vagas disponíveis no Brasil se viabilizaram com recursos do Funpen. Em 2006, as ações de construção, ampliação, aparelhamento e reforma de estabelecimentos representaram 83% do gasto no programa – ou cerca de R\$ 251 milhões. No entanto, apesar desses investimentos, o déficit de vagas continua aumentando e apenas nos estabelecimentos penais faltam mais de 100 mil vagas, enquanto no sistema policial se encontram detidos mais de 61 mil presos em 6.146 vagas existentes, isto sem falar em todos os mandatos de prisão não cumpridos.<sup>29</sup>

O Sistema de Informação da Execução Penal (Infopen) recebeu em 2006 um importante módulo para seu aperfeiçoamento, o Infopen Gestão. Neste módulo, serão registradas informações sobre os apenados cumprindo pena no sistema penitenciário brasileiro, que serão compartilhadas entre os diferentes órgãos que tratam da questão penal. Os registros detalhados e individualizados abrangem identificação, dados biométricos, ficha social, ficha jurídica, registro de movimentação, entre outros. O sistema vem recebendo adesão dos estados, e até o início de 2007 sete Unidades Federativas (UFs) já haviam firmado termo de adesão. O Depen destinará a esses estados computadores e capacitará servidores para a utilização do sistema, que tem por finalidade um maior controle sobre a situação da população prisional no país, cumprimento de penas, progressão de regimes e lotação, visando a um melhor gerenciamento das unidades prisionais. Uma vez implantado em todo o país e de fato utilizado como instrumento de trabalho, por meio do Infopen, será possível obter uma radiografia do sistema penitenciário no Brasil, seus apenados e seus profissionais.<sup>30</sup>

A partir do ano de 2004, deu-se início à construção das penitenciárias federais, destinadas a abrigar presos considerados de alta periculosidade e ligados ao crime organizado, além daqueles em regime disciplinar diferenciado. Em 2006, foram inaugurados dois presídios, cada um com capacidade para abrigar 208 presos em celas individuais e com sofisticados sistemas de segurança. Foram aplicados no ano R\$ 30 milhões para a construção dessas unidades e R\$ 3 milhões para a manutenção dos detentos já transferidos.

---

29. Para maiores detalhes sobre a política penitenciária, ver nºs 9 e 13 deste periódico.

30. Em março de 2007, o Conselho Nacional de Justiça lançou o Sistema Integrado de População Carcerária, que busca cruzar informações do Judiciário e dos órgãos de administração penitenciária nos estados. O sistema já conta com os dados de três estados e deverá ser paulatinamente ampliado.

Em outro eixo de atuação do governo federal na área de segurança pública, encontra-se o trabalho do DPF, do DPRF e do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI) da Secretaria Nacional de Justiça. Esses órgãos reprimem diretamente os crimes sob sua alçada de investigação. Desde 2004, vêm se mantendo em altos patamares os números de operações realizadas pela Polícia Federal, bem como o número de inquéritos. Em 2004, foram instaurados 56.390 inquéritos e, em 2006, 52.711. Em todo o período, os crimes que mais geraram inquéritos foram: estelionato, contrabando/descaminho, falsificação de moeda, tráfico de entorpecentes e crimes eleitorais. Quanto às operações realizadas, em 2006 foram registradas 1.106 operações/missões de inteligência policial. Como consequência, os demais indicadores – quantidade de entorpecentes apreendidos, número de traficantes indiciados, quantidade de bens contrabandeados apreendidos, entre outros – têm crescido. Contudo, o percentual de denúncias apresentadas a partir de inquéritos da Polícia Federal, como visto na seção anterior, ainda é significativamente baixo.

BOX 6

DPF

O Departamento de Polícia Federal (DPF) possui, entre outras, as seguintes competências: apurar infrações penais contra a ordem política e social, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional; prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho de bens e valores; exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União; e acompanhar e instaurar inquéritos relacionados aos conflitos agrários ou fundiários e os deles decorrentes, quando se tratar de crime de competência federal, bem como prevenir e reprimir esses crimes (Decreto nº 6.061, de 15 de março de 2007, Anexo I). O DPF compõe-se de seis diretorias – entre elas, Diretoria de Combate ao Crime Organizado, Diretoria Técnico-Científica e Diretoria de Inteligência Policial – e da Corregedoria-Geral de Polícia Federal.

Outra importante atividade da Polícia Federal no que diz respeito à segurança pública é a atividade de controle e fiscalização dos serviços de segurança privada no país. Cabe ao DPF cadastrar os vigilantes e os cursos de formação para esses profissionais, as empresas de vigilância e de transporte de valores e suas armas, os carros-fortes e os estabelecimentos financeiros. Em 2004, foram registradas pelas empresas cadastradas 7.066 armas; em 2005, este número saltou para 15.908. Por fim, no Programa de Desarmamento, a Polícia Federal é também a responsável pelo pagamento de indenizações aos cidadãos que entregam suas armas de fogo. Em 2006, foram concedidas mais de 61 mil indenizações, no valor de R\$ 1,97 milhão.

A Polícia Rodoviária Federal executou no período dois programas, cujas ações mais importantes foram as de gerenciamento e controle de velocidade na malha rodoviária federal (47% dos recursos gastos pelo MJ em 2006 no Programa de Segurança nas Rodovias) e policiamento ostensivo nas rodovias federais (34%). As ações do DPRF mais diretamente ligadas à segurança pública, como aqui entendida, estão ligadas às atividades de policiamento das rodovias, que contribuem para combater especialmente crimes como tráfico de drogas e armas, contrabando e descaminho, tráfico de pessoas, entre outros. Nesse sentido, os principais resultados alcançados entre 2005 e 2006 foram: aumento das prisões efetuadas (em 33%), das

armas e munições apreendidas (40% e 82%, respectivamente) e de cocaína e derivados apreendidos (47%).

BOX 7

DPRF

Entre as competências do Departamento de Polícia Rodoviária Federal (DPRF) estão: realizar o patrulhamento ostensivo, executando operações relacionadas com a segurança pública, com o objetivo de preservar a ordem, a incolumidade das pessoas, o patrimônio da União e o de terceiros; exercer os poderes de autoridade de polícia de trânsito, cumprindo e fazendo cumprir a legislação e demais normas pertinentes, inspecionar e fiscalizar o trânsito; efetuar a fiscalização e o controle do tráfico de crianças e adolescentes nas rodovias federais, adotando as providências cabíveis contidas no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº 8.069/1990; e colaborar e atuar na prevenção e na repressão aos crimes contra a vida, os costumes, o patrimônio, a ecologia, o meio ambiente, os furtos e os roubos de veículos e bens, o tráfico de entorpecentes e drogas afins, o contrabando, o descaminho e os demais crimes previstos em leis (Decreto nº 1.655, de 3 de outubro de 1995).

Outra área de atuação do Ministério da Justiça diretamente relacionada com a política de segurança pública é a repressão à lavagem de dinheiro e aos crimes financeiros transnacionais. Esses delitos relacionam-se estreitamente com muitos outros crimes que são considerados chave para a compreensão do fenômeno da violência urbana em nosso país, como tráfico de drogas e armas. Além da atuação das Polícias Federal e Rodoviária Federal e do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), do Ministério da Fazenda, o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional desempenha atividades nesse sentido, executando o programa intitulado Combate ao Crime Transnacional.

Essa política vem sendo desenvolvida, portanto, de maneira multissetorial, envolvendo diferentes órgãos dos três Poderes. Como forma de garantir essa articulação, foi estabelecida, em dezembro de 2003, a Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro e Recuperação de Ativos (Encla), reintitulada, desde 2006, Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro e Recuperação de Ativos (Enccla). A Estratégia Nacional, em 2006, realizou seu quarto encontro com o objetivo de consolidar o modelo de política que articula diferentes órgãos, de facilitar o acesso aos bancos de dados existentes, de capacitar os agentes públicos envolvidos, de padronizar os parâmetros tecnológicos e definir indicadores comuns. Como resultado, registrou-se, entre 2004 e 2006, o aumento do número de ações penais e inquéritos policiais por lavagem de dinheiro: de 384 iniciados em 2004 para 584 no ano seguinte e 666 em 2006.

Uma das dificuldades para alcançar os objetivos do programa está no longo processo para firmar tratados de cooperação jurídica em matéria penal com outros países. Atualmente, estão em vigor 11 tratados, e outros 23 encontram-se em tramitação no Congresso Nacional. Também são prolongados os processos de recuperação de ativos, que dependem do trânsito em julgado de processos judiciais no Brasil e nos estados envolvidos.

## 4 Tema em destaque

O duplo movimento em relação à aplicação das leis pelo Estado no debate brasileiro atual

Há no Brasil, assim como em outros países, movimentos divergentes em relação à aplicação das leis pelo Estado – fenômeno claramente relacionado à conjuntura sócio-histórica e política das sociedades. Entre estes movimentos há, de um lado, aqueles que buscam ampliar o poder do Estado em relação aos cidadãos e, de outro, aqueles que procuram reduzi-lo. Usualmente, esses movimentos afetam temas e grupos sociais distintos, não raro penalizando ainda mais alguns e ampliando as salvaguardas de outros.

### 4.1 O recrudescimento do poder repressor do Estado

No Brasil, a preocupação com a violência tem levado a mudanças que, em geral, ampliam esse poder repressivo estatal. No último ano, dois acontecimentos, entre outros, tiveram grande repercussão na mídia e ampliaram a pressão sobre o Congresso Nacional para alterações de leis criminais: as ações atribuídas ao Primeiro Comando da Capital (PCC) em maio, julho e agosto de 2006 em São Paulo, e a morte do menino João Hélio Fernandes no dia 7 de fevereiro de 2007, no Rio de Janeiro. No dia 13 de maio de 2006, apenas no *Jornal Nacional*, da Rede Globo de Televisão, por exemplo, foram transmitidas sete matérias relacionadas ao tema;<sup>31</sup> e, apenas nesse telejornal, até o final de maio, mais 49 matérias relacionadas de alguma maneira a esses eventos foram divulgadas.<sup>32</sup> Com novas ações atribuídas ao PCC, mais 12 matérias foram ao ar de 12 a 17 de julho e outras nove entre 7 e 15 de agosto. Já em relação à morte do menino João Hélio, o *Jornal Nacional* transmitiu, de 8 a 17 de fevereiro, 27 matérias relacionadas ao caso e à questão de crimes cometidos por adolescentes.<sup>33</sup> Milhares de outras matérias foram produzidas nas demais redes de TV, rádios, jornais impressos, além de artigos e comentários escritos por articulistas e leitores de jornais e sites.

Essa ampla repercussão teve reflexos na atividade legislativa do Congresso Nacional.<sup>34</sup> Diante dos motins nos presídios e dos ataques atribuídos ao PCC, por exemplo, deputados e senadores procuraram responder ao clamor de grande parte da mídia e da população, que exige aumento dos poderes legais do Estado para enfrentar os grupos de infratores que atuam dentro e fora dos presídios. Na Câmara dos Deputados, 22 projetos de lei que tratam de crime, segurança ou violência foram apresentados entre 15 de maio e 6 de junho de 2006. Vários desses projetos visam inibir a utilização de aparelhos de comunicação por presidiários por meio da tipificação de crime e aumento de penas (PLs nº 7.024/2006, nº 7.030/2006, nº 7.035/2006 e nº 7.138/2006). Outros projetos de lei também procuram tornar mais rígidas as leis relativas aos presos e aumentar o controle do Estado sobre eles, tais como:

---

31. "Alerta máximo em São Paulo", "Início de motins no interior de São Paulo", "A dor e a indignação das famílias", "Sem negociação com criminosos", "Lula promete ajuda em São Paulo", "Ajuda do governo federal" e "Violência é destaque internacional".

32. Matérias sobre ações do Congresso, atuação dos governos estaduais e federal, pressões da sociedade civil para o esclarecimento das mortes em ações policiais etc.

33. Fonte das informações: <<http://jornalnacional.globo.com>>.

34. Os projetos de lei da Câmara foram consultados no site <<http://www2.camara.gov.br/proposicoes>> e os projetos de lei do Senado foram consultados no *Jornal do Senado*, edição de 18 de janeiro de 2007 e edições de fevereiro e março (ver site <<http://www.senado.gov.br/jornal/>>).

PL nº 7.042/2006 – obriga a detenção em presídios de segurança máxima em caso de crime de estupro.

PL nº 7.053/2006 – entre outras mudanças, proíbe a apelação em liberdade para o condenado por crime hediondo, tortura, genocídio e por tráfico de drogas, bem como o indulto para o crime de tortura.

PL nº 7.085/2006 – aumenta as penas mínimas para o crime de facilitação da fuga de presos, prevendo pena de reclusão.

PL nº 7.135/2006 – tipifica como crime o porte de arma de qualquer tipo em presídio.

PL nº 7.137/2006 – define nova pena para o crime de motim de presos.

PL nº 7.139/2006 – tipifica como crime a fuga ou a tentativa de fuga do preso.

PL nº 7.179/2006 – dispõe sobre a necessidade de presídio de segurança máxima para pessoas que cometerem crimes hediondos no âmbito de todo o território nacional.

O Senado Federal, entre outras ações, por meio de decisão terminativa da Comissão de Constituição e Justiça, enviou 11 projetos de lei para votação na Câmara, no chamado “Pacote Antiviolação”. Cinco deles aumentam as restrições aos direitos de presos:

PL nº 186/2004 – estabelece que o cumprimento de pena privativa de liberdade (atualmente fixada no período máximo de trinta anos) não poderá ser reduzido por meio de benefícios legais.

PL nº 140/2005 – permite que o Estado use os bens dos presidiários para reparar danos que ocorram nos presídios durante rebeliões.

PL nº 179/2005 – institui o regime disciplinar diferenciado de segurança máxima (RDMax), ampliando para até 720 dias (prorrogáveis) o prazo de isolamento do preso de alta periculosidade.

PL nº 135/2006 – veda o livramento condicional para detento reincidente em crime doloso.

PL nº 136/2006 – torna a utilização de telefone celular por presidiários uma falta disciplinar grave, punível com o regime de isolamento.

No início de 2007, a primeira lei derivada deste debate foi aprovada. Trata-se da Lei nº 11.466, de 28 de março de 2007, que definiu como falta grave do condenado à pena privativa de liberdade ter em sua posse, utilizar ou fornecer aparelho de comunicação. Esta lei também tipificou como crime dos agentes penitenciários (inclusive diretores) a omissão em proibir o acesso do preso a aparelho de comunicação.

Também no início de 2007, no período imediatamente posterior ao assassinato do menino João Hélio, vários outros PLs foram apresentados na Câmara dos Deputados. Apenas relativos à participação de adolescentes em crimes foram apresentados nove projetos entre 8 e 28 de fevereiro de 2007. Todos os projetos propõem alterações no Estatuto da Criança e do Adolescente, e a maior parte deles pretende alterar o limite de tempo de internação:

PL nº 102/2007 – estabelece a liberação compulsória de internação aos 24 anos de idade, para os casos de ato infracional grave e tráfico ilícito de drogas, estendendo o período de internação a no máximo seis anos.

PL nº 109/2007 – possibilita a internação de adolescente em estabelecimento prisional e aumenta o prazo máximo de internação para nove anos, restringindo as atividades externas e a concessão de remissão pelo Ministério Público nos casos de atos infracionais tipificados como homicídio qualificado ou crime hediondo.

PL nº 120/2007 – entre outras coisas, extingue o prazo máximo de internação, que passará a ser decidido pelo juiz, conforme o ato infracional praticado.

PL nº 165/2007 – aumenta para até dez anos o tempo de internação e amplia o limite de idade para liberação compulsória do adolescente infrator, com aplicação de medida socioeducativa especial em caso de ato infracional descrito como crime hediondo e praticado por adolescente com mais de 16 anos; determina o cumprimento da medida de internação em local diferenciado e específico.

PL nº 173/2007 – entre outras coisas, autoriza o poder público a recolher criança que permanecer injustificadamente na rua no período noturno; veda a concessão de remissão em caso de ato infracional grave ou gravíssimo; aumenta o prazo máximo de internação para cinco anos, no caso de adolescente entre 15 e 18 anos.

PL nº 177/2007 – aumenta para no máximo seis anos o prazo de internação da criança ou do adolescente que cometa ato infracional, com agravação penal nos casos de homicídio ou lesão corporal grave e por participação em quadrilha ou bando ou em crime organizado.

Outros projetos tratam dos agentes que utilizam crianças e adolescentes para a prática de crimes:

PL nº 121/2007 – acrescenta parágrafo único ao artigo 62 do Código Penal, agravando a pena de detenção em dobro e a pena de reclusão em quádruplo para agentes maiores que se associarem a crianças e a adolescentes em infrações penais.

PL nº 183/2007 – torna crime hediondo a utilização de criança ou adolescente em delitos definidos como crime doloso contra a vida ou que utilize violência ou grave ameaça, cuja pena mínima seja igual ou superior a cinco anos.

Houve até um projeto que propôs a instituição da imputabilidade penal de adolescentes, em flagrante confronto com o texto constitucional. Por meio de mudanças no artigo 27 do Código Penal, o Projeto de Lei nº 189/2007 propunha que o indivíduo menor de 18 anos passasse a ser imputável no caso de envolvimento em crime hediondo.

Na outra casa do Congresso Nacional, o Senado Federal, a resposta à pressão da mídia e da sociedade não foi muito diferente: no período entre 9 de fevereiro e 31 de março de 2007 tramitaram ou foram apresentados e discutidos vários projetos de lei e Propostas de Emenda Constitucional (PECs) que aumentam a repressão em relação ao envolvimento de adolescentes em crimes. De um lado, entraram na pauta de discussão seis PECs (nº 18/1999, nº 20/1999, nº 3/2001, nº 26/2002, nº 90/2003 e nº 9/2004) e o PLS nº 08/2004 (também inconstitucional) tratando da redução da

maioridade penal. De outro, foram submetidos vários projetos de lei relativos à utilização de crianças e adolescentes na prática de crimes:

PL nº 118/2003 – prevê reclusão de quatro a 15 anos para quem utilizar ou auxiliar criança ou adolescente na prática de crime, ou instigá-los a cometer delitos.

PL nº 09/2007 – entre outras coisas, dobra a punição para bandos, quadrilhas ou adultos que utilizarem crianças e adolescentes em ações criminosas.

PL nº 41/2007 e PLS nº 112/2007 – dobram a pena para quem utilizar crianças e adolescentes para a prática de crimes.

Apesar de haver várias outras propostas em relação à violência, à segurança e ao crime, nota-se uma forte movimentação na Câmara e no Senado para aumentar a repressão ao envolvimento de adolescentes em atos infracionais, movimentação esta que pode ser facilmente relacionada a episódios que chocam o país e ganham muito espaço na mídia. Boa parte dessas propostas visam à redução da idade de imputabilidade penal e ao aumento do tempo de internação de adolescentes em conflito com a lei, questionando a eficácia do ECA e a validade de se manter a maioridade penal a partir de 18 anos completos. Resta saber se o ambiente de comoção, aliado à pressão exercida por alguns setores da sociedade, é o mais adequado para se fazer alterações de tal relevância em nosso ordenamento jurídico.

As alterações e as inovações trazidas por essas propostas atestam, em sua maioria, uma ampliação do poder penal do Estado diante dos cidadãos: maior espectro de condutas que podem ser tipificadas como criminosas, aumento do número e da severidade das penas a eles impostas e ampliação dos grupos sociais penalmente imputáveis. Diante de atos considerados hediondos cometidos por presos ou por adolescentes, por exemplo, tais propostas parecem responder a um complexo de objetivos. Por um lado, visam a ratificar a reprovação social a esses atos; por outro, intencionam aumentar o peso dos prejuízos numa “balança imaginária” que todo indivíduo utilizaria antes do cometimento dos crimes. Além disso, essas propostas também buscam ampliar o tempo de exclusão desses indivíduos da sociedade, bem como responder à forte pressão social pautada pelos clamores por justiça e segurança. Nesse sentido, podem ser percebidos nos últimos anos dois fenômenos. O primeiro é a relação direta entre os debates no Parlamento e os episódios específicos que chamam a atenção da opinião pública sobre a questão. O segundo, conseqüência do primeiro e reconhecido por muitos juristas, é o de recrudescimento da legislação penal no Brasil, um movimento relativamente homogêneo, que vem ocorrendo desde a promulgação da Lei nº 8.072/1990, a Lei dos Crimes Hediondos. Pode-se dizer que por causa desse movimento a população carcerária no país vem aumentando fortemente nos últimos anos, o que não é acompanhado, contudo, por uma redução dos índices de criminalidade.

#### 4.2 A atenuação do poder sancionador estatal

Simultaneamente a esse movimento de atribuição de maior amplitude e rigor às leis na área de segurança pública, as instituições estatais promoveram outro movimento, só que em sentido contrário: a restrição de possibilidades de enfrentamento de condutas “corruptas”, que ameaçam especificamente o caráter público do Estado brasileiro e que são de especial relevância, tendo em vista o perfil das pessoas relacionadas, bem como os valores (materiais e imateriais) envolvidos.

Algumas dessas condutas estão previstas em convenções internacionais assinadas pelo país, como a “Convenção Interamericana contra a Corrupção”, que entrou em vigor em 2002, e a “Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção”, em vigor desde 2005. Grosso modo, essas convenções preocupam-se em prevenir e também punir condutas “corruptas”, que atentam contra os interesses e os valores públicos agregados em torno do Estado brasileiro (que, aliás, por determinação do artigo 1º da Constituição de 1988, possui a forma republicana). Não obstante a assinatura dessas convenções, no período recente, algumas instituições estatais vêm restringindo as possibilidades de prevenção e punição de condutas “corruptas”.

O STF, por exemplo, julgou recentemente um caso envolvendo um ex-ministro de estado<sup>35</sup> em que se discutiu a aplicação da Lei dos Atos de Improbidade (Lei nº 8.429/1992) a uma categoria específica dos agentes públicos: a dos políticos.<sup>36</sup> Parcela relevante do tribunal entendeu que esses agentes estão submetidos a um regime específico de responsabilidade, distinto do previsto para os demais agentes públicos. Dessa maneira, a eles não se aplicaria o processo de responsabilização da Lei dos Atos de Improbidade, mas sim o da Lei dos Crimes de Responsabilidade (Lei nº 1.079/1950).

É preciso destacar que esta última lei, que data do início da década de 1950, incide sobre *alguns agentes políticos* específicos. Entre eles, o presidente da República e seus ministros, bem como os governadores de estado e seus secretários; os ministros do STF, os presidentes dos Tribunais Superiores, dos Tribunais Regionais da Justiça Federal e dos Tribunais de Justiça dos estados; o procurador-geral da República, os demais procuradores-gerais federais e os procuradores-gerais de Justiça dos estados; o advogado-geral da União e os procuradores-gerais dos estados. Quando praticadas por esses agentes políticos, há determinadas condutas que configuram crime de responsabilidade, segundo tal lei.<sup>37</sup>

Já a Lei dos Atos de Improbidade, muito mais recente, atinge *todos os agentes públicos* (inclusive os políticos) que praticarem atos lesivos à administração pública direta ou indireta, de qualquer dos poderes, em qualquer âmbito federativo. Tais atos distinguem-se por três características: *i*) causarem prejuízo ao erário público (traço indispensável para a caracterização da improbidade); *ii*) resultarem em enriquecimento ilícito do agente público; e/ou *iii*) atentarem contra os princípios da administração

---

35. Este caso julgado pelo STF foi a Reclamação Constitucional nº 2.138, em que a Advocacia-Geral da União questionava a condenação, por improbidade administrativa em 1º grau de jurisdição, do ex-ministro-chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência de República, em ação movida pelo Ministério Público Federal.

36. São agentes públicos: *i*) os servidores públicos (trabalhadores estatutários, ocupantes de cargos públicos); *ii*) os empregados públicos (trabalhadores celetistas, ocupantes de empregos públicos); *iii*) os agentes particulares em colaboração com o Estado (não são trabalhadores deste último, mas prestam serviços de interesse público); e *iv*) os agentes políticos. Em linhas gerais, os agentes políticos são os que expressam a “vontade política” ou realizam a “atividade-fim” dos Poderes do Estado brasileiro. No caso do Legislativo, pode-se citar senadores, deputados e conselheiros de tribunais de contas. No caso do Executivo, presidente, governadores e prefeitos. No caso do Judiciário, ministros, desembargadores e juizes. No caso do Ministério Público, procuradores e promotores. Além disso, pode-se citar os ocupantes de cargos em comissão, que estão vinculados a outros agentes políticos, como os ministros e os secretários no Executivo.

37. No caso do presidente da República, por exemplo, são as condutas que atentam contra a Constituição e contra: *i*) a probidade na administração (com destaque aí para a ausência de prestação de contas para o Congresso Nacional, a falta de responsabilização de seus subordinados no caso de delitos funcionais, a infração da lei no provimento dos cargos públicos, a utilização de ameaça, violência ou suborno para coagir agente público a agir ilegalmente); e *ii*) a conservação e a utilização dos recursos financeiros da União (destacando-se a ordenação de despesas, a emissão de moeda, a contração de empréstimos ou a realização de operação de crédito sem autorização legal, bem como a desídia na arrecadação de tributos e na conservação dos recursos públicos), entre outros itens.

pública, principalmente aqueles que estabelecem os deveres de legalidade, imparcialidade, honestidade e lealdade dos agentes públicos para com a administração.

Em seu julgamento recente, parte do STF entendeu que aos agentes políticos não se aplicaria o processo de responsabilização previsto na Lei dos Atos de Improbidade, mas sim o definido na Lei dos Crimes de Responsabilidade. Isso porque esses agentes possuiriam um regime específico de responsabilidade, que ensejaria um processo específico de responsabilização. E, além do mais, porque já estavam previstas determinadas condutas de improbidade administrativa na Lei dos Crimes de Responsabilidade. Mesmo sem discutir a consistência dos argumentos suscitados no tribunal, é preciso ressaltar que a opção por uma ou outra lei apresenta conseqüências sérias para o enfrentamento de condutas que ameaçam o caráter público do Estado brasileiro.

Por um lado, as sanções previstas em cada lei são distintas. A prática de atos de improbidade tem sanções de natureza cível, que incluem: *i*) perda da função pública; *ii*) suspensão dos direitos políticos por até dez anos; *iii*) perda dos recursos acrescidos ilícitamente ao patrimônio do agente público; *iv*) ressarcimento integral do dano ao erário público; *v*) pagamento de multa; e *vi*) proibição de contratar com o Estado ou dele receber benefícios ou incentivos por até dez anos. Acrescente-se que, de acordo com a Lei dos Atos de Improbidade, a aplicação dessas sanções não impede a aplicação de outras (de caráter cível, administrativo ou criminal – previstas em outras leis). Já a prática de crimes de responsabilidade possui sanções de natureza criminal, que incluem apenas: *i*) a perda do cargo público; e *ii*) a inabilitação para o exercício de qualquer função pública, por até cinco anos. Ainda que a Lei dos Crimes de Responsabilidade estabeleça que a imposição dessas sanções não exclui a imposição de outras (de natureza criminal – previstas na Lei Criminal Comum), é evidente que as sanções da Lei dos Atos de Improbidade são consideravelmente mais rigorosas.

Por outro lado, além das sanções serem distintas, os caminhos percorridos até sua aplicação também são diferenciados em ambos os casos. No caso dos atos de improbidade, segundo a lei específica, a acusação pode partir de *qualquer* promotor público, enquanto o julgamento pode se realizar por *qualquer* juiz competente. Já no caso dos crimes de responsabilidade, de acordo com a lei específica e a Constituição, o julgamento é atribuído somente aos senadores e aos deputados do Congresso Nacional ou das Assembléias Legislativas ou, ainda, aos ministros e aos desembargadores dos tribunais (incluindo aí o STF, o STJ e os Tribunais Regionais Federais). Além disso, como regra, a acusação pode partir apenas dos procuradores da República que atuam nesses tribunais. Esses caminhos diferenciados na aplicação das sanções parecem estar na raiz da opção do STF pela Lei dos Crimes de Responsabilidade, em detrimento da dos atos de improbidade.

As conseqüências que tal opção pode trazer para a prevenção e para a punição de condutas “corruptas” por parte dos agentes políticos se somam aos efeitos deletérios que uma outra medida, em discussão no Congresso Nacional, pode ter. Trata-se da ampliação do “foro especial por prerrogativa de função”, mecanismo que permite que *certos* agentes públicos acusados de *certos* atos infracionais se submetam a ações judiciais somente em *determinados* órgãos. Em vez de responderem a ações em todos os órgãos jurisdicionais (incluindo os de 1º grau), tais agentes fazem-no apenas nos órgãos jurisdicionais “superiores” (de 2º grau, de grau superior ou no STF) ou em órgãos legislativos (o Congresso Nacional ou as Assembléias Legislativas).

Já há alguns anos, o Congresso vem apreciando a Proposta de Emenda Constitucional nº 358/2005, que prevê, entre outras coisas, a ampliação do “foro especial”. A proposta já foi aprovada no Senado Federal e passou a tramitar na Câmara dos Deputados, onde obteve a aprovação da Comissão de Constituição e Justiça. Depois disso, foi incluída na pauta de votação dessa casa legislativa.<sup>38</sup> Em linhas gerais, a proposta de emenda constitucional inova em dois aspectos. De um lado, ela estende o “foro especial” para o julgamento de ações de natureza cível, como a Ação Civil Pública – regulada pela Lei nº 7.347/1985 –, hoje um dos principais instrumentos de atuação do Ministério Público em defesa dos interesses da sociedade. Percebe-se que, originalmente, a Constituição havia previsto esse foro apenas para as ações de natureza criminal. De outro lado, a proposta estende o “foro especial” para o julgamento de ações envolvendo ex-agentes públicos, que não estão mais no exercício de suas funções. Recorde-se que, em sua configuração original, a Constituição sempre restringiu esse foro aos agentes que estavam no pleno desempenho de suas funções públicas, viabilizando que, cessado esse exercício, os ex-agentes públicos passassem a responder a ações criminais no juízo competente (mesmo que este fosse um juiz substituto de 1º grau).<sup>39</sup>

Com a eventual aprovação da proposta de emenda constitucional em 2007, o Congresso Nacional instituiria uma medida que tem conseqüências imediatas para o enfrentamento da corrupção. Entre outros motivos, porque os órgãos jurisdicionais “superiores” (de 2º grau, de grau superior ou no STF) não possuem estrutura adequada para o processamento de ações que versem sobre os crimes de responsabilidade dos atuais agentes públicos – o que dirá para o processamento das ações criminais e cíveis de agentes e ex-agentes. Como é bem conhecido, ainda que a Constituição tenha previsto algumas competências originárias para os tribunais, a estrutura destes é adequada apenas para o julgamento de ações em âmbito recursal (ou, então, de ações que não demandem qualquer coleta de prova – a denominada “instrução probatória”). É provável que a ampliação dessas competências originárias vá acentuar as dificuldades já cotidianamente enfrentadas por esses tribunais (que não raro se traduzem em morosidade, parcialidade e incerteza na distribuição da Justiça). E, como resultado colateral, diminuir ainda mais as possibilidades de prevenção e punição de condutas “corruptas” no Brasil.

Para encerrar, note-se que a “Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção”, em vigor desde 2005, estabelece em seu artigo 30, item 2, que:

---

38. Destaque-se que a ampliação do “foro especial”, por meio da Proposta de Emenda Constitucional nº 358/2005, conta com o apoio de órgãos de cúpula do Poder Executivo federal – inclusive daqueles que têm como atribuição se manifestar juridicamente em seu nome, como a Advocacia-Geral da União. A esse respeito, verificar a recente entrevista do Advogado-Geral da União ao jornal *Folha de S. Paulo*, impressa na página 7 do Caderno Brasil de domingo, dia 25 de março 2007.

39. As inovações da PEC nº 358/2005 não representam tanta novidade assim. A Lei nº 10.628/2002 (também conhecida nos tribunais como “Lei FHC”) já havia instituído o “foro especial” para as ações cíveis e, também, para ex-agentes públicos. Ocorre que essa lei foi declarada inconstitucional pelo STF, em 2005. Todavia, isso não significa que este tribunal, com sua atual composição e defrontado com uma nova espécie normativa – agora com *status* de emenda – vá necessariamente apontar alguma inconstitucionalidade na ampliação do “foro especial”.

Cada estado participante adotará as medidas que sejam necessárias para estabelecer ou manter, em conformidade com seu ordenamento jurídico e seus princípios constitucionais, um equilíbrio apropriado entre quaisquer imunidades ou prerrogativas jurisdicionais outorgadas a seus funcionários públicos para o cumprimento de suas funções e a possibilidade, se necessário, de proceder efetivamente à investigação, ao indiciamento e à sentença dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção.

E, ao que parece, a opção do STF pela Lei dos Crimes de Responsabilidade, em detrimento da Lei dos Atos de Improbidade, bem como a iniciativa do Congresso Nacional de restaurar o “foro especial” em uma série de situações, não apontam na direção desse equilíbrio – não obstante ele se mostrar necessário (talvez mais do que nunca) para o enfrentamento de condutas que ameaçam o caráter público do Estado brasileiro.

## 5 Considerações finais

Neste capítulo, procurou-se abordar as políticas federais de justiça e de segurança pública, com vistas à garantia do acesso amplo e de qualidade aos serviços relacionados. Considera-se que o respeito aos direitos dos cidadãos brasileiros à Justiça e à segurança são componentes fundamentais de um Estado democrático, devendo ser garantidos por meio de políticas efetivas, que assegurem o cumprimento do ordenamento jurídico brasileiro, permitindo que o exercício da cidadania possa se dar de maneira cada vez mais plena no país.

Nesse sentido, a continuidade da reforma do Judiciário tem sido fundamental para a democratização do acesso à Justiça e para a melhoria na efetividade das decisões judiciais. No entanto, em termos da atuação dos órgãos, apesar dos investimentos realizados pelo Judiciário e pelos órgãos essenciais à Justiça, dos avanços nos projetos, na área de tecnologia da informação e dos avanços na criação de novos cargos na Defensoria Pública, há indicadores críticos. Em 2006, o estoque de processos não julgados no Supremo Tribunal Federal, no Superior Tribunal de Justiça, na Justiça Federal Comum e na Justiça do Trabalho aumentou de maneira significativa. Além disso, apesar do crescimento dos quadros da Defensoria Pública da União, ela permanece ausente na maioria das comarcas da JFC e da JT.

Com relação à política federal de segurança pública, houve aumento dos gastos na área, o que permitiu uma ampliação dos quadros e da capacidade operativa da Polícia Rodoviária Federal e da Polícia Federal, bem como a constituição de um sistema penitenciário federal. Destacam-se também os avanços na gestão das informações, tanto na área de segurança pública e justiça criminal, (por meio do Infoseg e do Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal), quanto na de execução penal (por meio do Infopen Gestão). Esse é um passo fundamental para permitir a produção de conhecimento e um melhor diagnóstico e planejamento para a prevenção da criminalidade e da violência no país.

Persistem, no entanto, algumas preocupações. Primeiramente, as operações da Força Nacional de Segurança Pública precisam ser mais transparentes para o público, de forma que verifique se elas estão realmente refletindo o padrão de segurança cidadã defendido pela Secretaria Nacional de Segurança Pública. Em segundo lugar, as operações da Polícia Federal – que têm destaque na mídia e parecem representar uma aplicação da lei contra crimes de colarinho branco – apresentam alguns indícios de que carecem de maior efetividade, pois apenas aproximadamente 5% dos inquéritos

policiais do DPF geraram denúncias. Por fim, apesar das iniciativas de apoio às penas e medidas alternativas e à expansão das vagas prisionais, a superlotação e as péssimas condições de aprisionamento persistem, sem que uma política nacional seja de fato implementada para combater o problema.

Finalmente, o tema apresentado em destaque permite refletir a respeito de alguns dos obstáculos para a concretização da isonomia no Brasil – isonomia concebida como valor fundamental na construção de uma sociedade republicana e democrática. De um lado, descreve-se uma tendência de aumento das restrições aos apenados, aos presos e aos reincidentes e de questionamento do tratamento especial para crianças e adolescentes em conflito com a lei – embora a legislação brasileira estabeleça que essas pessoas devem ser preservadas em seu processo de desenvolvimento. De outro lado, discute-se uma decisão do STF e tramitação de emenda constitucional que ampliam o tratamento especial dado a agentes públicos. Ambos os casos parecem pertencer a um processo de reprodução de padrões sociais hierárquicos no Brasil, em que o infrator comum tende a ter mais direitos com exercício suspenso, enquanto o infrator de alta posição tende a ampliar suas salvaguardas.

# HABITAÇÃO

## 1 Apresentação

A partir deste número *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* incluirá um capítulo sobre a habitação de cunho social. O capítulo seguirá as diretrizes atuais do periódico e representará apenas mais uma dimensão do conjunto das necessidades básicas dos indivíduos e das famílias que a política pública visa a atender. Este capítulo apresenta uma pequena variação de estrutura com relação aos demais, mas julgou-se que uma breve introdução à área daria maior clareza ao acompanhamento e à análise das políticas e dos programas que serão realizados a partir desta edição.

A falta de moradias de qualidade para os segmentos de baixa renda é visto atualmente como resultante de uma multiplicidade de fatores que interagindo entre si provocam as carências habitacionais tão visíveis em qualquer região do país. Isto sugere que a política habitacional não pode ser tratada de forma isolada de outras políticas sociais. Pelo contrário, se a falta de moradia adequada é um dos elementos da pobreza, definido como pobreza-moradia ou pobreza-habitação, a política habitacional tem uma relação recíproca com as demais políticas sociais no objetivo mais amplo que é a redução da pobreza no longo prazo.

Além de constituir-se em uma estratégia de combate à pobreza, a política habitacional de cunho social é justificada por outros fatores. Primeiro, a moradia é tanto um bem transacionável no mercado como uma necessidade, e os gastos da família com prestações ou aluguéis determinam o consumo de outros bens necessários à sua sobrevivência. Segundo, a moradia não é somente a estrutura física do imóvel, ela representa também a escolha da família pela comunidade onde está inserida, pela proximidade do trabalho, de escolas, mercados e demais estruturas públicas e privadas. Terceiro, é o caráter social da habitação que justifica que, apesar de ser um bem privado, ele seja financiado para determinado segmento da população com tributos pagos por toda a população do país. Esta possibilidade reflete o entendimento daqueles que pagam os tributos de que é socialmente desejável que a população mais pobre tenha acesso à casa própria, objetivo explícito da política nacional de habitação. A posse do imóvel contribuiria, então, para o bem-estar social ao induzir a estabilidade social, o maior envolvimento dos indivíduos nas comunidades e os comportamentos sociais desejáveis dos adultos e dos jovens.

## 2 Características do setor habitacional brasileiro

Existiam em 2005 no Brasil cerca de 53.052.621 domicílios permanentes, dos quais 44.860.739 localizados nas áreas urbanas. Com relação a renda das famílias que vivem nesses domicílios, 50,3% recebiam até três salários mínimos; 20,5% de três a cinco; 17,7% de cinco a dez; e 11,5% acima de dez. A estrutura de ocupação mostra que o país apresenta um alto índice de proprietários-residentes, o qual apresentou crescimento expressivo nos últimos anos, passando de 70,8 % em 1993 para 73,7%

em 2003. Esse índice poderia sugerir uma situação confortável do setor de moradias, dado que grande parte das famílias são proprietárias dos imóveis em que residem. No entanto, isso não é verdade, pois a qualidade do estoque, apesar de ter melhorado nos últimos anos, é ainda muito baixa. Em 2005, apenas 61,1% dos domicílios tinham serviços públicos de saneamento completo.<sup>1</sup> Portanto, essa estrutura de ocupação não é um indicador adequado para caracterizar o setor habitacional, apesar de refletir o enfoque da política habitacional do governo federal, que incentiva a compra da casa própria. O mercado de aluguel, também de propriedade privada, é bastante pequeno, com participação de 17% do estoque total e concentra imóveis de custos mais elevados. Esse fato, além de limitar a mobilidade dos trabalhadores que migram em busca de trabalho, limita a possibilidade de escolha da condição de moradia por parte das famílias ou dos indivíduos. Para muitos, a melhor opção seria o aluguel em vez da compra, mas essas escolhas ficam restringidas pela baixa disponibilidade de imóveis de aluguel.

Os custos da moradia mais a renda do trabalho determinam o nível de bem-estar da maioria da população brasileira. Estudo da Fundação João Pinheiro (2005) estima que cerca de 1.857.323 de famílias que recebem até três salários mínimos gastam mais do que 30% de suas rendas com aluguel. A habitação é o maior item da despesa familiar e de mais difícil substituição de consumo, pois ela é consumida em uma quantidade única, difícil de ser ajustada no curto prazo como pode ser feito com a maioria dos bens. Por isso, a despesa com moradia é fator determinante das despesas com alimentação, saúde, educação e lazer. Diante dessa situação de carência, pode-se definir a família vulnerável como aquela que não possui renda suficiente para cobrir os custos de moradia e dos demais bens necessários ao nível mínimo de consumo adequado. Geralmente as famílias nessas condições não contam com formas de suporte para enfrentarem situações de emergências, tais como perda de emprego e doenças; por isso, na ocorrência de eventos desfavoráveis, elas pioram de situação e passam a fazer parte dos milhões de famílias sem-teto que vivem nas grandes cidades. Portanto, seria necessário que houvesse uma ampliação da política habitacional para incluir programas preventivos que evitassem a deterioração das condições habitacionais dessas famílias. Um mecanismo que tem sido usado com sucesso em outros países é o auxílio ao aluguel que, em princípio, pode ser repassado diretamente ao inquilino ou por meio de incentivos fiscais aos construtores de imóveis de aluguel acessíveis aos segmentos mais pobres da população. Programas sociais tais como Bolsa Família e Bolsa Escola podem oferecer a estrutura necessária para implantar programas de auxílio direto aos inquilinos.

As pressões demográficas continuam sendo fatores determinantes da demanda potencial por moradias. De maneira geral, considera-se que a formação de novas famílias ocorre na faixa de pessoas com idade entre 25 a 34 anos, segmento que incluía em 2000 cerca de 27 milhões de pessoas. Apesar de este ser um forte indicador da demanda por moradias novas, outras características dos indivíduos também influenciam essa demanda, diminuindo ou aumentando seu impacto. Em 2005 foram realizados 835.846 casamentos no Brasil, dos quais 85,9% foram de cônjuges solteiros, o que pressupõe demanda por novas moradias. Apesar de alto, esse percentual vem

---

1. Caracterizados por aqueles que têm acesso ao abastecimento de água com canalização interna, estão ligados à rede geral de esgotamento sanitário e/ou rede pluvial e são atendidos por coleta de lixo diretamente no domicílio.

caindo ao longo dos anos, de 91,2% em 1995 para 85,9% em 2005. Além disso, fatores como a maior participação da mulher no mercado de trabalho, o aumento das taxas de divórcio, e o fato de as pessoas casarem-se mais velhas, resultam em maior número de pessoas vivendo sozinhas. Em 2005, cerca de seis milhões de pessoas moravam sozinhas no Brasil, predominantemente nas regiões metropolitanas de Porto Alegre (15%) e do Rio de Janeiro (13,8%). O que se observa dos dados demográficos é que as características dos potenciais demandantes de moradias variaram ao longo dos anos sem haver, no entanto, mudanças substanciais na política habitacional para se adequar a essa nova realidade das famílias brasileiras.

A inadequação da política de habitação reflete-se no alto déficit habitacional no Brasil, quase 8 milhões de moradias. O mais preocupante é a tendência crescente do déficit, refletindo não só a demanda exercida pela formação de novas famílias, mas também a exclusão de novos grupos de famílias que se tornam mais pobres, dado o descasamento da renda e da capacidade de compra do imóvel. A tabela 1 mostra a evolução do déficit nos últimos anos.

TABELA 1

**Brasil – Déficit habitacional, por situação de domicílios (2005)**

	Déficit habitacional			% em relação aos domicílios		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
1991 <sup>1</sup>	<b>5.374.380</b>	3.743.594	1.630.786	<b>15,4</b>	13,8	21,5
2000 <sup>2</sup>	<b>7.222.645</b>	5.469.851	1.752.794	<b>16,1</b>	14,6	23,7
2004	<b>7.804.619</b>	6.340.292	1.464.327	<b>15,1</b>	14,5	18,4
2005	<b>7.902.699</b>	6.414.143	1.488.556	<b>14,9</b>	14,3	18,2

Fontes: Déficit Habitacional no Brasil 2005, Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação e Fundação João Pinheiro, a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad).

Notas: <sup>1</sup> Não inclui as estimativas para as áreas rurais da Região Norte, não pesquisadas pela Pnad.

<sup>2</sup> Inclui as estimativas do componente depreciação, não calculados nos demais anos.

Nota-se que o déficit se concentra nas áreas urbanas, sendo, do total de 6.414.143 de domicílios, 34,7% encontrados nas regiões metropolitanas. Com relação à distribuição percentual do déficit habitacional urbano por faixas de renda média mensal, a tabela 2 mostra onde estão as maiores carências de moradias.

TABELA 2

**Distribuição percentual do déficit habitacional urbano por faixas de renda média familiar mensal (2005)**

	Faixas de renda média familiar mensal (em salários mínimos)			
	Até 3	De 3 a 5	De 5 a 10	Mais de 10
Norte	89,3	7,4	2,5	0,8
Nordeste	94,7	3,3	1,6	0,4
Sudeste	89,3	6,3	3,5	0,9
Sul	84,0	10,8	4,2	1,0
Centro-Oeste	90,4	5,7	3,0	0,9
<b>Brasil</b>	<b>90,3</b>	<b>6,0</b>	<b>2,9</b>	<b>0,8</b>

Fontes: Déficit Habitacional no Brasil 2005, Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação e Fundação João Pinheiro.

Pelos dados da tabela, nota-se que 96,3% das carências habitacionais estão nas faixas de rendas de até cinco salários mínimos, com enorme concentração nas faixas de até três salários mínimos. Nota-se também que esse padrão é seguido em todas as regiões do país, com alguma diferenciação nas Regiões Nordeste e Sul.

Complementando o quadro de desequilíbrio do mercado habitacional, existem cerca de 5.084.284 de domicílios vagos nas áreas urbanas, dos quais 87,9% estão em

condições de ocupação. É surpreendente que em presença de um déficit habitacional urbano da ordem de 6.414.143 de domicílios, haja este grande estoque de moradias vagas. Não se conhecem as razões que levam os proprietários a manter os imóveis fora do mercado. Elas podem ser várias, entre elas a não rentabilidade do mercado de aluguel, mas é extremamente importante que o governo obtenha conhecimento do setor e proponha algum tipo de ação para incentivar o uso desses imóveis.

### **3 Acompanhamento da política e dos programas**

#### **3.1 Antecedentes**

O marco institucional da política habitacional brasileira é a Constituição Federal, que delega a responsabilidade da provisão de moradias para os amplos segmentos da população aos governos federal, estaduais e municipais. A responsabilidade maior é, no entanto, do governo federal, que tem poderes para legislar sobre a política de crédito e sobre os sistemas de captação de recursos. A Emenda Constitucional nº 26/2000 inclui a moradia entre os direitos sociais e reforça o papel fundamental da União na provisão de moradias para as famílias mais pobres. O marco econômico é, sem dúvida, o Plano Real que, ao promover a estabilização da moeda, criou condições mais favoráveis aos empréstimos de longo prazo. As altas taxas de inflação do período pré-real e as ações governamentais que tentaram amenizar seus efeitos nos contratos de hipoteca foram responsáveis por altas taxas de inadimplência e pela deterioração de grande parte dos contratos imobiliários.

Em 1986, o Banco Nacional de Habitação (BNH), foi extinto por decreto presidencial e suas funções foram transferidas para a Caixa Econômica Federal (CEF). Encerrou-se nessa data uma fase na qual pesados subsídios governamentais foram alocados aos imóveis e assim, durante o processo, grande parte dos subsídios foram desviados da produção de moradias populares, objetivo inicial das políticas do BNH e do Sistema Financeiro da Habitação (SFH). Nos anos seguintes houve uma completa desestruturação da política habitacional. Com a reforma administrativa de 1990, as ações do governo federal na área habitacional foram concentradas no Ministério de Ação Social. Neste início de governo, a capacidade do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) foi superdimensionada e um grande número de contratos foi realizado. Este e outros problemas de gestão comprometeram a capacidade de financiamento do fundo nos anos subseqüentes.

A partir de 1996, o governo federal, valendo-se do novo ambiente econômico, promoveu uma série de ações visando combinar programas de subsídios governamentais a mecanismos de mercado para o financiamento habitacional. Além da criação do Sistema de Financiamento Imobiliário em 1997, que visa somente às operações de mercado, implementou ações a fim de recuperar a capacidade do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço como principal fonte de recursos para a política habitacional de interesse social. Entre essas ações promoveu a reciclagem dos ativos imobiliários e a securitização, pelo Tesouro Nacional, da dívida do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS). Esse fundo, criado em 1967 e reformulado em 1969, foi um instrumento que outorgou aos mutuários a garantia de terem suas dívidas quitadas ao final do contrato, mesmo na presença de resíduos originados no descasamento dos valores das prestações do valor total da dívida hipotecária.

No âmbito da CEF, órgão de execução da política habitacional, várias medidas foram tomadas para restabelecer o fluxo de pagamentos de mutuários inadimplentes e de antecipar a liquidação de contratos antigos, visando gerar recursos para novos financiamentos. Como principal agente do FGTS, a CEF apresentava elevada taxa de inadimplência dos contratos. Em 2001, a instituição transferiu sua carteira de crédito imobiliário de contratos com problemas, com e sem cobertura do FCVS para a Empresa Gestora de Ativos (Emgea) pelo valor de R\$ 26,6 bilhões, com a finalidade de sanear sua carteira de créditos habitacionais. Os créditos remanescentes junto à CEF, no valor de R\$ 4,9 bilhões eram de boa qualidade e a nova situação permitiu o lançamento de novos contratos. Para tanto, a CEF promoveu também a flexibilização do processo de tomada de crédito por meio da redução da documentação exigida anteriormente em cerca de 70% e da diminuição dos custos cartorários.

Na mesma linha de ações que visaram à descentralização das políticas de saúde e educação, o governo federal incentivou por meio da Secretaria de Política Urbana (Sepurb), órgão ligado ao Ministério do Planejamento e Orçamento, a descentralização dos programas dos setores de habitação, saneamento básico e infraestrutura. Essa nova visão de política foi explicitada na Política Nacional de Habitação (PNH),<sup>2</sup> cujos objetivos específicos eram: *i*) universalização do acesso à moradia; *ii*) articulação das ações governamentais com a sociedade civil; *iii*) democratização da gestão de programas habitacionais com mecanismos de participação e controle social; e *iv*) promoção do desenvolvimento institucional das entidades que atuam no setor habitacional. Esses objetivos nortearam o lançamento de novas linhas de créditos por meio de programas mais diversificados que pudessem atender às diferentes demandas por moradias. De 1995 a 2001, tendo como base os objetivos da PNH, foram criados os principais programas da política atual de habitação: Carta de Crédito, Programa de Apoio à Produção de Habitação, Pró-Moradia, Habitar Brasil, Programa de Arrendamento Residencial (PAR).

Em 1999, a Sepurb foi extinta e a política habitacional ficou a cargo da Secretaria de Desenvolvimento Urbano (Sedu), ligada diretamente à Presidência da República. Essa secretaria manteve os objetivos da PNH e introduziu uma visão mais ampla ao tratar a habitação como parte integrante do desenvolvimento das cidades brasileiras, tendo como referencial o Estatuto das Cidades.<sup>3</sup> Esse estatuto estabeleceu o conceito de função social da propriedade, reconhecendo seu uso ligado ao interesse coletivo. Esse documento é reconhecido como marco importante no processo de modernização da administração pública. De acordo com suas diretrizes, os governos municipais passaram a ter maior poder de gestão sobre a política urbana, principalmente sobre as regras de ordenação do uso do solo urbano. O principal instrumento das ações municipais passou a ser o Plano Diretor, exigência para todos os municípios com mais de 20 mil habitantes, o qual deve ser elaborado pelo setor executivo municipal, legislativo, com participação do setor privado e aprovado pelas respectivas câmaras municipais.

---

2. Documento Sepurb/MPO, 1996.

3. Lei nº 10.257, de 10 de julho 2001. Observa-se que em 2000 já havia sido criada a Comissão de Desenvolvimento Urbano com a finalidade de integrar as políticas de habitação, saneamento básico e transporte urbano.

Essa estrutura permaneceu até 2003 quando foi criado o Ministério das Cidades pela Medida Provisória nº 103, de 1ª de janeiro 2003, convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio 2003. O Ministério das Cidades engloba as seguintes áreas de competência: *i)* política de desenvolvimento urbano; *ii)* políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito; *iii)* articulação com as diversas esferas de governo, com o setor privado e organizações não governamentais na gestão das áreas de competência; *iv)* política de subsídio à habitação popular, saneamento e transporte urbano; *v)* planejamento, regulação, normatização e gestão da aplicação dos recursos; e *vi)* participação na formulação de diretrizes gerais de recursos hídricos. O ministério é formado por cinco secretarias setoriais: Secretaria Nacional de Habitação, de Saneamento Ambiental, de Transporte e Mobilidade, de Programas Urbanos e Executiva.

A ligação do ministério com a sociedade civil é feita por meio do Conselho das Cidades, órgão colegiado criado em 2004, de natureza consultiva e deliberativa na formulação e na implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Tendo como fórum de discussão das políticas urbanas as Conferências Nacionais das Cidades, esse conselho leva ao governo federal as demandas e as propostas da sociedade civil nas áreas de competência do Ministério das Cidades. Este ministério, além de promover maior participação da sociedade civil nas diretrizes da política habitacional, tem realizado esforços para alocar subsídios aos segmentos de rendas mais baixas.

### 3.2 Estrutura da política de habitação atual

Apesar das mudanças institucionais ocorridas nos últimos anos, a política de habitação popular atual continua tendo como objetivo principal viabilizar a aquisição da casa própria, tendo o FGTS e o Orçamento Geral da União (OGU) como fontes principais de recursos. Esses recursos são, ainda, insuficientes para atender a demanda corrente e reduzir o déficit de moradias. Entre as fontes, os fluxos de recursos do FGTS são mais estáveis e seus programas buscam a sustentabilidade financeira ao passo que os recursos da União geralmente representam transferências diretas de renda às famílias que vivem em áreas de risco e em assentamentos precários, por meio de ações de caráter emergencial. Pode-se notar, porém, um esforço no sentido de disponibilizar volumes maiores de recursos para os segmentos mais pobres da população a partir de 2003. Esse foco nos grupos de famílias mais pobres reflete-se tanto nos programas FGTS/CEF quanto no subsídio cruzado das operações do FGTS (Operações de Desconto) que prevê uma cobertura maior para famílias com renda de até R\$ 1.875,00 para 2007.

Com o mesmo objetivo de atender as famílias mais carentes, a Lei nº 11.124, de 16 de julho de 2005, foi sancionada pelo presidente da República. Esta lei “dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS”. A lei reforça o foco na habitação social e propõe-se a centralizar os programas e as ações de financiamento da habitação popular. Recursos provenientes do FGTS e do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT (fontes primárias), do OGU, de empréstimos externos e internos, de contribuições diversas e de receitas operacionais são alocados ao FNHIS. As operações do FNHIS começaram em 2006, priorizam os projetos de urbanização de favelas e beneficiam famílias com renda inferior a cinco salários mínimos.

Apesar de a lei representar um avanço no processo de financiamento habitacional ao criar um fundo específico para a habitação social, na prática o FNHIS concorre com as mesmas fontes de recursos e, dadas as restrições impostas pelas normas de aplicação do FGTS e do FAT, é de se esperar que haja uma compensação no uso desses recursos, *i.e.*, o aumento de gasto em habitação por meio de ações do FNHIS implicará a diminuição de gastos com outros programas. Isso fica evidente quando se verifica que o valor de recursos alocados para este fundo no orçamento de 2006 foi de R\$ 1 bilhão e reduzido para apenas R\$ 458 milhões no orçamento de 2007.

Nos programas do FGTS/CEF, os benefícios são repassados aos mutuários por meio de instrumentos de mercado por instituições financeiras do sistema formal de crédito. A estrutura de suporte para essas operações é constituída pela fonte, o FGTS, cujos fundos são compostos por recursos provenientes das contas vinculadas dos trabalhadores depositados por seus empregadores; pelo Ministério das Cidades, agente gestor das aplicações do FGTS; pela Caixa Econômica Federal, agente operador do fundo; e pelos mutuários finais e empresas.

Devido ao fato de o FGTS representar a principal fonte de recursos para a habitação, a legislação relacionada ao financiamento habitacional é composta, basicamente, por: *i*) resoluções do Conselho Curador do FGTS (CCFGTS), órgão cuja função, entre outras, é estabelecer as diretrizes e os programas de alocação dos recursos do FGTS, de acordo com as diretrizes da política nacional de desenvolvimento urbano e de políticas setoriais como a de habitação popular;<sup>4</sup> *ii*) atos normativos do Ministério das Cidades, gestor de aplicação do FGTS, que tem, entre outras, a função de acompanhar a execução dos programas de habitação popular; e *iii*) normas da Caixa Econômica Federal que, como órgão gestor do fundo, define os procedimentos operacionais necessários à execução dos programas de habitação popular. A legislação tem como finalidades principais a reformulação de diretrizes da aplicação dos recursos do fundo e os ajustes dos programas de crédito.

No ano de 2006, algumas dessas diretrizes foram objeto de atos normativos do CCFGTS e do Ministério das Cidades. Entre esses, a Resolução do CCFGTS nº 501, de 29 de março 2006, promoveu alterações na Resolução do CCFGTS nº 460/2004, com a finalidade de: ajustar a concessão de subsídios (descontos) aos custos de produção e de aquisição de imóveis de acordo com o porte do município; induzir parcerias e ampliar o acesso da população de baixa renda à moradia. De acordo com a resolução toda família com rendimento mensal de até R\$ 1.875,00 tem direito ao desconto nos financiamentos com recursos do FGTS. O valor do desconto remunera o custo financeiro da operação de crédito, fator de grande peso no custo final do imóvel. O subsídio implícito no desconto corresponde ao diferencial das taxas de juros, de 8,16% para 6% ao ano; os explícitos correspondem ao pagamento da taxa de administração do contrato e de parte do pagamento dos custos de produção ou do valor de compra do imóvel, até o valor de R\$ 14 mil, dependendo da localização e da modalidade operacional. Na prática essas medidas permitem maior cobertura do programa e maiores valores financiados.

---

4. Inclui políticas de saneamento básico e de infra-estrutura urbana.

Com relação às diretrizes de aplicação dos recursos, a resolução define uma nova distribuição entre áreas do orçamento, garantindo 60% para a habitação popular; 30% para o saneamento básico; 5% para a infra-estrutura urbana; e 5% para as operações especiais (financiamento para famílias com renda entre R\$ 3.900,00 e R\$ 4.900,00), que terá seus valores reduzidos até sua extinção em 2008 e cujos recursos serão transferidos para a área de habitação popular.

A Resolução CCFGTS nº 503, de 23 de maio 2006, na linha de reformulação de programas, alterou o objeto e o objetivo contratual das operações do Programa Pró-Moradia. Resoluções e instruções normativas do Ministério das Cidades promoveram, também, modificações nos Programas Carta de Crédito e Apoio à Produção de Habitações. Essas mudanças visam a incentivar a tomada de crédito habitacional e ajustar as condições dos programas de acordo com o público-alvo, condições locais e condições de contratos.

Além das mudanças legislativas, em setembro de 2006, o governo federal promoveu uma série de medidas para incentivar a construção de novas moradias. Nem todas as medidas são direcionadas à habitação popular, na verdade somente três têm potencial de impacto positivo sobre esse segmento. A primeira delas reduz o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) de 10% para 5% sobre materiais de construção, como chuveiros, sanitários, caixas de descarga. Como o preço da moradia é determinado pelo custo dos insumos, pelo preço do estoque existente e pela tecnologia de produção, a queda dos preços dos insumos, em princípio, barateia o imóvel e incentiva mais construções, mas o resultado final depende também dos outros fatores determinantes do preço de moradias.

A segunda medida de cunho fiscal estabelece que as empresas de construção civil sejam incluídas na Lei Geral de Micro e Pequenas Empresas. A implicação é a redução e a simplificação da tributação do lucro das empresas cuja receita bruta anual seja de até R\$ 2,4 milhões. Esta medida responde a uma antiga reivindicação dos empresários da construção, que apontam como os maiores problemas do setor a alta carga tributária e o elevado grau de informalidade. Ela também pode causar queda nos custos da construção e incentivo à construção de novas unidades.

A terceira medida representa uma inovação no financiamento habitacional: as empresas que obtêm empréstimos do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) poderão tomar empréstimos para a construção de moradias para seus trabalhadores, desde que sejam construídas nas proximidades dessas empresas. Isso vai permitir que o BNDES financie, indiretamente, a compra de imóveis para os empregados das empresas que tenham projetos de financiamento com o banco, de construção ou expansão de plantas. Como o BNDES não financia diretamente moradias, os recursos eventualmente emprestados virão das linhas de investimentos sociais. A taxa empregada é a Taxa de Juros de Longo Prazo (TLPJ), mais 1% ao ano. O valor do empréstimo pode ser até de 100% do valor do imóvel e os prazos serão definidos de acordo com as necessidades de cada empresa. Esta seria, sem dúvida, uma maneira de ligar o problema habitacional ao mercado de trabalho, mas não há, no Brasil, tradição de os empresários preocuparem-se com as condições habitacionais de seus trabalhadores. A maioria daqueles que trabalham nas grandes cidades gastam até quatro horas do dia nos deslocamentos de suas residências para o trabalho. Além do tempo gasto fora da atividade, o que reduz o tempo de lazer do trabalhador, há ainda o desgaste físico que

reduz sua produtividade no desempenho de suas atividades no próprio trabalho. Estes fatores são conhecidos, mas como nunca sensibilizaram os empresários brasileiros, não se espera grande impacto desta medida na provisão de habitação popular.

Como visto anteriormente, em 2006 não ocorreram mudanças substanciais nos rumos da política habitacional. Notam-se ajustes pontuais que resultam do acompanhamento, análise e avaliação de programas, ações, procedimentos; do desempenho dos órgãos e instituições responsáveis pela execução dos programas e ações – Ministério das Cidades, agentes financeiros, agentes operadores e os agentes executores, que incluem estados, municípios e órgãos da administração direta e indireta dos municípios. No entanto, esta estrutura de normas é essencial para que, a cada ano, se busquem medidas de novas diretrizes, de correção de eventuais desvios da concepção original dos programas e de aderência à demanda real pelos produtos financeiros ofertados. O PAC tem um grande potencial de estímulo tanto ao setor público como ao setor privado para a habitação.

BOX 1

#### O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e a habitação

Em janeiro de 2007, o governo federal lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com o objetivo de promover o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB). O programa engloba uma série de obras que, dada a magnitude e o alcance das ações previstas, vai incentivar investimentos tanto do setor público quanto do setor privado. As grandes linhas de ação do PAC são:

- Investimento em infra-estrutura.
- Estímulo ao crédito e ao financiamento.
- Melhoria do ambiente de investimento.
- Desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário.
- Medidas fiscais de longo prazo.

O setor habitacional está contemplado nas duas primeiras grandes linhas. Com relação à primeira, o programa será desenvolvido de acordo com ações baseadas em três eixos: infra-estrutura logística, energética e social e urbana, com as seguintes dotações:

TABELA

#### Eixos e dotações do PAC

(R\$ bilhões)

Eixos	2007	2008-2010	Total
Logística	13,4	44,9	<b>58,3</b>
Energética	55,0	219,8	<b>274,8</b>
Social e urbana	43,6	127,2	<b>170,8</b>
<b>Total</b>	<b>112,9</b>	<b>391,9</b>	<b>503,9</b>

Fonte: Presidência da República.

A infra-estrutura social e urbana engloba investimentos em energia elétrica (Luz para Todos), saneamento, habitação, metrô e recursos hídricos. Os recursos previstos para a habitação totalizam R\$ 106,3 bilhões até 2010 (R\$ 27,5 bilhões, em 2007, e R\$ 78,8 bilhões no período 2008-2010). Ver no quadro a seguir as estimativas e as fontes dos recursos a serem aplicados.

(Continua)

(Continuação)

QUADRO			
Fontes e aplicações de recursos do PAC			
(R\$ bilhões)			
Fonte	Moradias	Urbanização de favelas	Total
Financiamento*	32,5	4,0	36,5
OGU	4,4	5,7	10,1
Contrapartida**	7,4	1,9	9,3
Subtotal	44,3	11,6	55,9
SBPE Poupança	42,0	–	42,0
Contrapartida***	8,4	–	8,4
Subtotal	50,4	–	50,4
<b>Total</b>	<b>97,7</b>	<b>11,6</b>	<b>106,3</b>

Fonte: Presidência da República.  
Obs.: \* Inclui subsídios do FGTS para famílias de rendas de até cinco salários mínimos.  
\*\* De estados, municípios e pessoas físicas.  
\*\*\* De pessoas físicas.

A segunda linha refere-se às medidas de estímulo ao crédito e ao financiamento, por meio da concessão de crédito à Caixa Econômica Federal, pela União, para aplicação em saneamento e habitação popular. O valor desses créditos é de R\$ 5,2 bilhões e visa à elevação de financiamentos a agentes públicos, estaduais e municipais. O programa prevê, também, a ampliação em R\$ 1 bilhão do limite de crédito do orçamento para a habitação em 2007 para financiamento público de moradias populares. Este valor integra o Projeto-Piloto de Investimento (PPI), grupo de projetos que tem seus recursos livres das restrições fiscais do governo e não pode sofrer contingenciamento. Contempla, também, o aumento de recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), que são aplicados no Programa de Arrendamento Residencial a fim de promover liquidações antecipadas e novas operações e arrendamento residencial para os grupos de baixa renda.

### 3.3 Análise de programas

Os principais programas habitacionais representam iniciativas do governo federal e foram criados na segunda metade da década de 1990, seguindo a linha de reestruturação do sistema de crédito em geral e do crédito habitacional em particular. As condições creditícias e fiscais determinam o ritmo dos programas e os valores alocados apresentam uma evolução errática e dependente das condições econômicas do momento. Esses programas se caracterizam por, primeiro, financiar a casa própria para o mutuário final e, segundo, promover algum tipo de parceria com os governos estaduais e municipais. Com relação à distribuição geográfica dos recursos, ela é feita por Unidades da Federação de acordo com o déficit habitacional, tamanho da população e arrecadação do FGTS, com exceção dos recursos das Operações Especiais e do Programa de Arrendamento Residencial (PAR).

#### 3.3.1 Programas que usam recursos do FGTS

Os programas FGTS/CEF dividem-se de acordo com os níveis de rendas da população-alvo em Operações Especiais e Habitação Popular e estão relacionados a seguir:

1. Operações Especiais:
  - Carta de Crédito Individual
  - Carta de Crédito Associativo
2. Habitação Popular
  - Carta de Crédito Individual
  - Carta de Crédito Associativo – Entidades
  - Carta de Crédito Associativo – Cohab

- Apoio à Produção
- Pró-Moradia
- FAR-PAR (Fundo de Arrendamento Residencial – Programa de Arrendamento Residencial)

Nos Programas Carta de Crédito e Apoio à Produção, os financiamentos são concedidos ao setor privado, e no Pró-Moradia os empréstimos são feitos ao setor público: estados, municípios e órgãos da administração municipal direta e indireta. O público-alvo da habitação popular são as famílias que recebem renda mensal de até R\$ 3.900,00 e o das Operações Especiais, famílias com renda mensal de R\$ 3.900,00 a R\$ 4.900,00.

### 3.3.1.1 Operações Especiais

As Operações Especiais são compostas pelos Programas Carta de Crédito Individual e Associativo e atendem famílias com rendas entre R\$ 3.900,00 a R\$ 4.900,00. Financiam imóveis de valores entre R\$ 80.000,00 a R\$ 100.000,00 para aquisição e construção de unidades novas. Seguindo a diretriz atual da política habitacional de atendimento às famílias de renda de até três salários mínimos, esta modalidade será extinta em 2008.

Os resultados dos programas serão apresentados em tabelas onde o valor orçado é aquele definido, no primeiro caso, pelo CCFGTS, de acordo com as disponibilidades líquidas do fundo, e no segundo caso, pelo governo federal; o valor alocado é aquele disponibilizado aos agentes financeiros que fazem a intermediação dos recursos, predominante a Caixa Econômica Federal e em escala menor os demais bancos comerciais. Os valores investidos representam o volume de recursos disponibilizados pelos agentes financeiros que foram efetivamente demandados pelos mutuários, *i.e.*, os contratos realizados. Os demais itens são resultados da realização das obras contratadas.

TABELA 3

#### Resultados da modalidade Operações Especiais

R\$ mil	2005*	2006
Valor orçado	364.643	180.000
Valor alocado aos agentes financeiros	364.643	180.000
Valores investidos (realizados)	275.946	161.239
Unidades		
Obras concluídas	5.184	6.268
Pessoas beneficiadas	165.686	150.453
Empregos gerados	25.691	21.477

Fonte: Relatórios do FGTS (2005-2006).

Obs.: \* Valores de 2006 corrigidos pela média anual do IPCA/IBGE.

O indicador usado pelo FGTS para avaliação dos programas é um indicador de eficácia, tendo como indicador financeiro a relação valor orçado/valor realizado e como indicador físico a relação unidades realizadas/unidades previstas. Nota-se que, apesar de apresentar um bom desempenho, os valores – orçados, alocados e investidos em 2006 – foram bem menores do que os valores de 2005, refletindo a nova orientação do CCFGTS de reduzir gradualmente os recursos destinados a esse segmento.

Os programas que compõem esta modalidade (Carta de Crédito Individual e Associativa) têm um perfil mais aderente às famílias com rendas próximas ao limite superior. Dados do relatório de gestão do FGTS apontam que somente 2% das 6.268 unidades contratadas em 2006 foram direcionadas às famílias com renda de até cinco

salários mínimos. O maior peso foi dado pelo Programa Carta de Crédito Associativo, que financiou 4.665 unidades habitacionais. No Programa Carta de Crédito Individual foram financiadas 1.603 unidades.

### 3.3.1.2 Habitação Popular<sup>5</sup>

No seu conjunto, os programas da área de habitação popular deram prioridade aos segmentos da população de baixa renda. Do total de contratos, 60% foram destinados a faixa de até três salários mínimos, 26% para a faixa entre três e cinco, 13% entre cinco e dez e 1% para faixa acima de dez.

#### a) Programa Carta de Crédito, Individual e Associativo – Entidades e Cohab

O programa foi criado em 1995 e tem como objetivo conceder financiamentos a pessoas físicas com renda de até R\$ 3.900,00 para fins de: aquisição de imóveis novos e usados; ampliação, reforma e melhoria de unidade habitacional; aquisição de material de construção; e aquisição de lote urbanizado. Os juros cobrados são de 6% ao ano para habitações populares. O bom desempenho desse programa foi, em parte, resultado da Resolução CCFGTS nº 460/2004, que ampliou os descontos concedidos aos beneficiários permitindo a inclusão de famílias com renda inferior a cinco salários mínimos.

A Instrução Normativa nº 27, de 29 de setembro 2005, do Ministério das Cidades também colaborou para a ampliação da abrangência do Programa Carta de Crédito Associativo ao retirar a exigência de percentual mínimo de demanda previamente identificada. Permitiu, também, parcerias com os estados e municípios e seus órgãos de administração indireta. Este programa apresentou o melhor resultado em relação ao número de pessoas beneficiadas e à geração de emprego entre os financiados com recursos do FGTS, tanto em 2005 quanto em 2006.

TABELA 4

#### Resultados do Programa Carta de Crédito

R\$ mil	2005*	2006
Valor orçado	5.292.532	6.178.823
Valor alocado aos agentes financeiros	5.057.959	6.178.823
Valores investidos (realizados)	4.361.439	5.307.178
Unidades		
Obras concluídas	292.390	360.551
Pessoas beneficiadas	1.171.745	1.446.930
Empregos gerados	221.341	402.731

Fonte: Relatórios FGTS (2005-2006).

Obs.: \* Valores de 2006, corrigidos pela média anual do IPCA/IBGE.

Dados do Relatório FGTS/2006 mostram que 60% dos contratos foram firmados com famílias cuja renda mensal é de até três salários mínimos e 86% com famílias de renda de até cinco salários mínimos. Este programa cumpre, portanto, o objetivo de priorizar o atendimento às populações de rendas mais baixas.

Na modalidade individual, 67% das operações representam produção e/ou melhoria de unidades habitacionais e 33% a aquisição de unidades usadas. Nesta modalidade

5. Cabe ao Conselho Curador do FGTS a definição de habitação popular, que considera, principalmente, a renda das famílias beneficiadas.

foram concluídas 360.551 obras, enquanto nas modalidades Associativo-Entidades e Associativo-Cohab foram 26.258 e 29.326, respectivamente.

#### b) Programa de Apoio à Produção de Habitações

Este programa foi criado em 1995 e tem como finalidade conceder financiamentos às empresas construtoras para a produção de imóveis novos. O desembolso dos valores é condicionado à comercialização de, no mínimo, 30% das unidades do projeto. É exigida da construtora a contrapartida de no mínimo 10% ao ano referente ao valor de venda ou da produção de imóveis que não são financiados com recursos do FGTS. Os destinatários finais são os mutuários com renda de até R\$ 3.900,00. Esse programa combina subsídios tanto à oferta quanto à demanda por moradias, condição ideal, uma vez que o estímulo à demanda sem a contrapartida do aumento da oferta estimula a especulação imobiliária e faz elevar o preço dos imóveis. Em consequência, novos grupos de mutuários potenciais são excluídos do mercado.

TABELA 5

#### Resultados do Programa de Apoio à Produção

R\$ mil	2005*	2006
Valor orçado	72.928	29.171
Valor alocado aos agentes financeiros	72.928	29.171
Valores investidos (realizados)	18.753	21.842
Unidades		
Obras concluídas	501	535
Pessoas beneficiadas	2.034	2.171
Empregos gerados	1.716	2.080

Fonte: Relatórios do FGTS (2005-2006).

Obs.: \* Valores de 2006, corrigidos pela média anual do IPCA/IBGE.

Nota-se que em 2005 o valor realizado foi bem menor do que o alocado aos agentes financeiros, mas em 2006 houve uma correção deste valor que caiu para menos de 50% do valor do ano anterior. Em 2005 foi introduzida uma modificação no programa, a retirada da exigência de percentual mínimo de demanda previamente caracterizada. Esta medida, porém, não causou nenhum efeito positivo nas contratações em 2006. Este é um programa que depende das construtoras, uma vez que elas tomam os recursos dos agentes financeiros e constroem moradias que serão financiadas pelas diferentes linhas de crédito do FGTS/CEF. Em 2006 houve tomada de recursos somente nos estados de São Paulo e do Rio de Janeiro.

#### c) Programa Pró-Moradia

O Pró-Moradia foi criado em 1995 e visa a apoiar os estados, o Distrito Federal e os municípios no desenvolvimento de ações na área de habitação, integradas com outras políticas setoriais. Os recursos deste programa são provenientes do FGTS, da contrapartida dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. Este programa é mais flexível que os demais, pois permite a intervenção tanto em áreas urbanas como em áreas rurais, nas seguintes modalidades: urbanização de áreas; aquisição de lotes urbanizados; cesta de materiais de construção; projetos de infra-estrutura em conjuntos habitacionais; e produção de conjuntos habitacionais.

TABELA 6

**Resultados do Programa Pró-Moradia**

R\$ mil	2005*	2006
Valor orçado	260.459	65.150
Valor alocado aos agentes financeiros	256.912	9.150
Valores investidos (realizados)	–	9.149
<b>Unidades</b>		
Obras concluídas	–	38
Pessoas beneficiadas	–	6.823
Empregos gerados	–	917

Fonte: Relatórios do FGTS (2005-2006).

Obs.: \* Valores de 2006, corrigidos pela média anual do IPCA/IBGE.

Nota-se que não houve contratação em 2005 com orçamento do mesmo ano. As operações em 2005 foram realizadas com as alocações feitas pela CEF com recursos do orçamento de 2004.

O Programa Pró-Moradia vem perdendo importância na modalidade habitação popular do FGTS. No ano de 2006 foram contratadas somente duas operações: uma para a construção de unidades e outra para a urbanização de favelas, ambas no estado de São Paulo. Como os recursos são alocados aos municípios, encontram-se algumas dificuldades para o repasse dos recursos. Entre elas estão a falta de capacidade de endividamento dos municípios, a burocracia na habilitação dos empréstimos e os problemas locais de gestão, dado que grande parte dos municípios brasileiros não conta com secretaria de habitação ou órgão que trate dos problemas habitacionais.

Com vistas a melhorar o desempenho deste programa, o Ministério das Cidades, por meio da Instrução Normativa (IN) nº 16, alterou, recentemente, algumas de suas diretrizes. Os critérios de seleção das obras foram modificados a fim de acelerar as contratações, e as obras com projetos prontos terão prioridade de contratação. Outra modificação estabelecida pela IN é a adoção de um valor médio de investimento por unidade habitacional. Anteriormente, havia um valor máximo para as unidades, o qual foi substituído pelo custo médio. Mesmo tendo desempenho ruim em 2006, o orçamento do Pró-Moradia é de R\$ 650 milhões para 2007 (inclui obras de infra-estrutura).

#### d) Programa de Arrendamento Residencial (PAR)

O Programa de Arrendamento Residencial (PAR) foi criado pela Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001. De acordo com a lei, o programa atende exclusivamente as populações de baixa renda, que arrendam o imóvel por 15 anos e detêm a opção de compra no final do contrato. O montante pago será deduzido do valor de mercado do imóvel que deverá ter pagamento à vista no final dos 15 anos. Como fontes iniciais desse programa recursos de diversos fundos em extinção foram mobilizados: *i*) Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS); *ii*) Fundo de Investimento Social (Finsocial); *iii*) Programa de Difusão Tecnológica para Construção de Habitação de Baixo Custo (Protech); e *iv*) Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). Além desses recursos, a CEF está autorizada a contratar operações de crédito junto ao FGTS.

Esse programa é bem estruturado e apresentou bom desempenho com relação aos recursos investidos, apesar de os valores alocados serem ainda bastante baixos em relação à demanda. Dado que as unidades construídas são mantidas sob a propriedade fiduciária da CEF, gestora do programa, para serem arrendadas, o construtor não arca com o risco da venda. Em projetos independentes, fora do PAR, as construtoras

correm o risco de não venderem todas as unidades logo após a construção e, como também financiam seus empreendimentos, arcam com os custos financeiros originados do atraso das vendas e, conseqüentemente, repassam estes custos aos compradores finais. Outro fator de eficiência do programa é que o planejamento de novas unidades obedece a uma demanda previamente identificada nos municípios das capitais, de regiões metropolitanas e de cidades com população acima de 100 mil habitantes, de acordo com os recursos destinados a cada estado da Federação. O imóvel obedece ao modelo básico proposto pela Caixa, contendo, no mínimo, 37 m<sup>2</sup> de área útil, dois quartos, sala, cozinha e banheiro. A taxa mensal de arrendamento fica entre R\$ 100,00 e R\$ 250,00.

TABELA 7

**Resultados do Programa de Arrendamento Residencial (PAR)**

R\$ mil	2005*	2006
Valor orçado	1.041.837	1.000.000
Valor alocado aos agentes financeiros	1.041.837	1.000.000
Valores investidos (realizados)	746.423	977.422
<b>Unidades</b>		
Obras concluídas	22.704	31.113
Pessoas beneficiadas	512.889	701.088
Empregos gerados	68.995	94.256

Fonte: Relatórios do FGTS (2005-2006).

Obs.: \* Valores de 2006, corrigidos pela média anual do IPCA/IBGE.

A vantagem deste instrumento é que durante o período do aluguel, a moradia pertence ao órgão financiador, o que reduz as perdas, os custos e o tempo de duração do processo se ocorrer inadimplência e houver necessidade de retomada do imóvel. Reduz, portanto, o risco do empreendimento. Este instrumento é bastante usado em outros países, mas os programas são complementados por ações importantes como cursos que educam as famílias em finanças pessoais e, especificamente, em como lidar com os custos da casa própria. Além disso, para as pessoas que têm problemas de crédito, o período do aluguel lhes dá a oportunidade de eliminarem restrições ao crédito e de construir um histórico financeiro favorável até a data da compra do imóvel. O PAR não apresenta extensões, mas elas seriam desejáveis, principalmente porque os custos adicionais seriam bastante baixos.

Há ainda vantagens advindas da promessa do controle da moradia, pois mesmo durante o período do aluguel o inquilino sente-se proprietário do imóvel, e nessa qualidade ele tem incentivos para poupar para o pagamento do imóvel e para investir na sua conservação. Como, normalmente, o proprietário permanece na mesma moradia por períodos mais longos do que os inquilinos, a inserção de proprietários-residentes em comunidades muito pobres ajuda a estabilizar e desenvolver essas áreas. A União tem complementado os recursos do PAR por meio de aporte de recursos ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). O PAR foi incluído no PAC e teve, além do aumento da disponibilidade de recursos, mudanças nas suas regras para incentivar a venda dos imóveis em prazo inferior ao previsto e proceder a novas contratações.

e) Desconto financeiro

As operações de desconto nos financiamentos a pessoas físicas substituem o subsídio concedido na forma de taxas de juros diferenciadas de acordo com o valor do imóvel, da região e da faixa de renda do mutuário. Os descontos cobrem os custos financeiros da operação e aumentam, portanto, a disponibilidade de recursos a serem

financiados. Estes descontos são realizados em financiamentos de qualquer programa do fundo e em todas as modalidades. Em 2005, o valor dos descontos foi de R\$ 898.117.494,00, em 2006 subiu para R\$ 1.825.805.000,00, apresentando um crescimento de 103,29%. Cerca de 82 mil famílias com renda de até um salário mínimo foram beneficiadas com descontos médios de R\$ 8.284,00. Do valor total, 37% foram alocados às famílias de renda de até um salário mínimo; 13% entre um e dois; 16% entre dois e três; 18% entre três e quatro; e 16% entre quatro e cinco salários mínimos. Na distribuição regional, o valor do desconto foi maior na Região Sudeste, com 34% do total; seguida pela Região Nordeste, com 28%; Região Sul, com 25%; Região Centro-Oeste, com 7%; e Região Norte, com 6%.

### 3.3.2 Programas executados com recursos do OGU, empréstimos internacionais e contrapartidas

#### 3.3.2.1 Programa Habitar Brasil/BID

Este programa foi criado por meio do empréstimo junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no valor de R\$ 250.000.000,00, assinado em 1999 e visa à execução de projetos de recuperação de áreas degradadas ou de risco. Ele objetiva intervenções em assentamentos subnormais de regiões metropolitanas e capitais de estado por meio de dois subprogramas: Desenvolvimento Institucional de Municípios (DI) e Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS). O público-alvo são as populações que vivem em condições precárias, principalmente em áreas de risco e sem acesso a serviços básicos de infra-estrutura, com renda de até três salários mínimos. Os recursos para o financiamento desse programa são provenientes do Orçamento Geral da União (OGU) da contrapartida dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e os do BID. O órgão gestor da aplicação é o Ministério das Cidades, e o agente executor é a Caixa Econômica Federal. Dados do OGU registram dois programas com as seguintes ações:

- 1) Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários: Apoio à urbanização de assentamentos precários.
- 2) Fortalecimento da Gestão Urbana: Apoio à modernização institucional dos municípios para atuação na melhoria das condições do setor habitacional no segmento das famílias de baixa renda.

TABELA 8

#### Resultados do Programa de Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários

(R\$ 1,00)

	2005*	2006
Valor autorizado	126.573.211	120.000.000
Valor pago	38.538.541	14.116.913
% pago/autorizado	30,45	11,76

Fonte: Execução Orçamentária da União (2005-2006).

Obs.: \* Valores de 2006, corrigidos pela média anual do IPCA/IBGE.

TABELA 9

#### Resultados do Programa Fortalecimento da Gestão Urbana

(R\$ 1,00)

	2005*	2006
Valor autorizado	27.910.319	15.183.363
Valor pago	3.334.253	2.507.398
% pago/autorizado	11,95	16,51

Fonte: Execução Orçamentária da União (2005-2006).

Obs.: \* Valores de 2006, corrigidos pela média anual do IPCA/IBGE.

### 3.3.2.2 Programa de Crédito Solidário

Este programa foi criado em abril de 2004 e atende cooperativas e associações de moradores com renda de até três salários mínimos. A fonte de recursos é o Fundo de Desenvolvimento Social que financia as seguintes modalidades: construção de moradias, compra de lote e aquisição de material de construção. O valor máximo dos empréstimos é de R\$ 30.000,00 e o tempo de pagamento é de até 240 meses. Este é o único programa em que não há incidência de juros sobre o empréstimo, o beneficiário final paga somente a correção monetária incidente sobre as parcelas de amortização do empréstimo e os seguros. O Ministério das Cidades é o órgão gestor e a CEF é o agente operador dos recursos do FDS. Uma inovação do programa é a criação do Fundo Garantidor, constituído por recursos pagos pelos associados como porcentagem da prestação; funciona como um fundo de seguro para cobrir eventuais inadimplências do programa. Este programa é novo e tem suas ações bastante descentralizadas, por isso não se tem dados sobre a realização de metas físicas e financeiras.

### 3.3.2.3 Habitação de Interesse Social

Este programa é composto por duas ações: apoio a projetos de habitação popular com materiais não convencionais e apoio ao poder público para construção habitacional para famílias de baixa renda. Somente na última houve contratações de recursos em 2005 e 2006, de acordo com os valores a seguir. Como se pode notar a realização dos recursos autorizados é muito baixa.

TABELA 10

#### Resultados do Programa Habitação de Interesse Social

(R\$ 1,00)

	2005*	2006
Valor autorizado	219.249.524	150.779.904
Valor pago	4.462.449	2.244.196
% pago/autorizado	2,04	1,49

Fonte: Execução Orçamentária da União (2005-2006).

Obs.: \* Valores de 2006, corrigidos pela média anual do IPCA/IBGE.

Pode-se concluir da análise anterior que, de maneira geral, o desempenho da maioria dos programas executados com recursos do FGTS foi satisfatório. As metas físicas e financeiras indicam que os Programas Carta de Crédito e PAR têm grande potencial para construção de novas unidades habitacionais, a médio e longo prazo. É preciso lembrar, porém, que o volume de recursos alocados à habitação social é bastante pequeno diante do enorme déficit habitacional do segmento. Os recursos do FGTS, que são a base da política habitacional, respondem por somente cerca de 10% dos financiamentos habitacionais. O restante da população busca outras formas de financiamento, principalmente para reformas, renovações e autoconstrução.

Um fator positivo observado na aplicação dos recursos do FGTS em habitação é a inversão, a partir de 2003, da tendência do atendimento às famílias por faixas de renda. A grande maioria dos recursos está sendo alocada a famílias mais pobres, refletindo o foco no atendimento dos segmentos que apresentam maior déficit.

**CEF/FGTS – Atendimento por faixas de renda**

(Em %)

	Até 3 SM	Entre 3 e 5 SM	Acima de 5 SM
2002	23	30	47
2003	16	54	30
2004	37	37	26
2005	47	31	22
2006*	57	27	16

Fonte: SNH – Ministério das Cidades.

Obs.: \*Estimativa.

Com relação aos programas executados com recursos da União, destacam-se a escassez de recursos, a instabilidade dos fluxos dos financiamentos, a baixa realização dos investimentos e a incapacidade dos municípios de participarem dos programas, seja por inadimplência com o setor público, seja pela falta de recursos para contrapartida, seja pela baixa capacidade de gestão e até mesmo pelo excesso de burocracia na contratação dos empréstimos. Outro problema recorrente em programas com recursos públicos é a pulverização que sofrem no Congresso Nacional por meio de emendas dos representantes que procuram levar recursos para suas regiões de origem. A divisão de recursos em valores muito pequenos inviabiliza certos projetos e reduz a atratividade por parte dos governos locais.

Deve-se ressaltar, no entanto, que o alcance do tipo de análise baseada apenas nos indicadores de eficácia é bastante restrito. O ideal seria estabelecer um conjunto de critérios que criassem condições de responder se a estrutura da política habitacional do país, constituída por leis, normas, recursos físicos e humanos, está sendo usada para proporcionar moradias acessíveis ao maior contingente possível de famílias ao menor custo possível.

Reconhecendo a restrição mencionada e tendo entre outras funções a de “acompanhar e avaliar a gestão econômica e financeira dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas aprovados”, o Conselho Curador do FGTS determinou à Caixa Econômica Federal a contratação de estudo para desenvolver metodologia de avaliação mais consistente com o caráter social dos programas. A metodologia já está sendo aplicada em 2007, usando as informações obtidas por meio de questionários respondidos pelos mutuários e tem por objetivos:<sup>6</sup>

- Mensurar os ganhos sociais alcançados pelas famílias beneficiadas pelos programas.
- Apontar eventuais necessidades de alterações e ou melhorias nos programas em função dos resultados de cada avaliação.
- Mensurar as mudanças relativas às condições urbanísticas, à dinâmica imobiliária e à qualidade ambiental.
- Avaliar a capacidade do programa em atender ao perfil da demanda constituída pelas famílias com necessidades de moradias e saneamento básico.

6. O estudo foi desenvolvido pela Fundação para o Incremento da Pesquisa e do Aperfeiçoamento Industrial – Fipai/USP/São Carlos, 2001.

- Ter um instrumento de planejamento das ações de racionalização dos recursos e de revisão das diretrizes e das normativas que orientam os programas de aplicação.

A nova metodologia aborda três dimensões: processo, produto e impactos. O conhecimento dos impactos dos programas sobre as populações-alvo é essencial para nortear as decisões de ajuste, descontinuidade ou continuidade dos programas, pois os subsídios governamentais têm como objetivo primordial a melhoria das condições de vida das famílias beneficiadas.

#### 4 Tema em destaque

Fontes alternativas de financiamento habitacional – o microcrédito

Um dos maiores desafios da política habitacional tem sido estabelecer fontes de financiamento e desenhar mecanismos de entrega do crédito para os segmentos de baixa renda. Em países menos desenvolvidos não há instrumentos suficientemente diversificados e abrangentes para atender às necessidades dos grupos de baixa renda.<sup>7</sup> Por isso, o desenvolvimento de uma estrutura de microcrédito para a compra da casa própria tem sido discutido em vários países da América Latina como uma maneira adicional de financiamento. É evidente que, assim como o microcrédito para a produção não constitui a solução para o crédito, o microcrédito para a habitação também é visto como um potencial para uma colaboração marginal ao financiamento habitacional.<sup>8</sup> Além disso, na prática, o microfinanciamento para autoconstrução, renovação e reformas já existe, por meio de pequenos empréstimos de amigos e parentes, financiamento direto pelas casas de materiais de construção e até de financeiras, mas não origina hipoteca, e este é o ponto mais importante a considerar.

O microfinanciamento de atividades econômicas tem tido um crescimento espetacular nos últimos anos. Estimativas do Banco Mundial apontam que cerca de 6 milhões de indivíduos de baixa renda têm acesso ao microfinanciamento na América Latina. No Brasil, o microcrédito é ainda bastante recente, tendo sido originado da ação de organizações não governamentais que objetivam promover a inserção dos grupos sociais mais pobres na economia de mercado. A entrada do governo federal nesse segmento ocorreu em razão da necessidade de se regulamentar as atividades do microfinanciamento e, reconhecendo o potencial do setor, incentivar a participação das instituições privadas de crédito.

A regulação em vigor estabelece duas formas básicas de instituições de microcrédito: *i*) as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip)<sup>9</sup> que não têm objetivos de lucro e são reconhecidas pelo Ministério da Justiça como organizações de interesse público; e *ii*) as Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCM),<sup>10</sup> reguladas pelo Conselho Monetário Nacional, que define as formas de constituição, como companhia fechada (sociedade anônima sem

---

7. Basicamente taxas de juros de empréstimos subsidiadas.

8. Como foi visto anteriormente, os recursos orçamentários são também muito pequenos, mas nem por isso são desconsiderados como fontes de recursos. O importante é que a política de microcrédito é uma política pública que faz aumentar o envolvimento do governo na área social.

9. Reguladas pela Lei nº 790/1999.

10. Autorizada pela Lei nº 10.194/2001.

ações na Bolsa de Valores) ou como sociedade por quotas de responsabilidade limitada, podendo, portanto, visar lucro em suas atividades. Além disso, as SCMs têm exigência de capital mínimo de R\$ 100.000,00, do limite de endividamento de, no máximo, cinco vezes o valor do patrimônio líquido e valor máximo de empréstimo por cliente de R\$ 10.000,00. Nenhuma dessas exigências aplica-se às Oscips.

Outro aspecto que diferencia as duas instituições é a permissão para a SCM se transformar em outro tipo de instituição. A SCM tem, também, permissão para captar recursos junto ao público, conceder empréstimos para consumo, contratar depósitos interbancários, participar em sociedade com outras instituições financeiras e atuar em nome de outra instituição financeira. Como se pode constatar, esta é uma instituição mais próxima das instituições financeiras (embora não seja considerada como tal). O fato de as Oscips não estarem sob a regulação do Banco Central, por um lado as tornam mais flexíveis para atuarem com instrumentos não tradicionais e, possivelmente, com o crédito para financiamento habitacional. Por outro lado, esta falta de regulação faz aumentar o risco para os mutuários, daí a necessidade de uma legislação que garanta os direitos do tomador de empréstimo.

Além da possibilidade de modificarem-se instituições financeiras para torná-las aptas a trabalhar com hipotecas, é preciso ressaltar que qualquer instituição financeira sujeita às normas do Banco Central pode operar com o microcrédito e, conseqüentemente, poderia operar com o microcrédito para a habitação. A Lei nº 10.110, de 25 de abril 2005, criou o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), visando ampliar a oferta de recursos ao microempreendimentos e a oportunidade de integração das organizações de microcrédito ao sistema financeiro. Novos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e das exigibilidades dos depósitos à vista nas instituições bancárias<sup>11</sup> serão direcionados ao PNMPO. O acesso a esses recursos podem representar um atrativo para as instituições tradicionais de crédito.

Atualmente existem no Brasil 177 instituições que operam no segmento do microcrédito, excluindo-se os bancos comerciais, para um contingente de cerca de 312.000 clientes. Comparado com outros países, essa cobertura é ainda bastante pequena. O quadro a seguir mostra as principais características do mercado de microcrédito no país.

QUADRO 2

**Mercado de microcrédito no Brasil (2006)**

Tipo de instituição	Entidades	Número de clientes	Valor emprestado (R\$ milhões)	Valor médio (R\$)*
SMCs	55	29.590	73.7	2578,00
ONGs, Oscips, Fundos Públicos	121	86.448	52.8	610,00
Crediamigo	1	195.378	136.2	697,00
<b>Total</b>	<b>177</b>	<b>311.416</b>	<b>262.7</b>	<b>843,00</b>

Fonte: Banco Central do Brasil.

Notas: SMC – Sociedade de Crédito a Microempreendedor.

ONGs – Organizações não governamentais.

Oscips – Organizações Sociais Cíveis de Interesse Público.

Fundos Públicos como o Banco do Povo.

Crediamigo – Instituição do Banco do Nordeste.

Obs.: \* Valores aproximados.

11. A Lei nº 10.735, de 11 de setembro de 2003, determina que os bancos sejam obrigados a destinar, no mínimo, 2% dos depósitos à vista a empréstimos de até R\$ 500,00 para pessoas físicas e de até R\$ 1.000,00 para microempresas. As taxas de juros são de no máximo 2% ao mês e o prazo mínimo de pagamento de quatro meses.

Pode-se observar no quadro anterior que os valores médios dos empréstimos são pequenos em relação ao valor necessário para um financiamento habitacional (em torno de R\$ 20.000,00 para construção). Além disso, as instituições existentes operam quase que exclusivamente com o financiamento de investimentos produtivos, como máquinas, equipamentos e capital de giro. O foco do financiamento precisaria ser então expandido para incluir a aquisição de outros ativos, uma vez que a moradia é o maior ativo da maioria das famílias brasileiras.

Os programas de microcrédito buscam a sustentabilidade financeira, isto é, o pagamento do empréstimo e a manutenção da integridade dos fundos. Dadas as características do crédito habitacional, o risco de inadimplência pode ser maior do que nos empréstimos que vigoram para a produção. Estas características são: *i*) para a aquisição de uma moradia exigem-se valores de empréstimos maiores do que para os microemprendimentos – que variam, em média, de R\$ 610,00 a R\$ 2.578,00; *ii*) o tempo de pagamento da dívida é bem maior, dado o valor mais elevado. Com isso, o risco do descasamento entre fontes de curto prazo e empréstimos de longo prazo aumentam; *iii*) o seguro dos microemprendimentos é, geralmente, dado por grupos solidários em que os membros individuais se revezam na tomada do empréstimo. Este tipo de aval no caso da habitação seria realizado entre grupos/associações de comunidades distintas, o que enfraqueceria a pressão pela adimplência dos contratos e aumentariam os riscos para os membros dos grupos; *iv*) os custos fixos são bastante altos em comparação ao valor pequeno do empréstimo. Como, geralmente, as taxas de juros dos microfinanciamentos são altas, esses custos adicionais podem aumentar muito o custo final do empréstimo; e *v*) a assistência técnica para a construção de moradias é diferente daquela dos empreendimentos. Normalmente, os membros de um grupo estão na mesma atividade, o que facilita o suporte e o treinamento.

Esses fatores tornam o microfinanciamento habitacional mais difícil, mas estes problemas podem ser superados por meio de programas que levem em consideração as características do crédito habitacional. No entanto, é preciso reconhecer que as instituições existentes não oferecem condições para operação imediata do microcrédito habitacional; seria necessário criar uma linha específica de microcrédito para a habitação. No caso de se trabalhar com esse tipo de financiamento, uma série de medidas deve ser tomada para adequarem-se os instrumentos já usados nas atividades produtivas. Entre essas medidas estão:

- Criar um tipo diferente de hipoteca, por meio de contratos que diminuam as exigências da documentação e usem os documentos que o mutuário potencial possa oferecer. Aceitar como colaterais bens móveis e outros bens à disposição do tomador de empréstimo. Os contratos devem considerar termos de pagamentos diferentes de maneira que as famílias de menor renda tenham um tempo maior para pagamento do empréstimo.
- Monitorar a construção dos imóveis e os pagamentos das prestações. Trabalhar intensivamente com os mutuários a fim de avaliar a capacidade real de pagamento do participante, ajudá-lo a definir o projeto no tamanho e com a qualidade que o mutuário possa pagar. Oferecer plantas e técnicas de construção que evitem desperdícios e a violação das normas de edificação.

- Ajustar o valor do empréstimo de maneira que as prestações não ultrapassem de 10% a 15% da renda, a fim de garantir a manutenção dos pagamentos e evitar a inadimplência.
- Criar uma estrutura para a entrega do crédito que seja flexível e que permita a inclusão do conhecimento obtido à medida que o processo avance. Estabelecer fases para o microcrédito, iniciando com empréstimos para renovação e reformas das moradias. Nesse período, a instituição ganha prática e credibilidade nas suas ações.
- Criar um sistema que torne o processo de liquidação rápido e de custos reduzidos. Um tempo curto de posse do colateral em caso de inadimplência sinaliza maiores garantias aos contratos de hipoteca, o que tende a reduzir seus custos implícitos.
- Instituir fundos garantidores de crédito e o crédito progressivo para incentivarem a adimplência.
- Considerar a transformação ou a conversão da ONG em empresa com fins lucrativos e permitir que faça captação de depósitos junto ao público. Ela passaria, então, a estar sujeita à regulação do Banco Central, o que dá maior segurança aos investidores e mutuários.
- Garantir múltiplos produtos a fim de abranger grande parte da população carente e usá-los com incentivos fiscais temporários ou com subsídios que aumentem a qualidade do colateral.
- Considerar as instituições financeiras não bancárias (mas ligadas aos grandes bancos) que atualmente financiam a compra de eletrodomésticos, reformas de residências, porém não originam hipotecas. Normalmente, a estrutura de operação dessas financeiras é mais barata, por causa da regulação mais favorável, dos custos de capital, dos impostos e dos salários mais baixos.
- Considerar o uso de garantias do setor público e/ou do setor privado.
- Desenvolver uma tecnologia de avaliação de risco mais efetiva, que use os avanços obtidos na área de comunicação para melhor classificar o risco.<sup>12</sup>

Deve-se registrar que existe um programa do governo federal que apresenta algumas características da estrutura de microcrédito. Criado em 2004, o Programa de Crédito Solidário (PCS) atendeu a reivindicação de cooperativas e associações de moradores. A fonte de fundos do programa é o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e tem como agentes organizadores as cooperativas, as associações e as entidades civis sem fins lucrativos, que organizam e assistem as famílias em todas as etapas do programa. As modalidades do PCS são: compra de imóveis novos; aquisição de terreno e construção do imóvel; conclusão, reforma e ampliação e aquisição de material de construção. O público-alvo são as famílias de renda de um a três salários mínimos, e a prestação não pode ultrapassar 25% da renda familiar mensal bruta. O valor máximo dos empréstimos é de R\$ 30.000,00 com prazo de carência de 18 meses. Não há incidência

---

12. O Cadastro Positivo, projeto de lei a ser apresentado ao Congresso Nacional pelo governo federal, é um exemplo desse tipo de iniciativa.

de juros sobre o valor emprestado, benefício de grande importância para os segmentos de baixa renda que não podem arcar com os custos do serviço da dívida. O PCS permite a parceria dos estados, do Distrito Federal, dos municípios e do setor privado.

A principal característica que aproxima esse programa do microcrédito é a opção que as cooperativas ou as associações que ainda não possuem a titulação do terreno, mas que estejam em processo de regularização fundiária, podem fazer pelo Fundo Garantidor. Este fundo é constituído pelo pagamento de 19,85% sobre o valor do empréstimo e substitui um sistema de seguro mais caro.<sup>13</sup> O fundo é constituído de forma solidária por grupos de associados que garantem a solvabilidade do grupo.

Os recursos do fundo são depositados na Caixa Econômica Federal e podem ser movimentados nas seguintes condições: *i*) quando houver atraso superior a 60 dias nas prestações mensais, limitados a 12 encargos consecutivos; *ii*) no caso de liquidação antecipada, quando o saldo do fundo for maior ou igual ao somatório das dívidas; *iii*) no vencimento antecipado da dívida de mutuário com atraso mensal superior a 12 meses; e *iv*) no término do prazo de amortização dos contratos do grupo.

Apesar de algumas similaridades, o programa não tem a estrutura do microcrédito tradicional. Não há, como no caso dos microempreendimentos, a pressão exercida pelos membros do grupo para o pagamento da dívida. Nesse caso todos os associados recebem o benefício ao mesmo tempo, no término da construção do projeto, e somente após o recebimento do imóvel começam a fazer os pagamentos mensais. Adicionalmente, as associações/cooperativas não são reconhecidas como entidades jurídicas que possam ser titulares dos financiamentos e as famílias que apresentam restrições em cadastro de crédito são eliminadas no processo de seleção. Não tem havido, ainda, suficiente descentralização dos projetos e assistência nas diferentes fases do processo.

Apesar de existirem dificuldades para o microfinanciamento habitacional, uma vez superadas as restrições iniciais da implantação de uma estrutura que faça uma distribuição eficiente do crédito, alguns resultados positivos podem ser antecipados: *i*) esse tipo de financiamento vantajoso tem sua base no mercado e por isso tem grande potencial de crescimento; *ii*) a redução dos custos administrativos e de riscos incentiva a participação das instituições financeiras; *iii*) a introdução de tecnologias inovadoras de avaliação de crédito de risco pode beneficiar todo o mercado e contribuir para aumentar sua eficiência e permitir maior disponibilidade de crédito e maior inserção dos segmentos de baixa renda no mercado financeiro; e *iv*) possibilidade de melhoria da própria moradia e do ordenamento urbano, dado que as construções seriam supervisionadas e obedeceriam às normas de edificação e de uso do solo.

## 5 Considerações finais

A quase totalidade dos programas de habitação popular existentes é financiada com uma fonte única de recursos constituída pelos créditos do FGTS. Isto traz alguns problemas para a política habitacional. Em primeiro lugar, os recursos alocados dependem da disponibilidade líquida do fundo, que depende das entradas e das saídas de recursos para o atendimento ao trabalhador, variando, portanto, de ano a ano. Em segundo lugar, esse fundo, e portanto sua disponibilidade líquida, é pró-cíclico, aumenta em épocas de crescimento da economia (e do emprego) e diminui em épocas de recessão.

---

13. Além dos prêmios de seguro Morte e Invalidez Permanente (MIP) e Danos Físicos ao Imóvel (DFI).

O segmento social necessita de fontes independentes das condições econômicas, que possam ser mantidas mesmo em condições econômicas adversas. Em terceiro lugar, existe o problema da limitação do próprio fundo. O FGTS já financia a habitação, o saneamento básico e a infra-estrutura urbana. No PAC, o governo propôs a criação do novo Fundo de Investimentos do FGTS, o FI-FGTS, para aplicação nos setores de energia, em rodovias, ferrovias, portos e saneamento básico. O valor inicial do FI é de R\$ 5 bilhões, podendo ser elevado para R\$ 17 bilhões. Além disso, os trabalhadores poderão aplicar 10% dos saldos de suas contas nesse fundo. Os recursos podem ser usados, também, para abater parte do valor das prestações da casa própria ou para quitar o imóvel.<sup>14</sup> Vale lembrar que a função primordial do FGTS é a de seguro para os trabalhadores e sua exposição a riscos e condições de retornos demorados pode comprometer essa proteção.

Quanto aos programas, pode-se notar que não existe uma grande variedade, sendo, até mesmo, bastante parecidos entre si, tanto em relação ao tipo de subsídio quanto às modalidades de financiamento. São todos, também, direcionados às populações urbanas, não havendo programas consistentes para as populações que vivem em áreas rurais, onde o déficit habitacional também é alto.

O FGTS foi criado com o objetivo de atender, prioritariamente, as populações de baixa renda, mas isso nem sempre ocorreu. Um fator fortemente positivo observado é a inversão do perfil das contratações a partir de 2003, com maior alocação de crédito aos programas que atendem as famílias de até três salários mínimos de renda mensal. A extinção da modalidade Operações Especiais em 2008 e a conseqüente transferência de fundos para a habitação popular reforçam a nova diretriz de aplicação.

Além do que foi dito anteriormente, é preciso salientar que a política habitacional de caráter social está fortemente baseada no crédito para um segmento que já está, praticamente, inserido no mercado, pois possui emprego e pode prover as garantias exigidas pelo agente financeiro. Os programas atuam nas carências que definem o déficit habitacional: deficiência por incremento e reposição do estoque e ônus excessivo com aluguel. Não atingem, porém, o segmento de pessoas excluídas não só do mercado habitacional, mas também de qualquer processo econômico e social. Estas pessoas vivem nas ruas das grandes cidades, sob viadutos, sob árvores e constituem os verdadeiros sem-teto da sociedade brasileira.

---

14. Em julho de 2007, esse benefício que contemplava somente mutuários que recebiam até seis salários mínimos foi estendido para beneficiar mutuários com renda de até 12 salários mínimos.

## GLOSSÁRIO DE SIGLAS

ABA	Associação Brasileira de Antropologia
Abcon	Associação Brasileira das Concessionárias de Serviços Públicos de Água e Esgoto
Abes	Associação Brasileira de Empresas de <i>Software</i>
ABGLT	Associação Brasileira de Gays, Lésbicas e Transgêneros
Abin	Agência Brasileira de Inteligência
ABMP	Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Infância e Juventude
Abong	Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais
ABPD	Associação Brasileira de Produtores de Discos
Abpdea	Associação Brasileira para Proteção dos Direitos Autorais
Abra	Associação Brasileira de Reforma Agrária
Abramge	Associação Brasileira de Medicina de Grupo
ABTO	Associação Brasileira de Transplante de Órgãos
Aconeruaq	Associação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas do Maranhão
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
Adepol	Associação dos Delegados de Polícia do Brasil
Adin	Ação Direta de Inconstitucionalidade
Aeps	Anuário Estatístico da Previdência Social
Aesbe	Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais
Afis	Sistema Automatizado de Identificação por Impressões Digitais
AGF	Aquisições do Governo Federal
AGU	Advocacia Geral da União
AIH	Autorização de Internação Hospitalar
AISS	Associação Internacional da Seguridade Social
Albigraf	Associação Brasileira da Indústria Gráfica
Alca	Área de Livre Comércio das Américas
Amencar	Associação de Apoio à Criança e ao Adolescente
AMS	Assistência Médico-Sanitária
ANA	Agência Nacional de Águas
Anamatra	Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho
Anapp	Associação Nacional da Previdência Privada
Ancine	Agência Nacional do Cinema
Aneb	Avaliação Nacional da Educação Básica
Anpea	Associação Nacional dos Proprietários e Comerciantes de Armas

ANPT	Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho
Anresc	Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
Anvisa	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
Apac	Autorização de Procedimento de Alta Complexidade
APL	Arranjo Produtivo Local
Apoesp	Associação dos Professores do Estado de São Paulo
Assemae	Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento
ATC	Aposentadoria por Tempo de Contribuição
Ater	Assistência Técnica e Extensão Rural
BAC	Base de Apoio à Cultura
Bacen ou BC	Banco Central do Brasil
Basa	Banco da Amazônia S.A.
Bancoob	Banco Cooperativo do Brasil S.A.
Bansicred	Banco Cooperativo Sicredi
BB	Banco do Brasil S.A.
BD	Benefício Definido
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
Bird	Banco Mundial
BN	Banco do Nordeste
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNDPJ	Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário
BNH	Banco Nacional de Habitação
BPC	Benefício de Prestação Continuada
BT	Banco da Terra
Caaf	Compra Antecipada da Agricultura Familiar
Cade	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CadÚnico	Cadastro Único dos Programas Sociais
CAE	Comissão de Assuntos Econômicos
Caef	Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar
CAFFP	Central das Associações Agropastoris de Fundo e Fecho de Pasto
Caged	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
Cagedest	Caged Estimativas
CAP	Centro de Atenção Psicossocial
CAP-AD	Centro de Atenção Psicossocial – Álcool e Drogas
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
Capin	Caixa de Aposentadorias e Pensões da Imprensa Nacional
Case	Comunidade de Atendimento Socioeducativo

CAT	Comunicação de Acidente de Trabalho
CAVC	Centro de Atenção a Vítimas de Crimes
CBIA	Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência
CBL	Câmara Brasileira do Livro
CCA	Cooperativa Central de Reforma Agrária
CCFGTS	Conselho Curador do FGTS
CCJ	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CCP	Comissão de Conciliação Prévia
CCPNPE	Conselho Consultivo do Programa Primeiro Emprego
CD	Contribuição Definida
CDAF	Compra Direta da Agricultura Familiar
CDDPH	Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana
CDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CDAM	Comissão de Direitos Humanos e Minorias
CDP	Certificado da Dívida Pública
CEA	Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior
Ceape	Centro de Apoio ao Pequeno Empreendedor
Ceas	Certificado de Entidade de Assistência Social
Cebas	Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social
Cecria	Centro de Referências, Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes
Cedaw	Comitê para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher
Ceert	Centro de Estudos das Relações de Trabalho e da Desigualdade
CEF	Caixa Econômica Federal
Cefet	Centro Federal de Educação Tecnológica
Ceff	Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos
Ceme	Central de Medicamentos
Cendsa	Comitê Executivo Nacional para o Desenvolvimento Sustentável de Alcântara
Cenepi	Centro Nacional de Epidemiologia
Cenpec	Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária
CEO	Centro de Especialidades Odontológicas
Cepal	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CEPS	Conselho Estadual de Previdência Social
Cerlalc	Centro Regional para o Livro na América Latina e no Caribe
CES	Conselhos Estaduais de Saúde
Cesb	Companhias Estaduais de Saneamento Básico
C&T	Ciência e Tecnologia
CF	Constituição Federal
CFDD	Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos

Cfess	Conselho Federal de Serviço Social
CFP	Comissão de Financiamento da Produção
CGPC	Conselho de Gestão da Previdência Complementar
CGFAT	Coordenação-Geral de Recursos do FAT
CGI	Comissão Geral de Investigações
CGT	Central Geral dos Trabalhadores
CGTEE	Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica
CGU	Controladoria Geral da União
Chesf	Companhia Hidro Elétrica do São Francisco
Ciad	Conferência de Intelectuais Africanos e da Diáspora
CIB	Conselho Intergestores Bipartite
CID	Classificação Internacional das Doenças
Cide	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CIR	Center for International Rehabilitation
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMN	Conselho Monetário Nacional
CMPS	Conselho Municipal de Previdência Social
CNA	Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil
Cnae	Classificação Nacional de Atividades Econômicas
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNC	Confederação Nacional do Comércio
CNCD	Conselho Nacional de Combate à Discriminação
CND	Certidão Negativa de Débitos
CNDH	Conferência Nacional de Direitos Humanos
CNDI	Conselho Nacional dos Direitos do Idoso
CNDM	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher
CNDRS	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNFCP	Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNIC	Comissão Nacional de Incentivo à Cultura
CNIR	Cadastro Nacional de Imóveis Rurais
CNIS	Cadastro Nacional de Informações Sociais
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CNPB	Cadastro Nacional de Planos de Benefícios

CNPC	Conselho Nacional de Políticas Culturais
CNPC	Conselho Nacional de Previdência Complementar
CNPCP	Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária
CNPCT	Comitê Nacional para Prevenção e Controle da Tortura no Brasil
CNPIR	Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CNPM	Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNPS	Conselho Nacional de Previdência Social
CNRAC	Central Nacional de Regulação de Alta Complexidade
CNRC	Centro Nacional de Referência Cultural
CNRT	Conselho Nacional de Relações de Trabalho
CNS	Conselho Nacional de Saúde
CNS	Confederação Nacional de Saúde
CNSAN	Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CNSP	Conselho Nacional de Seguros Privados
CNSS	Conselho Nacional de Seguridade Social
CNT	Confederação Nacional do Transporte
CNTb	Conselho Nacional do Trabalho
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
Coaf	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
Cobap	Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas
Coff	Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira
Condecine	Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica
Codefat	Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
Coespir	Conferência Estadual de Promoção da Igualdade Racial
Cofins	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
Cohre	Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos
Conab	Companhia Nacional de Abastecimento
Conad	Conselho Nacional Antidrogas
Conade	Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência
Conaeti	Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil
Conanda	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
Conapa	Comissão Nacional de Apoio às Penas e Medidas Alternativas
Conapir	Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial
Conaq	Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas
Conasems	Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde
Conass	Conselho Nacional de Secretários de Saúde

Conatrae	Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo
Conep	Conselho Nacional de Ética em Pesquisa
Congemas	Colegiado Nacional de Gestores Municipais da Assistência Social
Conjuve	Conselho Nacional de Juventude
Consad	Conselho Nacional de Secretários de Administração
Consed	Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação
Consea	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
Consegue	Comissão Nacional de Prevenção da Violência e Segurança nos Esportivos
Contag	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
Corde	Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência
CPF	Cadastro de Pessoas Físicas
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPM	Comissão Pastoral do Migrante
CPMI	Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CPR	Cédula de Produto Rural
CPS	Conselho de Previdência Social
CPSS	Contribuição para o Plano de Seguridade Social do Servidor
CPT	Comissão Pastoral da Terra
Cras	Centro de Referência da Assistência Social
Creas	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
Creduc	Crédito Educativo
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
CSN	Conselho de Segurança Nacional
CT	Cédula da Terra
CTB	Carga Tributária Bruta
CTPS	Carteira de Trabalho e Previdência Social
CTS	Carga Tributária Social
CTSPN	Comitê Técnico de Saúde da População Negra
CUT	Central Única dos Trabalhadores
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
Dataprev	Serviço de Processamento de Dados da Previdência Social
Datasus	Departamento de Informática do SUS
DCA	Departamento da Criança e do Adolescente
DCNT	Doenças Crônicas Não-Transmissíveis
Dcnem	Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Médio
DDH	Departamento dos Direitos Humanos
Deam	Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher

Demu	Departamento de Museus e Centros Culturais
Depec	Departamento Econômico
Depen	Departamento Penitenciário Nacional
DFID	Departamento Britânico para o Desenvolvimento Internacional e Redução da Pobreza
Dieese	Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos
Dirur	Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos
Disoc	Diretoria de Estudos Sociais
DNC	Departamento Nacional da Criança
DNI	Divisão Nacional de Informações
DPF	Departamento de Polícia Federal
DPRF	Departamento de Polícia Rodoviária Federal
DPU	Defensoria Pública da União
DRCI	Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional
DRT	Delegacia Regional do Trabalho
DRU	Desvinculação dos Recursos da União
Dsei	Distrito Sanitário Especial de Saúde Indígena
DST	Doenças Sexualmente Transmissíveis
DVS	Destaque de Votação em Separado
EAPC	Entidades Abertas de Previdência Complementar
Ebia	Escala Brasileira de Insegurança Alimentar
EC	Emenda Constitucional
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
Ecosoc	Conselho Econômico e Social da ONU
Ecosol	Economia Solidária em Desenvolvimento
EDH	Educação em Direitos Humanos
Educafro	Educação e Cidadania de Afro-Brasileiro e Carentes
EFPC	Entidade Fechada de Previdência Complementar
EGF	Empréstimos do Governo Federal
EJA	Educação de Jovens e Adultos
Embrafilme	Empresa Brasileira de Filmes
Embrapa	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
Emgea	Empresa Gestora de Ativos
Enade	Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
ENC	Exame Nacional de Cursos
Enccla	Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro e Recuperação de Ativos
Enem	Exame Nacional do Ensino Médio
EPT	Educação Profissional e Tecnológica
EPUs	Encargos Previdenciários da União

ESB	Equipes de Saúde Bucal
ESF	Equipes de Saúde da Família
FA	Fator de Alocação
Faec	Fundo de Ações Estratégicas e Compensação
FAF	Federação da Agricultura Familiar
Fampe	Fundo de Aval do Proger
FAO	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FAP	Fator Acidentário Previdenciário
Fapi	Fundo de Aposentadoria Programada Individual
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FAS	Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FBN	Fundação Biblioteca Nacional
FCEP	Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza
FCO	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
FCP	Fundação Cultural Palmares
FCRB	Fundação Casa de Rui Barbosa
FCVS	Fundo de Compensação de Variação Salarial
FDDD	Fundo de Defesa dos Diretos Difusos
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
Febec	Federação Brasileira das Entidades de Cegos
Febem	Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
Fenadv	Federação Nacional dos Advogados
Fenaseg	Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e Capitalização
Feraesp	Federação dos Empregados Rurais Assalariados
Fetaesp	Federação dos Trabalhadores Rurais na Agricultura do Estado de São Paulo
Fenasp	Federação Nacional das Sociedades Pestalozzi
Fetraf	Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
Fibge	Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Ficart	Fundo de Investimento Cultural e Artístico
Fideps	Fator de Incentivo ao Desenvolvimento do Ensino e Pesquisa Universitária em Saúde
Fies	Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior
Fiesp	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
Finep	Financiadora de Estudos e Projetos
Finsocial	Fundo de Investimento Social
Fiocruz	Fundação Oswaldo Cruz

Fipir	Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial
FJP	Fundação João Pinheiro
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNCA	Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FNC	Fundo Nacional de Cultura
FNDCT	Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNO	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
FNPS	Fórum Nacional de Previdência Social
FNS	Fundo Nacional de Saúde
FNSP	Fundo Nacional de Segurança Pública
FNT	Fórum Nacional do Trabalho
FNU	Federação Nacional dos Urbanitários
Fonacriad	Fórum Nacional de Organizações Governamentais de Atendimento à Criança e ao Adolescente
Fonseas	Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social
FRGPS	Fundo Específico para o Regime Geral de Previdência Social
FSE	Fundo Social de Emergência
FSM	Fórum Social Mundial
FSPS	Fundo Solidário de Promoção Sindical
Funai	Fundação Nacional do Índio
Funarte	Fundação Nacional de Arte
Funabem	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
Funasa	Fundação Nacional de Saúde
Funcab	Fundo de Prevenção, Recuperação e de Combate ao Abuso de Drogas
Funcine	Fundo de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
Fundescola	Fundo de Fortalecimento da Escola
Funpen	Fundo Penitenciário Nacional
Funproger	Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda
Funrural	Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural
Fust	Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações
Gdamp	Gratificação de Desempenho da Atividade do Médico Perito

Gdap	Gratificação de Desempenho da Atividade Previdenciária
Gdass	Gratificação de Desempenho de Atividade Social
GED	Gratificação de Estímulo à Docência
Gedic	Grupo Executivo de Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica
GEE	Grau de Eficiência da Exploração
GER	Geração de Emprego e Renda
Gesac	Governo Eletrônico – Serviço de Atendimento ao Cidadão
Gfip	Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social
GGI	Gabinete de Gestão Integrada
GHC	Grupo Hospitalar Conceição
GLBTT	Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transgêneros
Gpaba	Gestão Plena da Atenção Básica Ampliada
GRPE	Programa Gênero, Raça, Pobreza e Emprego
Grulac	Grupo de Países Latino-Americanos e do Caribe
GSF	Gasto Social Federal
GSFT	Gasto Social Federal Tributário
GSI/PR	Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República
GT	Grupo de Trabalho
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
GUT	Grau de Utilização da Terra
HU	Hospital Universitário
IA grave	Insegurança Alimentar Grave
IA leve	Insegurança Alimentar Leve
IA moderada	Insegurança Alimentar Moderada
Iapi	Incentivo de Assistência à População Indígena
Iara	Instituto de Advocacia Racial e Ambiental
Ibama	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
Ibase	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICCN	Instituto de Combate às Carências Nutricionais
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
Ideb	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
Idec	Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDM	Índice de Desenvolvimento Municipal
IES	Instituição de Ensino Superior
Ifeja	Índice de Fragilidade em Educação de Jovens e Adultos
Ifes	Instituições Federais de Ensino Superior

Ifet	Instituto Federal de Educação Tecnológica
IFPI	International Federation of the Phonographic Industrie
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
IGP-DI	Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna
IGP-M	Índice Geral de Preços do Mercado
IMF	Instituições de Microcrédito
Inamps	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
Inan	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
INCC	Índice Nacional de Custos da Construção Civil
II	Imposto de Importação
Incra	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
Infopen	Sistema de Informações da Execução Penal
InforSUS	Sistema Nacional de Informações de Recursos Humanos do SUS
Infoseg	Sistema Integrado de Informações de Justiça e Segurança Pública
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
INS	Índice de Necessidade em Saúde
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
INTEGRASUS	Incentivo de Integração do SUS
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPA	Índice de Preços no Atacado
IPC	Índice de Preços ao Consumidor
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPE	Índice de Porte Econômico
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Iphan	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPMF	Imposto Provisório sobre a Movimentação Financeira
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre Veículos Automotores
IR	Imposto de Renda
IRPJ	Imposto de Renda - Pessoa Jurídica
IRSM	Índice de Reajuste do Salário Mínimo
ISA	Instituto Socioambiental
Iser	Instituto Superior de Estudos da Religião
ISS	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto de Transmissão Inter Vivos
ITCM	Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação

Itesp	Instituto de Terras do Estado de São Paulo
ITR	Imposto Territorial Rural
JEF	Juizado Especial Federal
JFC	Justiça Federal Comum
JT	Justiça do Trabalho
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LBV	Legião da Boa Vontade
LC	Lei Complementar
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LEP	Lei de Execução Penal
Libras	Língua Brasileira de Sinais
LOA	Lei Orçamentária Anual
Loas	Lei Orgânica da Assistência Social
Losan	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MAB	Movimento dos Atingidos por Barragens
MAC	Assistência de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar
Made	Museu Aberto do Desenvolvimento
Mapa	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MCR	Manual de Crédito Rural
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
Mdic	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
MEI	Módulo de Exploração Indefinida
Mercosul	Mercado Comum do Sul
Mesa	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
MF	Ministério da Fazenda
Mieib	Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil
MIN	Ministério da Integração Nacional
MinC	Ministério da Cultura
MJ	Ministério da Justiça
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MMC	Movimento das Mulheres Camponesas
MME	Ministério de Minas e Energia

Modermaq	Programa de Modernização do Parque Industrial Nacional
MP	Medida Provisória
MP	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MP	Ministério Público
MPA	Movimento dos Pequenos Agricultores
MPF	Ministério Público Federal
MPS	Ministério da Previdência Social
MPT	Ministério Público do Trabalho
MPU	Ministério Público da União
MS	Ministério da Saúde
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
MTO	Manual Técnico de Orçamento
Munic	Pesquisa de Informações Básicas Municipais
NIS	Número de Identificação Social
NF	Necessidade de Financiamento
Noas	Normas Operacionais de Assistência à Saúde
NOB	Norma Operacional Básica
NOB-RH	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos
NTN	Nota do Tesouro Nacional
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OCC	Outros Custeios e Capital
OCDE	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OEA	Organização dos Estados Americanos
OGU	Orçamento Geral da União
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
Opas	Organização Pan-Americana de Saúde
Oscip	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
OSS	Orçamento da Seguridade Social
OTN	Obrigação do Tesouro Nacional
PA	Projeto de Assentamento
PA	Pronto Atendimento
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos

PAB	Piso de Atenção Básica
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAC	Programa de Atenção à Criança
Pacs	Programa de Agentes Comunitários de Saúde
PAE	Projeto Agro-Extrativista
Paes	Programa de Parcelamento Especial
PAF	Projétil de Arma de Fogo
Paif	Programa de Atenção Integral à Família
PAISM	Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher
Paiub	Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
Pasep	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PAT	Programa de Alimentação do Trabalhador
PBF	Programa Bolsa Família
PBPQ	Programa Brasileiro de Produtividade e Qualidade
PC	Projeto de Colonização
PCA	Projeto Casulo
PCC	Primeiro Comando da Capital
PCD	Projeto Cédula da Terra
PCH	Pequena Central Hidrelétrica
PCN	Parâmetros Curriculares Nacionais
PCPP	Programa de Crédito Produtivo Popular
PCPR	Programa de Combate à Pobreza Rural
PDA	Plano de Desenvolvimento de Assentamento
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PEA	População Economicamente Ativa
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PED	Pesquisa de Emprego e Desemprego
PEQ	Planos Estaduais de Qualificação
Pesp	Planos Estaduais e Municipais de Segurança Pública
PET	Programa de Educação Tutorial
Peti	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
Petros	Fundação Petrobras de Seguridade Social
PF	Polícia Federal
PFL	Partido da Frente Liberal
PGBL	Plano Gerador de Benefício Líquido

PGFN	Procuradoria Geral da Fazenda Nacional
PGMU	Plano Geral de Metas de Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado
PGPM	Política de Garantia de Preços Mínimos
PGRM	Programa de Garantia de Renda Mínima
PHPN	Programa de Humanização no Pré-Natal e Nascimento
PIA	População em Idade Ativa
Piac	Programa de Incentivo à Adaptação de Contratos
PIACM	Plano de Intensificação das Ações de Controle da Malária na Amazônia
Piaps	Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção à Violência
PIB	Produto Interno Bruto
PIC	Projeto Integrado de Colonização
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
PITCE	Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior
Pits	Programa de Interiorização do Trabalho em Saúde
PJR	Pastoral da Juventude Rural
PL	Projeto de Lei
PlanejaSUS	Sistema de Planejamento do SUS
Planfor	Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador
Planseq	Plano Setorial de Qualificação
PlanTeQ	Plano Territorial de Qualificação
PLC	Projeto de Lei Complementar
PLO	Projeto de Lei do Orçamento
Ploa	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PMDE	Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
PME	Pesquisa Mensal de Emprego
PMSS	Programa de Modernização do Setor Saneamento
PN/DST/Aids	Programa Nacional de Doenças Sexualmente Transmissíveis e da Aids
PNAA	Programa Nacional de Acesso à Alimentação
PNC	Plano Nacional de Cultura
Pnad	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
Pnae	Programa Nacional de Alimentação Escolar
Pnas	Política Nacional de Assistência Social
PNDH	Programa Nacional de Direitos Humanos
Pnate	Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar
PNDRS	Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável

PNE	Plano Nacional de Educação
PNEDH	Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos
Pnete	Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo
PNETP	Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas
PNH	Política Nacional de Habitação
PNI	Política Nacional do Idoso
PNLD	Programa Nacional do Livro Didático
PNLL	Plano Nacional do Livro e Leitura
PNM	Política Nacional de Medicamentos
PNMPO	Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado
Pnlem	Programa Nacional de Livros Didáticos do Ensino Médio
PNPB	Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel
PNPIR	Plano Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
PNPIR	Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial
PNPE	Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego
PNPG	Plano Nacional de Pós-Graduação
PNPM	Plano Nacional de Políticas para as Mulheres
PNQ	Plano Nacional de Qualificação
PNRA	Plano Nacional de Reforma Agrária
PNS	Plano Nacional de Saúde
PNSP	Plano Nacional de Segurança Pública
PNSST	Política Nacional de Segurança e Saúde do Trabalhador
Pnud	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POF	Pesquisa de Orçamentos Familiares
PPA	Plano Plurianual
PPI	Programação Pactuada e Integrada
PPI	Projeto-Piloto de Investimento
PPIGRE	Programa de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia
PPP	Perfil Profissiográfico Previdenciário
PQD	Programa de Qualificação Docente
PRA	Plano de Recuperação de Assentamentos
Prasem	Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação
PCRI	Programa de Combate ao Racismo Institucional
Previ	Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil
Previc	Superintendência Nacional de Previdência Complementar
Proagro	Programa de Garantia da Atividade Agropecuária
Procera	Programa de Créditos para os Assentamentos da Reforma Agrária
Prodasen	Centro de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal

Prodecine	Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional
Prodecult	Programa de Desenvolvimento de Cultura
Proeja	Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos
Proemprego	Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador
Proep	Programa de Expansão da Educação Profissional
Proex/BB	Programa de Financiamento às Exportações do Banco do Brasil
Profae	Projeto de Formação de Trabalhadores da Área de Enfermagem
Proformação	Programa de Formação de Professores em Exercício
Proger	Programa de Geração de Emprego e Renda
ProgeSUS	Programa de Qualificação e Estruturação da Gestão do Trabalho e da Educação no SUS
Proinfantil	Projeto de Formação de Professores da Educação Infantil
Proinfo	Programa Nacional de Informática na Educação
ProJovem	Programa Nacional de Inclusão de Jovens
ProJovem	Programa Nacional de Juventude
Promed	Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio
Pronac	Programa Nacional de Apoio à Cultura
Pronaf	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
Pronager	Programa Organização Produtiva de Comunidades Pobres
Prosup	Programa de Suporte à Pós-Graduação de Instituições de Ensino Particulares
Protech	Programa de Difusão Tecnológica para Construção de Habitação de Baixo Custo
Protrabalho	Programa de Promoção do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador na Região Nordeste e Norte de Minas Gerais
ProUni	Programa Universidade para Todos
Provita	Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas
PRPG	Programas Regionais de Pós-Graduação
PRSH	Programa de Revitalização de Sítios Históricos
PSB	Proteção Social Básica
PCS	Programa de Crédito Solidário
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSF	Programa de Saúde da Família
PT	Partido dos Trabalhadores
PTR	Programa de Transferência de Renda
Rais	Relação Anual de Informações Sociais
RDMax	Regime Disciplinar Diferenciado de Segurança Máxima
RDPC	Renda Domiciliar <i>Per Capita</i>
Recor	Registro Comum de Operações de Crédito Rural
Rede Eras	Rede de Promoção de Equidade Racial em Saúde

Redesap	Rede Nacional de Identificação e Localização de Crianças e Adolescentes Desaparecidos
Refis	Programa de Recuperação Fiscal
REFORSUS	Reforço à Reorganização do SUS
Rename	Relação Nacional de Medicamentos Essenciais
Reuni	Programa de Apoio à Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
RFB	Receita Federal do Brasil
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RJU	Regime Jurídico Único
RM	Região Metropolitana
RMV	Renda Mensal Vitalícia
RPPS	Regimes Próprios de Previdência Social
SA	Segurança Alimentar
Sabi	Sistema de Administração dos Benefícios por Incapacidade
SAC	Serviços de Ação Continuada
Saeb	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SAF	Secretaria de Agricultura Familiar
Safe	Sistema Nacional de Acompanhamento da Frequência Escolar
SAI	Secretaria de Articulação Institucional
SAM	Serviço de Assistência aos Menores
Samu	Serviço de Atendimento Móvel de Urgência
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
Saneatins	Companhia de Saneamento de Tocantins
Sanepar	Companhia de Saneamento do Paraná
SAS	Secretaria de Atenção à Saúde
SAT	Seguro contra Acidente de Trabalho
SAV	Secretaria do Audiovisual
SBDC	Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência
SBM	Sistema Brasileiro de Museus
SCM	Sociedade de Crédito ao Microempreendedor
SDE	Secretaria de Direito Econômico
SDS	Social Democracia Sindical
SE	Secretaria Executiva
Seade	Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
Seas	Secretaria de Estado de Assistência Social
Seae	Secretaria de Acompanhamento Econômico
Sebrae	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
Secad	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade

SEDH/PR	Secretaria Especial dos Direitos Humanos/Presidência da República
SEF	Secretaria de Ensino Fundamental
Segets	Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde
Selavip	Serviço Latino-Americano e Asiático de Vivenda Popular
Selic	Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
Senac	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
Senad	Secretaria Nacional Antidrogas
Senai	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
Senar	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
Senarc	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
Senasp	Secretaria Nacional de Segurança Pública
Seppir	Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SES	Secretarias Estaduais de Saúde
Sesan	Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional
Sesc	Serviço Social do Comércio
Sesi	Serviço Social da Indústria
Sest	Serviço Social do Transporte
Sesu	Secretaria de Educação Superior
SFC	Sistema Federal de Cultura
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SFI	Sistema Financeiro Imobiliário
Sgep	Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa
SIA/SUS	Serviço de Informações Ambulatoriais do SUS
Siafi	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
Sibrater	Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural
SIBT	Sistema Informatizado do Banco da Terra
Sicorde	Sistema de Informações sobre Deficiência
SICPR	Sistema Informatizado do Programa de Combate à Pobreza Rural
Sicredi	Sistema de Crédito Cooperativo
Sidor	Sistema Integrado de Dados Orçamentários
SIFC	Secretaria de Incentivo e Fomento à Cultura
Sigae	Sistema Integrado de Ações de Emprego
Sigplan	Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento
SIH/SUS	Sistema de Informações Hospitalares do SUS
SIM	Sistema de Informação sobre Mortalidade
Simplex	Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte
Sinaes	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
Sinarm	Sistema Nacional de Armas

Sinasc	Sistema de Informação sobre Nascidos Vivos
Sinase	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei
Sine	Sistema Nacional de Emprego
Sinis	Sistema Nacional de Informações
Siops	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde
SIP	Sistema de Informação de Produtos
Sipia	Sistema de Informações para a Infância e Adolescência
Sipra	Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária
Sisan	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
Sisnad	Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas
SIT	Secretaria de Inspeção do Trabalho
SM	Salário Mínimo
SMC	Sociedade de Microcrédito
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SNC	Sistema Nacional de Cultura
SNCR	Sistema Nacional de Cadastro Rural
SNDC	Sistema Nacional de Defesa do Consumidor
SNDH	Sistema Nacional de Direitos Humanos
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SNI	Serviço Nacional de Informações
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
SPC	Secretaria de Previdência Complementar
SPDCA	Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente
SPDDH	Subsecretaria de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos
SPE	Secretaria de Política Econômica
SPE	Sistema Público de Emprego
SPETR	Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda
SPHAN	Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
SPI	Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos
SPM	Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres
SPMAP	Secretaria de Patrimônio, Museus e Artes Plásticas
Spoa	Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração
SPPE	Secretaria de Políticas Públicas de Emprego
SPS	Secretaria de Políticas de Previdência Social
SPU	Secretaria de Patrimônio da União
SQD	Sistema de Qualificação da Demanda
SRF	Secretaria da Receita Federal
SRP	Secretaria de Receita Previdenciária

SSP	Secretaria de Segurança Pública
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
Suas	Sistema Único da Assistência Social
SUB	Sistema Único de Benefícios
SUS	Sistema Único de Saúde
Susep	Superintendência de Seguros Privados
Susp	Sistema Único de Segurança Pública
TAC	Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta
Tafic	Taxa de Fiscalização e Controle da Previdência Complementar
TCU	Tribunal de Contas da União
TDA	Títulos da Dívida Agrária
TFVISA	Teto Financeiro da Vigilância Sanitária
TFVS	Teto Financeiro da Vigilância em Saúde
TJLP	Taxa de Juros de Longo Prazo
TR	Taxa Referencial
TST	Tribunal Superior do Trabalho
UAS	Urbanização de Assentamentos Subnormais
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UCG	Unidades Centrais de Gerenciamento
UDR	União Democrática Ruralista
UENF	Universidade Estadual do Norte Fluminense
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UF	Unidade Federativa
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UFRB	Universidade Federal do Recôncavo Baiano
UFRPE	Universidade Federal Rural de Pernambuco
UnB	Universidade de Brasília
Uncme	União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação
Undime	União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação
UNE	União Nacional de Estudantes
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
Unicef	Fundo das Nações Unidas para a Infância
Unifem	Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher
Unirede	Consórcio Universidade Virtual Pública do Brasil
Urbis	Programa de Reabilitação Urbana de Sítios Históricos

USP	Universidade de São Paulo
VCMH	Varição do Custo Médico-Hospitalar
Vigitel	Vigilância de Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico
VLT	Veículo Leve sobre Trilhos



## **EDITORIAL**

### **Coordenação**

Iranilde Rego

### **Supervisão**

Aeromilson Mesquita

### **Revisão**

Fabiano da Silva Gama

Maria Aparecida Taboza

Silvia Maria Alves

Ângela Pereira da Silva de Oliveira (estagiária)

Camila de Paula Santos (estagiária)

Melina Karen Silva Torres (estagiária)

Nathalia Martins Peres Costa (estagiária)

### **Editoração**

Bernar José Vieira

Everson da Silva Moura

Luis Carlos da Silva Marques

Rosa Maria Banuth Arendt

### **Brasília**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,

9º andar – 70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5090

Fax: (61) 3315-5314

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)

### **Rio de Janeiro**

Av. Nilo Peçanha, 50, 6º andar – Grupo 609

20044-900 – Rio de Janeiro – RJ

Fone: (21) 2215-1044 R. 234

Fax: (21) 2215-1043 R. 235

Correio eletrônico: [editrj@ipea.gov.br](mailto:editrj@ipea.gov.br)

## **COMITÊ EDITORIAL**

### **Secretário-Executivo**

Marco Aurélio Dias Pires

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,

9º andar, sala 912

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5406

Correio eletrônico: [madp@ipea.gov.br](mailto:madp@ipea.gov.br)

