POLÍTICAS SOCIAIS 2

acompanhamento e análise

Esta publicação é editada pela Diretoria de Estudos Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA

ISSN 1518–4285

A produção editorial deste volume contou com o apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento, BID, por intermédio do Programa Rede de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Públicas, Rede-IPEA, operacionalizado pelo Projeto BRA 97/013 de Cooperação Técnica com o PNUD.

APRESENTAÇÃO

Ao publicar o segundo número do periódico *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, o IPEA dá continuidade à sua atribuição de incentivar o debate público sobre a conjuntura das políticas sociais no Brasil. Com tiragem de 2 mil exemplares, a publicação está sendo remetida a amplos segmentos da sociedade brasileira interessados no tema, entre os quais se destacam: deputados e senadores, membros das comissões sociais do Congresso Nacional; membros do governo federal, incluindo o presidente da República, ministros de Estado, diretores de ministérios, membros de conselhos da área social, gerentes de programas do PPA para a área social, secretarias, autarquias e fundações; membros de poderes estaduais e municipais, incluindo todos os governadores e prefeitos de capitais, presidentes de assembléias legislativas das capitais e dos estados e secretários das áreas sociais dos estados e de grandes e médias cidades; organismos internacionais; pesquisadores, chefes de departamento de cursos de economia e ciências sociais, reitores de universidades federais e institutos de pesquisa; algumas das principais organizações não governamentais e órgãos de imprensa do Brasil; federações e associações; sindicatos patronais e de trabalhadores.

Para esta segunda edição, o conjunto de informações refere-se aos meses de janeiro a outubro de 2000 e servem de base para a elaboração de um balanço geral do ano. A primeira seção, *Conjuntura e Política Social*, apresenta, em uma perspectiva preponderantemente de corte federal, uma síntese dos principais fatos e questões em debate no cenário nacional, que dizem respeito ao ambiente no qual operam as políticas sociais.

A seção seguinte, *Acompanhamento de Políticas e Programas Governamentais*, detém-se, com mais vagar, em cada uma das áreas de ação do governo federal, quais sejam: Previdência, Assistência Social, Saúde, Educação, Cultura, Trabalho e Renda, e Desenvolvimento Rural. Note-se que, neste número, foram incluídas as áreas de Assistência e Desenvolvimento Rural, que não constavam do número anterior. A incorporação dessas áreas traduz o permanente esforço do IPEA em aprimorar a qualidade das informações que divulga e estender a discussão sobre políticas sociais no país.

Assim, para cada uma das áreas, discute-se o significado dos fatos mais relevantes ocorridos e apresentam-se dados de financiamento e gastos dos principais programas implementados e geridos pela União. Além disso, sempre que possível, a efetividade e a eficácia dos programas, bem como alguns de seus principais impactos sociais, são dimensionados por meio de indicadores de acompanhamento e de resultados.

A terceira seção, *Ensaios*, tem por objetivo acolher textos que, embora não reflitam necessariamente a visão do IPEA, contribuem para alimentar o debate sobre questões que se referem à conjuntura social brasileira. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* reúne, neste número, quatro ensaios que abordam temáticas de grande interesse e atualidade. O primeiro, de autoria de *Mário Theodoro* (da DISOC/IPEA), traz uma reflexão introdutória sobre o tema da participação social na gestão das políticas sociais no Brasil, que é, atualmente, objeto de uma ampla pesquisa da Diretoria de Estudos Sociais do IPEA, centrada na experiência recente dos conselhos federais da Previdência, Assistência Social, Saúde, Educação e Trabalho. O segundo ensaio, assinado por *Paulo Corbucci* (também da DISOC/IPEA), apresenta uma síntese dos principais resultados da trajetória do ensino superior brasileiro na década de 90, que tem, como eixos de análise, a oferta, a demanda e a cobertura da população-alvo, tanto na graduação como na pós-graduação, além da participação das esferas pública e privada nesse nível de ensino. Os dois ensaios subseqüentes foram escritos por pessoas convidadas pelo Conselho Editorial, especialmente para esta edição. O texto de autoria de *Cecília Londres*, da Assessoria do Ministério da Cultura, brinda-nos com uma rica abordagem acerca do processo de preservação do patrimônio imaterial brasileiro, um dos eixos recentes de atuação do Ministério da Cultura. Por fim, com satisfação, apresentamos uma instigante contribuição de *Luíz Eduardo Soares*, professor visitante da *Columbia University* e do *Vera Institute of Justice* de Nova Iorque, acerca da problemática da segurança pública no Brasil.

Finalmente, os *Anexos* apresentam um conjunto de informações que visam registrar as alterações na legislação federal referentes à área social no ano 2000, e listar indicadores que subsidiem o acompanhamento das políticas sociais, tais como a execução orçamentário-financeira dos principais programas sociais de âmbito federal e algumas estatísticas para as áreas Saúde, Educação, Trabalho, Renda, Desigualdade e Pobreza. Essas estatísticas podem auxiliar a análise da evolução das condições de vida da população brasileira ao longo da década de 90. Outros indicadores serão progressivamente incorporados nos próximos números.
Boa leitura!

Conselho Editorial

NOTA

A partir do próximo número (3), passaremos a disponibilizar o Boletim Políticas Sociais: acompanhamento e análise *para pessoas físicas apenas em meio eletrônico. Manteremos a remessa do Boletim em meio impresso para instituições e bibliotecas. Solicitamos, por isso, que os nossos leitores, que desejam continuar recebendo gratuitamente a publicação em formato eletrônico no momento do seu lançamento, acessem a página Internet do IPEA (http://wwww.ipea.gov.br/ipeapupe.html), localize* Políticas Sociais: acompanhamento e análise *e preencha o formulário, para fazer o seu cadastramento, Esperamos continuar a contar com seu interesse.*

CONJUNTURA E POLÍTICA SOCIAL

CONJUNTURA E POLÍTICA SOCIAL

A sociedade brasileira começou a manifestar, no ano 2000, os primeiros efeitos da retomada do crescimento econômico, depois de dois anos de estagnação. Em que pese o fato de esse crescimento ainda não estar ancorado em bases mais sólidas, alguns de seus frutos no campo social puderam se fazer sentir ao longo do ano. Identificar a influência desse importante fenômeno sobre algumas das dimensões da vida social e destacar os debates e as intervenções relevantes no âmbito das políticas sociais no período recente são alguns dos objetivos de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*.

Na área Trabalho e Renda, há que se destacar as discussões em torno de três aspectos principais: *i)* as alternativas de combate ao desemprego, a despeito dos efeitos positivos do crescimento econômico sobre o nível de ocupação; *ii)* a ampliação da informalidade nas relações de trabalho, que hoje também alcança os empregos industriais; e *iii)* a política de fixação e regionalização do salário-mínimo, discussão que, ao contrário dos anos anteriores, não ficou restrita ao primeiro semestre do ano.

Particularmente importante foi o crescimento da ocupação (4,6% entre outubro/1999 e outubro/2000), ligeiramente superior ao crescimento da PEA (3,7% no mesmo período). Como conseqüência, houve pequena queda no nível de desemprego, cuja taxa média mensal, pesquisada pela PME-IBGE nas principais regiões metropolitanas do Brasil, recuou de quase 8%, na primeira metade do ano, para algo em torno de 7% ao mês no segundo semestre, patamar próximo ao verificado nos anos de 1998 (7,6%) e 1999 (7,5%), mas ainda bastante superior às médias de 1996 (5,4%) e 1997 (5,6%).

Com isso, grande parte do debate travado ao longo do ano 2000 esteve centrado nas formas de combate ao desemprego. Uma importante linha de argumentação – que tem conseguido implementar gradualmente suas prescrições – defende ampla reforma em prol da flexibilização da legislação trabalhista, com o argumento de que esta tornaria custosas novas contratações sob o amparo da lei. Outra linha de argumentação presente nesse debate sustenta a idéia de que uma redução amplamente negociada da jornada de trabalho, com limitação das horas extras por trabalhador e diminuição menos que proporcional dos salários, poderia reduzir o desemprego e a informalidade dos contratos, além de permitir certa redistribuição de renda a partir da incorporação de parte dos ganhos de produtividade obtidos pela economia brasileira nos anos 90.

Além do debate em torno das alternativas de combate ao desemprego, a informalização das relações de trabalho segue como um dos principais temas de discussão no país: segundo dados da PNAD para o ano de 1999,

cerca de 60% da população ocupada não têm registro em carteira, trabalham por conta própria (auto-empregados) ou não são remunerados. Diante desse quadro, o governo federal tem tentado, em prosseguimento à agenda de reformas na legislação trabalhista, intensificar as ações de fiscalização por meio do Programa Trabalho Legal, de combate à informalidade, cujo orçamento está estimado em aproximadamente R$ 600 milhões pelo PPA 2000/2003.

Finalmente, no que se refere à fixação do salário-mínimo nacional, a questão é que a atual política tem tido como preocupação central os impactos fiscais sobre o Orçamento e a Previdência. Embora seja imprescindível a discussão sobre como financiar reajustes maiores que os atuais para o salário-mínimo, o fato é que isso tem deslocado do debate as questões ligadas às suas funções no âmbito do mercado de trabalho. Além disso, da forma como vem sendo conduzido, o debate atual também parece não considerar o potencial redistributivo contido nos benefícios previdenciários e assistenciais, indexados ao mínimo. Em outras palavras, em que pese a necessidade de estabelecer-se uma gestão previdenciária ancorada na transparência e no planejamento e previsibilidade das receitas e despesas do sistema, pontos presentes na Lei de Responsabilidade Fiscal, chama atenção o fato de estarem ausentes questões cruciais sobre a gestão social dos programas.

Seja em relação ao peso dos benefícios na composição das rendas domiciliares (caso dos cerca de 4 milhões de beneficiários oriundos do setor rural sem suficiente capacidade contributiva e por isso mesmo responsáveis por quase a totalidade do déficit da Previdência nos últimos anos), seja em relação ao impacto regional dos benefícios na composição das rendas municipais (caso dos mais de 3 mil municípios em que a soma dos benefícios supera as quotas-parte do Fundo de Participação dos Municípios, ou o caso dos mais de 4 mil municípios em que a soma dos benefícios é superior à própria arrecadação previdenciária), tem-se um importante efeito redistributivo associado aos pagamentos das aposentadorias, pensões, auxílios acidentários, assistenciais e outros que não pode ser negligenciado sob o argumento de que não é função macroeconômica da Previdência Social servir de mecanismo redistribuidor de renda.

Não obstante, o modelo de proteção social em construção no país, e particularmente o sistema previdenciário, parece atender às diretrizes contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal. Por esse ordenamento jurídico, a gestão da Previdência Social, seja no âmbito do Regime Geral de Previdência Social (INSS), ou nos regimes próprios aos funcionários públicos (federais, estaduais e municipais), passa a seguir, fundamentalmente, os princípios de uma gestão fiscal equilibrada. Entre os mais importantes, destacam-se: a instituição de mecanismos de limitação dos gastos públicos (por exemplo: os limites de comprometimento da receita corrente líquida com pessoal a 50% para a União e 60% para estados e municípios) e o caráter contributivo do regime previdenciário com equilíbrio financeiro e atuarial. É neste contexto que deve ser explicada a mudança de trajetória do déficit do INSS em 2000, aliviando, ao menos temporariamente, a pressão fiscal da Previdência Social.

No que diz respeito à evolução do saldo previdenciário, o ano de 2000 refletiu, pelo lado da despesa, a desaceleração da taxa de crescimento do estoque de benefícios. O efeito geral parece estar diretamente relacionado à queda de novas aposentadorias por tempo de contribuição, derivada, principalmente, do esgotamento da *corrida à aposentadoria* – deflagrada na fase que antecedeu a reforma previdenciária (1995/1998) – e, em menor intensidade, da vigência do *fator previdenciário* desde dezembro de 1999.

Quanto à receita, o cenário de reaquecimento econômico, no ano 2000, não repercutiu tão favoravelmente na melhora da arrecadação originária da evolução da massa salarial formal, praticamente estagnada no último biênio. Um fato que tem sido lembrado para tentar explicar esse comportamento sugere uma dupla influência negativa vinda, de um lado, da constatação de grande parte dos novos postos de trabalho neste ano não terem sido abertos com registro em carteira e, de outro, da queda dos rendimentos médios dos trabalhadores formais ocupados, apesar do crescimento da ocupação total. Contudo, além da estagnação da massa salarial formal, também tem contribuído para o comportamento não satisfatório da receita previdenciária o expressivo crescimento da dívida ativa inscrita no INSS, que passou de cerca de R$ 30 bilhões, em 1997, para algo como R$ 58 bilhões, em fins de 1999. Com o intuito de reverter esse quadro, o governo federal instituiu, em abril de 2000, o Programa de Recuperação Fiscal (REFIS), destinado à consolidação e ao parcelamento de dívidas de pessoas jurídicas privadas relativas a tributos e contribuições sociais, inclusive para com o INSS.

Outros dois fatos relevantes neste ano no âmbito da Previdência foram a significativa expansão de cobertura do salário-maternidade, conseqüência da universalização do acesso e centralização administrativa dos processos de concessão e emissão desse benefício no INSS; e a aprovação da nova legislação regulamentadora dos sistemas de Previdência Complementar, que trata das relações institucionais dos fundos de pensão, do regime de previdência privada e dos fundos de previdência complementar para o setor público. Nesse campo, importa ressaltar os esforços governamentais para a efetivação da Agência Nacional de Previdência, objetivando regular o sistema de fiscalização e prestação de contas das entidades de previdência complementar.

Na área Assistência Social, confirma-se a tendência à descentralização e à focalização dos programas governamentais, com o objetivo de se intensificar o combate às disparidades sociais do país. Da mesma forma, a Agenda Social lançada em setembro de 1999, as discussões sobre a aprovação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza e os recém-criados Projeto Alvorada e Plano Nacional de Segurança seguem esse mesmo objetivo.

O Plano Nacional de Segurança, que está sob responsabilidade do Ministério da Justiça, visa combater a escalada da violência nos grandes centros urbanos, mediante ações que podem ser consideradas complementares às ações da assistência social. O Projeto Alvorada, por sua vez, é um plano de apoio às unidades da Federação com menor índice de desenvolvimento humano, medido a partir de informações sobre evolução da renda 'per capita', níveis de escolaridade e de expectativa de vida. Esse projeto ancora-se em uma estratégia de gerenciamento intensivo das ações finalísticas selecionadas, na focalização dos programas sobre os segmentos sociais mais carentes e no compromisso com os resultados. Com uma previsão de desembolso de cerca de R$ 11,6 bilhões entre 2000/2002, o projeto receberá algo em torno de R$ 1,4 bilhão em 2000.

Ainda no âmbito da Seguridade Social, é importante mencionar, no caso da Saúde, que os debates e intervenções públicas no ano em curso giraram em torno de dois aspectos significativos: *i)* a aprovação da legislação pertinente à vinculação de recursos para a área; e *ii)* a intensificação das ações governamentais em busca de parâmetros de regulação para o mercado de medicamentos genéricos e para o mercado privado de planos de saúde.

Com relação ao primeiro aspecto, depois de vários anos de debate em torno das al-

ternativas de financiamento, promulgou-se, em setembro, a Emenda Constitucional nº 29, que garante um montante mínimo de recursos para a saúde, calculado com base no gasto do ano anterior. No caso da União, a legislação estabelece que, no ano 2000, o montante de recursos aplicados em ações e serviços de saúde será correspondente ao valor apurado no ano anterior, acrescido de, no mínimo, 5%. Para os anos subseqüentes (2001 a 2004), o valor deverá ser correspondente à soma do montante do ano anterior, acrescido da variação nominal do PIB. Para os estados e o Distrito Federal, o valor aplicado em saúde será equivalente a 12% da arrecadação de impostos; os mais importantes são o ICMS e o IPVA. Por fim, tratando-se dos municípios, o valor deverá ser equivalente a 15% dos impostos locais, com destaque para o ISS e o IPTU. Não obstante os avanços decorrentes dessa medida, notadamente no sentido de garantir-se maior estabilidade para o financiamento setorial, ainda restam alguns pontos mal definidos. Em particular, destaque-se a ausência, na legislação aprovada, de uma definição exata do que se entende por *ações e serviços públicos de saúde*, bem como por *redução das disparidades regionais*, outro dos objetivos explícitos da medida.

Do outro grande tema que dominou os debates na área Saúde nos últimos tempos, destaque-se, em primeiro lugar, os embates entre governo e indústria farmacêutica acerca da regulamentação da política de preços e qualidade dos medicamentos. A Lei dos Genéricos, aprovada no início de 1999, pretende ser o principal parâmetro do mercado de medicamentos, na medida em que os critérios de produção e comercialização sejam a principal referência às marcas detentoras das patentes mais conhecidas do mercado.

O segundo ponto de destaque girou em torno da regulamentação dos planos privados de saúde. Desde a efetivação da Agência Nacional de Saúde Suplementar, em dezembro de 1999, o governo vem travando uma intensa disputa para obrigar as administradoras a cumprirem as resoluções firmadas finalmente em junho de 2000, entre as quais se destacam: a proibição de recusa de pacientes com doenças preexistentes; a proibição para limites de cobertura em função de redução de mensalidade; a proibição de limites ou prazos entre tratamentos ou exames; e a proibição ao atendimento de urgência, entre outras.

Na área Educação, a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) constituiu significativo fato político em 2000, na medida em que contém um elenco de metas para o país, a serem cumpridas nos próximos dez anos.

Quanto à implementação do FUNDEF, cujas estimativas de gastos, para 2000, situam-se em torno de R$ 17 bilhões, tem suscitado debates em torno de questões relativas ao processo de municipalização do ensino fundamental. Outra discussão que se trava em torno do ensino fundamental diz respeito à melhoria da qualidade dos serviços oferecidos, considerando-se que a oferta de vagas e o acesso atingiram níveis próximos da universalização. Portanto, garantir a promoção e a permanência do aluno, mediante intervenções sobre variáveis que estejam comprometendo esse desempenho, constitui o grande desafio do presente.

No ensino superior, a prioridade atribuída pelo MEC tem sido a de ampliar o acesso, mediante aumento da oferta de vagas. No entanto, essa disposição tem implicado, por um lado, a necessidade de regular e fiscalizar a qualidade dessa oferta, em parte contemplada pela instituição do *Provão* e da *Avaliação das Condições de Oferta dos Cursos de Graduação*. Por outro lado, tem esbarrado na incapacidade das instituições públicas em ampliarem ainda mais a oferta de vagas, sem a devida ampliação da rede física e dos quadros de pessoal.

No que diz respeito à área Cultura o ano de 2000 foi marcado pela ênfase do poder público na elaboração de políticas que preservam e estimulam a cultura nacional. Em especial, cabe destacar a preocupação com a ampliação de recursos direcionados ao Fundo Nacional de Cultura, garantida com o aumento da alíquota de contribuição sobre concursos e prognósticos.

Além disso, diversos prêmios, concursos e bolsas na área de cinema, teatro e literatura atestaram a intensa dinâmica desses segmentos, certificando a retomada de atividades culturais antes desconhecidas do grande público. É importante mencionar as iniciativas recentes que visam solucionar alguns dos problemas tradicionais no âmbito da distribuição e divulgação das obras do cinema brasileiro, bem como a instauração, em 2000, do Programa Nacional do Patrimônio Imaterial, que mapeia e registra os bens culturais de natureza imaterial, tais como: rituais e festas que marcam a vivência coletiva; manifestações literárias, musicais, plásticas, cênicas e lúdicas; mercados, feiras, santuários, praças e demais espaços onde se concentram e se reproduzem práticas culturais coletivas. Tais acontecimentos reforçam a necessidade de canais institucionais regulares para a circulação cultural e para sua maturação do ponto de vista qualitativo.

Por fim, na área Desenvolvimento Rural (reforma agrária e agricultura familiar), os fatos de relevo ao longo do ano 2000 estiveram ligados às ações que visam à implementação das diretrizes contidas no documento denominado Novo Mundo Rural – um conjunto de resoluções aprovadas em março de 1999, com o intuito declarado de conferir maior qualidade ao processo de reforma agrária e apoiar o fortalecimento da agricultura familiar.

Ao menos seis aspectos tiveram destaque no período, a saber: *i)* a extinção da linha de crédito do Programa de Crédito para os Assentados da Reforma Agrária (PROCERA) e sua incorporação ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF); *ii)* a descentralização da reforma agrária, cabendo aos Conselhos Estaduais e Municipais de Desenvolvimento Rural a viabilização das ações de vistoria, cadastro e avaliação das propriedades passíveis de desapropriação; *iii)* a descentralização dos serviços decorrentes da reforma agrária, cabendo aos assentados a responsabilidade pela gestão dos recursos destinados à contratação de serviços topográficos, ao pagamento da infra-estrutura básica, à compra coletiva de materiais de construção para moradia e insumos básicos; *iv)* a permissão para que a iniciativa privada também possa desenvolver projetos de assentamentos rurais; *v)* a concessão de crédito fundiário para que trabalhadores rurais organizados em associações concorram à compra de terra por meio do Projeto Banco da Terra; e *vi)* a concessão de crédito para a implementação de atividades rurais não agrícolas, decorrentes do alargamento da pluriatividade econômica no campo.

Não obstante esse novo enfoque da política agrária – ou provavelmente por sua causa –, a ação reivindicatória dos movimentos sociais não refluiu, mas até se intensificou em todo o ano corrente. Tais movimentos despontam como protagonistas desse processo, ora denunciando-o como retrocesso, ora promovendo ocupações de terras supostamente improdutivas ou de prédios públicos, como estratégia de desafio à reforma agrária oficial.

Por seu turno, o governo reage reeditando medidas provisórias e encaminhando ao Congresso Nacional projeto de lei que prevê multa ou prisão para ativistas ocupantes de terras públicas. Resta saber se tais medidas, ao refletirem a politização dos conflitos reais presentes na sociedade brasileira, não exacerbam as contradições do modelo

agrário do país mais do que inibem novas manifestações por parte dos trabalhadores rurais organizados.

Em suma, apesar da amplitude e intensidade das políticas anteriormente mencionadas, é preciso reiterar que o principal desafio da sociedade brasileira continua sendo o de reverter um dos mais perversos quadros de desigualdade social e econômica do mundo. Ou seja, a situação distributiva continua praticamente inalterada frente às profundas mudanças que marcaram a economia brasileira e as políticas sociais nessas últimas duas décadas. O conjunto de políticas públicas e as medidas recentes de caráter socioeconômico têm-se revelado pouco eficientes para quebrar a lógica de um sistema produtor de desigualdades. Com isso, embora boa parte do gasto social federal seja, em tese, despendido com o intuito de reverter as disparidades do país, o fato é que as políticas atualmente existentes não têm obtido o sucesso desejado.

Como abrir fendas nesse sistema? Algumas propostas encontram certo consenso no âmbito da sociedade brasileira, como é o caso do crescimento econômico. No entanto, sabe-se que o crescimento, em si, não é condição suficiente, ainda mais quando se sabe que os impactos positivos de um crescimento contínuo e sustentado somente se fariam sentir no longo prazo.

Também parece ser consenso a necessidade de melhorar a eficiência e a eficácia do gasto social. Esse caminho, sem dúvida indispensável, não assegura os preceitos constitucionais de universalização das políticas sociais, pois é pouco provável que os cerca de 21% do PIB anualmente alocados pelas três esferas de governo na área social, por mais bem gastos que sejam, possam promover rápida inclusão de algo como 40% de pessoas que se encontram em situação de pobreza ou indigência no país.

Outro consenso que ganha densidade na conjuntura atual é a reforma política. Em um pais heterogêneo, diferenciado e complexo como o nosso, as transformações necessárias para enfrentar as desigualdades sociais exigem uma complexa engenharia política. É necessária, portanto, uma profunda reforma das instituições, as quais, embora estejam dando demonstrações inequívocas de amadurecimento em anos recentes, ainda precisam ser consolidadas e aperfeiçoadas no bojo da democracia.

Estas e outras propostas, como a implementação de amplos programas de transferência de renda monetária, nos moldes dos programas de renda mínima ou bolsa-escola, devem ser debatidas no âmbito de um projeto estratégico para o Brasil que vise, sobretudo, à reversão das desigualdades sociais. Estimular e participar desse debate é missão do IPEA, por intermédio do *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*.

ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS

SEGURIDADE SOCIAL

PREVIDÊNCIA[1]

A conjuntura previdenciária do ano 2000 tem apontado para um fato bastante surpreendente na área da previdência social básica, aqui entendida como o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) administrado pelo INSS para o conjunto de trabalhadores regidos pela CLT: apesar de a conjuntura macroeconômica favorável e da retomada de geração de empregos depois de anos de estagnação no mercado de trabalho, a arrecadação sobre a folha salarial não apresentou crescimento em termos reais, se comparada com o mesmo período no ano anterior. Ao contrário, na comparação do acumulado até o mês de setembro, entre os anos de 1999 e 2000, constata-se um recuo real da arrecadação sobre a folha de aproximadamente R$ 900 milhões em relação ao ano anterior. Como um importante motivo para tanto, poderia ser citado o fato de que o salário médio real continua descendendo e que o volume de empregos gerados pela retomada econômica prossegue dividido entre o setor formal e o informal. Dessa forma, a principal base de incidência das contribuições previdenciárias continua apresentando sinais de fraqueza. Cabe notar, no entanto, que a perda de arrecadação sobre a folha salarial foi quase completamente compensada pelo crescimento da arrecadação sobre o faturamento nas pequenas e microempresas (Regime SIMPLES) e, principalmente, pelos diversos mecanismos de recuperação de dívidas empregados pela Previdência Social em 2000.

Não obstante a ausência de crescimento da arrecadação real, verificou-se, nos nove primeiros meses de 2000, uma diminuição real do déficit do RGPS, curiosamente também no montante de cerca de R$ 900 milhões. Esse desempenho foi devido à redução do valor total pago para benefícios na comparação dos dois anos, sendo que a principal rubrica responsável pela queda dos gastos com benefícios foi a da aposentadoria por tempo de contribuição. Esses benefícios também apresentaram notável desaceleração da sua velocidade de crescimento entre os anos de 1998 e 2000. É possível que a implementação do fator previdenciário pela Lei nº 9 876/1999 tenha alguma relação com esse fenômeno. Porém, é mais plausível que, por ora, trate-se apenas de um refluxo que segue ao fim da *corrida pela aposentadoria por tempo de serviço*, que ocorreu no período 1995/98 e deve ter feito que os grupos etários, que no transcurso normal das suas trajetórias laborais teriam solicitado a aposentadoria precoce no ano de 2000, estejam entre aqueles que anteciparam seu retiro. O fator previdenciário propriamente, cuja fórmula e lógica procuram incentivar a postergação da aposentadoria por tempo de contribuição, estará sendo implementado gradativamente, ao longo dos próximos cinco anos. Só então será possível avaliar plena-

1. Agradecemos a diversos técnicos do Ministério da Previdência e Assistência Social pelo fornecimento de dados brutos e outras informações primárias relevantes para a análise.

mente seu impacto sobre o comportamento dos beneficiários.

Na reforma da previdência do funcionalismo federal registrou-se um impasse em 2000, dada a decisão do STF, tomada ainda em 1999, contra o reajuste de alíquotas de contribuição para servidores ativos e a criação de uma contribuição para inativos e pensionistas, conforme havia sido previsto na Lei nº 9 783/1999. Já nos regimes de previdência do funcionalismo estadual e municipal houve alguns avanços pontuais, por exemplo, com a reforma ocorrida, em janeiro, em Pernambuco. Continuam em aberto, no entanto, as reestruturações em estados importantes, como é o caso de São Paulo e do Distrito Federal. Vale a pena mencionar que começou a funcionar o sistema de compensação financeira entre diferentes regimes de previdência, previsto pela Lei nº 9 796/1999, envolvendo o INSS e diversos estados e municípios.

Por fim, na área da previdência complementar fechada registra-se um processo de modernização da infra-estrutura física e revisão da legislação. No entanto, a montagem de estruturas de tributação e regulação modernas para um sistema de previdência complementar em rápida expansão não necessariamente apresenta-se como linear e exige amplos esforços de aprendizagem social. Isso ficou particularmente evidente, nos meses finais de 2000, em pelo menos dois eventos: *i)* a substituição do secretário de Previdência Complementar em meio ao debate público, em parte com reduzida fundamentação técnica, sobre o modelo de tributação mais adequado a fundos de pensão complementares abertos e fechados; e *ii)* por ocasião da edição e posterior revogação da Resolução nº 2 720/2000 do Conselho Monetário Nacional, que havia criado regras restritivas para a composição das carteiras de investimentos dos fundos de pensão, com forte resistência dos próprios fundos.

FINANCIAMENTO E GASTOS

Na área do gasto previdenciário e seu financiamento, apresentam-se, a seguir, algumas considerações bastante preliminares para o período janeiro/setembro de 2000, sujeitas a modificações até o final do ano. Nos últimos meses de cada exercício fiscal, usualmente ocorrem diversas alterações via estornos e remanejamentos de fontes e despesas, bem como aprovação de créditos suplementares e realização de gastos represados ao longo do ano. As tabelas 1, 2 e 4 foram extraídas do fluxo de caixa do INSS e mostram uma radiografia parcial da estrutura de gastos e das fontes de financiamento da Previdência Social básica no período em análise.

A tabela 1 trata dos recebimentos do INSS e o ponto inicial, muito surpreendente, é o fato de que a arrecadação bancária, ou seja, sobre a folha salarial, não subiu em termos reais apesar da conjuntura macroeconômica favorável. Isso pode ser devido, por um lado, à continuidade da tendência de queda dos salários reais e, por outro, ao fato de que apenas parte do total de novos empregos gerados seja de empregos assalariados formais. Por outro lado, a arrecadação do regime tributário SIMPLES, abrangendo pequenas empresas que contribuem com um percentual sobre o seu faturamento, elevou-se e isso provavelmente ocorreu em função do momento macroeconômico ascendente, em comparação a anos anteriores. Tais fenômenos são bastante significativos do ponto de vista do financiamento da política previdenciária, uma vez que a arrecadação da Previdência é constituída classicamente por contribuições sobre a folha salarial formal, pagas por empregadores e trabalhadores, ou sobre o faturamento, no caso de empresas optantes pelo SIMPLES e do setor rural.

TABELA 1 RECEBIMENTO DO INSS (EXTRATO DO FLUXO DE CAIXA), ACUMULADO JAN./SET. – 1999 E 2000

	ACUM. JAN/SET. 1999	%	ACUM. JAN/SET. 2000	%
A.RECEBIMENTOS	**51.890.834**	**100**	**51.299.241**	**100**
A.1. ARRECADAÇÃO	40.573.175	78,2	40.497.765	78,9
ARRECADAÇÃO BANCÁRIA	38.669.129	74,5	37.785.432	73,7
ARRECADAÇÃO / SIMPLES	1.224.148	2,4	1.390.116	2,7
RECUPERAÇÃO DE CRÉDITOS*	726.180	1,4	1.424.354	2,7
RESTITUIÇÕES DE ARRECADAÇÃO	-46.282	-0,1	-102.137	-0,2
A.2. TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO	10.695.831	20,6	10.545.481	20,6
RECURSOS ORDINÁRIOS	906.045	1,7	299.596	0,6
COFINS	3.771.875	7,3	5.090.052	9,9
CPMF	4.373.492	8,4	4.786.924	9,3
CSLL	529.963	1	338.702	0,7
OUTROS (FEF, PSS, PASEP)	1.114.456	2,1	30.208	0,1
A.3. OUTROS RECEBIMENTOS**	621.828	1,2	255.994	0,5

Fonte: Fluxo de Caixa do INSS; elaboração: DISOC/IPEA.
Notas: 1 REFIS, CDP, depósitos judiciais, outros.
2 Rendimentos financeiros, antecipação de receitas, outras receitas próprias.
Obs.: Valores em R$ mil de dez.1999. Deflator: IGP-DI, com correção mês a mês.

Os diversos programas de recuperação de créditos do período, que em certa medida também dependem da disponibilidade de caixa dos devedores para sua adesão, conseguiram suprir a lacuna da queda da arrecadação sobre a folha salarial. Entre os mecanismos de recuperação de débitos destacam-se o REFIS e o reparcelamento de dívidas de estados e municípios, abertos para novas adesões no ano de 2000, bem como os Certificados de Dívida Pública (CDP). Os CDP são títulos emitidos pela Secretaria do Tesouro Nacional, existentes desde 1997, destinados especificamente para permitir o pagamento de dívidas com o INSS. O comprador de CDP beneficia-se de um deságio sobre o valor de face de cada CDP no momento da compra (na média de aproximadamente 29%). Para dívidas de até R$ 500 mil, a operação é direta e a STN emite, por solicitação, o número de CDP necessário para o saldamento da dívida renegociada com o INSS. Para dívidas acima desse valor, o empresário devedor precisa contratar uma instituição financeira, que participa em seu nome de um leilão de CDP, arrematando o número de títulos necessários. Esses leilões geralmente ocorrem uma vez ao mês. É importante olhar detalhadamente para esses instrumentos, dado que a política de recuperação de créditos tem tido importância crescente. As inovações tecnológicas e de gestão na área da fiscalização têm permitido um aumento significativo da eficiência fiscalizatória e do crescimento da dívida ativa inscrita no INSS ao longo dos últimos anos. Esta superou o patamar de R$ 58 bilhões no final de 1999, o que significa quase duplicar o valor de R$ 30 bilhões registrado ao final de 1997.

É interessante, por fim, também ressaltar, na tabela 1, as modificações na estrutura de fontes das transferências realizadas pela União. Houve aí um crescimento da participação da CPMF e da COFINS, enquanto as transferências ordinárias – CSLL e outros (incluindo o ex-FEF e sua sucessora, a DRU) – não têm mais a mesma significância de anos recentes.

TABELA 2 PAGAMENTOS DO INSS (EXTRATO DO FLUXO DE CAIXA), ACUMULADO JAN/SET., 1999 E 2000

	ACUM. JAN./SET. 1999	%	ACUM. JAN./SET. 2000	%
B. PAGAMENTOS	**51 745 269**	**100**	**50 833 019**	**100**
B.1. PAGAMENTOS INSS	49 055 866	94,8	48 027 333	94,5
BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS	44 350 032	85,7	43 239 108	85,1
BENEFÍCIOS NÃO-PREVIDENCIÁRIOS	1 837 785	3,6	1 898 069	3,7
* ENCARGOS PREVIDENCIÁRIOS DA UNIÃO	594 601	1,1	495 117	1
* BENEFÍCIOS ASSIST. (BPC-LOAS)	1 243 184	2,4	1 402 952	2,8
PESSOAL	1 849 951	3,6	1 830 371	3,6
CUSTEIO	1 018 098	2	1 059 785	2,1
B.2. TRANSF. A TERCEIROS	2 689 402	5,2	2 805 686	5,5

Fonte: Fluxo de caixa do INSS; elaboração: DISOC/IPEA.
Obs.: Valores em R$ mil dez.1999. Deflator: IGP-DI, com correção mês a mês.

Na tabela 2, na qual se enfocam os desembolsos do INSS a partir de um extrato do fluxo de caixa acumulado entre janeiro/setembro de 1999 e 2000, surpreende o fato de que o valor real dos pagamentos efetuados pelo INSS tenha caído em quase R$ 900 milhões (em R$ de dezembro de 1999) na comparação dos dois períodos considerados. Destaca-se que esse descenso não ocorreu nos benefícios assistenciais nem nos custos administrativos, mas nos benefícios previdenciários, cuja rubrica caiu em mais que R$ 1,1 bilhão. Esta tendência é confirmada pelos dados constantes da tabela 3, que apresenta o valor dos benefícios emitidos.

Na medida em que os salários reais também descenderam nesse período, seria de se esperar que o sistema previdenciário, que está acoplado ao mundo do trabalho, sofresse algum impacto dessa queda. Isso pode ter-se dado em parte via valor dos benefícios novos concedidos (a verificar) ou pelas taxas de inflação mais elevadas do período e do procedimento de deflacionamento mês a mês adotado para se elaborarem as tabelas. Cabe, portanto, acompanhar a evolução do valor real dos benefícios previdenciários com cuidado no futuro próximo. Inicialmente, dados mais desdobrados sobre quantidade e valor dos benefícios emitidos – conceito que não coincide plenamente com os critérios contábeis do fluxo de caixa – parecem apontar que a grande maioria da queda do gasto real com benefícios está localizada no programa de aposentadorias por tempo de contribuição. Conforme a tabela 3, o valor das aposentadorias por tempo de contribuição emitidas entre janeiro/setembro de 2000 caiu em aproximadamente R$ 1 bilhão em relação a igual período do ano anterior, perfazendo quase a totalidade da queda detectada a partir do exame do fluxo de caixa na tabela 2.

Como resultado dos dois movimentos citados – de manutenção aproximadamente constante dos recebimentos do INSS e da queda do valor real dos gastos previdenciários ao longo do período enfocado –, houve, na comparação dos três primeiros trimestres de 2000 e 1999, diminuição de aproximadamente R$ 900 milhões do déficit do saldo previdenciário ou saldo operacional do INSS (ver tabela 4), que é coberto com parte das transferências da União mencionadas na tabela 1. Dessa forma, verificou-se, pela primeira vez, nos anos re-

centes, queda do déficit da Previdência Social básica em relação ao ano anterior, corroborando, por ora, as previsões de curto prazo existentes após a aprovação da Emenda Constitucional nº 20/1998 e da Lei nº 9 876/1999.

TABELA 3 VALOR DE BENEFÍCIOS EMITIDOS PELO INSS, ACUMULADO JAN./SET., 1998 A 2000

	ACUM. JAN./SET 1998 A	ACUM. JAN/SET 1999 B	ACUM. JAN./SET 2000 C	COMPOSIÇÃO 2000 (EM %)	% 2000/1999 (C/B)	% 2000/1998 (C/A)
TOTAL	**44 432 913 166**	**45 252 581 267**	**43 997 939 339**	**100,0**	**-2,8**	**-1,0**
PREVIDENCIÁRIOS	40 639 407 510	41 322 305 262	40 108 959 518	91,2	-2,9	-1,3
APOSENTADORIAS	29 657 059 858	30 118 037 337	28 893 612 728	65,7	-4,1	-2,6
* IDADE	8 196 297 513	8 322 801 513	8 201 577 321	18,6	-1,5	0,1
* INVALIDEZ	3 779 318 772	3 878 607 011	3 879 460 872	8,8	0,0	2,6
* TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO	17 681 443 573	17 916 628 813	16 812 574 535	38,2	-6,2	-4,9
PENSÃO POR MORTE	9 549 575 041	9 752 522 846	9 583 108 663	21,8	-1,7	0,4
AUXÍLIO-DOENÇA	1 359 475 799	1 371 353 735	1 338 339 184	3,0	-2,4	-1,6
SALÁRIO-MATERNIDADE	39 503 095	51 743 553	267 626 116	0,6	417,2	577,5
OUTROS	33 793 717	28 647 792	26 272 827	0,1	-8,3	-22,3
ACIDENTÁRIOS	1 387 608 712	1 404 868 770	1 343 647 035	3,1	-4,4	-3,2
APOSENTADORIAS	272 005 102	285 506 224	290 716 481	0,7	1,8	6,9
PENSÃO POR MORTE	407 353 114	401 253 050	377 129 451	0,9	-6,0	-7,4
AUXÍLIO-DOENÇA	334 723 066	330 249 249	294 606 420	0,7	-10,8	-12,0
AUXÍLIO-ACIDENTE	319 752 377	336 402 774	334 015 232	0,8	-0,7	4,5
AUXÍLIO SUPLEMENTAR	53 775 054	51 457 473	47 179 452	0,1	-8,3	-12,3
ASSISTENCIAIS	2 405 896 944	2 525 407 235	2 545 332 786	5,8	0,8	5,8
AMPAROS ASSIST. (LOAS)	975 540 165	1 235 516 034	1 406 285 580	3,2	13,8	44,2
* IDOSO	174 006 709	333 157 601	444 642 891	1,0	33,5	155,5
* PORT. DE DEFICIÊNCIA	801 533 455	902 358 433	961 642 689	2,2	6,6	20,0
PENSÕES MENS. VITALÍCIAS	52 131 337	51 729 569	51 464 715	0,1	-0,5	-1,3
RENDAS MENS. VITALÍCIAS	1 378 225 442	1 238 161 632	1 087 582 492	2,5	-12,2	-21,1
* IDADE	545 797 436	479 178 300	411 330 377	0,9	-14,2	-24,6
* INVALIDEZ	832 428 006	758 983 332	676 252 115	1,5	-10,9	-18,8

Fonte: MPAS/SPS.
Obs.: Valores em R$ mil dez.1999. Deflator: IGP-DI, com correção mês a mês.

TABELA 4 RESULTADO FINANCEIRO DO INSS (EXTRATO DO FLUXO DE CAIXA), ACUMULADO JAN./SET. – 1999 E 200

	ACUM. JAN./SET. 1999	ACUM. JAN./SET. 2000
ARRECADAÇÃO LÍQUIDA (ARREC. BANC. – TRANSFER. A TERC.)	37.883.772	37.692.079
SALDO PREVIDENCIÁRIO (ARR. LÍQ. – BENEF. PREV.)	-6.466.260	-5.547.029
SALDO (ARR. LIQ. – BENEF. PREV. E NÃO-PREV.)	-8.304.045	-7.445.098

Fonte: Fluxo de caixa do INSS; elaboração: DISOC/IPEA.
Obs.: Valores em R$ mil dez. 1999. Deflator: IGP-DI, com correção mês a mês.

A tabela 5, que trata da execução orçamentária dos diversos programas relativos à área previdenciária, mostra índices de execução próximos ao que seria de se esperar para a época do ano. A exceção é o programa da Previdência Complementar, cuja dimensão está fora do normal diante do fato de que foi previsto, para o ano de 2000, ingresso do empréstimo do Banco Mundial e contrapartida brasileira, destinado à modernização da infra-estrutura física e legal de supervisão dos fundos de pensão fechados. Conforme o MPAS, a execução desse projeto ainda não apareceu orçamentariamente. Também é interessante ressaltar que, em um contexto de contenção fiscal, a maior fatia dos gastos do MPAS – benefícios – não pode ser contingenciada por diversos motivos óbvios, desde legais a políticos, pelo que, se fossem desdobrados os programas por projetos e atividades, constatar-se-ia que é geralmente nas rubricas de custeio que os índices de execução são mais baixos (bastante evidente no programa Arrecadação de Receitas Previdenciárias). A maior compressão, em termos fiscais, tem sido nos custos para efetuar-se o pagamento dos benefícios, nos quais há um esforço do MPAS para implementar a modalidade de crédito em conta corrente, ao invés do cartão magnético. O crédito direto do benefício na conta corrente do segurado tem custo operacional mais que quatro vezes inferior ao da emissão de um cartão magnético específico para o segurado.

TABELA 5 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS PROGRAMAS DA ÁREA DE PREVIDÊNCIA – PPA 2000/2003

PROGRAMAS	ORÇAMENTO 2000 AUTORIZADO (A) EM R$ MILHÕES	EM %	EMPENHADO EM R$ MILHÕES	PAGO (B) EM R$ MILHÕES	EM %	NÍVEL DE EXECUÇÃO (B)/(A)
PREVIDÊNCIA SOCIAL BÁSICA	61.485.207	72,3	40.887.701	40.492.536	71,0	65,9
ARRECADAÇÃO DE RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS	187.765	0,2	29.976	29.973	0,1	16,0
QUALIDADE DO ATENDIMENTO NA PREVIDÊNCIA SOCIAL	76.163	0,1	49.971	49.665	0,1	65,2
PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR	4.662	0,0	840	840	0,0	18,0
INDENIZAÇÕES E PENSÕES ESPECIAIS DE RESPONSABILIDADE DA UNIÃO	731.614	0,9	439.625	439.625	0,8	60,1
PREVIDÊNCIA DE INATIVOS E PENSIONISTAS DA UNIÃO	22.529.805	26,5	16.173.466	16.014.798	28,1	71,1
TOTAL	**85.015.217**	**100,0**	**57.581.578**	**57.027.437**	**100,0**	**67,1**

Fonte: SIAFI/STN; elaboração: DISOC/IPEA.
(A) Autorizado = Dotação Inicial (Lei após Vetos) + Créditos Adicionais e Remanejamentos.
(B) Valores Pagos corresponde ao executado acumulado até 15/09/2000. Valores em R$ mil correntes.

ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS

A evolução da *Previdência Social básica* (INSS) em 2000 ficou marcada fundamentalmente pelos efeitos da aprovação em 26/11/1999 da Lei nº 9 876, mais conhecida pela criação do *fator previdenciário*.[2] No que tange ao público coberto pelo INSS, com essa lei aparentemente encerrou-se, ao menos por enquanto, o ciclo da reforma da previdência no governo Fernando Henrique Cardoso. Nas áreas da previdência do funcionalismo público e da previdência complementar restam, ainda, diversas medidas em andamento ou em suspenso, a serem comentadas adiante neste texto.

Em termos de benefícios, há dois efeitos principais a destacar na área de cobertura do INSS. Primeiro, houve forte expansão do papel do salário-maternidade no leque de benefícios da Previdência,[3] tanto em termos de número de benefícios, quanto de valor (ver tabelas 3 e 6 a 8). O fenômeno da quase triplicação do número de benefícios em estoque e da quadruplicação do número de benefícios concedidos em comparação a períodos anteriores (+296,0% sobre 1999) deve-se à expansão da cobertura desse benefício, introduzida na Lei nº 9 876, uma vez que, até então, estavam abrangidas apenas as seguradas empregadas, domésticas e rurais e, a partir de dezembro de 1999, também as contribuintes autônomas e facultativas. Além disso, deve-se também ao fato de que o próprio INSS centralizou a concessão e o pagamento do benefício para todas as seguradas, não mais permitindo que empregadores dessem procedimento a esses trâmites para suas funcionárias e descontassem parcela correspondente das contribuições devidas. Por fim, em paralelo a uma campanha de esclarecimento das seguradas rurais, nota-se uma expansão da cobertura do salário-maternidade na área rural, onde as mulheres já possuíam acesso legal ao benefício desde 1994 e, provavelmente em função de um baixo grau de informação a respeito dos seus direitos, até recentemente não costumavam requerê-lo.

O segundo efeito é uma desaceleração da taxa de crescimento do estoque de benefícios, se descontada a evolução do salário-maternidade. No acumulado do ano até setembro, o total de benefícios concedidos aumentou de 1,77 milhão (1999) para 2,16 milhões (2000). Porém, sem os 584 531 novos benefícios de salário-maternidade, o número de novos benefícios teria caído em 3,0%. Destaca-se a queda do número de novas aposentadorias por tempo de contribuição (ATC) em aproximadamente 26,0% – de 116 791, no período entre janeiro/setembro de 1999, para 86 368, em igual período de 2000.

Ainda é cedo para se dizer que as importantes modificações no perfil de concessões de aposentadorias sejam conseqüência da criação do fator previdenciário incidente sobre as ATC. Isso ocorre porque o fator deve estar tendo um impacto inicial apenas reduzido, dado que sua introdução estará ocorrendo gradativamente ao longo dos próximos cinco anos. Por enquanto, o fenômeno deve ser, em boa parte, conseqüência do final da *corrida à aposentadoria*, na qual muitos segurados aposentaram-se no período anterior às votações decisivas da reforma previdenciária, temendo que suas expectativas de direito não viessem a ser respeitadas no pós-reforma. Reforça essa hipótese o fato de que o número de aposentadorias por tempo de contribuição concedidas no acumulado até setembro, nos anos de 1998 (antes da promulgação da Emenda Constitucional) e 2000 apresenta queda de 171,6%, maior do que a verificada na comparação entre 2000 e 1999.

2. Para uma explicação do fator previdenciário, ver quadro 1, p. 22.
3. O salário-maternidade é um benefício previdenciário que repõe a renda das mulheres impedidas de trabalhar em função da gestação, nascimento e primeira amamentação de um filho. A duração da reposição de renda equivale à duração da licença-maternidade: um período de 120 dias, sendo trinta dias antes da data prevista para o parto, e 90 dias após o nascimento da criança.

QUADRO

O FATOR PREVIDENCIÁRIO

O *fator previdenciário* é um fator ponderador introduzido na fórmula de cálculo dos benefícios de aposentadoria no INSS pela Lei nº 9 876. Em seu cálculo estão incorporados a expectativa de vida, o tempo de contribuição e a idade do segurado no momento da aposentadoria. Sua lógica de construção faz que a taxa de reposição do benefício (o percentual que a aposentadoria representa do salário de benefício) aumente quanto maior for a idade de aposentadoria e maior o tempo de contribuição. No caso das aposentadorias por tempo de contribuição, sua inclusão é obrigatória e, quando em aposentadorias por idade, seu emprego ocorre apenas se for vantajoso para o segurado. Todos os outros benefícios do INSS não são calculados com o uso do fator previdenciário. A lei estabeleceu um período de transição de cinco anos desde dezembro de 1999 para a entrada em vigor do fator previdenciário: a cada mês que passa, a parcela do benefício a ser calculada com o uso do fator cresce 1/60 avos, de tal sorte que, ao final de 60 meses (5 anos) de validade da lei, o fator responderá por 60/60 avos do cálculo das aposentadorias por tempo de contribuição. O fato de haver sido incluída na fórmula de cálculo a expectativa de vida à idade de aposentadoria faz que o fator previdenciário seja automaticamente reapurado a cada vez que o IBGE estima nova tábua de sobrevida para o Brasil. Tal alteração do fator previdenciário em função de modificações da expectativa de sobrevida, no entanto, somente tem impacto para os benefícios a serem concedidos do momento da reapuração em diante e em nada altera os benefícios já concedidos com base no valor antigo do fator. Cabe salientar, ainda, que o uso de uma expectativa de sobrevida média para ambos os gêneros faz que homens subsidiem mulheres. Para maiores detalhes, ver Pinheiro, V. e Vieira, S. (1999). Reforma da Previdência no Brasil: a Nova Regra de Cálculo dos Benefícios. 'In': *Conjuntura Social*, v. 10, n. 4, out.- dez. 1999, p. 51-67. Na Internet: http://www.mpas.gov.br/07_03.htm.

Ou seja, a queda não é fenômeno restrito ao período recente, no qual o fator previdenciário entrou em vigor. Apenas em alguns anos, quando os impactos da ainda não tão distante *corrida à aposentadoria* terem deixado de marcar as flutuações de aposentadorias concedidas no INSS e o fator estiver plenamente em vigor, é que será possível avaliar com clareza sua força enquanto instrumento de estímulo à postergação do momento de aposentadoria ou não. É interessante mencionar, ainda, que o Supremo Tribunal Federal deu parecer favorável ao fator previdenciário em 15/03/2000, negando ação contrária impetrada pelos partidos de oposição.

Se, por um lado, no desafio do controle fiscal do Regime Geral de Previdência Social há sinais positivos, por outro lado está dado, após as modificações legais dos anos 90, que o acesso ao regime previdenciário tornar-se-á crescentemente dependente do histórico contributivo. Para tal concorrem tanto o alongamento do período contributivo mínimo (carência) para acesso à aposentadoria por idade, previsto para chegar em 15 anos em 2011, quanto o fator previdenciário, utilizado no cálculo das aposentadorias por tempo de contribuição. Por isso, em paralelo à dimensão fiscal, no campo previdenciário surge um desafio social de longo prazo na expansão da cobertura e (re)incorporação de segmentos atualmente informais. Este será um desafio cujas proporções irão muito além dos limites da política previdenciária, exigindo a coordenação de diversas políticas sociais setoriais, políticas de mercado de trabalho, e que certamente também terá interfaces com o debate sobre reforma tributária.

No quadro legal, relativo à previdência social básica, houve dois eventos relevantes no ano de 2000. Um deles foi a aprovação e sanção da Lei de Responsabilidade Fiscal, que disciplinou a inserção orçamentária dos sistemas previdenciários, com a criação de fundo específico para o Regime Geral de Previdência Social (FRGPS) junto ao INSS e de contas específicas para movimentações dos regimes próprios do funcionalismo público, reforçando, também, os critérios de equilíbrio financeiro e atuarial já previstos em outros instrumentos legais. A outra novidade é a Lei de Crimes contra a Previdência, que endureceu penas para diversos delitos da área previdenciária, agora tipificados em específico no Código Penal.

No andamento da reforma da *previdência do funcionalismo público federal* houve certa paralisia ao longo de 2000 em função do impacto causado pela decisão do STF contra as alíquotas da Lei nº 9 783/99. A Lei citada previa a cobrança, junto aos servidores ativos, de alíquotas de contribuição suplementares aos 11% a partir de certas faixas de rendimento, bem como a introdução de uma alíquota de contribuição para os inativos e pensionistas. Dessa forma, nos dois caminhos lógicos para o saneamento do sistema – ajuste do plano de benefícios e/ou da alíquota de contribuição – houve reveses, ao menos parciais, no Parlamento ou no Judiciário, ao longo do processo de reforma previdenciária. Vale ressaltar, no entanto, que, na Emenda Constitucional nº 20/1998, houve a implementação de alguns limites ao plano de benefícios dos sistemas do funcionalismo, como a introdução da idade mínima de 60/55 anos para as aposentadorias por tempo de contribuição. Uma possibilidade de superar a barreira jurídica pode vir a ser o Projeto de Emenda Constitucional (PEC) nº 136, enviado ao Congresso ainda em fins de 1999, com o objetivo de permitir a instituição da contribuição de inativos.

Existem ainda duas outras abordagens para se procurar reduzir e, a longo prazo, o impacto fiscal do sistema previdenciário do funcionalismo público federal, ambas em vias de serem implementadas. Uma é introduzir um teto de benefícios na previdência do funcionalismo, reduzindo o espectro de renda dos funcionários sujeito ao atual modelo de financiamento, no qual o Estado contribui com mais de quatro quintos dos recursos necessários, e complementar o restante do benefício por meio de um fundo de pensão fechado, nos moldes das EFPP, no qual o empregador contribui na mesma proporção que o trabalhador. Esse caminho – a criação de um teto de benefícios equivalente ao teto do INSS – está sendo proposto pelo Projeto de Lei Complementar nº 9/99, atualmente em tramitação na Câmara dos Deputados. A outra opção é a redução da população coberta pelo sistema, o que já está em vias de ocorrer, uma vez que na Emenda Constitucional nº 19/1998, mais conhecida como *Reforma Administrativa,* e sua legislação subseqüente, limita-se o universo de servidores estatutários, regidos pelo Regime Jurídico Único e incluídos em regime previdenciário próprio, a algumas carreiras específicas, chamadas de *carreiras de Estado*. Todos os demais servidores passarão a ser contratados em regime de CLT e segurados obrigatórios do INSS; aqui o Estado precisa passar a pagar sua contribuição enquanto empregador sobre o total da remuneração do servidor. À medida que servidores estatutários passem a ser substituídos por outros, contratados em regime de CLT, diminuirá o universo futuro de beneficiários das regras diferenciadas e custosas, atualmente reservadas aos servidores públicos estatutários.

No campo da *previdência do funcionalismo estadual e municipal* houve alguns avanços pontuais ao longo do ano 2000, como, por exemplo, a reforma em Pernambuco, em janeiro de 2000. Por outro lado, os estados, que em sua maioria já cobravam contri-

buições dos seus aposentados e pensionistas, também acabaram sendo afetados pela decisão de 1999 (STF) contra a contribuição de inativos e precisam lidar com um desequilíbrio fiscal mais elevado. Após negociação com os municípios, foram também adiados e modificados alguns requisitos de funcionamento para os regimes próprios dos estados e de aproximadamente 3 mil municípios, previstos na Lei nº 9 717 e na Portaria nº 4 992. Deixou de ser necessário apresentar o número mínimo de 1 mil segurados para se poder instituir um regime municipal próprio, bastando a análise da viabilidade atuarial do regime. O critério de que a receita tributária própria do município seja superior à receita de transferência advinda do Fundo de Participação de Municípios somente passa a valer para os regimes criados a partir da Lei nº 9 717 (de 28/11/1998). Foram suspensas, até 31/12/2001, a obrigatoriedade de uma contribuição máxima do município de duas vezes o valor da contribuição do servidor segurado, bem como a de que o total de gastos com o regime seja de, no máximo, 12% da receita corrente líquida ampliada do município (prevista na Lei nº 9 717/98). A própria Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) adiou, para 2002, o prazo para estados e municípios ajustarem o seu gasto de pessoal (inclusive com inativos) ao limite de 60% da receita corrente líquida. Apesar desses adiamentos, também houve endurecimentos de regras pela vedação das regressivas *incorporações* de gratificações de cargos comissionados e outras no valor do benefício, mediante modificação da Lei nº 9 717. A LRF, além de reforçar a exigência de avaliação atuarial sistemática dos regimes próprios, exige a criação de uma conta separada do Tesouro estadual ou municipal para o regime próprio de previdência, na qual serão depositadas as disponibilidades de caixa do regime, as quais não podem ser emprestadas ou aplicadas em títulos do próprio ente federativo ou instituição por ele controlada.

Além dessas alterações no curso do programa de ajustamento dos regimes de previdência estaduais e municipais, houve, em 2000, a novidade do início de pagamentos da compensação financeira entre o INSS e os regimes de estados e municípios, criada pela Lei nº 9 796/99. O mecanismo tem por finalidade ressarcir estados e municípios pelas contribuições efetuadas por servidores aposentados e que, antes da Lei nº 8 112/90 (Lei do Regime Jurídico Único) contribuíam para o ex-INPS. O valor total repassado a quinze estados e 25 municípios entre janeiro/outubro de 2000 foi de aproximadamente R$ 7,0 milhões, o que ficou aquém do que inicialmente se esperava.

Na *previdência complementar*, o ano de 2000 registrou um crescimento do estoque dos ativos dos fundos de pensão fechados (EFPP), que chegaram a aproximadamente R$ 130 bilhões, ou seja, 13% do PIB. No entanto, a cobertura do sistema de EFPPs continua restrita a aproximadamente 6,5 milhões de pessoas, o que inclui os 2,2 milhões de segurados titulares (que estão entre os melhor situados no mercado de trabalho) e seus dependentes. A Secretaria de Previdência Complementar (SPC) do MPAS acredita, entretanto, que a cobertura do sistema deve aumentar a partir do momento em que os três Projetos de Lei Complementar (PLP nºs 63/99 e 1/00 atualmente no Senado, e 9/99 na Câmara de Deputados, em regime de urgência constitucional) encaminhados, em 1999, ao Congresso Nacional forem aprovados.

Cabe mencionar também a continuidade da execução do programa de modernização física da SPC, patrocinado pelo Banco Mundial por meio de um empréstimo de cerca de US$ 1 milhão, a fim de aparelhá-la para supervisionar com eficiência o mercado de EFPP. Paralelamente, há um programa de modernização da legislação do setor em andamento, que repercutiu na edição da Resolução nº 2 720 do CMN, em abril de 2000,

com a introdução do conceito de "gestão segmentada dos investimentos" e determinações quanto à realização periódica de auditorias na gestão de investimentos.

Entretanto, os últimos meses do ano de 2000 foram marcados por certa turbulência na área da previdência complementar fechada. Dois eventos contribuiram para esse cenário. Um deles foi a revogação da Resolução nº 2 720 e sua substituição, em 30/11/00, pela Resolução nº 2 791. Esta reedita grande parte das normas anteriores à Resolução nº 2 720, com alguns ajustes, substituindo o modelo bastante detalhado de limites à composição da carteira de investimentos por normas provisórias menos rígidas, enquanto são aguardados novos estudos pela SPC e pelo BC. A rigidez das novas normas e dificuldades de cumprimento dos limites prudenciais à composição da carteira de investimentos haviam sido os principais motivos de queixa por parte dos fundos de pensão em relação à Resolução nº 2 720. O outro evento foi a substituição do secretário de Previdência Complementar em fins de outubro, em meio ao debate sobre se as carteiras de investimento dos fundos de pensão fechados deveriam ser tributados para fins de financiamento de elevação do salário-mínimo a R$ 180,00 em 2001. Tratar-se-ia de uma alteração extremamente importante do modelo tributário na previdência complementar, área em que modificações devem ser efetuadas sempre com extrema cautela para evitar danos à credibilidade do sistema.

Por fim, cabe ainda destacar o expressivo crescimento da *previdência complementar aberta*, formada por fundos de pensão abertos e planos de seguradoras. No período 1995/99, conforme dados da Associação Nacional da Previdência Privada (ANAPP), o crescimento médio da carteira de investimentos acumulada foi de pouco mais que 33% ao ano, em um contexto de baixa inflação, alta taxa de juros e debate sobre a reforma da previdência social básica e do funcionalismo público. Mesmo assim, a dimensão da previdência aberta, com um estoque de ativos de R$ 14 bilhões em março de 2000, ainda continua sendo pouco mais que um décimo do estoque de capital aplicado pelos fundos de pensão fechados (EFPP). Para o ano de 2000, conforme a ANAPP, a expansão esperada era de cerca de 40%. Para essa evolução recente contribuiu também o lançamento de produtos financeiros mais sofisticados, como o Plano Gerador de Benefício Líquido (PGBL), que não apresenta algumas das fraquezas tributárias do FAPI, o qual não deslanchou até hoje enquanto instrumento de proteção adicional. É relevante mencionar que o órgão regulador da previdência aberta, a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), do Ministério da Fazenda, suspendeu, em abril de 2000, a abertura de novos *planos tradicionais*, que garantem o IGP-M e mais 6% de remuneração ao ano. Tais planos, que são pouco transparentes e têm altos custos de administração, devem vir a ser reformulados.

O ESTOQUE DE BENEFÍCIOS DO RGPS

As tabelas 6 a 8 apresentam informações referentes à evolução recente do estoque de benefícios da *previdência social básica* (RGPS), administrados pelo INSS, comparando dados sobre a concessão de novos benefícios e o estoque de benefícios emitidos em 2000, com períodos equivalentes dos anos anteriores. Essas três tabelas devem ser analisadas em conjunto com a tabela 3, que trata do valor dos benefícios emitidos. Cabe registrar, inicialmente, que o total de benefícios emitidos pela previdência social básica superou a marca dos 19 milhões de benefícios mensais no mês de abril de 2000, mas sua velocidade de crescimento desacelerou em relação a períodos anteriores.

É interessante salientar, nas tabelas 6 e 8, que o número de benefícios novos conce-

didos, bem como a taxa de crescimento do estoque de benefícios mantidos, se excetuada a evolução atípica do salário-maternidade, na verdade tem apresentado queda já desde 1998, com especial destaque para a queda na área de aposentadorias e, em especial, para o caso das aposentadorias por tempo de contribuição (ATC). A taxa de crescimento do estoque de ATC declinou de cerca de 1% ao mês ou mais, na média de 1995-97, para 0,15% mensais, em 2000. Não obstante, é importante verificar que o estoque de aposentadorias por tempo de serviço/contribuição cresceu, entre janeiro de 1995 e setembro de 2000, 60,4% (ver tabela 7). As ATC foram responsáveis por 38,2% do gasto com benefícios efetuado em 2000 (ver tabela 3).

Ainda entre os benefícios previdenciários, é curioso registrar que as aposentadorias por idade e por invalidez registraram leve pico em 1999, voltando a desacelerar suas taxas de crescimento do estoque em 2000. O caso do salário-maternidade, no qual houve alterações legais expandindo a cobertura, já foi mencionado, e sua trajetória é atípica em 2000. O valor dos benefícios de salário-maternidade emitidos (ver tabela 3) cresceu mais que proporcionalmente em relação ao número de benefícios, tendo em vista que, a partir de decisão judicial, o salário-maternidade passou a substituir integralmente o rendimento da segurada e o benefício não mais passa a estar sujeito ao teto de benefícios da Previdência Social. A trajetória também atípica, mas não explicada por modificações de legislação ou procedimentos de concessão, é a do auxílio-doença. A queda do total de benefícios acidentários concedidos (exceto o de aposentadorias) tem, ao menos parcialmente, a influência de uma decisão do INSS de verificar o estoque de auxílios e aposentar aqueles trabalhadores com baixas perspectivas de reabilitação profissional.

Por fim, no caso dos benefícios assistenciais, destaca-se também uma tendência inesperada de queda do número de novos benefícios concedidos. Isso não surpreenderia se fosse restrito ao caso das Rendas Mensais Vitalícias, das quais apenas pouquíssimos benefícios requeridos antes de 1996 e ainda não processados podem ser concedidos. No caso dos Benefícios de Prestação Continuada (BPC-LOAS), chamados de *Amparos Assistenciais* no INSS, a tendência de desaceleração é, porém, relevante, uma vez que esta poderia estar indicando o início de esgotamento do ciclo de expansão da cobertura desse benefício. Cabe lembrar que, ao contrário da RMV, o BPC incluiu idosos com idade a partir de 67 anos (na RMV, 70 anos) e pessoas portadoras de deficiência congênita (na RMV, somente invalidez para o trabalho), expandindo, assim, o grau de cobertura dos benefícios do grupo assistencial.

TABELA 6 QUANTIDADE DE BENEFÍCIOS CONCEDIDOS NO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (INSS), POR ESPÉCIE – 1998/2000

	1998	1999	ACUM. JAN./SET 1998	ACUM. JAN./SET 1999	ACUM. JAN./SET 2000	COMPOSIÇÃO 2000	% 2000/ 1999	% 2000/ 1998
	A	B	C	D	E	(EM %)	(E/D)	(E/C)
TOTAL	**2 346 817**	**2 250 730**	**1 777 195**	**1 773 326**	**2 161 526**	**100,0**	**21,9**	**21,6**
TOTAL SEM SALÁRIO-MAT.	2 201 429	2 051 528	1 670 586	1 625 700	1 576 995	-	-3,0	-5,6
PREVIDENCIÁRIOS	1 898 325	1 860 277	1 433 388	1 463 963	1 871 341	86,6	27,8	30,6
APOSENTADORIAS	834 270	725 719	631 610	578 027	501 263	23,2	-13,3	-20,6
* IDADE	391 636	399 324	290 026	313 056	304 971	14,1	-2,6	5,2
* INVALIDEZ	144 777	182 246	107 021	148 180	109 924	5,1	-25,8	2,7
* TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO	297 857	144 149	234 563	116 791	86 368	4,0	-26,0	-63,2
PENSÃO POR MORTE	283 290	277 917	217 450	221 076	220 613	10,2	-0,2	1,5
AUXÍLIO-DOENÇA	630 972	653 456	474 368	514 055	561 848	26,0	9,3	18,4
SALÁRIO-MATERNIDADE	145 388	199 202	106 609	147 626	584 531	27,0	296,0	448,3
OUTROS	4 405	3 983	3 351	3 179	3 086	0,1	-2,9	-7,9
ACIDENTÁRIOS	175 929	163 533	133 798	128 893	125 488	5,8	-2,6	-6,2
APOSENTADORIAS	6 737	7 801	5 173	6 129	6 372	0,3	4,0	23,2
PENSÃO POR MORTE	3 282	2 947	2 563	2 328	1 962	0,1	-15,7	-23,4
AUXÍLIO-DOENÇA	149 872	136 024	114 061	107 325	105 780	4,9	-1,4	-7,3
AUXÍLIO-ACIDENTE	14 780	14 890	11 042	11 672	10 090	0,5	-13,6	-8,6
AUXÍLIO-SUPLEMENTAR	1 258	1 871	959	1 439	1 284	0,1	-10,8	33,9
ASSISTENCIAIS	272 563	226 920	210 009	180 470	164 697	7,6	-8,7	-21,6
AMPAROS ASSIST. (LOAS)	268 160	224 778	206 337	178 626	163 752	7,6	-8,3	-20,6
* IDOSO	129 632	114 931	99 663	91 915	82 264	3,8	-10,5	-17,5
* PORT. DE DEFICIÊNCIA	138 528	109 847	106 674	86 711	81 488	3,8	-6,0	-23,6
PENSÕES MENS. VITALÍCIAS	1 676	845	1 506	718	499	0,0	-30,5	-66,9
RENDAS MENS. VITALÍCIAS	2 727	1 297	2 166	1 126	446	0,0	-60,4	-79,4
* IDADE	574	251	454	219	70	0,0	-68,0	-84,6
* INVALIDEZ	2 153	1 046	1 712	907	376	0,0	-58,5	-78,0

Fonte: MPAS/SPS.

TABELA 7 ESTOQUE DE BENEFÍCIOS EMITIDOS NO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (INSS) POR ESPÉCIE – 1995/2000

	JAN./95	DEZ./95	DEZ./96	DEZ./97	DEZ./98	DEZ./99	SET./00
TOTAL	**15 266 270**	**15 724 774**	**16 518 406**	**17 473 840**	**18 182 764**	**18 834 587**	**19 391 091**
TOTAL SEM SALÁRIO-MAT.	15 257 736	15 709 879	16 498 192	17 446 746	18 148 589	18 796 411	19 255 991
PREVIDENCIÁRIOS	13 447 846	13 934 776	14 437 968	15 143 502	15 714 300	16 244 486	16 712 336
APOSENTADORIAS	8 822 839	9 136 704	9 469 223	9 995 036	10 445 193	10 860 219	11 090 072
* IDADE	4 731 780	4 786 846	4 843 234	4 952 758	5 147 524	5 373 000	5 525 983
* INVALIDEZ	2 016 362	2 029 989	2 033 998	2 070 256	2 114 690	2 203 741	2 237 317
* TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO	2 074 697	2 319 869	2 591 991	2 972 022	3 182 979	3 283 478	3 326 772
PENSÃO POR MORTE	4 049 055	4 235 420	4 394 420	4 585 501	4 714 454	4 872 300	4 988 048
AUXÍLIO-DOENÇA	522 790	520 018	532 516	516 092	506 254	460 388	484 998
SALÁRIO-MATERNIDADE	8 534	14 895	20 214	27 094	34 175	38 176	135 100
OUTROS	44 628	27 739	21 595	19 779	14 224	13 403	14 118
ACIDENTÁRIOS	548 937	572 473	591 436	623 796	641 498	652 631	664 195
APOSENTADORIAS	82 185	85 168	88 748	94 415	98 789	104 432	108 948
PENSÃO POR MORTE	114 794	118 562	121 453	124 397	126 249	127 817	128 531
AUXÍLIO-DOENÇA	56 428	65 101	72 605	79 495	82 688	77 347	77 568
AUXÍLIO-ACIDENTE	188 478	197 503	210 110	225 489	235 570	244 974	251 096
AUXÍLIO-SUPLEMENTAR	107 052	106 139	98 520	100 000	98 202	98 061	98 052
ASSISTENCIAIS	1 269 487	1 217 525	1 489 002	1 706 542	1 826 966	1 937 470	2 014 560
AMPAROS ASSIST. (LOAS)	-	-	346 219	645 894	848 299	1 032 573	1 164 743
* IDOSO	-	-	41 992	88 806	207 031	312 299	380 436
* PORT. DE DEFICIÊNCIA	-	-	304 227	557 088	641 268	720 274	784 307
PENSÕES MENS. VITALÍCIAS	12 573	14 240	16 056	18 031	19 169	19 173	19 184
RENDAS MENS. VITALÍCIAS	1 256 914	1 203 285	1 126 727	1 042 617	959 498	885 724	830 633
* IDADE	532 300	501 944	459 446	416 120	374 301	338 031	311 658
* INVALIDEZ	724 614	701 341	667 281	626 497	585 197	547 693	518 975

Fonte: MPAS/SPS.

TABELA 8 TAXAS DE CRESCIMENTO MÉDIO MENSAIS DO ESTOQUE DE BENEFÍCIOS EMITIDOS NO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (INSS) POR ESPÉCIE, 1995/2000

	1995	1996	1997	1998	1999	2000*
TOTAL	**0,27**	**0,42**	**0,48**	**0,34**	**0,30**	**0,33**
TOTAL SEM SALÁRIO-MAT.	0,27	0,46	0,52	0,37	0,32	0,22
PREVIDENCIÁRIOS	0,33	0,30	0,41	0,31	0,28	0,32
APOSENTADORIAS	0,32	0,30	0,46	0,38	0,33	0,24
* IDADE	0,11	0,10	0,19	0,33	0,37	0,32
* INVALIDEZ	0,06	0,02	0,15	0,18	0,35	0,17
* TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO	1,07	0,98	1,22	0,59	0,26	0,15
PENSÃO POR MORTE	0,42	0,31	0,36	0,23	0,28	0,26
AUXÍLIO-DOENÇA	-0,05	0,20	-0,26	-0,16	-0,75	0,59
SALÁRIO-MATERNIDADE	6,78	2,98	2,84	2,18	0,98	28,21
OUTROS	-3,44	-1,85	-0,70	-2,34	-0,48	0,59
ACIDENTÁRIOS	0,39	0,28	0,46	0,24	0,14	0,20
APOSENTADORIAS	0,33	0,35	0,53	0,39	0,48	0,48
PENSÃO POR MORTE	0,30	0,20	0,20	0,12	0,10	0,06
AUXÍLIO-DOENÇA	1,40	0,96	0,79	0,33	-0,54	0,03
AUXÍLIO-ACIDENTE	0,44	0,53	0,61	0,37	0,33	0,28
AUXÍLIO-SUPLEMENTAR	-0,08	-0,60	0,13	-0,15	-0,01	0,00
ASSISTENCIAIS	-0,37	1,86	1,22	0,59	0,50	0,44
AMPAROS ASSIST. (LOAS)	-	-	7,21	2,61	1,81	1,42
* IDOSO	-	-	9,29	11,09	4,24	2,42
* PORT. DE DEFICIÊNCIA	-	-	6,93	1,26	1,03	0,99
PENSÕES MENS. VITALÍCIAS	1,21	1,06	1,03	0,53	0,00	0,01
RENDAS MENS. VITALÍCIAS	-0,39	-0,53	-0,62	-0,66	-0,64	-0,69
* IDADE	-0,52	-0,71	-0,79	-0,84	-0,81	-0,87
* INVALIDEZ	-0,29	-0,40	-0,51	-0,55	-0,53	-0,58

Fonte: Cálculos próprios, sobre base de dados MPAS/SPS.
* Acumulado até set. 2000.

ASSISTÊNCIA SOCIAL

Após a Constituição de 1988, a Assistência Social foi alçada à condição de política pública integrante da Seguridade Social e derivada da noção de cidadania. Em conseqüência, teria de abandonar o caráter clientelista e discricionário que apresentava até então. Deve ser organizada com base nas diretrizes de descentralização político-administrativa e participação da população por meio de organizações representativas. O seu objetivo passou a ser a proteção aos segmentos mais vulneráveis da população, independentemente de contribuição à Seguridade Social, além de sua promoção e integração ao mercado de trabalho. Os benefícios expressamente determinados foram o benefício de prestação continuada a idosos e deficientes sem meios de se manterem ou de serem mantidos pela família. Além desses benefícios, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), de dezembro de 1993, definiu como ações a serem empreendidas os serviços de ação continuada, os programas e os projetos de enfrentamento da pobreza.

A descentralização intensificou-se nos últimos anos a partir da maior participação da sociedade e do fortalecimento dos mecanismos de repasse de recursos, por meio do atendimento às exigências da Norma Operacional Básica (NOB), consubstanciados na instituição e funcionamento de conselhos e na formulação e aprovação dos planos de aplicação de recursos na área da assistência. Foram instituídos vários programas de execução intersetorial com vistas a dar atendimento à população para a superação das precárias condições em que esta se encontra, e não apenas atendê-la em sua sobrevivência, como antes se fazia. O agravamento das condições de exclusão, que se configuraram nesta década de 90, também exigiu a implementação de políticas de proteção e de promoção da juventude. Para isso foram criados programas com interfaces em várias áreas administrativas, além daquelas da alçada da assistência social, cujas ações são de responsabilidade de vários ministérios. Tais programas, consolidados no Plano Plurianual, colocam em colaboração os Ministérios da Previdência e Assistência Social, da Saúde, do Trabalho e Emprego, da Justiça e da Educação. Fazem parte desses programas as ações implementadas com base nos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social, no qual os benefícios de prestação continuada (BPC) representam dois terços do total.

A conjuntura específica do ano 2000, na área Assistência Social, foi marcada pela continuidade das ações da descentralização das políticas públicas e pelo esforço de melhorar a focalização dos programas e da distribuição de recursos. Nesse campo, houve um papel importante da chamada *Agenda Social*, iniciativa lançada em setembro de 1999 e que procurou consolidar, entre os diversos níveis de governo e atores sociais (conselhos, organizações da sociedade civil e empresariado), os programas e planos de assistência social nacionais e locais, segundo os princípios da pactuação. Outra iniciativa de coordenação de políticas é o Plano Plurianual (PPA) 2000/2003, do qual participam alguns programas da Assistência Social em um conceito mais abrangente, supra-ministerial, os quais serão analisados adiante neste texto.

Além disso, cabe citar o Projeto Alvorada e o Plano Nacional de Segurança. O Projeto Alvorada, com horizonte até 2002, visa combater a desigualdade social e melhorar as condições de vida dos excluídos, por meio da focalização das ações sociais nas microrregiões mais deprimidas dos estados identificados como prioritários: todo o Nordeste, além de Pará, Acre, Rondônia, Roraima e Tocantins. Nessas regiões, serão selecionadas as famílias mais carentes chefiadas por mulheres. O Projeto Alvorada engloba quinze programas do PPA 2000/2003, que incluem educação, saúde e renda, estando previstos recursos de R$

13 bilhões durante todo o projeto, parte dos quais oriundos do Fundo de Pobreza, a partir de 2001. Do total de recursos, R$ 1,4 bilhão devem ser aplicados ainda no ano 2000. Já o Plano Nacional de Segurança visa combater a violência nos bolsões de pobreza das áreas metropolitanas e tem sua gerência no âmbito do Ministério da Justiça, sendo suas ações complementares às da Assistência Social.

Finalmente, cabe ainda citar a discussão sobre a criação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza por meio de emenda constitucional. Esta está atualmente em discussão no Congresso Nacional, estimando-se que venha a dispor de recursos de R$ 4 bilhões/ano até 2010.

FINANCIAMENTO E GASTOS

A Constituição Federal e a LOAS definem que o financiamento da Assistência Social é responsabilidade dos três níveis de governo e da sociedade, utilizando-se recursos provenientes de contribuições sociais dos empregados, dos empregadores e da receita de concursos de prognósticos; de recursos fiscais, de recursos arrecadados pelos fundos de assistência social nas três esferas de governo e recursos oriundos de renúncia fiscal às entidades sem fins lucrativos e beneficentes da Assistência Social.

O repasse de recursos da União para estados, Distrito Federal e municípios considera a co-responsabilidade dos três níveis de governo com o financiamento setorial, explicitada por meio da alocação de recursos próprios nos Fundos de Assistência Social e a garantia de continuidade e regularidade no aporte de recursos financeiros para o setor. A transferência regular e automática de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social para os Fundos estaduais, do Distrito Federal e dos municípios independe de instrumentos conveniais (conforme estabelecido pela Lei nº 9 604/98); excepcionalmente, em caso de inadimplência de estados ou municípios com o Sistema da Seguridade Social, essa transferência poderá ser feita diretamente às entidades conveniadas (conforme a MP nº 2 060, de 26/9/2000).

A NOB preconiza, bem como a LOAS (artigo 18, inciso IX), a utilização de critérios que possibilitem a eqüidade no repasse de recursos da União para estados, Distrito Federal e municípios, a partir da consideração de indicadores como população, renda e mortalidade infantil, entre outros. Estudo realizado pelo IPEA, buscando dar prioridade ao atendimento nos serviços de ações continuadas (SAC) à população mais vulnerável, indicou nova partição de recursos entre as unidades da Federação, a qual muda substancialmente a partição anteriormente executada, baseada na manutenção dos repasses históricamente realizados. Apresentado em reunião ampliada do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), com participação de 1 100 representantes de conselhos de assistência e de segmentos da sociedade, os resultados desse estudo deixaram apreensivos os participantes, em virtude da possibilidade de diminuição de repasses a várias unidades federadas para prestação dos serviços, as quais se encontravam, em relação a outras unidades da Federação, em melhor situação socioeconômica e demográfica. Como meio de superar as dificuldades políticas e de manutenção dos serviços de prestação continuada, a Secretaria de Assistência Social (SEAS) decidiu manter a partição anterior para o teto de recursos praticados em 1999, e adotar a nova partição para os recursos excedentes em 2000. Esse novo critério considera como prioritárias as pessoas pertencentes a famílias que se encontram em estado de extrema vulnerabilidade pela pobreza ou por suas condições sociais e que residem, em grande parte, nas regiões economicamente mais frágeis.

Dada a insuficiência de recursos para fazer frente à manutenção dos repasses anteriormente praticados e à implementação da nova sistemática, grandes esforços foram

empregados para elevar a disponibilidade de recursos do fundo e, em especial, dos serviços de ação continuada. Conseguiu-se, assim, elevar a estimativa de alocação de recursos pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para R$ 2,598 bilhões no ano 2000; esta é 5% superior à execução de 1999, da ordem de R$ 2,087 bilhões. Desse total, até 2/10/2000 foram empenhados R$ 1,896 bilhão – valor 27% inferior ao previsto.

Do total de recursos do FNAS, 66,8% equivalem ao pagamento dos Benefícios de Prestação Continuada ao idoso e ao deficiente. Estes somam R$ 1,734 bilhão, dos quais mais de dois terços representam transferências a pessoas portadoras de deficiência. Os demais programas alcançaram execução de R$ 610,6 milhões, equivalendo ao empenho de 70,7% da dotação orçamentária inicial (lei + crédito) e ao pagamento de 62,8% dos recursos empenhados.

TABELA 9 FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – METAS FÍSICAS E ORÇAMENTO 2000

PRINCIPAIS PROGRAMAS	METAS FÍSICAS PREVISTAS (EM UNIDADES)	ORÇAMENTO 2000 AUTORIZADO (A) (A) R$ MILHÕES	EMPENHADO (B) (B) R$ MILHÕES	PAGO (B) (C) R$ MILHÕES	NÍVEL DE EXECUÇÃO (C)/(B)	(C)/(A)
BENEFÍCIOS DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC)	1 014 600	1 734 860 613	1 285 783 169	1 266 953 725	98,5	73,0
*BPC À PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA	739 900	1 265 135 773	884 450 118	870 724 296	98,4	68,8
*BPC À PESSOA IDOSA	274 700	469 724 840	401 333 051	396 229 429	98,7	84,4
SERVIÇOS ASSISTENCIAIS(1)	2 084 214	378 311 800	267 431 621	206 922 490	77,4	54,7
ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTO-JUVENIL(2)	1 192 138	190 539 200	131 541 130	84 143 208	64,0	44,2
PROGRAMA DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA	383 250	102 550 000	99 108 309	70 930 671	71,6	69,2
AÇÕES SOCIAIS COMUNITÁRIAS	-	68 453 222	44 938 442	5 815 579	12,9	8,5
GERAÇÃO DE RENDA	-	29 047 000	24 748 439	2 253 545	9,1	7,8
ASSISTÊNCIA À CRIANÇA E ADOLESC. (REDE ABRIGO)	20 167	18 103 800	13 565 836	5 382 511	39,7	29,7
ATENÇÃO AO JOVEM CARENTE DE 15 A 24 ANOS (C.JUVENTUDE)	150	10 210 000	6 959 405	1 786 305	25,7	17,5
OUTROS (3)	-	66 369 866	22 325 308	6 155 619	27,6	9,3
TOTAL	-	**2 598 445 501**	**1 896 401 659**	**1 650 343 653**	**87,0**	**63,5**

Fonte: FNAS/MPAS.
1. Serviços Assistenciais compreende: apoio à criança carente de 0 a 6 anos, apoio à pessoa idosa, apoio à pessoa portadora de deficiênca, e respectivas emendas.
2. Erradicação do Trabalho Infanto-Juvenil compreende: bolsa criança cidadã, plano de apoio aos estados de menor desenvolvimento (PADH), jornada ampliada, geração de ocupações produtivas para famílias atendidas pelo PETI e pelo PDH, e respectivas emendas.
3. Outros inclui programas de menor expressão (como: apoio à pessoa idosa do Abrigo C. Redentor, atendimento à criança e ao adolescente em jornada escolar ampliada no combate à prostituição infanto-juvenil) e programas não finalísticos (como: implantação do sistema de monitoramento e avaliação da assistência social, revisão e auditagem dos benefícios assistenciais, remuneração dos agentes pagadores dos BPC, serviços de processamento de dados dos BPC e serviços de concessão e cessação dos BPC).

Os Serviços Assistenciais de Ação Continuada à criança, ao idoso e ao deficiente, que absorvem 14,6% dos recursos do FNAS, foram orçados inicialmente em R$ 341,8 milhões e acrescidos, por emendas, em R$ 36,4 milhões. Foram empenhados 70,7% do total. Em relação ao ano anterior, os recursos tiveram crescimento de 20%, elevando-se do patamar de R$ 315,3 milhões para R$ 378,3 milhões. Em 2000, os recursos do SAC foram distribuidos segundo critérios que levaram em consideração a distribuição geográfica da população mais vulnerabilizada pela pobreza, preservando-se, contudo, a rede de atendimento já existente, por meio da manutenção dos patamares de recursos antes repassados às unidades da Federação. O excedente de recursos relativo

ao ano anterior, equivalente a R$ 63 milhões, beneficiou mais os estados do Nordeste, identificados como os que abrigam os maiores contingentes de população considerada vulnerável.

A Erradicação do Trabalho Infantil, terceira prioridade em termos de recursos alocados pelo FNAS, teve dotação inicial de R$ 190,5 milhões, dos quais foram empenhados R$ 131,5 milhões, ou o correspondente a 69%. Desses recursos, R$ 58,9 milhões correspondem à Bolsa Criança Cidadã, para o atendimento a 111 916 crianças, e R$ 67,6 milhões são relativos ao programa Jornada Ampliada, que visa atender a 356 900 crianças, além de R$13,5 milhões voltados à geração de ocupações produtivas para 162 mil famílias.

A Rede Abrigo, que visa prestar assistência integral a 20 167 crianças e adolescentes em situação de abandono, risco pessoal ou social, teve sua dotação aumentada em 56,4% em decorrência de emendas, e obteve o empenho de 74,9% dos recursos.

O Atendimento à Criança e ao Adolescente em Jornada Escolar Ampliada no Combate à Prostituição Infanto-Juvenil teve um empenho de quase a totalidade da dotação inicial e deverá alcançar a meta de atendimento de 29 467 crianças e adolescentes.

O Programa de Garantia de Renda Mínima, quarto em volume de recursos, empenhou 96,6% dos R$ 102,5 milhões orçados e deverá alcançar 383 250 pessoas.

O Programa de Atenção ao Jovem Carente de 15 a 24 Anos mais que triplicou sua dotação inicial, por meio de emendas, alcançando o valor de R$ 10,2 milhões, dos quais foram empenhados 68,2%. Esse programa busca a implantação de centros da juventude, locais onde os jovens terão acesso a informações dos serviços existentes na comunidade que lhes sirvam como meio de promoção social (com a realização de atividades culturais, artísticas, esportivas e de acesso à internet), e onde poderão receber treinamento para o trabalho. Foi prevista a implantação de 150 centros no ano 2000.

ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS

Os seis programas aqui selecionados, considerados de interesse da Assistência Social, compõem o elenco de programas constantes do PPA 2000/2003 e contêm ações desenvolvidas por vários ministérios, não se atendo à área de assistência. Somados, esses programas ultrapassam R$ 4 bilhões, dos quais mais da metade são voltados à Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência, e quase um quarto destinado ao Programa de Valorização e Saúde do Idoso. Apesar de animadores, os recursos alocados a esses dois programas refletem, em grande parte, o pagamento estabelecido na LOAS a esses dois segmentos sociais sob a forma de Rendas Mensais Vitalícias e Benefícios de Prestação Continuada. Restam, para o desenvolvimento das demais ações, R$ 111,838 milhões e R$ 117,496 milhões.

A Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência tem a participação do Ministério da Justiça, com recursos correspondentes a R$ 5 milhões para a eliminação de barreiras arquitetônicas, a implantação de conselhos de direitos e de instituições de apoio a portadores de deficiência, entre outras ações. O Ministério da Saúde tem seus recursos (no valor de R$ 4,4 milhões) destinados aos núcleos de reabilitação para portadores de deficiência, a estudos e pesquisas e à promoção de eventos técnicos sobre saúde do portador de deficiência. Os restantes R$ 2,263 milhões correspondem ao MPAS, que, além das ações de manutenção e revisão dos benefícios, executa ações de construção, ampliação e modernização de centros (R$ 1 672 mil) e de atendimento à pessoa portadora de deficiência (R$ 79 407).

TABELA 10 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DE PROGRAMAS DA ÁREA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – PPA 2000/2003

PROGRAMAS / AÇÕES	ORÇAMENTO 2000					NÍVEL DE EXECUÇÃO
	AUTORIZADO (A)		EMPENHADO	PAGO (B)		
	EM R$ MILHÕES	EM %	EM R$ MILHÕES	EM R$ MILHÕES	EM %	(B) / (A)
ATENÇÃO À PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA	2 272 898	54,9	1 520 141	1 520 141	56,1	66,9
*PAGAMENTO DE RENDA MENSAL VITALÍCIA POR INVALIDEZ	895 924	21,6	611 968	611 968	22,6	68,3
*PAGAMENTO DE BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA A PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA	1 265 136	30,5	870 724	870 724	32,1	68,8
*ATENDIMENTO À PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA	77 407	1,9	36 487	36 487	1,3	47,1
SAÚDE DO IDOSO	1 129 733	27,3	833 844	833 844	30,8	73,8
*PAGAMENTO DE RENDA MENSAL VITALÍCIA POR IDADE	542 512	13,1	372 651	372 651	13,7	68,7
*PAGAMENTO DE BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA À PESSOA IDOSA	469 725	11,3	396 229	396 229	14,6	84,4
ATENÇÃO À CRIANÇA	487 373	11,8	254 112	250 793	9,3	51,5
*CONSTRUÇÃO, AMPLIAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DE CRECHE	13 648	0,3	250	250	0,0	1,8
*ASSISTÊNCIA PRÉ-ESCOLAR AOS DEPENDENTES DOS SERVIDORES E EMPREGADOS	199 917	4,8	105 045	101 725	3,8	50,9
*ATENDIMENTO À CRIANÇA EM CRECHE	258 500	6,2	145 879	145 879	5,4	56,4
ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL	123 088	3,0	74 255	74 215	2,7	60,3
*ATENDIMENTO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE EM JORNADA ESCOLAR AMPLIADA	67 224	1,6	29 842	29 842	1,1	44,4
*CONCESSÃO DA BOLSA CRIANÇA CIDADÃ	54 015	1,3	43 030	43 030	1,6	79,7
CESTA DE ALIMENTOS	100 616	2,4	38 316	24 906	0,9	24,8
*AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS PARA DISTRIBUIÇÃO GRATUITA	95 231	2,3	33 193	20 094	0,7	21,1
CENTROS DA JUVENTUDE	28 314	0,7	6 682	6 682	0,2	23,6
*ATENDIMENTO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE	18 104	0,4	4 913	4 913	0,2	27,1
*IMPLANTAÇÃO DE CENTROS DA JUVENTUDE	10 210	0,2	1 769	1 769	0,1	17,3
TOTAL	**4 142 021**	**100,0**	**2 727 350**	**2 710 581**	**100,0**	**65,4**

Fonte: SIAFI/STN, elaboração DISOC/IPEA.
(A) Autorizado = Dotação Inicial (Lei após Vetos) + Créditos Adicionais e Remanejamentos.
(B) Valores Pagos corresponde ao executado acumulado até 15/09/2000. Valores em R$ mil correntes.
Nota: Estão explicitadas na tabela apenas as ações mais relevantes em termos de volume de recursos.

A Valorização e Saúde do Idoso conta com a participação do Ministério da Saúde (R$ 53,4 milhões), nas ações relativas a estudos e pesquisas e promoção de eventos técnicos sobre saúde e vacinação do idoso com mais de 60 anos.

Na Atenção à Criança de 0 a 6 Anos, destacam-se, em volume de recursos, o atendimento em creche relativo ao SAC mantido pelo FNAS, no valor de R$ 258,5 milhões, e a assistência pré-escolar aos dependentes de servidores públicos, correspondente a R$ 199,9 milhões. As demais ações, sob a égide do Ministério da Educação, somam R$ 15,3 milhões e referem-se a aquisição e distribuição de material didático, formação continuada de professores, implementação do referencial curricular nacional, funcionamento da educação infantil e assistência financeira para a melhoria da educação.

A Erradicação do Trabalho Infantil de Crianças e Adolescentes entre 7 e 14 Anos, com ações das áreas do trabalho e da assistência, tem na jornada escolar ampliada e na concessão da Bolsa Criança Cidadã, da alçada da assistência social, os maiores absorvedores de recursos. Conta com valores diferenciados para o atendimento nas áreas urbana e rural, sendo de R$ 40,00 o valor da bolsa para crianças ou adolescentes de áreas urbanas e de R$ 25,00 o valor destinado ao público de áreas rurais. A jornada ampliada remunera os municípios que atendem a crianças de áreas urbanas em R$ 10,00 'per capita' e de áreas rurais em R$ 20,00 'per capita'. As ações de fiscaliza-

ção e mapeamento dos focos de trabalho infantil, sob a responsabilidade do Ministério do Trabalho, apesar de pouco significativas em termos de recursos, são fundamentais no combate ao trabalho infantil, na conscientização das comunidades e na definição das áreas que exigem intervenção prioritária pela Assistência Social.

Os Centros da Juventude têm previsão de implantação em 4 anos e visam atender jovens com idades entre 15 e 24 anos. Para seu financiamento está previsto o repasse ao estado ou município de R$ 20 mil por centro em 2000 e valores decrescentes nos anos seguintes.

A Cesta de Alimentos tem suas duas ações – aquisição de alimentos e distribuição de cestas de alimentos a famílias carentes – sob responsabilidade do Ministério da Agricultura e do Abastecimento, mas integram o conjunto de programas considerados de interesse da Assistência Social.

SAÚDE

A promulgação da Emenda Constitucional nº 29, que vincula recursos para a área Saúde, foi um dos acontecimentos mais esperados na área do financiamento setorial. Diversas propostas de emenda constitucional com esse objetivo foram matérias de debates que se alongaram durante cerca de sete anos, período no qual foram sugeridas várias fórmulas de destinação de recursos ao sistema de saúde, tais como a vinculação dos recursos ao orçamento da Seguridade Social, às receitas de contribuições sociais e às receitas resultantes de impostos ou ao PIB.

Para entender melhor o conteúdo da emenda constitucional aprovada é preciso fazer uma pequena digressão sobre a estrutura da nossa Constituição: há uma parte dela cujos artigos são permanentes (até que uma nova emenda os altere) e uma outra parte – *Ato das Disposições Constitucionais Transitórias* – cujos artigos são perecíveis, ou porque estão condicionados às leis complementares ou porque têm data para deixar de existir. No caso da Emenda Constitucional nº 29, utilizaram-se esses dois expedientes. Em relação ao núcleo permanente da Constituição, o sentido geral da emenda foi de conceder à Saúde as mesmas prerrogativas de vinculação que a área Educação possui. Além disso, remete a uma lei complementar a definição dos percentuais a serem vinculados, os critérios de rateio entre as instâncias federativas, as normas de fiscalização, avaliação e controle do gasto e o cálculo do montante a ser aplicado pela União.

Na falta dessa lei complementar, então, foi inserido o artigo 77 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que efetivamente define as regras que valerão doravante, até que a lei complementar venha à luz. No caso da União, para o ano 2000 será aplicado o mesmo montante empenhado em ações e serviços públicos de saúde em 1999, acrescido de 5% no mínimo; para os anos de 2001 a 2004, se aplicará o valor apurado no ano anterior, corrigido pela variação nominal do PIB. Aqui vale chamar atenção para um aspecto muito importante, a forma de indexação do patamar inicial – a variação nominal do PIB. Essa forma tem duas importantes implicações: por um lado, protege os gastos do setor contra a inflação (se, por exemplo, a produção da economia permanecer constante, então a variação nominal do PIB será fruto exclusivamente da variação dos preços da economia); e, por outro lado, atrela os gastos do setor à produção da economia (se os preços da economia não variarem, a variação nominal do PIB é correspondente à variação na produção da economia), o que em um contexto de crescimento pode ser muito salutar, mas, em um contexto de recessão, deve gerar perdas.

A regra para os estados e o Distrito Federal é a vinculação direta de 12% da arrecadação dos impostos de transmissão e doação: o ICMS e o IPVA, mais os impostos arrecadados pela União pertencentes aos estados, menos as parcelas transferidas aos respectivos municípios. Para os municípios vale a

mesma regra dos estados, mas o percentual sobre a arrecadação de seus impostos é de 15%. Há também uma regra de transição para as unidades federadas que ainda não estejam aplicando esses percentuais em 2000: *i)* no ano 2000, as aplicações de estados, Distrito Federal e municípios não devem ser inferiores a 7% de suas receitas de impostos; e *ii)* a diferença até os patamares previstos deve ser eliminada até 2004, à razão de pelo menos um quinto ao ano.

Um dos problemas iniciais da Emenda Constitucional nº 29 é que não define – o que necessariamente deve ser feito na lei complementar – o que se entende por ações e serviços públicos de saúde. A questão parece ser trivial, mas não é. Por exemplo, no caso da União, qual o critério para se estabelecer o montante de recursos empenhados em 1999, que servirá de base para o cálculo do valor para os anos seguintes? O valor das despesas federais com saúde, aí incluindo-se, por exemplo, gastos como os do Ministério da Educação com os hospitais universitários e de ensino e as despesas da União no custeio dos serviços de saúde do Distrito Federal ou o valor do empenho liquidado do Ministério da Saúde?

O mesmo problema se apresenta para a definição e o acompanhamento das despesas que devem ser feitas pelos estados, Distrito Federal e municípios. Serão consideradas as despesas feitas na manutenção dos serviços de saúde das previdências estaduais e municipais, com serviços de saúde das Polícias Militares ou somente com serviços de clientela universalizada? Essas definições são importantes, pois, no caso de alguns estados, esses gastos são bastante significativos. Ademais, serão computados os gastos com inativos e pensionistas da área da saúde? Que tipo de despesas com saneamento básico serão consideradas? Poder-se-ia evitar pelo menos em parte essa polêmica se a emenda tivesse definido que a vinculação seria para o custeio dos serviços do Sistema Único de Saúde (SUS), o que excluiria as despesas de saúde para clientelas *fechadas*.

Todas essas indagações ressaltam a necessidade de uma definição do que se entende por ações e serviços públicos de saúde e levam à criação de um sistema mais adequado de levantamento das despesas setoriais. Como se sabe, apenas as despesas realizadas com recursos do governo federal recebem acompanhamento mais sistemático. A mais recente consolidação do gasto público total em saúde refere-se ao ano de 1996, e foi elaborada pelo IPEA em 1999. Nesse estudo, o gasto público total em saúde foi estimado em R$ 24,7 bilhões, sendo que 54% dos recursos são originários de fontes administradas pelo governo federal. Só mais recentemente foi criado o Sistema Integrado do Orçamento Público com Saúde (SIOPS), coordenado pelo Ministério da Saúde, que poderá fornecer informações mais confiáveis sobre os gastos com saúde dos estados e municípios.

A Emenda nº 29 ainda tem outros pontos obscuros. Determina (art. 198, § 3º, II) que a alocação dos recursos da União para estados, Distrito Federal e municípios, e dos estados destinados aos municípios, obedecerá a critérios de rateio que objetivem a progressiva redução das disparidades regionais. Mas que tipo de disparidade se quer corrigir? Na distribuição dos recursos públicos? Na utilização de serviços? Nas condições de saúde? Logicamente, a depender do que se queira corrigir, os parâmetros a serem utilizados serão diferentes.

Por último, há a questão da vigência da lei. Da forma em que foi promulgada, já no ano 2000 estados, Distrito Federal e municípios deveriam atender ao patamar mínimo de 7% de suas receitas de impostos. Mas como exigir isso já no último quadrimestre do exercício? Diante desse impasse, um enten-

dimento que vem sendo construído é que, em 2001, os estados, o Distrito Federal e os municípios deveriam aplicar em saúde, no mínimo, 7% de suas receitas de impostos, acrescido de um quinto correspondente à diferença para se alcançar o patamar de 12% da receita de impostos, no caso dos estados, e de 15% da receita de impostos, no caso dos municípios.

Quanto ao governo federal, a proposta orçamentária para 2001 já deve contemplar os parâmetros definidos pela Emenda Constitucional nº 29. Para tanto, a base será a despesa empenhada do Ministério da Saúde em 1999, excluídas as despesas com inativos e a amortização da dívida, acrescida de 5% mais a variação nominal do PIB. A aplicação desses critérios significa um aumento de R$ 4,5 bilhões em relação ao despendido em 1999, ou de R$ 4,4 bilhões sobre o valor inicial do orçamento aprovado para 2000.

É difícil prever, com precisão, o volume de recursos adicionais originários de estados e municípios que será proporcionado pela Emenda Constitucional nº 29. Em primeiro lugar, porque, para os estados e municípios, os dados sobre os gastos efetivamente realizados não são inteiramente confiáveis; em segundo lugar, porque ainda não estão bem definidos os critérios sobre o que deve ser entendido por serviços públicos de saúde; por fim, porque tanto os aportes federais quanto os estaduais e municipais estão vinculados ao comportamento da economia (no caso da União), e das receitas de impostos (estados, Distrito Federal e municípios). Contudo, mesmo que a emenda não represente um adicional muito grande para o setor, representa um fator capaz de conferir maior estabilidade para o financiamento setorial.

Nas políticas públicas de saúde duas outras questões despontaram com especial ênfase em período mais recente. As questões dos medicamentos e dos planos de saúde foram temas importantes, em função das dificuldades do Estado nas ações de regulação e devido os impactos e à importância do funcionamento desses setores sobre o Sistema Único de Saúde.

No primeiro caso – os medicamentos –, o problema refere-se à formação e ao controle de preços. As empresas do setor têm grande poder na fixação de preços, exigindo que a atuação das políticas públicas setoriais sirva de contrapeso a estes, de modo que se incentive a produção de medicamentos com baixo custo final e, mais importante, com qualidade.

A discussão a respeito da atuação do setor público na política de medicamentos teve como tema quase dominante a Lei dos Genéricos (Lei nº 9 787) e a sua potencial influência sobre o mercado de medicamentos. A primeira mudança ocasionada pela lei é que proporcionou ao mercado de medicamentos maior transparência. Por meio do destaque do *princípio ativo*, os médicos, farmacêuticos e consumidores têm a identificação dos remédios facilitada, proporcionando aos médicos maiores opções de prescrição, e, aos usuários, maior poder de escolha e comparação de preços. Para a indústria, por outro lado, abrem-se espaços de mercado em que os produtos podem ser desonerados dos custos com pesquisa, desenvolvimento e 'marketing'. Portanto, a Lei dos Genéricos atua na redução dos custos de fabricação, no aumento da concorrência regulada pela ação pública e no fornecimento de maiores informações aos médicos, farmacêuticos e usuários.

A Lei dos Genéricos, com seus previsíveis impactos sobre os preços de medicamentos, deverá beneficiar o sistema público de saúde. O SUS movimenta cerca de 10% do mercado de remédios apenas em um dos seus programas – o tratamento de AIDS – e desenvolve outros programas de grande impor-

tância, como o Farmácia Básica, que é uma rede de distribuição gratuita de medicamentos básicos, que atende a cerca de 35 milhões de pessoas. Como se pode inferir, não serão desprezíveis, para o SUS, os impactos financeiros proporcionados pela redução dos custos na compra de medicamentos.

A qualidade dos medicamentos, por sua vez, ganhou maior força com a criação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVS) e com as normas para registro de medicamentos genéricos. A qualidade desses medicamentos é assegurada por meio de estudos de equivalência farmacêutica e de bioequivalência, exigências já introduzidas e normatizadas pela ANVS.

Nesse quadro, as questões da qualidade e do preço justo passaram a ganhar relevância, na perspectiva de regulamentação setorial. A Lei dos Genéricos permite que se contorne uma das principais características do mercado de medicamentos: a posse de patentes e as dificuldades do médico e do consumidor em substituir um produto por outro.

Alguns mecanismos, entretanto, limitaram o alcance da Lei dos Genéricos. A Resolução nº 391/99, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, por exemplo, limitou a obrigatoriedade de prescrição de receita pelo nome genérico apenas aos medicamentos de referência indicados pela ANVS. Outro exemplo é o da determinação de que produtos com nome genérico passassem a ser vendidos em associação com o nome de fantasia. Finalmente, os testes de bioequivalência somente serão obrigatórios para os genéricos, sendo dispensados aos produtos comercializados com o nome de marca. Esses mecanismos limitam os efeitos da lei ao retirarem do seu escopo de aplicação diversos medicamentos e ao reintroduzirem o estímulo do uso de marcas e gastos com propaganda.

No segundo caso – regulação dos planos de saúde – a questão central do ano foi a prestação de cobertura assistencial básica aos consumidores de planos de saúde. O maior problema foi o descumprimento da lei pelas empresas que rejeitassem doentes com enfermidades preexistentes. Outros problemas associados foram enfrentados no período, como, por exemplo, as coberturas parciais e temporárias.

Nessa relação entre o setor público de saúde e o setor privado, dois aspectos começaram a ser substantivamente enfrentados: *i)* a regulação da assistência prestada pelos planos e seguros de saúde em que ocorreram diversos problemas relacionados às coberturas mínimas e preços, bem como transgressões e dificuldades na aplicação da lei; e *ii)* o ressarcimento do SUS pelo atendimento prestado por hospitais públicos a clientes de planos e seguros de saúde. Segundo estimativas da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), esses recursos representam 3,5% dos recursos orçamentários previstos para o SUS; daí a importância do estabelecimento de regras claras no relacionamento entre os planos e seguros de saúde com o Sistema Único de Saúde.

As dificuldades de se traçarem linhas nítidas entre a lógica do lucro, a prestação de serviços de saúde e direitos do consumidor e do cidadão ainda mantêm-se em relação aos planos de saúde. A Legislação que dispõe sobre planos e seguros de saúde é de 1998 (Lei nº 9 656, de 3 de junho), e veda a exclusão de cobertura de doenças preexistentes. Mesmo com a possibilidade de aumentar-se o valor do prêmio no caso de doença preexistente, em muitos casos as empresas não vem proporcionando esse tipo de cobertura. A alegação por parte dessas empresas é de que não poderiam oferecer planos com *agravo*, por não disporem de recursos técnicos para o cálculo de custos para coberturas diferenciadas ou que, para a execução de tais cálculos, deveri-

am dispor de tempo para perícias e levantamento de dados.

No *agravo de contrato* a empresa calcula o impacto da doença preexistente nos custos e estabelece uma mensalidade diferenciada. O cliente, ao pagar esse agravo, passa a ter direitos iguais a outro associado, considerando-se as carências previstas em lei.

Embora as limitações de atendimento às doenças preexistentes atinjam sobretudo os planos individuais (os planos coletivos geralmente não fazem esse tipo de restrição), as empresas deixam de atender a milhares de cidadãos, como os pacientes com AIDS, diabetes, doenças renais crônicas e câncer, sob alegações de ordem técnica e financeira.

Em novembro de 1998, por intermédio de uma resolução do Conselho de Saúde Suplementar, estabeleceu-se a obrigatoriedade da oferta de planos com agravo e, mesmo que sua aplicação tenha sido adiada para dezembro de 1999, ainda assim poucas operadoras estavam atendendo à resolução. A Agência Nacional de Saúde (ANS) passou, então, a estabelecer multas pelo não-cumprimento da legislação, por julgar que as empresas já tinham tido tempo suficiente para se adequarem à lei. Nessa época, a opção era a Cobertura Parcial Temporária, uma espécie de regra de transição, que admitia um prazo de carência de 24 meses, após os quais a empresa ficava obrigada a oferecer cobertura integral. A partir de dezembro de 1999, o prazo de carência foi suprimido e foram introduzidos os planos com agravo. Permanecem, entretanto, preocupações com o cumprimento da lei e com a seleção econômica, isto é, o estabelecimento de preços tão altos por parte da empresas que nenhum paciente com doença preexistente poderia se valer dos seus planos. Para a proteção dos cidadãos, o Conselho de Saúde Suplementar do Ministério da Saúde defende que o próprio ministério defina valores compatíveis com as necessidades e a capacidade de pagamento dos segurados, mas que também sejam asseguradas formas de controle contra empresas que cobram preços abusivos.

Portanto, pode-se afirmar que a atuação do setor público é indispensável para fazer valer o direito à saúde dos cidadãos, tais como cobertura integral, não-restrição de exames e tratamentos ou exclusão de pacientes com doenças preexistentes. Nessa queda de braços entre direitos à saúde e lucros, muito ainda deve ser realizado, sobretudo no plano de fiscalização e controle institucional e social sobre as ações das empresas.

FINANCIAMENTO E GASTOS

Para o ano 2000, o teto orçamentário do Ministério da Saúde (posição de setembro) é de R$ 20 572,3 milhões, valor levemente superior ao executado em 1999, que atingiu o montante de R$ 20 334,2 milhões.

Do total aprovado, R$ 4 660,1 milhões (22,5%) destinam-se a itens globais, sendo R$ 4 400,7 milhões para Pessoal Ativo e Inativo, e R$ 259,4 milhões para Amortização da Dívida. A rubrica Outros Custeios e Capital soma R$ 15 912,2 milhões (77,5% do total). A maior parte dessas despesas concentra-se em alguns programas/atividades, entre os quais se destacam: *i)* pagamento do Atendimento Ambulatorial e Hospitalar (R$ 7 934,6 milhões), sendo que desses recursos R$ 4 331,4 milhões (54,6%) são transferidos para serviços sob gestão plena de estados e municípios; *ii)* repasses correspondentes à parte fixa do Piso Assistencial Básico (PAB), que são transferidos automaticamente e segundo critério 'per capita' aos municípios habilitados à Gestão Plena da Assistência Básica, no montante de R$ 1 780 milhões; *iii)* repasses destinados ao custeio do Programa de Saúde da Família (PSF) e de Agentes Comunitários de Saúde (PACS), no valor de R$ 680 milhões; *iv)* a ações de Controle de Endemias, R$ 660 milhões; e *v)* repasses para Aquisição e Distribuição de Medica-

mentos, no valor de R$ 845,2 milhões, sendo que quase 50% desses recursos destinam-se ao tratamento de AIDS.

Em comparação ao valor executado em 1999, dois desses programas/atividades apresentam incremento de recursos: PSF/PACS (109,8%) e Controle de Endemias (55%). Por outro lado, para o Piso de Atenção Básica (parte fixa) foi alocado praticamente o mesmo valor do ano anterior, enquanto os valores orçamentários para o Atendimento Ambulatorial e Hospitalar e para Medicamentos são 12% inferiores aos valores executados em 1999. Sabendo-se que as despesas dessas duas últimas atividades são de difícil redução, pode-se prever que dificilmente o Ministério da Saúde fechará o ano 2000 sem ter a necessidade de recorrer a aportes orçamentários e financeiros adicionais do Tesouro Nacional.

Como vem sendo feita a execução orçamentária do Ministério da Saúde no ano 2000? Em termos globais, e considerando-se um desembolso regular, o que necessariamente não é aplicável a todos os programas/projetos e atividades, até meados de setembro de 2000, o valor desembolsado foi superior a 70% do valor inicialmente aprovado: o desembolso foi de 73,2% para os itens globais (Pessoal e Dívida) e de 71,5% para Outros Custeios e Capital. Ou seja, houve um desempenho orçamentário/financeiro que pode ser considerado adequado.

Naturalmente, por motivos diversos, nem todos os programas/projetos e atividades apresentam o mesmo desempenho. Veja-se, por exemplo, a situação dos antes destacados: o previsto para o custeio do Atendimento Ambulatorial e Hospitalar já foi totalmente empenhado e o valor desembolsado corresponde a 94,3% do orçamento inicial; do valor previsto para a compra de medicamentos antiretrovirais (AIDS), 77% foram desembolsados; no caso do PAB e do Controle de Endemias, os percentuais de desembolso correspondem, até meados de setembro, a 71,6% e 28% do orçamento, respectivamente.

Em contraste, baixo é o desempenho em atividades como Saúde Mental, Prevenção da Tuberculose e Outras Pneumopatias, Controle da Hanseníase e de Outras Dermatoses, e Saúde do Trabalhador, que, a despeito dos pequenos valores orçados, permaneceram, em alguns casos, intocados. O que se observa, de forma geral, é o melhor desempenho nos itens orçamentários que podem ser considerados como incomprimíveis (pagamento do Atendimento Ambulatorial e Hospitalar e Aquisição e Distribuição de Medicamentos para o Tratamento de AIDS) e aqueles que têm critérios definidos de rateio entre as unidades federadas (Saúde da Família, Assistência Farmacêutica Básica, Alimentação Saudável, etc.), e um desempenho bem menos satisfatório para os itens cuja utilização depende do estabelecimento de convênios.

Em relação às fontes de financiamento, no orçamento de 2000 observa-se uma grande diminuição na participação relativa das fontes Recursos Ordinários do Tesouro e do Fundo de Estabilização Fiscal, redução que foi compensada com recursos da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), conforme mostra a tabela 11.

A proposta orçamentária para 2001 parece ter antevisto a aprovação da proposta de estabelecimento de patamares mínimos de recursos para a saúde, o que acabou se concretizando na Emenda Constitucional nº 29, de setembro de 2000. A proposta orçamentária do Ministério da Saúde para 2001 foi elaborada pelo governo conforme os parâmetros previstos pelo ainda então projeto de emenda constitucional. Como resultado, foi previsto para a pasta da Saúde um orçamento de R$ 24 862,6 milhões, ou seja,

um incremento nominal de R$ 4 528,3 milhões sobre o executado em 1999, ou um aumento percentual nominal de quase 22,3% sobre o mesmo valor.

O que mais importa, para fins analíticos, é verificar qual é, na proposta orçamentária, a destinação dada a esses recursos adicionais. O item de despesa ao qual se destina a parcela maior do adicional é o Atendimento Ambulatorial e Hospitalar: R$ 2 040 milhões a mais do que o valor executado em 1999, o que significa um aumento de 22,7%. Incremento bem mais pronunciado deverão ter as ações de Saneamento Básico. Estão alocados R$ 1 047 milhão a mais do que o previsto para 2000, o que representa um aumento de 389,1%. O PSF e o PACS receberão um incremento de R$ 290 milhões, 42,6% a mais do que o previsto para 2000. Controle de Endemias receberá um incremento de R$ 96,8 milhões, 16,4% a mais do que o alocado em 2000. Resumindo, esses quatro programas/atividades, mais Aquisição e Distribuição de Medicamentos, receberão quase 80% do total de recursos adicionais decorrentes da aplicação da Emenda Constitucional nº 29 ao orçamento do Ministério da Saúde.

TABELA 11 PRINCIPAIS FONTES DE FINANCIAMENTO DO MINISTÉRIO DA SAÚDE, 1995/2000

(em porcentagem)

FONTES	1995	1996	1997	1998	1999	2000
REC. ORDINÁRIO DO TESOURO	3,1	2,0	1,0	10,8	14,7	2,3
CONTR. SOCIAL LUCRO P. J.	20,2	20,8	19,3	8,0	13,3	11,5
CONTR. SOCIAL FINAN. SEG. SOCIAL	49,1	42,5	25,9	26,0	26,6	39.3
CONTR. PROV. MOV. FINANCEIRA	0,0	0,0	27,8	37,0	22,6	38,8
FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO FISCAL	11,9	17,7	19,5	13,3	14,2	1,0
TIT.RESP.DO TESOURO NACIONAL	2,6	3,3	2,8	0,5	0,8	1,3
OPERAÇÕES DE CRÉDITO	8,7	9,1	0,5	1,1	1,4	1,1
REC. DIRETAMENTE ARRECADADOS	2,4	2,5	2,4	2,6	3,5	3,4
DEMAIS	2,0	2,1	0,8	0,7	3,0	1,3
TOTAL	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: SIAFI/SIDOR.

ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS

Cartão SUS

O Cartão Nacional de Saúde não constitui propriamente um programa, mas é um importante instrumento de gestão do sistema de saúde no processo de consolidação do SUS, particularmente no contexto de planejamento dos sistemas municipais e estaduais de saúde. O cartão pode ser entendido como um instrumento para a organização de um sistema de respostas sociais aos problemas de saúde em determinado território.

Esse instrumento foi enunciado pela Norma Operacional Básica (NOB) de 1996, como forma de identificação da clientela do SUS, explicitando sua vinculação a um gestor e a um conjunto de serviços bem definido. O Cartão Nacional de Saúde é o centro de um sistema de informações capaz de subsidiar o processo decisório, por meio de informações que identificam individualmente os usuários, inclusive com seu histórico de saúde, facilitando o encaminhamento (referência) a serviços mais especializados e garantindo o atendimento em todo o território nacional. Associadas a essa função sobrevêm outras, sobretudo as relacionadas à reorganização dos sistemas de referência e contra-referências intermunicipais e interestaduais. Nesse sentido, o cartão permitirá a redefinição de espa-

ços de ação por intermédio de critérios epidemiológicos, que não coincidem necessariamente com as delimitações territoriais legais. O cartão fornecerá subsídios para a reorganização de um sistema integrado de informações, facilitando procedimentos de compensação financeira entre instâncias de governo, quando do atendimento de pacientes externos à sua base de referenciamento, bem como o ressarcimento de valores ao SUS por procedimentos realizados a pacientes associados a empresas do setor de saúde supletiva.

Outro aspecto importante do Cartão Nacional de Saúde é que, ao oferecer dados sobre demanda e oferta de serviços, pode ajudar no funcionamento, na concepção e na implementação de consórcios municipais de saúde e na ação das equipes de saúde da família, subsidiando o planejamento e a redefinição de prioridades nas ações de saúde e no acompanhamento das políticas realizadas.

Enfim, o cartão pode subsidiar os processos de regulamentação e racionalização no uso de recursos humanos, físicos e financeiros, apoiando o desenvolvimento de sistemas de auditoria, controle de faturamento e crítica das informações dos prestadores de serviços contra o SUS.

Prevenção, Controle e Assistência aos Portadores de Doenças Sexualmente Transmissíveis e da AIDS

Para controle da AIDS, bem como de uma série de doenças de transmissão sexual, o Ministério da Saúde vem desenvolvendo, desde o início da década de 80, o Programa Nacional de Doenças Sexualmente Transmissíveis e da AIDS (PN/DST/AIDS). A partir de 1994, com o aumento da incidência de casos de AIDS, as ações desse programa foram reforçadas com a implementação do primeiro Projeto de Controle das DST/AIDS, resultante de empréstimo junto ao Banco Mundial, no valor de US$ 250 milhões, que foram integralmente aplicados até 1998. Em novembro de 1998, foi aprovado novo acordo de empréstimo com o Banco Mundial, no valor de US$ 165 milhões, para um período de quatro anos, durante os quais deverão ser mobilizados mais US$ 135 milhões como contrapartida do Tesouro Nacional, de estados e de municípios. O programa desenvolve uma série de atividades como campanhas educativas, implantação de serviços assistenciais alternativos (hospital-dia, etc.), promoção de práticas seguras, aquisição e distribuição de preservativos e testes laboratoriais, desenvolvimento de estudos e capacitação de recursos humanos para prevenção e controle da doença e para a asssistência aos portadores de DST/AIDS. Além dessas atividades, o PN/DST/AIDS, que disponibiliza medicamentos antiretrovirais desde 1991 (AZT cápsulas), a partir de 13 de novembro de 1996, de acordo com a Lei nº 9 313, passou a distribuir todo o tratamento integral necessário com drogas antiretrovirais, inclusive inibidores da protease e terapia tripla. Atualmente, mais de 80 mil pessoas estão recebendo tratamento em todo o território nacional.

A epidemia de AIDS teve início no início dos anos 80 na região Sudeste, de onde se disseminou para as demais regiões do país. Atualmente, 59% dos 5 507 municípios brasileiros já registraram pelo menos um caso de AIDS.

Desde o início da epidemia, até junho de 2000, foram registrados 190 949 casos, sendo 139 502 homens, 44 697 mulheres e 6 750 crianças. A estimativa de infectados, portadores do vírus, é superior a 500 mil pessoas na faixa etária de 15 a 49 anos de idade.

A epidemia demonstra nos últimos anos tendência à estabilização em algumas regiões do país, ao lado de características mais recentes como a feminização (a razão homem/mulher passou de 24/1, em 1985, para 2/1, em 1999), disseminação para municípios com menos de 50 mil habitantes, aumento da transmissão entre heterossexuais e entre pessoas de menor escolaridade.

ReforSUS

O ReforSUS (Reforço à Reorganização do Sistema Único de Saúde) é o maior projeto de investimento do Ministério da Saúde e integra o Plano de Metas do próprio ministério e o PPA 2000/2003 do governo federal.

Instituído no final de 1996, por meio de um acordo de empréstimo celebrado entre o governo brasileiro, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial (BIRD), no valor de US$ 650 milhões, investe na recuperação da rede física de saúde do país, que presta serviços ao SUS, mediante a compra de equipamentos médico-hospitalares e unidades móveis, execução de obras de reforma, ampliação e conclusão de estabelecimentos de saúde (Componente I) e, também, em projetos para a melhoria da gestão do sistema de saúde nacional (Componente II).

No Componente I, que é dividido em quatro áreas programáticas, já foram aprovados 1 175 projetos, resultando em um investimento de R$ 720,4 milhões. Se considerada a contrapartida dos beneficiários, esse número atinge a casa dos R$ 876,0 milhões. A tabela 12 demonstra a quantidade e o valor dos projetos, por área programática.

TABELA 12 DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS POR ÁREA PROGRAMÁTICA (em R$ milhões)

ÁREA PROGRAMÁTICA	QUANTIDADE DE PROJETOS	VALOR DO INVESTIMENTO
AP I – REDE HOSPITALAR E AMBULATORIAL	989	581,9
AP II – PROGRAMA SAÚDE DA FAMÍLIA	59	29,1
AP III – HEMORREDE (1)	100	67,8
AP IV – LACENS (2)	27	41,6
TOTAL	**1 175**	**720,4**

Fonte: Ministério da Saúde.
Notas: 1 Rede de Sangue e Hemoderivados.
2 Laboratórios Centrais de Saúde Pública.

Os recursos da Área Programática I beneficiam hospitais públicos e filantrópicos e os investimentos estão concentrados, basicamente, nas áreas de urgência e emergência e assistência ao parto, puerpério e período perinatal, nas quais há os maiores índices de mortes evitáveis. A escolha dos estabelecimentos que seriam objeto do investimento foi realizada pelas Comissões Intergestores Bipartites estaduais.

A distribuição dos recursos buscou maior eqüidade entre os estados: 70% foram distribuídos proporcionalmente ao número de habitantes, de acordo com os dados do IBGE em 1995, e os 30% restantes, inversamente proporcionais ao gasto 'per capita' de custeio do Ministério da Saúde (AIH e SAI) no mesmo período.

Assim, embora os estados mais populosos, e eventualmente mais ricos, tenham recebido maiores recursos em termos nominais, os mais pobres receberam um investimento maior por habitante.

Na Área Programática II, os recursos foram destinados à formação dos Pólos Estaduais de Capacitação de Recursos Humanos para o Programa de Saúde da Família e à aquisição de equipamentos para melhorar a resolutividade das unidades básicas de saúde que abrigam as equipes de saúde da família. Os valores destinados aos estados foram proporcionais ao número de equipes existentes no estado.

Nas Áreas Programáticas III e IV, a divisão dos recursos entre os estados obedeceu às

exigências da estratégia do Ministério da Saúde, consubstanciada em planos estaduais, nas áreas do sangue e hemoderivados e nas vigilâncias epidemiológica, sanitária e ambiental. Em ambos os casos, adequaram-se os recursos às diferentes necessidades estaduais, em compasso com a complexidade tecnológica local.

Além desses recursos, todos executados de forma descentralizada, também foram destinados R$ 157,2 milhões para projetos considerados estratégicos pelo Ministério da Saúde. Estes estão sendo licitados centralizadamente, complementam os esforços de reequipamento da rede, integram-se a outros programas e prioridades do ministério e ampliam o alcance das ações do Programa Saúde da Família. A tabela 13 mostra a distribuição de recursos nesses investimentos.

Um aspecto de menor visibilidade no ReforSUS, mas que deverá se constituir em uma alavanca fundamental para introduzir mudanças, progressos e inovações no setor Saúde, é o Componente II do Projeto, para o qual estão alocados R$ 149,1 milhões.

TABELA 13 DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS EM INVESTIMENTOS ESTRATÉGICOS (em R$ milhões)

PROJETOS	VALOR DO INVESTIMENTO
AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS PARA ATENDIMENTO DE URGÊNCIA E EMERGÊNCIA	31,1
AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS PARA ATENDIMENTO À GESTANTE DE ALTO RISCO	32,8
AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE APOIO AO DIAGNÓSTICO PARA AS EQUIPES DE SAÚDE DA FAMÍLIA	7
AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE INFORMÁTICA, AUDIOVISUAL E MOBILIÁRIO PARA INFORMAÇÃO E EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA DO PROGRAMA SAÚDE DA FAMÍLIA	45,6
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO PRESENCIAL EM SAÚDE DA FAMÍLIA	7,1
RESIDÊNCIA EM SAÚDE DA FAMÍLIA	33,6
TOTAL	**157,2**

Fonte: Ministério da Saúde.

Este componente contempla ações, estudos e avaliações priorizados pelo ministério, com vistas a fornecer subsídios para a formulação e reformulação de estratégias, programas e projetos, melhorar o desempenho gerencial dos estabelecimentos de saúde e, principalmente, obter ganhos na eficiência sistêmica.

São cerca de 33 projetos, entre os quais alguns se destacam pelo impacto que deverão provocar no setor. A Rede Nacional de Informações em Saúde, por exemplo, prevista neste componente, está investindo R$ 10 milhões em 'hardware' e 'software' em todas as secretarias estaduais e em 1 200 municípios, em uma primeira fase, para permitir o trânsito, via INTERNET, de todas as informações de saúde disponíveis nas esferas federal, estaduais e municipais. Assim, será possível melhorar o planejamento local de saúde e favorecer maior controle social.

Nessa mesma linha, insere-se o Cartão Nacional de Saúde, com um investimento inicial da ordem de R$ 100 milhões, criado, entre outros motivos, para melhorar o atendimento dos usuários do SUS, racionalizar os gastos, combater fraudes e aperfeiçoar o planejamento das ações de saúde. Na primeira etapa, foram contemplados 44 municípios, com 13 milhões de habitantes.

Outro projeto da maior relevância para a organização do sistema é o Fortalecimento

e Desenvolvimento Institucional das Secretarias Estaduais de Saúde, que, por meio da contratação de consultorias especializadas, atuará em dez secretarias selecionadas, na primeira fase, implementando mudanças organizacionais que propiciem melhor resposta às demandas e exigências do sistema de saúde local, no contexto do processo recente de descentralização.

Na área de gerenciamento de estabelecimentos de saúde, o ReforSUS está concluindo os processos licitatórios dos Projetos-Piloto de Modernização Gerencial em Grandes Estabelecimentos de Saúde, em que cada estado da Federação receberá consultoria para reformular a gestão de um hospital de referência, por ele escolhido, que sirva de vitrine e experiência para a melhoria na administração de outros hospitais locais.

Nessa mesma direção, o ReforSUS, além de disponibilizar 'softwares' de gerenciamento do DATASUS para pequenos e médios estabelecimentos hospitalares, está oferecendo, a todas as unidades que receberam recursos do projeto, um treinamento gerencial a distância. Outros cursos a serem disponibilizados são os de capacitação a distância para gerenciamento de equipamentos médico-hospitalares, de gestão de resíduos de serviços de saúde e, ainda, presenciais de administração hospitalar.

Na área de controle social, estão alocados recursos para o Programa de Apoio ao Fortalecimento do Controle Social no SUS, em que estão previstos cursos para os conselheiros municipais de saúde e membros do Ministério Público de todo o país.

Vale mencionar, ainda, alguns outros projetos em execução e a executar, tais como: Sistema de Contas Nacionais em Saúde, Banco de Preços Hospitalares, Impacto Distributivo dos Gastos em Saúde, Metodologia de Alocação Equitativa de Recursos pelo SUS, Estudos de Novos Modelos de Gerência de Unidades Hospitalares, Experiências Inovadoras no SUS, Avaliação do Processo de Descentralização da Gestão do SUS e do Impacto da Gestão Plena do Sistema Municipal, Avaliação dos Custos e Impacto do PAB, Custo do Programa Saúde da Família, Apuração dos Custos de Procedimentos de Média e Alta Complexidade e Capacitação de Gestores Municipais, a serem tratados oportunamente neste periódico.

EDUCAÇÃO

A situação educacional da população brasileira foi radiografada na PNAD 1999 e no Censo Escolar de 2000. Os resultados da PNAD mostram que o percentual de crianças fora da escola é de 4,3% e que ainda persistem sérias desigualdades regionais, ao se verificar que, no Nordeste, o índice de crianças fora da escola é quase o dobro do encontrado no Sudeste.Os dados do censo revelam que nas quatro séries iniciais do ensino fundamental houve redução de 3,5% na matrícula inicial, em relação a 1999. Tendência semelhante foi observada em relação à educação especial. Nos demais níveis e séries houve crescimento, com destaque para o ensino médio, que cresceu 5,4% no período.

O censo escolar também confirmou a importância assumida pelas redes públicas de ensino. Nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, 93% da demanda é coberta pela rede pública, enquanto, no ensino médio, esse índice atinge 87%. No conjunto das redes públicas, destaca-se a municipal, cuja participação na oferta do ensino fundamental ampliou-se de 45% para 67%, entre 1994 e 2000.

O analfabetismo entre indivíduos com mais de 10 anos de idade foi de 12,3%, índice que corresponde a cerca de 16 milhões de analfabetos nessa faixa etária. Já o analfabetismo infantil (entre 10 e 14 anos) foi bem menor, cerca de 5,5% em 1999. Este resultado corresponde o que seria de se esperar, tendo em vista o incremento verificado em relação ao acesso à escola (matrícula inicial).

A taxa da população com diploma de ensino médio é de apenas 19,0%, índice que ainda está muito aquém do encontrado entre os países desenvolvidos. A escolaridade das mulheres nesse nível é superior à dos homens (20,4% e 17,5%, respectivamente), padrão que se repete no ensino superior e da 5ª à 8ª série do ensino fundamental.

A produtividade do sistema educacional permanece aquém do desejado, uma vez que os índices de repetência mantêm-se em patamares bastante elevados, a despeito de refletirem tendência declinante. No biênio 1998/1999, 40% dos alunos repetiram a 1ª série do ensino fundamental, enquanto a taxa média de repetência para as oito séries foi de cerca de 21%. Além disso, persistem significativas desigualdades regionais. O fluxo escolar no ensino fundamental evidenciou melhoria, com maior equilíbrio das matrículas entre as quatro primeiras e as demais séries do ensino fundamental. Entretanto, apesar dos avanços, o quadro geral ainda é muito insatisfatório.

No ensino superior, houve ampliação da oferta de vagas, tanto pelas instituições federais, quanto pela iniciativa privada. O Censo de 1999 evidenciou crescimento de 11,8% na matrícula total, em relação ao ano anterior, enquanto a oferta de vagas re-

gistrou crescimento ainda maior (16,6%). Por sua vez, o Primeiro Censo Nacional da Educação Profissional contabilizou a existência de aproximadamente 2,7 milhões de alunos matriculados em cursos técnicos e profissionalizantes em todo o país.

Um dos aspectos mais relevantes no tocante à macropolítica educacional foi a aprovação, pela Câmara dos Deputados, do Plano Nacional de Educação (PNE). O PNE constitui um plano de metas para o país, a serem cumpridas nos próximos dez anos.

O FUNDEF tem permitido o aprofundamento do processo de municipalização do ensino, e a sua implementação vem beneficiando, principalmente, as regiões Norte e Nordeste e áreas metropolitanas. Estima-se que, no presente ano, o FUNDEF movimentará R$ 17 bilhões, ou seja, cerca de 28% a mais que em 1998. Diante do montante de recursos e a amplitude de interesses envolvidos, surgiu uma série de denúncias em todo o Brasil quanto ao uso indevido das verbas do fundo. A maioria dos casos refere-se a salários, pagamento irregular de funcionários, planos de carreira e inoperância dos conselhos. Há também denúncias relativas a possíveis desvios de recursos.

No intuito de coibir abusos, o MEC deixou de repassar recursos para a construção de escolas, transporte escolar e compra de material didático aos municípios envolvidos em denúncias de fraude no uso de recursos do FUNDEF. Além disso, foram instauradas CPI em alguns estados, além de ter sido criada uma subcomissão de acompanhamento do FUNDEF na Câmara Federal. Outra irregularidade detectada foi que estaria ocorrendo a matrícula de alunos do supletivo em classes de ensino fundamental regular e, dessa forma, ampliando-se a complementação de recursos provenientes da União.

As ações voltadas à melhoria da qualidade da educação ocorreram mediante algumas iniciativas. Uma delas foi a inserção do Brasil, a partir de 2000, no Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA 2000), cujo objetivo é responder a questões sobre como as escolas estão preparando os estudantes para os desafios do futuro, por meio de avaliação de desempenho e das condições de aprendizagem de alunos de 15 anos de idade. O PISA 2000 visa subsidiar o aperfeiçoamento das políticas educacionais e permitir a comparação internacional, sendo coordenado mundialmente pela OCDE e, no Brasil, pelo INEP/MEC.

No tocante à gestão de programas, teve destaque na agenda ministerial a questão do controle social, porque grande parte do recursos do MEC tem sido repassada de forma descentralizada aos estados, municípios e até mesmo às escolas. A solução encontrada pelo ministério foi a instituição de conselhos, com participação de representantes das comunidades. No caso da Alimentação Escolar, os recursos só podem ser transferidos mediante a existência de conselho específico.

No ensino superior, o Programa de Financiamento Estudantil (FIES) constitui mecanismo para assegurar a continuidade dos estudos de estudantes matriculados em instituições não públicas. Para tanto, foram disponibilizadas 50 mil novas vagas no primeiro semestre de 2000. Com isso, o FIES passará a atender a aproximadamente 149 mil alunos.

Alguns programas de investimentos receberam prioridade no âmbito do ensino superior. O primeiro deles é o Programa de Modernização e Consolidação da Infra-estrutura Acadêmica das Instituições Federais de Ensino Superior, com dotações da ordem de R$ 500 milhões, a serem aplicados até o final de 2001, para o reaparelhamento de hospitais universitários e laboratórios de graduação das instituições federais de ensino superior (IFES). As instituições de ensino superior (IES) públicas serão ainda benefi-

ciadas com investimentos anuais da ordem de R$ 200 milhões, ao longo de cinco anos, destinados a projetos de desenvolvimento científico e tecnológico, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT). Por fim, há que se mencionar o Programa Universidade-Empresa para Inovação Tecnológica, cujo objetivo é intensificar a cooperação tecnológica entre os centros de pesquisa e o setor produtivo, com recursos da ordem de R$ 240 milhões, previstos para 2001.

No que concerne à política de pessoal, houve ações voltadas à qualificação, ao incentivo e à ampliação do quadro docente. No âmbito das IES públicas, registra-se aumento significativo do percentual de mestres e doutores em relação ao total de docentes (de 54,2%, em 1996, para 61,3%, em 1999). A implantação do Exame Nacional de Cursos (Provão), associada às implicações daí decorrentes, também tem levado as instituições privadas a ampliar o quadro de docentes titulados (de 27,8% do total, em 1996, para 38,9%, em 1999). Foi divulgada, pelo MEC, a previsão de realização de concursos públicos para docentes nas IFES, a partir de 2001, pelo regime de trabalho da CLT. A instituição da gratificação de estímulo à docência (GED) e o reajuste concedido a esta em 2000 constituíram os principais incentivos financeiros à carreira.

Por fim, a avaliação da qualidade do ensino, tanto no âmbito da pós-graduação, com a já consolidada avaliação da CAPES, como em nível da graduação, por meio do provão, tem contribuído para o crescimento do número de docentes titulados. A nova LDB da Educação também exerce influência nesse sentido, ao estabelecer que as universidades devem ter o mínimo de um terço de seu corpo docente titulado em nível de mestrado ou doutorado, o que passa a ser requisito indispensável para a transformação de qualquer instituição em universidade.

FINANCIAMENTO E GASTOS

O detalhamento das fontes de financiamento do ministério, para o ano 2000, apresentado na tabela 14, mostra que os recursos do Tesouro mantêm-se como a principal fonte de recursos do Ministério da Educação, representando 96,0% da sua dotação orçamentária . Esses recursos estão divididos em três grandes componentes: Recursos Ordinários (13,6%), Recursos Destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (artigo 212 da Constituição federal), com 44,4%; e Recursos Vinculados (38%). No caso da vinculação, as duas principais fontes são a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social, que responde por cerca de 14,1% dos recursos, cabendo outros 6,2% destes ao salário-educação. As outras fontes respondem por apenas 4% do financiamento do ministério, principalmente de recursos diretamente arrecadados. A fonte de recursos correspondente à aplicação dos recursos do salário-educação no mercado financeiro, que já foi bastante expressiva em outros período, é atualmente bastante inexpressiva, 0,5% do orçamento do MEC.

A tabela 14 mostra que a execução orçamentária e financeira dos recursos do Ministério da Educação, entre janeiro e 15 de setembro de 2000, registrou pagamentos efetivos de apenas 54,8% da dotação orçamentária, não obstante terem sido empenhados 83,2% desse montante. Os recursos do Tesouro apresentaram melhor desempenho na execução, se comparado com o das Outras Fontes, sobretudo em função dos índices alcançados pela Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (62%) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (65%), que são as maiores fontes de recursos do Tesouro. Outras fontes orçamentárias menores que compõem os recursos vinculados apresentaram desembolsos ainda mais expressivos que aqueles anteriormente referidos. É o caso da Renda de Loteria e Concursos de Prognósticos (94%) e da Contribuição Social sobre o Lucro das Pessoas Jurídicas (69%).

TABELA 14 PRINCIPAIS FONTES DE FINANCIAMENTO DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO – RECURSOS DE TODAS AS FONTES – 2000 (ATÉ SETEMBRO)

(em R$ mil correntes)

FONTES	DOTAÇÃO EM R$ MIL (A)	%	EMPENHADO EM R$ MIL (B)	%	PAGO EM R$ MIL (C)	%	EXECUÇÃO (B/A)	EXECUÇÃO (C/A)
1 TESOURO E	12 096 833	96,0	10 281 035	98,0	6 776 978	98,2	85,0	56,0
1.1 RECURSOS ORDINÁRIOS	1 711 244	13,6	1 224 837	11,7	836 014	12,1	71,6	48,9
1.2 MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO	5 597 088	44,4	4 837 080	46,1	3 499 511	50,7	86,4	62,5
1.3 VINCULADOS	4 788 502	38,0	4 219 118	40,2	2 441 453	35,4	88,1	51,0
1.3.1 SALÁRIO-EDUCAÇÃO	775 463	6,2	571 194	5,4	300 980	4,4	73,7	38,8
1.3.2 CRÉDITO EDUCATIVO	212 000	1,7	122 859	1,2	80 613	1,2	58,0	38,0
1.3.3 RENDA DE LOTERIA E CONCURSOS DE PROGNÓSTICOS	309 840	2,5	308 735	2,9	291 566	4,2	99,6	94,1
1.3.4 TÍTULOS DO TESOURO NACIONAL	322 826	2,6	266 212	2,5	124 072	1,8	82,5	38,4
1.3.5 OPERAÇÃO DE CRÉDITO	229 110	1,8	75 239	0,7	44 372	0,6	32,8	19,4
1.3.6 CONTRIBUIÇÃO SOCIAL SOBRE O LUCRO DAS PESSOAS JUR.	413 898	3,3	413 849	3,9	287 822	4,2	100,0	69,5
1.3.7 CONTRIBUIÇÃO FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL	1 778 046	14,1	1 724 843	16,4	1 152 434	16,7	97,0	64,8
1.3.8 RECURSOS DE DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS	0	0,0	188	0,0	174	0,0	–	–
1.3.9 RECURSOS DIRETAMENTE ARRECADADOS	747 319	5,9	736 000	7,0	159 421	2,3	98,0	21,3
2 OUTRAS FONTES	502 575	4,0	205 573	2,0	125 049	1,8	40,9	24,9
2.1 APLICAÇÃO DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO	67 000	0,5	46 638	0,4	8 842	0,1	69,6	13,2
2.2 DIRETAMENTE ARRECADADOS	402 546	3,2	152 027	1,4	109 949	1,6	37,8	27,3
2.3 OUTRAS FONTES	33 029	0,3	6 907	0,1	6 259	0,1	20,9	19,0
TOTAL	**12 599 408**	**100,0**	**10 486 607**	**100,0**	**6 902 027**	**100,0**	**83,2**	**54,8**

Fonte: Sistema Integrado de Dados Orçamentários – SIDOR.
Obs.: Dotação orçamentária e execução financeira até 15 de setembro de 2000.

A tabela 15 apresenta a execução financeira dos programas do ministério que compõem o PPA 2000/2003.

Até setembro de 2000, o grau de execução orçamentária e financeira do conjunto de programas finalísticos do MEC situou-se em 54,1%, conforme informações consolidadas na tabela 15. Esse andamento da execução global dos programas finalísticos poderia ser interpretado como razoável, mesmo considerando as diferenciações na execução específica de cada programa, não fosse o grau extremamente baixo apresentado na execução dos programas Educação de Jovens e Adultos e Desenvolvimento da Educação Especial. Esse baixo desempenho pode, em parte, ser atribuído a dificuldades de viabilização de contratos e convênios desses programas, cuja execução é, basicamente, descentralizada, porém ainda é insuficiente para justificar os índices de 14,8% para Educação de Jovens e Adultos e de 21% para Educação Especial.

Outros programas do MEC, com execução também marcadamente descentralizada, como Aceleração da Aprendizagem e Escola de Qualidade para Todos (ambos direcionados para o ensino fundamental), apresentam grau de execução de 53,5% e 49%, respectivamente. Nesses dois casos, o melhor andamento na execução financeira vem sendo bastante influenciado pela adoção de mecanismos de transferência automática de recursos para as ações de Alimentação Escolar e Dinheiro Direto na Escola.

TABELA 15 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS PROGRAMAS DA ÁREA DE EDUCAÇÃO – PPA 2000/2003

PROGRAMAS	ORÇAMENTO 2000				NÍVEL DE EXECUÇÃO
	DOTAÇÃO INICIAL EM R$ MIL	AUTORIZADO (A) EM R$ MIL	PAGO (B) EM R$ MIL	EM %	(B) / (A)
ACELERAÇÃO DA APRENDIZAGEM	2.006.648	2.006.648	1.072.874	21,4	53,5
ESCOLA DE QUALIDADE PARA TODOS	633.974	519.529	254.671	5,1	49,0
DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL	594.312	594.251	290.445	5,8	48,9
EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS	31.815	29.875	4.407	0,1	14,8
DESENVOLVIMENTO DO ENSINO MÉDIO	75.437	75.437	31.299	0,6	62,5
DESENVOLVIMENTO DO ENSINO DE GRADUAÇÃO	5.470.304	5.449.215	3.071.032	61,4	56,4
DESENVOLVIMENTO DO ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO	509.598	509.628	259.105	5,2	50,8
EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA	8.813	8.813	3.224	0,1	36,6
DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL	35.764	35.764	7.509	0,2	21,0
EDUCAÇÃO PROFISSIONALIZANTE DO DEFICIENTE AUDITIVO	6.352	6.352	4.135	0,1	65,1
EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, DEFICIENTE VISUAL	8.315	8.315	4.910	0,1	59,0
ARRECADAÇÃO DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO	1.950	1.950	706	0,0	36,2
TOTAL	**9.383.282**	**9.245.777**	**5.004.317**	**100,0**	**54,1**

Fonte: SIAFI/STN – Elaboração IPEA.
(A) Autorizado = Dotação Inicial (Lei após Vetos) + Créditos Adicionais e Remanejamentos.
(B) Valores Pagos corresponde ao executado acumulado até 15/09/2000. Valores em R$ mil correntes.

O programa Desenvolvimento do Ensino Médio, que apresenta uma execução de 62,5% em relação ao programado, contará com expressiva complementação em virtude da expectativa de crédito suplementar no valor de R$ 160 milhões. Essa suplementação será direcionada para a ação de Expansão e Melhoria do Ensino Médio, cuja execução estava pendente da aprovação do PPA, que somente se efetivou em julho de 2000.

No âmbito do Ensino de Graduação, que corresponde à linha de execução direta do MEC, e cujos recursos autorizados para 2000 somam R$ 5,45 bilhões, foram desembolsados, até 15 de setembro de 2000, pouco mais de 56% desse montante. Entre os projetos/atividades aí inseridos está o de Funcionamento de Cursos de Graduação, que responde por cerca de 79% do orçamento autorizado. Nesse caso, foram desembolsados 65% desse total autorizado.

Outra área de atuação expressiva, no âmbito do MEC, é a de Desenvolvimento do Ensino de Pós-Graduação, cujos dispêndios autorizados para 2000 são da ordem de R$ 510 milhões. Desse montante, 80% correspondem ao custeio de bolsas de estudo no país e no exterior, e outros 10% destinam-se à Residência Médica. No tocante à execução financeira, constata-se que esta última foi a que registrou o maior índice (66%).

ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS

Ensino Fundamental

O FUNDEF continua sendo uma das principais ações direcionada ao desenvolvimento do ensino fundamental público. Em 2000, serão movimentados cerca de R$ 17 bilhões para o ensino fundamental, com verbas dos governos federal, estaduais e municipais. Esse valor destinado ao fundo representa R$ 3,7 bilhões a mais do que o montante do ano de 1998. O esforço do Ministério da Educação será de aproximadamente R$ 683 milhões, para realizar a complementação necessária à execução do fundo.

Nos resultados do FUNDEF, abrangendo os três primeiros anos de seu funcionamento,

chama atenção a tendência à expansão da municipalização do ensino fundamental e a conseqüente redistribuição dos recursos em favor dos municípios. A participação dos municípios no volume total de recursos do FUNDEF passou de cerca de 40%, em 1998, para 45%, em 2000. No primeiro ano de operação do FUNDEF, 49% dos municípios brasileiros obtiveram ganhos de receita, proporção que deverá alcançar 62% em 2000. O dispêndio por aluno/ano, no conjunto das municipalidades do Nordeste, deverá registrar cerca de 108% de aumento em relação ao que poderia ser despendido sem o FUNDEF. Na região Norte, esse ganho deverá ser de 90%. Mesmo na região Sudeste, onde se registrou pequena queda nos anos de 1998 e 1999, espera-se, para 2000, aumento de cerca de 20%, em razão do acentuado movimento de municipalização das redes escolares.

Uma pesquisa realizada pela Fundação de Pesquisas Econômicas da USP revela que a implementação do FUNDEF está beneficiando, principalmente, as regiões Norte e Nordeste e regiões metropolitanas do país. No Nordeste, o gasto por aluno, sem o FUNDEF, seria de R$ 162, mas, com o fundo, subiu para R$ 349 'per capita'. Já na região Norte, o gasto por aluno no ensino fundamental seria de R$ 213 sem o FUNDEF; com o fundo, ficou em R$ 436. A região metropolitana do Rio de Janeiro teve um incremento financeiro médio de 149,2%: contribuiu com R$ 225 milhões para o fundo e recebeu R$ 561,5 milhões.

Segundo o Balanço do FUNDEF, 62% dos municípios brasileiros, que concentram 86,5% dos alunos matriculados nas redes públicas de ensino, tiveram acréscimo de R$ 3,1 bilhões em suas receitas, em 2000, o que representa 55% a mais do que em 1998.

É importante salientar que o MEC, em sua ação supletiva, também auxilia os sistemas educacionais estaduais e municipais e organizações não governamentais (ONG) na manutenção das escolas. Isso é realizado pelo Dinheiro Direto na Escola, ação que conta, em 2000, com recursos estimados em R$ 330,7 milhões. Desse total, R$327 milhões alcançarão mais de 140 mil escolas do ensino fundamental e R$ 3,7 milhões irão para as cerca de 1,4 mil escolas de educação especial mantidas por ONG que atuam com crianças portadoras de deficiências. De acordo com o FNDE, o Dinheiro Direto na Escola vai atender, em 2000, a 73 mil escolas de 1ª a 8ª série, sendo 29 mil de redes estaduais e 43 mil de redes municipais.

Foram repassados, até outubro de 2000, R$ 274,3 milhões (83%) para as escolas de 1ª a 8ª série e R$ 1,4 milhão para a Educação Especial. A liberação vem acontecendo, gradualmente, desde julho, e beneficiará todos os municípios brasileiros. Até agora, das 141 mil escolas, 116 mil já receberam verba e, dos 32 milhões de alunos a serem contemplados, 27 milhões estão usufruindo das melhorias implementadas. A região Nordeste foi a que recebeu maior volume de recursos, R$ 118,2 milhões, beneficiando mais de 57 mil escolas. Em compensação, o maior número de alunos atendidos por essa ação do MEC encontra-se na região Sudeste, com 10,2 milhões de alunos.

Desde que essa iniciativa do MEC se iniciou, já foram aplicados R$ 1,7 bilhão, incluindo o que já foi repassado até outubro de 2000. O montante transferido a cada escola é calculado com base no valor 'per capita'/aluno, que pode ser alterado de acordo com o porte da escola ou com o quadro socioeconômico da região onde a escola está localizada. Todos os dados que compõem o cálculo são extraídos do censo escolar realizado pelo Ministério da Educação no exercício anterior. Esse valor varia de R$ 500/ano, para escolas com até 50 alunos, a R$19 mil/ano para as que têm mais de 2 mil alunos.

Complementando esses esforços, o MEC tem buscado incentivar e promover a capa-

citação de professores, vendo, nessa ação, a saída para reverter o elevado número de professores do ensino fundamental que precisam ser melhor preparados para a missão de educar as crianças brasileiras. Os professores estão recebendo aprimoramento pedagógico constante, matéria básica da capacitação de professores promovida pelo FNDE. Para esse ano, estão autorizados recursos que alcançam R$ 27 milhões a serem distribuídos entre estados, prefeituras e organizações não governamentais. Essas ações do FNDE para capacitar professores incluem projetos de formação continuada em Educação Pré-Escolar, Ensino Fundamental, Educação Escolar Indígena, Educação Especial e Educação de Jovens e Adultos, além de incentivar a Aceleração de Aprendizagem.

Em 1997, o MEC iniciou um projeto de Aceleração de Aprendizagem, que é responsável pelo financiamento da implantação de classes especiais para alunos das primeiras séries (1ª a 4ª) do ensino fundamental com alta defasagem idade/série. Essa iniciativa visa enfrentar as dificuldades de aprendizagem e propiciar o avanço nos estudos até a série compatível com a idade do aluno. Em 1999, a distorção idade/série atingia cerca de 47% dos alunos. Com o Aceleração da Aprendizagem foram capacitados, em 1999, 21,5 mil professores de 11,5 mil escolas. Foram gastos R$ 5 milhões e 600 mil para o ensino fundamental e outros R$ 5 milhões para a capacitação de professores.

Por outro lado, reconhecendo que o problema da educação não está apenas no âmbito do sistema educacional, o MEC ainda continua desenvolvendo uma série de ações que visam à assistência socio-educacional aos estudantes. Nesse sentido, o Alimentação Escolar vem sendo mantido pelo Ministério da Educação e, pela sua abrangência, é a maior ação do ministério no que se refere à assistência aos alunos do ensino fundamental. Os recursos são destinados para a aquisição de gêneros, se possível comprados na própria região, e capazes de oferecer um cardápio que respeite os hábitos alimentares locais. Estes são administrados pelas prefeituras e pelas escolas, e são regidos por um Conselho Municipal de Alimentação. Todos os convênios com as prefeituras, mesmo as que estiverem inadimplentes, prevêem uma contrapartida no sentido de oferecer merenda de melhor qualidade. Para 2000, o orçamento é de R$ 920,3 milhões para fornecer merenda nos duzentos dias letivos do ano. Pretende-se atender diariamente a cerca de 37 milhões de crianças matriculadas em pré-escola, no ensino fundamental e em escolas filantrópicas.

Apesar da ação já existir há vários anos, somente agora o MEC impôs aos municípios brasileiros a exigência de se criarem Conselhos de Alimentação Escolar, sob pena de não receberem recursos. A Medida Provisória nº 1 979-19 confere a esses conselhos poderes de fiscalizar a aplicação dos recursos, que deverão ser dirigidos exclusivamente à compra de gêneros para fornecer merenda de boa qualidade. Os conselhos deverão ser compostos por sete membros. Haverá um representante do Poder Executivo, indicado pelo prefeito; outro do Legislativo, indicado pela Câmara; dois representantes dos professores, indicados pela categoria; dois outros indicados pelos conselhos escolares e associações de pais e mestres; e um último, pela comunidade. Cada membro desses conselhos terá um suplente e mandato de dois anos, podendo ser reconduzido uma única vez. O exercício do mandato de conselheiro é considerado serviço público relevante e não é remunerado. Os municípios com mais de cem escolas de ensino fundamental (1ª a 8ª série) podem até triplicar o número de membros do Conselho de Alimentação Escolar, sempre obedecendo à proporcionalidade.

Outra novidade que a MP traz é que estados, Distrito Federal e municípios utilizarão 70% dos recursos do Alimentação Escolar para a aquisição de produtos básicos (semi-

elaborados, como leite e cereais, ou 'in natura'). Os produtos da região terão prioridade na aquisição de insumos.

Outra ação de apoio ao estudante é a Livro Didático, que, em 2001, será destinada à aquisição de livros didáticos para atender à grade curricular de 1ª a 4ª série, bem como à complementação de 5ª a 8ª série referente ao acréscimo de matrícula, realizada com base na escolha feita em 1999. Os títulos integrantes dessa ação foram inscritos, inicialmente, para 2000, porém as ações referentes ao processo de inscrição, triagem e avaliação pedagógica somente foram consolidadas para o ano de 2001, em função da Resolução nº 21, de 25/11/98, que definiu o prazo de três anos consecutivos para a durabilidade dos livros.

Com orçamento de R$ 486 milhões para 2000, a aquisição e distribuição de material vai alcançar 32,5 milhões de alunos da 1ª à 8ª série em 170 mil escolas públicas. O processo de escolha do livro didático é realizado pelos professores que contam com a análise e avaliação prévia do conteúdo pedagógico das obras, por meio da criação do Guia do Livro Didático. Junto com ele foi criado o Banco do Livro, para conservá-los nas escolas por um período mínimo de três anos, de modo que possam ser reutilizados pelos alunos que forem alcançando novas séries.

Pela primeira vez desde a sua criação, o Livro Didático está distribuindo os livros, em todo o país, no ano anterior ao período letivo a que se destinam. Para atender aos alunos do ensino fundamental em 2001, o FNDE começou a entregar, no início de setembro, 110 milhões de livros que deverão chegar a todas as escolas até 31 de dezembro de 2000.

Em 1999, foi criado o Programa de Garantia de Renda Mínima, assegurando, em média, R$ 37,47 mensais para as famílias manterem cada um de seus filhos na escola. Mais de 500 mil famílias com renda 'per capita' inferior a meio salário-mínimo, com filhos matriculados em escolas públicas, foram beneficiadas, representando um dispêndio de R$226,6 milhões. Essa iniciativa do governo federal conta com parceria das prefeituras. Do montante aplicado em 1999, R$ 113,3 milhões vieram dessa contrapartida, que também deve ser destinada a ações de reforço às atividades pedagógicas, como práticas desportivas, oficinas básicas de profissionalização e eventos culturais, entre outras. Já estão cadastrados 1 005 municípios, e a expectativa do FNDE é de que, em 2000, outros 670 municípios ingressem no programa. Até 2002, espera-se que o programa inclua 3 355 municípios brasileiros.

Para medir o desempenho dos sistemas de ensino, o MEC desenvolve o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), uma avaliação realizada com alunos da 4ª e 8ª séries do ensino fundamental e da 3ª série do ensino médio, nas disciplinas Língua Portuguesa, Matemática, Ciências, História, Geografia, Física, Química e Biologia. Com a realização do SAEB, é possível identificar os fatores que influenciam o aprendizado dos alunos e os principais problemas do sistema educacional brasileiro.

Realizado a cada dois anos, o SAEB faz uma avaliação dos sistema de ensino brasileiro nas redes estaduais, municipais e particulares de todos os estados. Em 1999, o número de alunos participantes foi de 360,4 mil, distribuídos em 2 145 cidades. Ao revelar a configuração e o desempenho de cada rede, a avaliação facilita a atuação dos governos estaduais e municipais e dos donos de estabelecimentos de ensino privados nas políticas educacionais.

Os resultados do SAEB/99, divulgados no final de novembro de 2000, sinalizam um declínio na qualidade do ensino, verificado por meio da redução no nível registrado, nas escolas da rede pública e nas particulares, nas médias nacionais obtidas nos exames de Por-

tuguês e Matemática, em relação à média do SAEB/97. As escolas da rede particular, apesar de apresentarem médias melhores que as da rede pública, registraram uma redução no desempenho ainda mais acentuada.

Quando comparada com os resultados do ensino fundamental da rede municipal, a taxa de redução da rede particular, em todo o Brasil, foi maior em Matemática nas 4ª e 8ª séries, e em Português na 8ª série.

Em relação ao desempenho apresentado nas escolas estaduais, a queda foi maior em Matemática nas 4ª e 8ª séries. Na 3ª série do ensino médio, os estudantes das escolas públicas tiveram queda no desempenho ligeiramente menor do que os das escolas particulares. Ressalte-se que as menores quedas nas médias foram as das redes municipais, o que pode ser tomado como um bom indicador da municipalização do ensino.

Contudo, o pior resultado dos estudantes das redes públicas e particular foi nos exames de Português, em todas a séries examinadas do ensino fundamental e do médio.

Esses novos resultados da avaliação do sistema educacional da educação básica estão suscitando muitas indagações sobre o significado desse indicador de declínio no desempenho da qualidade do ensino no país.

Segundo fontes oficiais do Ministério da Educação, os resultados revelam estabilidade na qualidade, porque, apesar da queda na média nacional, os resultados mantiveram-se em nível semelhante ao do SAEB/97, o que, do ponto de vista da aprendizagem, indica que os alunos que participaram do teste demonstram as mesmas habilidades de dois anos atrás. Além disso, argumentam que a política de ampliação de vagas da rede pública tem possibilitado o acesso e a inclusão no ensino de estudantes das camadas de renda mais baixa, com um rendimento escolar menor. Porém, esse argumento não pode ser também aplicado para explicar o baixo desempenho da rede particular de ensino.

Por sua vez, alguns especialistas da área de educação enfatizam que o processo de mudanças na política educacional, desencadeado com a nova LDB e a implementação das diretrizes curriculares atuais, não foi bem-sucedido em incorporar na etapa de discussão os professores enquanto atores relevantes do processo. Além disso, apontam que os investimentos em formação e qualificação dos docentes estão muito aquém do necessário para a ampliação da qualidade do ensino no país.

Esse fato novo, apresentado por meio dos resultados do SAEB/99, necessita ser mais aprofundado para se ampliar a compreensão sobre seu significado. Porém, algumas das evidências atuais corroboram resultados anteriores. As avaliações até então divulgadas revelaram que o desempenho dos estudantes com idade acima da recomendada para a série freqüentada tende a ser inferior ao daqueles que estão na idade correta.

O grau de escolarização dos pais, a infra-estrutura da escola e o descompasso entre o currículo proposto e o efetivamente ensinado foram outros fatores que influenciaram o desempenho dos alunos, conforme indicado pelo SAEB. Além disso, foi detectado que os estudantes que têm professores com nível superior completo obtêm melhores resultados do que aqueles cujos docentes ainda não fizeram curso de graduação.

A novidade, a ser assinalada, é a cooperação técnica que começa a ser desenvolvida entre o MEC e alguns estados para desenvolver e aperfeiçoar os sistemas estaduais de avaliação e integrá-los ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB). O acordo possibilitará que os estados desenvolvam sistemas próprios de avaliação ajustados ao SAEB, permitindo assim a comparação de resultados locais e estaduais com

os nacionais. Possibilitará, também, a troca de informações, estudos e análises a serem desenvolvidos nas avaliações.

Ensino Médio

A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), promulgada em 1996, estabeleceu as orientações básicas para a reestruturação do sistema de ensino vigente até esta data. Com as novas orientações, a educação básica foi expandida e inclui, além do ensino fundamental, a educação infantil, como primeira etapa, e o ensino médio, como a última etapa desse ciclo de ensino.

No que se refere, especificamente, ao ensino médio, a lei propõe a reestruturação para esse nível de ensino buscando atender às diferentes manifestações e solicitações, não satisfeitas com a educação média profissionalizante, proposta pela Lei nº 5 692/71. A aplicação da nova Lei no Ensino Médio resultou na separação do ensino profissionalizante e do ensino médio. O curso profissionalizante, de nível técnico, passa a ser complementar ao ensino médio, perdendo, assim, sua equivalência com esse nível de ensino.

O Ministério da Educação iniciou, na segunda metade da década de 90, a implementação das mudanças sugeridas pela nova LDB, destacando-se as ações destinadas à melhoria e expansão do ensino médio. Para tanto, de 1995 a 1999, o MEC adotou uma série de medidas preparatórias para empreender a reforma desse nível de ensino. Além da LDB, a melhoria verificada no ensino fundamental acarretou mudanças na participação do setor público no ensino médio, que duplicou nos últimos dez anos.

A reforma do ensino médio foi aprovada pelo Conselho Nacional de Educação e entrou em vigor em 1999. Seus objetivos fundamentais visam garantir o atendimento nos cursos médios a todos os alunos que tiverem concluído o ensino fundamental e os jovens adultos que quiserem voltar a estudar, bem como a implementação de novas referências curriculares. Ou seja, visa à expansão e melhoria da sua qualidade. Assim, o novo ensino médio, como é denominado pelo MEC, busca garantir maior flexibilidade, adaptando-se às aspirações dos jovens e às necessidades do país.

Além da alteração estrutural do ensino médio, que desvinculou esse nível de ensino do técnico, foram realizadas mudanças na proposta pedagógica, cujas ações encontram-se em fase inicial de efetivação, tendo como referências as diretrizes, os parâmetros curriculares nacionais, e finalizando com a efetivação da reestruturação curricular. Esta visa ajustar o currículo ao novo desenho e à estrutura do ensino médio, além de promover a melhoria dos conteúdos desse nível de ensino.

Esse processo teve início em 1995, quando o governo federal, em conjunto com as unidades da Federação, adotou uma série de medidas preparatórias para empreender a reforma desse nível de ensino.

O conjunto de objetivos perseguidos pela reforma foram promovidos e assegurados por mecanismos legais e instrumentos operacionais já instituídos, como a própria LDB/96, o Decreto nº 2 208/97, a Portaria nº 646/97 e as Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Médio (DCNEN). Os instrumentos operacionais, já conhecidos, são o Programa de Reforma da Educação Profissional (PROEP) e o Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio (Projeto Escola Jovem).

O Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP/MEC) tem 173 projetos aprovados, que garantem um aumento de 30% na oferta de cursos profissionalizantes no país, nos próximos dois anos. Foram investidos R$ 331,3 milhões nesses projetos, que garantirão 230 mil novas vagas no ensino técnico e cerca de 700 mil no ensino básico profissionalizante.

Até 2003, o PROEP dispõe de US$ 500 milhões para serem investidos no ensino profissionalizante. Metade do montante vem do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). A outra parte tem origem dos orçamentos do MEC e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), do Ministério do Trabalho.

O Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Médio (Projeto Escola Jovem) visa implantar a reforma do ensino médio e sua execução está prevista para um período de três anos. É uma ação de âmbito nacional e já se encontra em fase de execução. Por meio dela, as unidades federadas receberão aporte financeiro para que procedam à reforma do ensino médio, conforme prioridades e estratégias que definirem para a gestão de suas redes, com a autonomia que lhe confere a legislação.

O projeto já cumpriu as etapas de elaboração, preparação e sua aprovação deu-se em 1999. Em 2 de janeiro de 2000, foi assinado o contrato de empréstimo no valor de US$ 500 milhões (US$ 250 milhões de contrapartida nacional e US$ 250 milhões financiados pelo BID), entre as duas instituições, sendo sua efetividade declarada em 10 de março de 2000, habilitando para iniciar a sua execução.

Para a execução do primeiro ano foram previstos, no PPA/2000, recursos financeiros da ordem de R$ 23 milhões, aproximadamente, destinados ao desenvolvimento do ensino médio, sendo que, desse total, R$ 19,678 milhões serão transferidos para as unidades federadas, sob a forma de convênios assinados entre o MEC e as Secretarias Estaduais de Educação, para serem investidos na expansão e melhoria da rede escolar.

A execução da Expansão e Melhoria da Rede Escolar já se encontra em efetivação e, até o mês de outubro de 2000, foram aprovados dez projetos de investimento (PI), num total de R$ 378 milhões, que contemplam dez unidades da Federação. Esses recursos são destinados à realização de investimentos em infra-estrutura, aquisição de equipamentos e mobiliários, material de ensino-aprendizagem, capacitação e serviços de consultoria.

Em outubro de 2000, foi assinado o primeiro convênio do MEC com o governo de São Paulo, no valor de 4,5 milhões de reais, comprometendo, para o primeiro ano de execução do projeto, 60% do total de recursos financeiros aprovados para 2000, (R$ 19,678 milhões), destinados à melhoria das redes escolares estaduais. Até o final de 2000, os demais projetos aprovados poderão ter seus convênios assinados e sua execução iniciada.

Em novembro de 2000, o Ministro da Educação, em reunião ordinária do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), efetivou mais uma etapa de execução do Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Médio, assinando termo de adesão ao programa com todas as 27 unidades da Federação, e celebrando os respectivos convênios com nove unidades federadas que concluíram e obtiveram a aprovação dos projetos de investimento, até esta data. Os recursos totais dos nove convênios assinados são da ordem de 118 milhões de reais, sendo R$ 72 milhões do MEC e R$ 43 milhões de contrapartidas estaduais.

Como parte fundamental da reforma, o MEC desenvolveu, paralelamente à sua expansão quantitativa, um conjunto de ações destinadas a promover a adequação e melhoria do currículo do ensino médio, bem como avaliar o nível de desempenho dos alunos e dos sistemas de ensino. Nessa direção, destacam-se a elaboração das Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (em 1998) e o Exame Nacional de Cursos (ENEM).

Em 1999, o MEC produziu e distribuiu documentos que detalham os conteúdos e matérias do currículo (exemplificações, exercícios, práticas) e foram realizados cursos de formação de multiplicadores em todos as

unidades federadas, atingindo cerca de 13 mil escolas e 288 mil professores da rede pública de ensino.

A próxima etapa prevista, ainda para o ano de 2000, é a implementação do Programa Parâmetros em Ação, visando viabilizar em todas as escolas a implementação do novo currículo.

A reestruturação e reorganização do currículo a partir da reforma tem como proposta básica possibilitar o desenvolvimento de competências e habilidades do aluno, com ênfase no significado social e cultural do conhecimento, no domínio de procedimentos e ferramentas básicas da ciência. Este deverá conter uma base de conteúdos nacional comum e uma parte diversificada, considerando-se as características socioeconômicas e culturais locais e as necessidades da comunidade. Deverá ser elaborado pela própria escola, que definirá, com flexibilidade, as matérias e os temas curriculares.

Outra importante ação do MEC foi a instituição do Exame Nacional de Cursos (ENEM) como instrumento de aferição que possibilita medir as competências e habilidades desenvolvidas pelo aluno ao longo de sua escolaridade básica. Como medida de avaliação, o ENEM representa uma modalidade particular, cuja característica é de ter um caráter voluntário, ou seja, o aluno não é obrigado a prestar o ENEM ao final de sua escolarização básica.

Desde a sua instituição, o INEP já realizou três exames, com a aplicação de provas nos anos de 1998, 1999 e em agosto de 2000. Conforme dados do INEP/MEC, o nível de participação de estudantes no exame aumentou significativamente, do primeiro para o segundo exame (quase triplicou), e continuou aumentando, da segunda para a terceira prova realizada.

Na terceira aplicação do ENEM, realizada em agosto, participaram 168 municípios e mais de 390 mil estudantes que estão concluindo ou já terminaram o ensino médio. Dos mais de 390 mil alunos inscritos para fazer o ENEM, 90,3% compareceram aos 523 locais de provas distribuídos nos 169 municípios de todo o país. O estado com maior número de inscritos no ENEM foi São Paulo, com 182 mil alunos, cujo índice de comparecimento alcançou 92,8%.

Em Alagoas, registrou-se o maior percentual de presença. Dos 907 alunos inscritos para o exame, participaram 94%. Em Rondônia foi registrado o maior índice de ausência: no estado, 21,7% dos 1 337 inscritos não compareceram para fazer a prova. No Rio de Janeiro, a abstenção chegou a 17,9%, a segunda maior do país.

A possibilidade de o ENEM qualificar o aluno para ingressar nos cursos de graduação vem sendo acatada e, até o momento, 130 instituições de ensino superior assumiram, publicamente, o compromisso de adotar os resultados do ENEM nos processos de seleção do aluno para ingresso nos cursos de graduação.

Outra medida anunciada pelo MEC é promover a isenção da taxa cobrada para a inscrição do ENEM a todos os alunos que estiverem concluindo o ensino médio nas escolas da rede pública de ensino, liberando desse ônus aqueles alunos que não podem pagar a taxa e que, talvez por essa razão, não tenham efetivado sua participação. Essa mesma medida será aplicada também aos estudantes que concluíram o ensino médio na educação de Jovens e Adultos (antigo supletivo) nos últimos doze meses, antes do período de inscrição. Estes também serão isentos do pagamento da taxa de inscrição. Essa medida, de certa forma, contribui para ampliar o alcance do ENEM, bem como favorecer sua utilização como instrumento de qualificação e seleção, tornando-o, assim ,

mais representativo em termos de uma avaliação nacional do ensino médio.

Ainda no âmbito do Ensino Médio, outra medida importante foi a instituição e realização do I Censo da Educação Profissional, realizado pelo INEP/SEMTEC/MEC, em outubro de 2000. Essa medida veio permitir ao setor o melhor dimensionamento de sua expansão e o direcionamento das suas políticas e, principalmente, contribuir para o processo de reforma do ensino médio.

A partir do censo, pôde-se obter informações sobre os três níveis de educação profissional: básico, técnico e tecnológico. De forma sintética, os dados desse primeiro censo mostram que, em 1999, existiam mais de 2,7 milhões de matrículas nos três níveis de educação profissional no país, e que o nível básico detinha 2 milhões desses estudantes e mais de 27 mil cursos, entre os 33 mil existentes.

É importante registrar, nesse contexto de mudanças e reformas, que estas não se devem apenas à existência de uma conjuntura politica e governamental que as favorece mas, principalmente, ao fato de que essa mudanças dão continuidade e, por conseguinte, consolidam um conjunto de mudanças e inovações previstas e iniciadas anteriormente e que não chegaram a se efetivar, ou mesmo a gerar resultados. A aprovação da nova LDB, a elaboração e aprovação do Plano Nacional de Educação, a execução de medidas e ações previstas no Plano Decenal de Educação para Todos constituíram os insumos básicos que, de certa forma, orientaram e definiram as ações do MEC para o ensino médio, durante a segunda metade da década de 90.

Ensino Superior

A atuação do governo federal no tocante ao ensino superior tem-se voltado sobretudo para a ampliação da oferta de vagas, tendo em vista a baixa taxa de escolarização ainda existente no Brasil, se comparada com outros países latino-americanos. Desse modo, desde 1993 observam-se incrementos consideráveis no contingente de alunos matriculados, sobretudo na esfera privada, ao contrário do que ocorreu no início da década, quando as instituições privadas perdiam espaço na oferta de vagas e no ingresso de novos alunos para o conjunto das redes públicas.

Considerando-se que existem limites tanto para a expansão da oferta de vagas baseada na capacidade instalada das redes públicas, devido à contenção de gastos com pessoal e para a ampliação das instalações quanto, principalmente, para a expansão horizontal dessas redes, mediante a criação de novas instituições, os caminhos escolhidos pelo governo federal para ampliar o acesso foram a: *i)* agilização das autorizações/reconhecimentos de novos cursos pela iniciativa privada; e *ii)* implantação de um sistema de crédito educativo autofinanciável.

Nesse sentido, o Financiamento Estudantil (FIES) foi instituído, no primeiro semestre de 1999, com o objetivo de substituir gradualmente o Crédito Educativo (CREDUC), tendo em vista que esse programa havia atingido altos níveis de inadimplência, o que estaria, segundo o Executivo, inviabilizando sua continuidade.

No primeiro ano de sua implementação, o FIES já havia contemplado mais de 100 mil alunos matriculados em instituições privadas. Outras 50 mil novas vagas foram disponibilizadas no primeiro semestre de 2000, para as quais candidataram-se cerca de 74 mil estudantes. Desse total, foram selecionados 44,2 mil para a segunda etapa do processo seletivo. Com isso, o FIES passaria a beneficiar 148,9 mil estudantes. Além do FIES, o MEC ainda mantém em funcionamento o CREDUC, para cerca de 30 mil estudantes.

Outra estratégia consentânea com a política de ampliação do acesso ao ensino superior, encampada pelo MEC, refere-se à modalida-

de de educação a distância. Para tanto, foi lançado, em agosto de 2000, o Consórcio Universidade Virtual Pública do Brasil – UniRede, envolvendo os Ministérios da Educação, Ciência e Tecnologia e Comunicações. A prioridade será a de formar e qualificar professores para a educação básica, tendo em vista a meta estabelecida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de atender, até 2007, a 600 mil professores que ainda atuam nesse nível do ensino sem a devida formação superior.

Apesar dessa iniciativa do MEC ter sido concretizada em agosto de 2000, a UniRede já se encontrava em processo de estruturação desde fins de 1999. Atualmente, abrange 65 instituições de ensino superior (IES) públicas.

As primeiras instituições credenciadas pelo MEC a realizar cursos a distância anteciparam-se ao lançamento do consórcio. A pioneira, a Universidade Federal de Santa Catarina, já havia ofertado, em 1999, 230 vagas em Pedagogia. Em julho de 2000 foi a vez da Universidade Federal do Paraná, que disponibilizou 600 vagas para professores que atuam em cidades do interior do Paraná e Rio Grande do Sul. Em agosto de 2000 foi a vez da Universidade Federal do Pará, com 200 vagas para professores das redes públicas do estado, enquanto, para 2001, a Universidade Federal do Ceará já anunciou a oferta de mais de 1 mil vagas, destinadas a 13 cidades daquele estado.

As expectativas do MEC são de que, nos próximos dois anos, cerca de 100 mil alunos estarão matriculados nos cursos de educação à distância, o que representaria um sexto da meta estabelecida pela LDB, a custos bem mais baixos do que aqueles necessários à ampliação, por exemplo, da rede física das IES públicas.

Outra linha de ação significativa empreendida pelo MEC foi a de realizar investimentos em infra-estrutura e capital junto às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). Tal medida se fazia imprescindível, tendo em vista que, nos últimos anos, os gastos desse ministério com esses elementos de despesa sofreram profundo aviltamento.[4] Nesse sentido, foi instituído o Programa de Modernização e Consolidação da Infra-Estrutura Acadêmica das Instituições Federais de Ensino Superior, cuja previsão de investimentos para o biênio 2000-2001 é da ordem de R$ 500 milhões. Esses recursos serão utilizados para fins de reaparelhamento dos 47 hospitais universitários (HU) e de laboratórios de graduação das 52 IFES.[5] A repartição desses recursos entre as IFES teve como critérios a dimensão do alunado de graduação e os cursos existentes nesse nível e na pós-graduação. Entretanto, a escolha dos equipamentos ficou a critério das próprias instituições.

O ensino superior público disporá de fonte adicional de financiamento, mediante a instituição do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. De acordo com o MEC, as instituições públicas terão investimentos adicionais de R$ 200 milhões anuais, a partir de 2001. Tais recursos serão provenientes de programa conjunto entre os Ministérios da Educação e de Ciência e Tecnologia. Esse montante, que corresponde a 20% do programa, será destinado à recuperação e modernização de instalações, podendo ainda ser investido na qualificação de pessoal e geração de empregos. Além disso, 30% deverão ser necessariamente alocados em instituições das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

O processo de avaliação instituído pelo MEC em 1996, denominado Exame Nacional de Cursos (ENC), mais conhecido como Provão,

4. Conforme pesquisa realizada no âmbito do IPEA, as despesas de capital realizadas pelo MEC junto às universidades federais, no período 1995-1998, registraram decréscimo de cerca de 82%. Essa redução só não foi maior pelo fato de terem sido considerados os valores correntes, isto é, sem qualquer atualização monetária.

5. Está prevista a aquisição de cerca de 58 mil novos equipamentos, cuja distribuição teve início em agosto de 2000.

vem sendo ampliado ano a ano. Em 2000, o Provão avaliou cerca de 2 900 cursos de 18 áreas, com mais de 200 mil estudantes inscritos, mediante a inclusão de outras cinco áreas. Em sua primeira realização, foram avaliados apenas 55,5 mil estudantes provenientes de 616 cursos de Administração, Direito e Engenharia Civil.

Simultaneamente ao Provão, vem sendo realizada a Avaliação das Condições de Oferta dos Cursos de Graduação, a qual tem sido utilizada pelo Conselho Nacional de Educação, juntamente com os resultados de rendimento dos alunos no Provão, como critério para o recredenciamento de cursos.

No ensino de pós-graduação, não se verificam mudanças mais expressivas. O que se percebe é que, apesar de o acesso a essa formação continuar restrito, sua qualidade tem melhorado. As instituições públicas continuam a ser os principais sustentáculos desse nível do ensino, tanto pela capacidade instalada (docentes qualificados, laboratórios, linhas de pesquisa existentes, etc.), como pelo alto custo inicial de investimentos necessários à implantação desse nível de ensino.

Na esfera do MEC, a CAPES (Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) responde por uma série de programas de fomento e apoio à pós-graduação, tendo como beneficiárias inclusive instituições privadas de reconhecida qualidade. O maior desses programas é o de concessão de bolsas de estudo no país e no exterior, para a qualificação de docentes e pesquisadores, sobretudo, em nível de mestrado e doutorado. Compõem esse programa "guarda-chuva": *i)* o Programa Institucional de Capacitação Docente e Técnica (PICDT), que atende atualmente a cerca de 4,8 mil bolsistas; *ii)* o Programa Institucional de Capacitação de Docentes de Ensino Tecnológico (PICDTec), destinado exclusivamente a professores de escolas técnicas e agrotécnicas federais, e de centros federais de educação tecnológica (CEFET) que não disponham de programa de pós-graduação 'stricto sensu'; *iii)* o Programa de Qualificação Docente (PQD), que visa complementar os recursos despendidos por instituições de ensino superior privadas na qualificação de docentes; e *iv)* o Programa de Mestrado Interinstitucional (MINTER), cujo objetivo é o de fomentar a qualificação de docentes de instituições que se encontram distantes de programas de pós-graduação 'stricto sensu' consolidados. Nesse sentido, são apoiados convênios entres tais programas e instituições demandantes de qualificação. Atualmente, o MINTER contempla 33 cursos de mestrado e 23 instituições beneficiárias. Além desses programas, a CAPES também concede bolsas de estudo por quotas a programas de pós-graduação no país (demanda social), bem como a solicitantes individuais para qualificação no exterior.

As ações da CAPES também contemplam a manutenção e o funcionamento de programas de pós-graduação 'stricto sensu', por meio dos: *i)* Programas de Fomento e Apoio que, em conjunto, movimentarão cerca de R$ 91 milhões em 2000; *ii)* Programa de Apoio para Aquisição de Periódicos (PAAP). Destinado a instituições públicas e privadas, teve orçamento executado, em 1999, superior a US$ 14 milhões; e *iii)* Projetos Regionais de Pós-Graduação (PRPG), que visam promover esse nível de ensino, em convênio com agências de fomento estaduais das regiões Norte, Nordeste e Sul.

De igual importância, e por vezes até maior, é a atuação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) no tocante à concessão de bolsas de estudo no país e exterior, e ao fomento à pesquisa. Estão previstos para o corrente exercício gastos da ordem de R$ 675 milhões, sendo que, até meados de setembro de 2000, já haviam sido desembolsados cerca de 51% desse montante. Esses recursos orçamentários, aprovados para 2000, são

cerca de 10% maiores que os dispêndios realizados pelo CNPq em 1999.

Os projetos/atividades finalísticos mais expressivos são, em ordem de grandeza: *i)* Concessão de Bolsa de Formação e Qualificação de Pesquisadores; *ii)* Concessão de Bolsa de Estímulo à Pesquisa; *iii)* Concessão de Bolsa de Iniciação à Pesquisa; e *iv)* Concessão de Bolsa de Pesquisa em Desenvolvimento Tecnológico Empresarial. O custeio dessas quatro modalidades de bolsas representou, em 2000, gastos de cerca de R$ 457 milhões.

CULTURA

O ano 2000 foi marcado pela reafirmação do papel institucional do poder público na elaboração de políticas que preservam e estimulam a cultura nacional. A preocupação com a ampliação dos recursos para a área é dos pontos centrais e foi mantida com a ampliação da alíquota das Contribuições sobre Concursos e Prognósticos, destinadas ao Fundo Nacional de Cultura.

Além disso, diversos prêmios, concursos e bolsas nas áreas de cinema, teatro e literatura promoveram o conhecimento da intensa dinâmica desses segmentos, certificando a retomada do cinema, a imensa produção e criatividade presente nas artes cênicas e na literatura, ainda desconhecidas do grande público. Essa dinâmica indica que a produção cultural é intensa e necessita de canais institucionais regulares para sua circulação e para sua maturação do ponto de vista qualitativo.

Outras iniciativas permitiram, ainda, que começassem a ser desfeitos alguns dos gargalos para a distribuição de filmes e para o fortalecimento do cinema nacional junto ao público brasileiro. A redefinição da Cota de Tela, ampliando os dias de exibição obrigatória de filmes nacionais em espaços ou locais de exibição pública comerciais, foi um dos dispositivos encontrados e que, associado às iniciativas para a organização da distribuição de filmes, tocam em pontos centrais para o pleno desenvolvimento do segmento do audiovisual.

FINANCIAMENTO E GASTOS

A estrutura de financiamento federal na área da cultura foi desenhada pelo Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC). Este programa foi criado pela Lei nº 8 313, de dezembro de 1991 – a chamada Lei Rouanet – e atualizado pelo Decreto nº 1 494, de maio de 1995, constituindo parte importante do arcabouço institucional do financiamento da área cultural.

A lei criou três mecanismos de financiamento. O primeiro é o Fundo Nacional de Cultura (FNC), que destina diretamente recursos a projetos culturais por meio de empréstimos reembolsáveis ou cessão a fundo perdido a pessoas físicas ou jurídicas sem fins lucrativos e órgãos públicos culturais. O FNC é um fundo de natureza contábil e constitui-se como uma unidade orçamentária do Ministério da Cultura, financiando até 80% do custo total de cada projeto aprovado. O fomento cultural, a partir de 2001, ganha fôlego com a ampliação dos recursos destinados ao Fundo Nacional de Cultura (FNC). O MinC terá elevada uma de suas fontes de financiamento: a Contribuição sobre Concursos e Prognósticos, que antes era de 1% e passa a ser de 3%.

O segundo mecanismo de financiamento é constituído pelos Fundos de Investimento Cultural e Artístico (FICART), que são fundos constituídos por quotas sob a forma de condomínio e disciplinados pela Comis-

são de Valores Mobiliários (CVM). O terceiro é o Mecenato Cultural, que cria benefícios fiscais para contribuintes do imposto de renda que apoiam projetos culturais sob a forma de doação ou patrocínio.

Outra importante fonte de recursos que compõe a estrutura de financiamento setorial é a Lei do Audiovisual (Lei nº 8 685, de julho de 1993, e modificada pela Lei nº 9 323, de dezembro de 1996), que, à semelhança do mecenato, beneficia com incentivos fiscais o segmento dos projetos de audiovisuais cinematográficos de produção independente e outros projetos da área do audiovisual de exibição, distribuição e infra-estrutura técnica.

Além dessas fontes, o próprio Ministério da Cultura ainda emprega recursos orçamentários próprios, desenvolvendo ações por intermédio de suas secretarias, instituições vinculadas ou de transferências de recursos para o desenvolvimento de projetos nas áreas de teatro, circo, dança, edição de livros, incentivo à leitura, música erudita, instrumental, etc.

No plano da execução orçamentária, informações disponíveis até setembro de 2000 indicam que a área cultural apresentava uma execução orçamentária, em média, de 31,6% dos créditos autorizados. Até esse mês, 67,4% dos valores executados (ou R$ 39,5 milhões) destinavam-se a dois programas: Brasil 500 Anos e Produção e Difusão Cultural. No primeiro caso, os recursos destinaram-se à criação de infra-estrutura na região da costa do descobrimento, implantação do museu aberto do descobrimento (MADE) e campanhas publicitárias dos festejos do descobrimento. Entretanto, parcela significativa desses recursos (R$ 13,6 milhões) destinou-se à Exposição Universal do Ano 2000 em Hannover, na Alemanha. No segundo programa, 61,5% dos recursos destinaram-se à implantação de espaços culturais (R$ 10,6 milhões), mas também destinaram-se ao apoio a projetos (R$ 2,5 milhões ou 16,5%), intercâmbio de eventos com o exterior e funcionamento de espaços culturais da União.

No que se refere ao nível de execução orçamentária, apenas os programas Cultura Afro-Brasileira e Museu, Memória e Futuro executaram acima de 40% dos recursos autorizados. Inúmeros projetos/atividades têm nível de execução satisfatório ou acima de 60%, mas, no nível de agregação por programas, a média gira em torno de 31,6% da execução (ver tabela 16).

TABELA 16 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS PROGRAMAS DA ÁREA DE CULTURA – PPA 2000/2003

PROGRAMAS	ORÇAMENTO 2000				NÍVEL DE EXECUÇÃO (B)/(A)
	AUTORIZADO (A) EM R$ MIL	EM %	PAGO (B) EM R$ MIL	EM %	
TURISMO CULTURAL	6.148	3,0	2.014	3,1	32,8
MÚSICA E ARTES CÊNICAS	22.853	11,0	5.885	9,0	25,8
BRASIL 500 ANOS	66.723	32,2	22.215	33,9	33,3
CULTURA AFRO-BRASILEIRA	2.604	1,3	1.153	1,8	44,3
MUSEU, MEMÓRIA E FUTURO	9.286	4,5	4.742	7,2	51,1
PRODUÇÃO E DIFUSÃO CULTURAL	51.448	24,8	17.293	26,4	34,1
CINEMA, SOM E VÍDEO	12.779	6,2	3.388	5,2	26,5
LIVRO ABERTO	20.144	9,7	4.837	7,4	24,0
BRASIL PATRIMÔNIO CULTURAL	15.550	7,5	4.041	6,2	26,0
TOTAL	**207.535**	**100,0**	**65.569**	**100,0**	**31,6**

Fonte: SIAFI/STN – Elaboração: IPEA.
(A) Autorizado = Dotação Inicial (Lei após Vetos) + Créditos Adicionais e Remanejamentos.
(B) Valores Pagos corresponde ao executado acumulado até 15/09/2000. Valores em R$ mil correntes.

No programa Museu, Memória e Futuro, 62,4% dos recursos destinados ao funcionamento de museus da União e 48% destinados à promoção de eventos museológicos já haviam sido executados em setembro, enquanto, no programa de Cultura Afro-Brasileira, inúmeros de seus projetos já haviam executado mais de 90% dos recursos. Assinale-se que os recursos destinados a esse programa correspondem a 1,3% (R$ 2,6 milhões) dos recursos destinados a ações finalísticas da área cultural e as duas maiores ações – reconhecimento, demarcação e titulação de áreas remanescentes de quilombos; e preservação de bens do patrimônio afro-brasileiro – tinham alocado 41% dos recursos do programa, mas a execução, em setembro de 2000, eram de apenas 44,3% dos valores totais executados.

No programa Turismo Cultural, a promoção de eventos e apoio a projetos artísticos culturais deu a tônica, executando 72% dos recursos destinados ao programa, isto é, R$ 1,4 milhões. Em Música e Artes Cênicas, o apoio a projetos, capacitação, prêmios, intercâmbio e bolsas atingiram o patamar de R$ 5,3 milhões, enquanto no programa Livro Aberto a implantação de bibliotecas executou 21,5% dos valores autorizados, o que corresponde a R$ 2,9 milhões, despendendo, ainda, R$ 1,45 milhões no funcionamento de bibliotecas da União. No de Cinema, Som e Vídeo, confirma-se a política de intercâmbio e apoio à produção, que consumiram 90% dos recursos executados até setembro de 2000, ou seja, R$ 3 milhões.

ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS

Em um período histórico em que os fluxos de informação e produção cultural não encontram nas fronteiras nacionais nenhuma resistência importante, os diversos programas da política cultural reafirmaram o princípio de que o poder público deve elaborar políticas que preservem e estimulem a cultura nacional.

A forma mais importante de estímulo à produção e ao conhecimento do público sobre as produções locais são os inúmeros festivais, concursos, prêmios e bolsas. Na área de cinema, o Grande Prêmio Cinema Brasil teve o mérito de mostrar ao público os resultados da retomada da produção do cinema brasileiro, homenageando autores e reconhecendo o trabalho de inúmeros cineastas, produtores, artistas e técnicos, depois dos anos de desorganização vivenciada no início da década de 90.

Na área de teatro, o Ministério da Cultura instituiu o Concurso Nacional de Textos Teatrais, incentivando a capacidade criadora e gerando o aparecimento da imensa produção que se esconde nas gavetas, sem estímulo para vir a público. A Bolsa Virtuose é outro dos importantes mecanismos de estímulo para o desenvolvimento das capacidades profissionais em todos os segmentos da área cultural. O programa contempla artistas e profissionais com bolsas de especialização no exterior. Nessa mesma linha aconteceu a I Mostra de Curtas e Documentários do Ministério da Cultura – O Cinema dos Brasileiros.

Além desses estímulos aos produtores, em setembro de 2000, foi criado, no âmbito do Ministério da Cultura, o Grupo Executivo de Desenvolvimento da Indústria do Cinema no Brasil, com o objetivo de articular, coordenar e supervisionar as ações de desenvolvimento de projeto estratégico para a indústria de cinema no Brasil. O decreto define como indústria do cinema a produção e distribuição de filmes de longa e de curta metragem e sua comunicação ao público em salas de exibição, vídeo doméstico, televisão e demais meios de difusão eletrônica, e tem seis meses para definir as linhas gerais de uma política de desenvolvimento dessa indústria.

A área do audiovisual foi objeto, ainda, de importantes medidas políticas. Podemos destacar algumas que objetivam enfrentar alguns dos maiores problemas do segmento

audiovisual, a distribuição e exibição de filmes:

(a) O Programa de Comercialização de Filmes foi instituído por intermédio de um convênio do Ministério da Cultura e a empresa RioFilmes, e contou com recursos da ordem de R$ 2,1 milhões para serem utilizados nas etapas de distribuição;

(b) O Programa Mais Cinema 1999/2000 contou com investimentos de R$ 21,5 milhões para aplicação na produção, distribuição, exibição, formação e qualificação de mão-de-obra para a indústria cinematográfica;

(c) No âmbito do Programa Cinema Brasil, a Secretaria do Audiovisual vai estimular a produção de filmes de longa metragem de baixo orçamento (até R$ 1 milhão). O programa teve R$ 2,8 milhões em recursos e cada projeto poderia ter ajuda de até 50% do total do orçamento aprovado, com um teto de R$ 400 mil por projeto;

(d) A Cota de Tela, via Decreto nº 3 513, de junho de 2000, fixou o número mínimo de dias em que as salas de exibição comercial ficam obrigadas a exibir obras do cinema brasileiro. O decreto prevê multas para o caso de descumprimento da lei. A tabela 17 ilustra a determinação das cotas de exibição obrigatória, proporcionais ao número de salas.

TABELA 17 TOTAL DE DIAS EM QUE AS SALAS DE EXIBIÇÃO FICAM OBRIGADAS A EXIBIR OBRAS DO CINEMA BRASILEIRO, DE ACORDO COM A COTA DE TELA

NÚMERO DE SALAS	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11 OU MAIS
TOTAL DE DIAS DE OBRIGATORIEDADE	28	56	84	112	140	154	175	182	196	210	217 DIAS mais 7 dias por sala extra

Fonte: DOU 118, de 20/junho/2000.

Na área de música, o Programa de Apoio a Bandas de Música teve importantes resultados na estratégia de fortalecimento e desenvolvimento da cultura local. Além de serem componentes importantes na cultura cívica, as bandas de música são importantes fatores de solidariedade social, tanto pela sua presença nas festas e folguedos populares, quanto pela oportunidade que oferecem, às vezes como primeira formação musical. Com apoio de inúmeros municípios o programa distribuiu instrumentos, possibilitando a criação e manutenção de bandas. Além disso, o programa inclui o apoio ao treinamento de maestros e doação de partituras.

O livro e a leitura também foram objeto de atenção por parte da política cultural federal. O Projeto Leia Brasil, com patrocínio da PETROBRAS e apoio do Ministério da Cultura, percorre diversos estados brasileiros, levando caminhões-biblioteca com 2 150 mil volumes e atende a 627 escolas, 550 mil alunos/mês e 19 500 professores. O Programa Uma Biblioteca em Cada Município também desenvolve importantes ações: no ano 2000, o programa ampliou de 2 mil para 3 mil o número de títulos para a composição do acervo bibliográfico para implantação de bibliotecas públicas. A intenção do programa é, como o nome indica, fazer que cada prefeitura tenha uma biblioteca implantada. Para isso, financia equipamentos, acervo e mobiliário até o valor de R$ 40 mil. As prefeituras são co-partícipes com instalações, lei municipal, funcionários e infra-estrutura.

O Programa Arte Sem Barreira demonstra a preocupação com todos os mecanismos sociais de exclusão e discriminação e com o papel crítico da cultura no processo de desmontagem desses mesmos mecanismos. A atenção especial desse programa é dada aos portadores de deficiência; atua-se na formação, promoção e integração social e cultural dessas pessoas.

Dois acontecimentos de destaque aconteceram na área do patrimônio. A Frente Parlamentar em Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico e Natural Brasileiro, formalizada em junho, representa o empenho do Congresso Nacional com a preservação da memória nacional e a garantia de que o direito à cultura e memória se dêem via políticas públicas coordenadas entre os diversos níveis do Poder Executivo, mas também com a participação ativa do Poder Legislativo.

Ainda nessa área, ficou definido um programa de preservação do patrimônio imaterial por intermédio do Decreto nº 3 551, de 4 de agosto de 2000. Neste, instituiu-se o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial e foi criado o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial. Tal patrimônio distribui-se em quatro livros de registro, a saber: *i)* Livro de Registro dos Saberes, no qual são inscritos conhecimentos e modos de fazer enraizados no cotidiano das comunidades; *ii)* Livro de Registro das Celebrações, no qual anotam-se os rituais e festas que marcam a vivência coletiva; *iii)* Livro de Registro das Formas de Expressão, no qual são inscritas manifestações literárias, musicais, plásticas, cênicas e lúdicas; e *iv)* Livro de Registro de Lugares, no qual se inscrevem mercados, feiras, santuários, praças e demais espaços onde se concentram e reproduzem práticas culturais e coletivas. Os critérios de seleção e registro devem considerar a relevância nacional para a memória, identidade e formação da sociedade brasileira, mas também a continuidade histórica do bem. O processo de registro poderá ser instaurado pelo ministro da Cultura, instituições vinculadas ao MinC, secretarias de estados, municípios e Distrito Federal e sociedades ou associações civis, devendo a instrução dos processos ser supervisionada pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). A decisão sobre a inscrição cabe ao Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural.

O princípio do pluralismo cultural tem tido atenção, sobretudo por meio da ação da Fundação Palmares. Além do trabalho de sistematização e inventário das áreas remanescentes dos quilombos, dezoito comunidades receberam título de domínio e posse de terras. A Fundação Palmares conta ainda, como aliado nesse trabalho de identificação, inventariação e titulação, com uma doação de US$ 800 mil do Banco Mundial. Desde 1997, a Fundação Palmares realiza trabalhos de identificação e inventário das áreas remanescentes: 724 áreas já foram identificadas e abrangem uma população de quase 81 mil brasileiros.

A Fundação Palmares desenvolve também extenso programa de debates para a preparação de um documento brasileiro a ser levado à III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação, Xenofobia e Outras Formas de Intolerância, a ser realizada em 2001, na África do Sul. Diversas instituições, entre elas o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), participam de pesquisas e estudos que subsidiarão o documento da ONU, mas que também definirão agendas estratégicas de ação do setor público na inclusão desses segmentos excluídos.

TRABALHO E RENDA

A ambigüidade caracterizou os resultados do mercado de trabalho durante o ano 2000. Por um lado, a ocupação cresceu 4,6% entre outubro/1999 e outubro/2000, e a economia mostra sinais de recuperação. Por outro lado, entretanto, persistem pelo menos três grandes eventos na conjuntura recente do mercado de trabalho nacional: *i)* o desemprego permanece em níveis elevados, a despeito do crescimento da ocupação ao longo do ano de 2000; *ii)* a informalidade nas relações de trabalho continua abarcando cerca de 60% do total de pessoas ocupadas e, também em 2000, cerca de 60% dos novos postos de trabalho foram ocupados por trabalhadores sem registro em carteira; e *iii)* a situação extremamente desigual da distribuição dos rendimentos pode ter sido reforçada pela queda dos rendimentos médios dos ocupados e pela ênfase conferida à questão fiscal no tratamento dado à política de reajuste do salário-mínimo. A persistência dessas três características negativas e possíveis medidas para atacá-las têm dominado o debate em torno das políticas de trabalho e renda.

Em que pese a retomada do crescimento industrial no ano 2000, o aumento da taxa de ocupação não foi suficiente para reduzir as taxas de desemprego aberto. Isso tem sido explicado pelo comportamento da taxa de participação no mercado de trabalho, que se vê inflada em um contexto de reaquecimento da economia. Em outras palavras, o que parece dificultar a queda da taxa de desemprego na conjuntura atual é a volta de pessoas ao mercado, como ofertantes de força de trabalho, depois de dois anos de relativa estagnação e desalento dos trabalhadores.

Não obstante, é importante mencionar que a retomada do crescimento econômico, ainda que ocorresse em níveis mais elevados que os atuais, não parece ser mais condição suficiente para a recuperação dos níveis de emprego, motivo pelo qual o debate tem-se estruturado em torno das alternativas de combate ao desemprego. Um lado da discussão parece sustentar uma solução que passa por um processo de flexibilização da legislação trabalhista, sob o argumento de que esta estaria ultrapassada, tornando custosas novas contratações sob o amparo da lei. Do outro lado do debate está a idéia da redução da jornada de trabalho (de 44 para 40 horas semanais) – redução menos que proporcional à redução do salário-hora e com limitação das horas-extras por trabalhador. Segundo essa visão, a partilha de postos hoje ocupados por apenas um trabalhador poderia reduzir o desemprego.

Para os defensores da primeira opção (a da flexibilização das relações de trabalho), a redução generalizada da jornada de trabalho, ainda que acordada em negociações coletivas, sem uma redução proporcional dos salários, não só não faria crescer a de-

manda por trabalho como ainda poderia fazer crescer o próprio desemprego. Segundo esse raciocínio, em um contexto de encarecimento do fator trabalho 'vis-à-vis' o fator capital, os empresários optariam pela substituição de trabalho por mais capital, mediante a introdução de novas tecnologias poupadoras de mão-de-obra, o que poderia aprofundar o problema do desemprego no país.[6] Desse ponto de vista, portanto, a solução para o desemprego não passaria pela redução da jornada de trabalho, mas sim pela flexibilização das relações trabalhistas, como forma para se reduzirem os custos de contratação e demissão da mão-de-obra e se estimularem, assim, novas admissões. É a partir dessa concepção geral que devem ser entendidas as alterações recentes nos marcos da regulamentação das condições de uso, remuneração e proteção à força de trabalho. Tais alterações têm promovido, desde aproximadamente 1995: *i)* a flexibilização da jornada de trabalho, por meio da criação do banco de horas; *ii)* a ampliação das formas de contratação e demissão da mão-de-obra, por meio da Lei das Cooperativas; e da contratação por tempo determinado, por tempo parcial e da contratação de emprego público via CLT; *iii)* a expansão das negociações coletivas, para definir a participação dos trabalhadores nos lucros e resultados das empresas, além de uma desindexação salarial geral dos mecanismos tradicionais de reajuste e uma desvinculação do salário-mínimo de índices de reposição automática; e *iv)* a revisão de direitos sociais e trabalhistas, além de medidas visando à reforma sindical e à da Justiça do Trabalho, que é o campo atual de intervenção do Estado.

Por outro lado, de acordo com a segunda alternativa exposta, uma redução amplamente negociada da jornada de trabalho, que contemplasse o conjunto da economia e que estivesse associada a algum tipo de controle coletivo sobre o montante de horas-extras por trabalhador, poderia elevar o volume de contratações, supondo-se constante o mesmo patamar de crescimento econômico que o atual, que é reconhecido como baixo por todos os atores sociais em ação na conjuntura. Esse argumento também defende ser possível, do ponto de vista da estrutura econômica já constituída no Brasil, promover-se redução da jornada de trabalho mais que proporcional à redução do salário-hora, com o que se estaria promovendo também uma redistribuição de renda virtuosa no sistema, já que esta seria amparada pelos ganhos de produtividade da economia brasileira ao longo da década de 90.

Pelo exposto, percebe-se que a disjuntiva *flexibilização* versus *redução da jornada de trabalho* deverá continuar presente no rol de debates sobre o mercado de trabalho brasileiro dos próximos anos, particularmente no que diz respeito às possíveis formas de combate ao desemprego. Cabe ressaltar que nenhuma dessas posições descritas existe em sua forma pura, havendo diferentes interpretações acerca desses fenômenos, bem como outras posições relativas ao mesmo debate, inclusive dos que defendem ser o crescimento econômico condição suficiente para a criação de mais postos de trabalho.

Além do desemprego, a informalidade tem sido assunto de grande preocupação. A PME-IBGE mostra que cerca de 60% das novas ocupações geradas no ano 2000 o foram sem registro em carteira, e representam um aumento da ordem de 13% em relação à informalidade de 1999. Esse fenômeno, tradicionalmente associado às ocupações do setor terciário da economia (comércio e serviços), tem atingido com intensidade também os empregos industriais. De fato, nos últimos dez anos, não só se reduziu o peso do emprego industrial no total da ocupação, como também cresceu a participação do emprego industrial sem carteira, que passou de algo

6. Ou então, mantendo-se o mesmo padrão tecnológico, optariam não por novas contratações, mas tão-somente por uma sobreutilização de horas-extras, como forma de precaver-se contra oscilações inesperadas da demanda agregada.

como 10%, no início da década de 90, para cerca de 20%, dez anos depois.

A estratégia do governo federal de combate à informalidade tem sido intensificar as ações de fiscalização das relações de trabalho. Por meio do Sistema Federal de Inspeção do Trabalho (SFIT), o Programa Trabalho Legal, de combate à informalidade, pretende-se registrar anualmente um contingente de 7,5% de trabalhadores sem vínculo empregatício, mediante ações de capacitação dos auditores fiscais do trabalho, parcerias com o Ministério Público federal, o Ministério da Previdência e Assistência Social, a Receita Federal, a Caixa Econômica Federal, sindicatos e demais organizações sociais.

Segundo dados do próprio MTE, a ação fiscal teria conseguido registrar, entre janeiro e agosto de 2000, cerca de 323 mil trabalhadores urbanos e algo como 56 mil trabalhadores rurais. No primeiro caso, há que se destacar as contratações realizadas sob o amparo do Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (SIMPLES, Lei nº 9 317, de 5/12/1996). Já no caso dos trabalhadores rurais, vale mencionar a forma de contratação coletiva induzida pelo chamado Condomínio de Empregadores Rurais, que pretende ampliar a formalização dos contratos no campo.

Em todos os casos, no entanto, nota-se que as tentativas de modernização da legislação trabalhista até agora experimentadas estão se dando em um contexto amplamente desfavorável aos trabalhadores, isto é, em um contexto de profunda assimetria nas relações capital/trabalho. Assim, a ênfase conferida à via negocial direta entre patrões e empregados para a resolução de conflitos, cuja legislação recente é exemplo claro nessa direção,[7] tem favorecido a redução dos custos de contratação e demissão dos trabalhadores, mas sem evitar a perda de alguns direitos sociais e trabalhistas, nem tampouco a ampliação do contingente de trabalhadores informais. Isso significa que o tema da informalização das relações de trabalho no Brasil também continuará (tanto quanto os temas do combate ao desemprego e da desigualdade de renda) a pautar o debate e as ações dos poderes públicos no sentido de se continuar em busca de soluções inovadoras para esses graves problemas do mercado de trabalho do país.

Por fim, resta relembrar que a distribuição de renda no Brasil continua sendo uma das piores do mundo. Talvez isso tenha incentivado o debate travado, ao longo de 2000, em torno da política do salário-mínimo, o qual esteve marcado pela preocupação em torno dos seus impactos fiscais e previdenciários, originários de índices de reposição não contemplados na proposta orçamentária original da União. A solução encontrada no primeiro semestre do ano passou pela Lei Complementar nº 103 (de 14/7/2000), que autoriza estados e o Distrito Federal a instituírem pisos salariais superiores ao valor do salário-mínimo nacional.

Em relação ao mercado de trabalho, embora não se conheça ao certo quais os potenciais benefícios advindos de reajustes superiores do salário-mínimo sobre a dinâmica da economia, é possível apontar alguns de seus efeitos sobre a distribuição de renda. Em primeiro lugar, há que se destacar que o salário-mínimo é um sinalizador da remuneração mínima no mercado de trabalho, tanto no seu segmento formal como no informal. Assim sendo, aumentos no salário-mínimo levariam, na ausência de efeitos sobre o

7. Ver, em especial: Projeto de Lei nº 3 003, de 1997, que prevê a redução do número de contribuições sindicais e a criação da chamada contribuição negocial; Proposta de Emenda Constitucional nº 623, de 1998, que pretende extinguir a unicidade sindical e a representação sindical, além de criar o Conselho da Justiça do Trabalho e limitar o seu campo de atuação aos dissídios de natureza jurídica; Lei nº 9 957, de 2000, que prevê a implantação do procedimento sumaríssimo para dissídios individuais de valor inferior a 40 salários-mínimos; e a Lei nº 9 958, também de 2000, que autoriza empresas e sindicatos a criarem Comissões de Conciliação Prévia para evitar que conflitos trabalhistas cheguem à Justiça do Trabalho.

emprego, a uma distribuição de renda mais equitativa. Em segundo lugar, pelo fato de o salário-mínimo ser o valor de referência para grande parte dos benefícios previdenciários e assistenciais do governo federal, uma melhora hipotética do seu valor real teria fortes repercussões sobre o combate à pobreza e à desigualdade de renda na sociedade brasileira. Por fim, não é demais lembrar que a responsabilidade do Estado em legislar sobre assunto aparentemente exclusivo da dimensão econômica das nações obedece aos mais elementares preceitos das sociedades modernas em prol da definição de mínimos civilizatórios, no que tange aos parâmetros de remuneração da sua força de trabalho ativa.[8]

Todos os aspectos antes apontados sugerem, então, que o escopo geral de uma política nacional de salário-mínimo não deve ficar restrito aos condicionantes impostos exclusivamente pela dimensão fiscal do processo econômico, motivo pelo qual o debate em torno de suas funções e de seu valor para 2001 já começou a ser travado nos meios acadêmicos, políticos e sindicais do país.

FINANCIAMENTO E GASTOS

Como foi mostrado no número inaugural deste periódico, desde que foi regulamentado o artigo 239 da Constituição de 1988 (Lei nº 7 998/90), o conjunto de programas e ações de âmbito federal destinados à área Trabalho e Renda têm sido financiados com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Esse fundo, por sua vez, é composto basicamente pelos recursos provenientes do sistema PIS/PASEP e descontado de 20% sob a forma da Desvinculação de Recursos da União (DRU), antes denominado Fundo de Estabilização Fiscal (FEF).[10] Além das contribuições vindas do PIS/PASEP, que compõem a receita primária do FAT, o fundo também se vale de uma série de receitas financeiras para compor o seu orçamento total.

Como pode ser visto no quadro 2, as receitas financeiras têm, como principais rubricas, os juros recebidos do BNDES e as remunerações sobre os demais depósitos especiais feitos a instituições como o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal, o Banco do Nordeste e a FINEP. A fonte orçamentária proveniente das receitas financeiras – particularmente, juros pagos pelo BNDES e remuneração sobre os depósitos especiais – tem crescido ao longo dos anos, de modo que, atualmente, representam cerca de 40% da receita primária vinda das contribuições do PIS/PASEP. Para ter-se uma idéia dos montantes envolvidos, basta mencionar os dados gerais do Orçamento Simplificado do FAT para o exercício 2000: dos R$ 9 774,3 milhões realizados até setembro de 2000, R$ 6 008,9 milhões corresponderam à arrecadação do PIS/PASEP (61,5% do total), enquanto os R$ 3.765,4 milhões restantes – ou 38,5% do total – corresponderam às demais receitas.

Como a principal fonte de recursos do FAT é a arrecadação originária do PIS/PASEP, é preciso conhecer a composição das fontes de financiamento desse sistema, a fim de que se possa localizar de maneira mais precisa as origens dos recursos que financiam o conjunto de despesas listadas no quadro 2. O quadro-síntese (3) a seguir mostra que o percentual de recolhimento e a base de tributação variam conforme a natureza da atividade de referência.

8. Teoricamente, existe a possibilidade de que aumentos no salário-mínimo tenham impacto negativo sobre o emprego. Entretanto, a maior parte dos estudos realizados, no Brasil, até hoje, encontraram efeitos reduzidos, em parte devido ao seu baixo valor.

9. O repasse para o FEF ocorreu até 31 de dezembro de 1999. Nos meses de janeiro e fevereiro de 2000, o FAT recebeu a arrecadação das contribuições para o PIS/PASEP integral. Com a edição da Emenda Constitucional nº 27, de 21 de março de 2000, são desvinculados do fundo, a partir desta data, até o final de 2003, apenas 20% do total da arrecadação da contribuição PIS/PASEP, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, relativos à DRU.

QUADRO 2 ESTRUTURA ORÇAMENTÁRIA SIMPLIFICADA DO FAT

Principais Receitas do FAT	Principais Itens de Despesas
1. Receita Primária: 1.1 – Arrecadação PIS/PASEP 2. Receitas Financeiras: 2.1 – Juros pagos pelo BNDES 2.2 – Remuneração sobre depósitos especiais 2.3 – Juros de títulos de renda (BB-extramercado) 2.4 – Restituição de benefícios não desembolsados 2.5 – Cota-parte da contribuição sindical 2.6 – Remuneração de recursos não desembolsados 2.7 – Restituição de convênios 2.8 – Multas e juros devidos ao FAT 2.9 – Outras receitas patrimoniais	1. Programas Principais: 1.1 – Novo Emprego e Seguro-Desemprego 1.2 – Assistência ao Trabalhador 1.3 – Qualificação Profissional 1.4 – Geração de Emprego e Renda 1.5 – Expansão do Emprego 1.6 – Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador 1.7 – Trabalho Legal 1.8 – Trabalho Seguro e Saudável 2. Outros Programas: 2.1 – Profissionalização da Enfermagem 2.2 – Desenvolvimento da Educação Profissional 2.3 – Erradicação do Trabalho Infantil 2.4 – Recursos Pesqueiros Sustentáveis 2.5 – Gestão da Política de Trabalho e Emprego 2.6 – Erradicação do Trabalho Escravizador e Degradante 2.7 – Jovem Empreendedor 2.8 – Atendimento e Legalização de Estrangeiros no País 2.9 – Gestão da Política de Comunicação de Governo 2.10 – Melhoria da Qualidade dos Serviços Prestados ao Cidadão

QUADRO 3 COMPOSIÇÃO DAS FONTES FINANCEIRAS DO PIS–PASEP

Fontes	Base de Tributação	Percentual de Incidência
1. Fundo de Participação PIS-PASEP	a) União, estados, Distrito Federal e municípios; b) Autarquias e entidades de fiscalização do exercício de profissões liberais; c) Empresas públicas, sociedades de economia mista e subsidiárias; d) Sociedades cooperativas (Organização das Cooperativas Brasileiras e organizações estaduais de cooperativas), fundações públicas e privadas, entidades de previdência privada e assistência social, condomínios de proprietários de imóveis residenciais ou comerciais e demais entidades sem fins lucrativos, como templos de qualquer culto, partidos políticos, instituições de educação e de assistência social, instituições de caráter filantrópico, recreativo, cultural e científico, sindicatos, federações e confederações, serviços sociais autônomos, conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas; e) Demais pessoas jurídicas de direito privado;	a) 1% das receitas correntes efetivamente arrecadadas e transferências correntes e de capital recebidas de outras entidades da Administração Pública; b) 0,65% das receitas orçamentárias, nelas consideradas as transferências correntes e de capital recebidas, deduzidos os encargos; c) 0,65% das receitas operacionais brutas e transferências correntes e de capital recebidas; d) 1% sobre o total da folha de pagamento de remunerações dos seus empregados; e) 0,65% das receitas operacionais brutas.
2. Encargos devidos pelos contribuintes	Contribuintes a, b, c, d e e acima considerados no início deste quadro.	Juros, correção monetária e multas devidas pelos contribuintes.
3. Encargos devidos pelos agentes aplicadores dos recursos do FAT	Aplicadores de recursos do FAT, sob a denominação de depósitos especiais: BNDES, BACEN, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste e FINEP.	Juros e correção monetária devidos pelos aplicadores de recursos do FAT.
4. Contribuição adicional pelo índice de rotatividade	Contribuintes c, d e e considerados no início deste quadro.	Arrecadação adicional das empresas cujo índice de rotatividade da força de trabalho seja superior à média do setor.

Fonte: Decreto-Lei nº 2 445, de 29/6/1988; Decreto-Lei nº 2 449, de 21/07/1988; M.P. nº 1 991-14, de 11/2/2000.

Com exceção das entidades contribuintes sem fins lucrativos (listadas no item *d* do quadro 3), cujo recolhimento ao PIS/PASEP recai sobre o valor da folha de pagamento dos funcionários, todos os demais entes contribuintes recolhem, mensalmente ao fundo, percentuais de 0,65% e 1% sobre as receitas efetivas correntes, o que equivale a dizer que, supondo-se inalterada a fiscalização, há uma correlação positiva entre a evolução do nível de arrecadação do fundo e o nível de atividade de toda a economia. Em outras palavras, sempre que o sistema econômico estiver em aquecimento, é de se esperar um aumento da receita operacional bruta das empresas de capital privado, das empresas públicas e de economia mista, bem como um aumento na arrecadação geral de impostos por parte da União, de estados e municípios. Em todos esses casos, alarga-se a base de incidência para recolhimento ao PIS-PASEP, com o que se pode dizer que o seu potencial financeiro é pró-cíclico. O mesmo deve ser verdade em contextos de retração do nível de atividade, ainda que simulações específicas sejam necessárias para dimensionar a intensidade desses efeitos.

Pelo exposto, é possível supor-se que uma trajetória recessiva persistente para a economia poderia comprometer, pelo lado da receita no longo prazo, a saúde financeira do fundo. Contudo, além disso, em contextos recessivos, o lado das despesas também seria um fator de pressão, pois boa parte das destinações desse fundo devem-se à cobertura do seguro-desemprego e do abono salarial, que juntos representam mais da metade dos desembolsos anuais, conforme dados da execução financeira dos programas da área Trabalho e Renda constantes da tabela 18, a seguir.

TABELA 18 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS PROGRAMAS CUSTEADOS COM RECURSOS DO FAT – PPA 2000/2003

PROGRAMAS/AÇÕES	ORÇAMENTO 2000				NÍVEL DE EXECUÇÃO
	AUTORIZADO (A)		PAGO (B)		
	EM R$ MILHÕES	EM %	EM R$ MILHÕES	EM %	(B) / (A)
NOVO EMPREGO E SEGURO-DESEMPREGO	4 468,2	58,5	2 910,3	63,8	65,1
* PAGAMENTO DO SEGURO-DESEMPREGO	4 187,9	54,8	2 760,6	60,5	65,9
* INTERMEDIAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA	80,4	1,1	46,6	1,0	58,0
ASSISTÊNCIA AO TRABALHADOR	1 986,8	26,0	1 242,0	27,2	62,5
* PAGAMENTO DO ABONO SALARIAL	677,8	8,9	488,4	10,7	72,1
* ASSISTÊNCIA MÉDICA E ODONTOLÓGICA	478,6	6,3	278,8	6,1	58,3
* AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO	499,4	6,5	279,5	6,1	56,0
* AUXÍLIO-TRANSPORTE	263,9	3,5	171,6	3,8	65,0
QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL DO TRABALHADOR	502,1	6,6	331,5	7,3	66,0
GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA	50,7	0,7	13,4	0,3	26,4
EXPANSÃO DO EMPREGO (1)	150,0	2,0	0,0	0,0	0,0
MELHORIA DA QUALIDADE DE VIDA DO TRABALHADOR (2)	125,0	1,6	0,0	0,0	0,0
TRABALHO LEGAL (3)	134,6	1,8	61,0	1,3	45,3
TRABALHO SEGURO E SAUDÁVEL	24,4	0,3	5,8	0,1	23,8
OUTROS (4)	197,1	2,6	-	-	-
TOTAL	**7 638,9**	**100,0**	**4 564,0**	**100,0**	**59,7**

Fonte: SIAFI/STN; elaboração: DISOC/IPEA.
(A) Autorizado = Dotação Inicial (Lei após Vetos) + Créditos Adicionais e Remanejamentos.
(B) Valores Pagos corresponde ao executado acumulado até 15/09/2000. Valores em R$ milhões correntes.
Notas: (1) Programa no âmbito do BNDES, destinado ao financiamento de atividades de comércio e serviços, construção naval, energia, infraestrutura viária, telecomunicações e atividades de exportação.
(2) Programa no âmbito do BNDES, destinado ao financiamento de atividades de modernização administrativa e tributária municipal; projetos multisetoriais integrados; saneamento ambiental; transporte coletivo de massa; e área de saúde.
(3) Inclui atividades de fiscalização e apoio à formalização dos vínculos empregatícios.
(4) Inclui programas específicos de menor expressão. São eles: Profissionalização da Enfermagem; Desenvolvimento da Educação Profissional; Erradicação do Trabalho Infantil; Recursos Pesqueiros Sustentáveis; Gestão da Política de Trabalho e Emprego; Erradicação do Trabalho Escravizador e Degradante; Jovem Empreendedor; Atendimento e Legalização de Estrangeiros no País; Gestão da Política de Comunicação de Governo; Melhoria da Qualidade dos Serviços Prestados ao Cidadão.

De fato, a despeito de o patrimônio do FAT girar em torno dos R$ 50 bilhões atualmente, sua taxa de crescimento anual, se bem que positiva, tem oscilado bastante ao longo dos anos: foi decrescente entre 1995 e 1997, recuperou-se no biênio 1998/99 e voltou a cair em 2000. O saldo anual corrente, por sua vez, tem-se mostrado deficitário desde 1995, se bem que se deva considerar que boa parte daquilo que é computado como despesa é na verdade transferência ao BNDES (conforme o artigo 239 da Constituição Federal) e demais depósitos especiais em instituições financeiras como Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e Banco do Nordeste.

O principal das aplicações em depósitos especiais nas instituições citadas se destinam aos Programas de Geração de Emprego e Renda (PROGER urbano e rural), Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), além dos programas geridos pelo BNDES, tais como o Programa de Expansão do Emprego e o de Melhoria das Condições de Vida da População.

Como pode ser visto na tabela 18, o FAT financia programas que não se restringem à área federal Trabalho e Renda, organizados segundo as novas diretrizes contidas no PPA 2000/2003. Em termos da Dotação Orçamentária Final para o ano 2000 – cujo valor em reais correntes aporta a soma de R$ 7,6 bilhões, o equivalente a algo como 7% dos Gastos Sociais Federais e cerca de 1% do PIB estimado para o ano 2000 –, claro está que as maiores destinações dirigem-se ao Programa do Novo Emprego e Seguro-Desemprego, que é responsável pelo pagamento dos benefícios do seguro-desemprego e pelas atividades de intermediação de mão-de-obra, além do programa de Assistência ao Trabalhador, que reúne um amplo conjunto de ações finalísticas aos trabalhadores e seus dependentes, sendo as de maior expressão financeira o pagamento do abono salarial, o auxílio-alimentação aos servidores públicos e empregados do setor privado, a assistência médica e odontológica aos servidores, empregados e seus dependentes e o auxílio-transporte aos servidores e empregados do setor privado. Juntos, esses dois programas são responsáveis, em 2000, por 84,5% do total de recursos alocados pelo FAT. O nível de execução financeira desses dois programas já havia atingido mais de dois terços da meta inicial até 15/9/2000, o mesmo ocorrendo com o nível de execução do programa Qualificação Profissional do Trabalhador (PLANFOR), a despeito das investigações públicas derivadas da comprovação de desvio de recursos desse programa em algumas localidades do país.

Dos três programas diretamente orientados à geração de emprego e renda – PROGER urbano e rural, Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador, que juntos respondem por cerca de 4,4% da Dotação Orçamentária Final para o ano 2000 –, apenas o primeiro havia realizado gastos até 15/9/2000. Mesmo assim, o nível de execução financeira do programa Geração de Emprego e Renda ainda estava em um percentual muito baixo (26,4%) se se considerar tanto o montante reduzido de recursos para suas ações (R$ 50,7 milhões) quanto por já se estar no último quadrimestre do ano.

Por fim, dos programas restantes na tabela 18, vale mencionar o Trabalho Legal, cujas ações concentram-se no campo da fiscalização das relações trabalhistas e no apoio às atividades de formalização dos vínculos empregatícios. Esse programa ganha especial relevância no contexto atual devido à persistência do processo de informalização das relações de trabalho no país. Talvez por isso a Dotação Orçamentária Final desse programa seja expressiva em termos absolutos (R$ 134,6 milhões), muito embora o nível de execução financeira não tenha ultrapassado a marca dos 50% até o dia 15/9/2000.

ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS

Na edição anterior deste periódico, apontava-se um diagnóstico segundo o qual o processo de informalização e precarização do emprego, aliado ao aumento do desemprego e da concentração funcional da renda, limitavam o impacto dos programas inscritos no Sistema Público de Emprego (SPE) nacional. Na discussão a seguir, será feita uma análise mais aprofundada dos programas governamentais contidos no SPE, de modo a se verificar se tal diagnóstico continua valendo e quais são algumas das questões em discussão em cada um dos programas.

O Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER) foi formalmente implementado a partir da Resolução nº 59/94 do CODEFAT. Seus principais objetivos são: *i)* conceder crédito a setores normalmente com pouco ou nenhum acesso ao sistema financeiro, estimulando a geração de emprego e renda por meio da criação de novas unidades produtivas e fomento das já existentes; *ii)* incentivos à organização dos estabelecimentos informais, preparando-os para a formalização; e *iii)* permitir a auto-sustentabilidade dos empreendimentos financiados pelo programa.

O PROGER, originalmente concebido como um programa de geração de emprego e renda para áreas urbanas mais carentes, passou rapidamente a incorporar também ações direcionadas ao meio rural. O PROGER-Rural, assim como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), vão compor o grande PROGER, tendo sido responsáveis, em conjunto, pela maior parcela dos recursos destinados ao programa: o PROGER-Rural, com 21,7% dos recursos; o PRONAF, com 43,5%. Já o PROGER-Urbano deteve 34,7% do total dos recursos do FAT alocados até setembro de 2000. A alocação desses recursos passa por um processo decisório no qual as comissões estaduais e municipais de emprego assumem um papel central. É por intermédio das comissões de emprego que os projetos são aprovados, mediante uma análise que se dá em função das diretrizes da política local de emprego, traçadas por aquelas comissões.

A execução financeira descentralizada, conforme previsto na Resolução nº 59/94, seria viabilizada pelas instituições financeiras oficiais. Com isso, os recursos do PROGER passaram a ser administrados por agentes financeiros, mais especificamente: Banco do Brasil, Banco do Nordeste, BNDES, Caixa Econômica Federal e a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP). Essa determinação, apesar de ter sido pensada devido à capilaridade e estrutura de que dispõem as instituições financeiras citadas, tem gerado grave problema de execução. A forma como os agentes financeiros lidam com o programa está diretamente relacionada com toda a sua política de crédito, com exigência de garantias que fogem aos critérios internos do programa, e com a burocracia específica dessas instituições, que gera morosidade na liberação de recursos para os pequenos empreendedores.

Tal constatação é evidenciada pela pesquisa feita pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), que relaciona a questão das exigências burocráticas para o acesso ao crédito como um dos principais problemas levantados pelos beneficiários do programa. Por outro lado, uma das conclusões dessa pesquisa é de que, com a escala de concessão de crédito pretendida pelo PROGER, o desejo de atingir todo o território nacional e a exigência de um conhecimento mínimo sobre política creditícia, somente agentes financeiros reconhecidos e com grande rede de agências poderiam atender a essa demanda. Essa questão tornou-se um impasse para o funcionamento do PROGER: como atender à demanda dispersa e ao mesmo alcançar o objetivo de liberar crédito de modo fácil e rápido a quem não teria acesso ao sistema financeiro, fu-

gindo do formato-padrão das instituições ligadas a esse sistema financeiro? Outra questão refere-se à ausência de capacitação técnico-gerencial dos beneficiários, conforme previsto nas normas do programa.

Na área de educação profissional, uma das principais ações do governo se traduz por intermédio do Plano Nacional de Educação Profissional (PLANFOR), cujas diretrizes principais e critérios para liberação de recursos foram estabelecidas pela Resolução nº 126/96 do CODEFAT. Atualmente, os principais objetivos do PLANFOR são: "construir, gradativamente, oferta de educação profissional permanente, com foco na demanda de mercado de trabalho, de modo a qualificar e requalificar, a cada ano, articulado com a capacidade e competência existente nessa área, pelo menos 20% da PEA – População Economicamente Ativa, maior de 14 anos de idade, com vistas a contribuir para: a) aumento da probabilidade de obtenção de trabalho e de geração ou elevação de renda, reduzindo os níveis de desemprego e subemprego; b) aumento da probabilidade de permanência no mercado de trabalho, reduzindo os riscos de demissão e as taxas de rotatividade; c) elevação de produtividade, da competitividade e da renda" (Resolução nº 194/98 , Art. 2º).

A implementação do PLANFOR é feita por meio dos Planos Estaduais de Qualificação (PEQ) e pelas Parcerias. Os PEQ referem-se aos projetos de qualificação profissional a serem realizados pelos estados, após aprovados pelas comissões estaduais de emprego, em consonância com as demandas das comissões municipais, ao passo que as Parcerias estão relacionadas aos projetos complementares aos PEQ, a projetos de avanço-conceitual, avaliação, formação de formadores, entre outros. Após aprovados os PEQ, as diretrizes de contratação das unidades que executam as ações nestes relacionadas fica a cargo dos estados, com critérios definidos de diferentes formas por cada um deles.

O PLANFOR e o PROGER (e, em menor grau, o programa de intermediação de mão-de-obra) representam, de certa forma, a tentativa de consolidar-se uma determinada perspectiva de participação, descentralização e aumento da capacidade local de execução. A questão da descentralização, por seu turno, criou um problema de como garantir um mínimo de controle – e os problemas de fraude no PLANFOR surgidos no Distrito Federal no primeiro semestre de 2000 são apenas uma evidência mais aguda desta questão – e eficiência dos planos, mais focada em seus objetivos.[10] A solução dessas questões passa necessariamente por maior e melhor atuação das comissões estaduais e, principalmente, municipais de emprego, cujo fortalecimento, por sua vez, está relacionado à necessidade de prévia organização social. Uma questão que perpassa vários programas da área social é: como aumentar a participação social nos processos de decisão e controle das políticas sociais? Essa pergunta sempre estará implícita nas análises dos programas de emprego a serem feitas neste periódico.

O programa Novo Emprego e Seguro-Desemprego, por sua vez, é uma tentativa do MTE de integrar as ações dos programas de intermediação de mão-de-obra e do seguro-desemprego. O objetivo inicial é fazer que o trabalhador habilitado para o seguro-desemprego tenha de se cadastrar no programa de intermediação, o que contribuiria para a redução do tempo de desemprego do trabalhador. Como os dois programas ainda apresentam trajetórias diferenciadas, resolvemos analisar cada programa separadamente.

O seguro-desemprego foi implantado no Brasil em 1986, sendo seus principais objetivos: *i)* prover assistência financeira ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa, inclusive a indireta;

10. No que concerne à eficácia e eficiência do PLANFOR em cumprir os seus objetivos, o IPEA está fazendo um trabalho de avaliação do programa, cujos resultados serão comentados nos próximos números deste periódico.

e *ii)* auxiliar os trabalhadores na busca do emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional. O programa beneficia os trabalhadores com carteira assinada demitidos sem justa causa que, para receberem o seguro, precisam atender ainda aos seguintes requisitos prévios: *i)* terem recebido salários consecutivos no período de seis meses imediatamente anterior à data da dispensa, de uma ou mais pessoas jurídicas ou pessoas físicas equiparadas às jurídicas; *ii)* terem sido empregados de pessoa jurídica ou pessoa física equiparada à jurídica durante, pelo menos, seis meses nos últimos 36 meses que antecederam a data de dispensa que deu origem ao requerimento do seguro-desemprego; *iii)* não estar em gozo de qualquer benefício previdenciário de prestação continuada, previsto no Regulamento dos Benefícios da Previdência Social, excetuado o auxílio-acidente e o abono de permanência em serviço; e *iv)* não possuir renda própria de qualquer natureza suficiente à sua manutenção e de sua família.

O valor do benefício é calculado tendo por base os últimos três salários recebidos pelo trabalhador antes da dispensa, cujo valor médio é multiplicado por percentuais variáveis, de acordo com uma escala de valores pré-determinados. No entanto, o benefício não pode ter um valor inferior ao do salário-mínimo, enquanto o seu valor máximo é determinado por meio de um método de cálculo do MTE.[11] O seguro será concedido mensalmente ao trabalhador desempregado por um período variável de três a cinco meses, de forma contínua ou alternada, a cada período de dezesseis meses, com o benefício podendo ser retomado a cada novo período aquisitivo. O período de recebimento do seguro é maior quanto maior o período de tempo do seu último vínculo empregatício nos últimos 36 meses. O período máximo pode ser excepcionalmente prolongado em até dois meses, para grupos específicos de segurados, a critério do CODEFAT, desde que o gasto adicional representado por esse prolongamento não ultrapasse, em cada semestre, 10% do montante da Reserva Mínima de Liquidez do FAT. Segundo a lei, o CODEFAT deve observar, entre outras variáveis, a evolução geográfica e setorial das taxas de desemprego no país e o tempo médio de desemprego de grupos específicos de trabalhadores.

A análise dos três indicadores de efetividade do seguro-desemprego que constam na tabela 19 mostra que o programa tem conseguido cumprir os objetivos a que se propõe de forma satisfatória. Portanto, pelo menos com base nos três indicadores de efetividade que estamos analisando, é certo que o programa do Seguro-Desemprego tem sido efetivo.

Entretanto, várias questões sobre a eficácia do programa ainda não foram respondidas. Sabe-se, por exemplo, que a quantidade de trabalhadores sem carteira tem crescido no país ao longo dos anos 90, e que mesmo o recente crescimento da ocupação registrado por pesquisas como a PME-IBGE tem sido, em sua maioria, baseado na contratação de trabalhadores sem carteira e por conta própria. Isso denota que o universo de trabalhadores que não podem ter acesso ao principal meio de assistência financeira disponível ao desempregado está crescendo. É certo que existem dificuldades administrativas quase intransponíveis para estender o benefício, pelo menos em seus moldes atuais, aos trabalhadores informais. Assim, a questão é resolver se o desenho básico do programa deve continuar assim, o que im-

11. De acordo com o artigo 8 da Resolução nº 252 do CODEFAT, de 4/10/2000, para o cálculo do valor do benefício do seguro-desemprego serão aplicados os seguintes critérios: *i)* para os salários até R$ 249,27, o valor da parcela do seguro-desemprego será obtido por intermédio da multiplicação do salário médio dos três últimos meses trabalhados pelo fator 0,8; *ii)* para os salários compreendidos entre R$ 249,27 e R$ 415,49, aplicar-se-á, até o limite do item *i),* a regra nele contida, e, no que exceder, o fator 0,5 (cinco décimos). O valor da parcela do seguro-desemprego será a soma desses dois valores; e *iii)* Para os salários superiores a R$ 415,49, o valor do benefício do seguro-desemprego será igual a R$ 282,52, não podendo ultrapassar esse valor.

plica manter o desenho do programa e combater a informalidade, ou mudar o desenho para se tentar abranger esse grupo. No momento atual, o governo está investindo mais no caminho do combate à informalidade por meio de programas como o Trabalho Legal. Acreditamos, de qualquer modo, que essa discussão é importante e voltaremos a ela adiante.

TABELA 19 INDICADORES DE DESEMPENHO DO PROGRAMA NOVO EMPREGO E SEGURO-DESEMPREGO (em porcentagem)

SEGURO-DESEMPREGO (1)	1995	1996	1997	1998	1999	2000
TAXA DE HABILITAÇÃO: SEGURADOS/REQUERENTES	98,9	99,2	99,0	99,1	97,7	97,4
TAXA DE COBERTURA EFETIVA: SEGURADOS/DEMITIDOS SEM JUSTA CAUSA	65,9	64,0	65,0	65,6	67,2	66,6
VALOR MÉDIO DO BENEFÍCIO/SALÁRIO MÉDIO DO CONTRATADO	77,0	79,0	77,0	79,0	82,0	-
INTERMEDIAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA VIA SINE (2)						
TAXA DE ADERÊNCIA: COLOCADOS VIA SINE/VAGAS OFERTADAS PELO SINE	39,2	40,2	46,5	44,0	40,5	45,6
TAXA DE ADMISSÃO: COLOCADOS VIA SINE / ADMITIDOS SEGUNDO CAGED	1,5	1,7	2,5	3,2	5,0	4,8

Fonte: Ministério do Trabalho, elaboração própria.
Notas: (1) Não inclui a Bolsa-Qualificação. Os dados de 2000, para a taxa de habilitação, referem-se ao período janeiro/agosto.
Os dados de 2000, para a taxa de cobertura, referem-se ao período janeiro/junho.
(2) Os dados de 2000 se referem ao período janeiro/junho.

O programa de intermediação de mão-de-obra do governo (aqui vamos tratar apenas do programa financiado pelo FAT, sem incluir o Sistema S) é prestado principalmente pelo Sistema Nacional de Emprego (SINE), instituído em 1975.

Em 1993, o CODEFAT estabeleceu, em sua Resolução nº 45/93, os critérios para as transferências de recursos aos SINE estaduais. Tais critérios foram definidos tendo como base a planilha de custos dos principais postos de atendimento, calculando-se, a partir desses dados, os custos médios da reciclagem e da qualificação do trabalhador. A partir daí, seriam alocados para cada unidade da Federação os recursos necessários à manutenção do sistema, bem como um aporte significativo para investimentos na restruturação de sua rede de atendimento. Esta alocação é feita em duas parcelas no mesmo ano. Portanto, temos um sistema de intermediação financiado com recursos do FAT, mas administrado e gerenciado de forma descentralizada.

Para o exercício de 2000, as transferências do FAT aos SINE estaduais referentes à primeira parcela são o resultado da multiplicação dos seguintes fatores: *i)* custo médio da (re)colocação de um trabalhador no mercado de trabalho formal, intermediado pelo SINE, estimado em R$ 111,60; *ii)* a relação percentual, observada no ano anterior, entre o número total de trabalhadores (re)colocados no mercado formal pela unidade estadual do SINE e o número total de trabalhadores habilitados ao seguro-desemprego por UF, tendo por limite inferior 4% e limite superior 20%; e *iii)* o número de trabalhadores habilitados ao seguro-desemprego no ano anterior por UF.

Essa fórmula tem sido praticamente a mesma ao longo da maior parte da década de 90. Uma novidade para o ano 2000 foi que o limite mínimo aceito para a relação percentual entre o número total de trabalhadores colocados pelo SINE e o total de trabalhadores habilitados ao seguro-desemprego por UF caiu de 7% para 4%. Chama atenção também o fato de o custo médio de colocação ser de R$ 111,60 desde o exercício de 1996.

Em 1998, o CODEFAT aprovou a Resolução nº 197, permitindo que o FAT financiasse

também agências de intermediação não estatais sem fins lucrativos. Tais agências só podem ser implantadas em regiões metropolitanas, sendo que, excepcionalmente, o CODEFAT poderá permitir a implantação de agências de emprego em municípios com mais de 500 mil habitantes, desde que não haja, na localidade, um atendimento adequado e suficiente à satisfação da demanda, por postos já integrantes do SINE. Até o momento, estão recebendo recursos do FAT apenas entidades sindicais, ou com estas relacionadas, tais como a Força Sindical – Seção São Paulo (operando desde julho de 1998 na capital paulista, estendendo seu atendimento para as cidades de Osasco e Guarulhos em julho de 1999), a Força Sindical em Recife-PE (desde outubro de 1999), a CUT Nacional (em Santo André-SP, desde agosto de 1999), a CNM, filiada à CUT (nas cidades de Taubaté, Salto e Franco da Rocha desde setembro de 1999), e a CAT/SDS no bairro de São Cristóvão, no Rio de Janeiro (desde junho de 1999).

Na tabela 19 constam dois indicadores de desempenho do programa de intermediação: um de efetividade, o grau de adesão ao programa (colocados/vagas captadas) e um de eficácia, a taxa de admissão (colocados via intermediação/admitidos segundo o CAGED). O grau de adesão ao programa tem apresentado trajetória oscilante nos últimos anos para os quais temos dados disponíveis. Entretanto, os dados da tabela 19 escondem um aspecto importante: o grau de adesão ao SINE está em ascensão nos últimos dois anos, subindo de 44%, em 1998, para 47,9%, em 1999, e chegando a 52,5%, para o período de janeiro a junho de 2000. O grau de adesão às agências (colocados/vagas captadas), porém, ainda não é satisfatório, possivelmente pelo fato de ainda serem muito novas: esse índice foi de 19,9%, em 1999, e de 25,3%, para o primeiro semestre de 2000.

Contudo, assim como no caso do seguro-desemprego, o desempenho do programa de intermediação é menos satisfatório se se discute a eficácia. Os dados da tabela 19 mostram que a taxa de admissão, embora esteja em patamar mais elevado do que em 1998, ainda não conseguiu ultrapassar 5%.

Uma avaliação inicial da entrada dos sindicatos no sistema de intermediação mostra que parecem estar aumentando a capacidade de atendimento do programa de intermediação: por exemplo, cerca de 50% do aumento do número de inscritos no programa nos últimos dois anos aconteceu nos sindicatos. A meta do governo é fazer que o atendimento do seguro-desemprego seja cada vez mais responsabilidade dos sindicatos e dos SINE estaduais, com a provável redução da importância das Delegacias Regionais do Trabalho. Para o caso da intermediação, a tendência parece ser de os SINE dividirem o atendimento com os sindicatos e, eventualmente, com outras agências que sejam habilitadas pelo CODEFAT.

Após toda essa discussão podemos voltar à questão da constituição de um Sistema Público de Emprego no Brasil (SPE). Um importante aspecto que se nota é que, entre as diretrizes de todos os programas, menciona-se a necessidade de integração com os outros para se alcançarem melhores resultados. Existem casos nos quais tal integração poderia claramente levar a bons resultados: por exemplo, como vimos, a pesquisa do IBASE feita sobre o PROGER menciona a ausência de capacitação técnico-gerencial dos beneficiários. Por que razão não se alia o PROGER ao PLANFOR no que se refere à capacitação dos beneficiários do primeiro? No caso do seguro-desemprego, da intermediação e do PLANFOR, podemos acreditar que sua ação conjunta pode diminuir o tempo de desemprego do trabalhador. Quais são os fatores que dificultam a integração dos programas?

Um dos principais fatores é a diferença nos desenhos institucionais entre eles. Por exemplo, o seguro-desemprego e a intermediação abrangem somente o setor formal da economia (sendo mais restritos que o PLANFOR, por exemplo), enquanto o PROGER apresenta a restrição dada pelos agentes financeiros do programa (que, em geral, determinam os critérios de aplicação dos recursos), criando, no mínimo, uma dificuldade técnica para a integração (sem entrar na questão das dificuldades políticas).

Diante disso, não se observa uma discussão ampla sobre o redesenho dos programas para tentar abranger trabalhadores não formais, mas, sim, a preferência pelo caminho de combater o trabalho informal, o que tem sido feito por meio de várias ações combinadas. Para combater o trabalho sem carteira, tem-se observado tentativas de se promover certa *simplificação* da legislação trabalhista, partindo do diagnóstico de que é muito rígida e eleva os custos de contratação/demissão. Além disso, também está se incrementando a fiscalização sobre o trabalho informal por intermédio do Programa Trabalho Legal, que tem a meta anual de registrar 7,5% dos empregados sem carteira. Ao mesmo tempo, programas como o PLANFOR e o PROGER são vistos como instrumentos para dar condições aos empreendedores informais de estabelecer seus negócios, ou de tentar reinserir esses empreendedores e também os trabalhadores informais no setor formal. Tais programas não parecem, infelizmente, estar obtendo sucesso nisso até agora.

Outro fator limitante da integração dos programas pode ser a falta de coordenação entre eles. Nesse sentido, o governo tem investido na melhora do acompanhamento e da compatibilização das informações dos programas por meio do Sistema de Gestão de Ações de Emprego (SIGAE). Atualmente, esse sistema já agrega informações do seguro-desemprego e da intermediação e pretende incorporar os dados da qualificação até o final de 2001.

Existem também esforços para se tentar coordenar a ação dos programas, mas ainda há muito a se fazer e discutir.

Questões como a constituição do Sistema Público de Emprego tendem a persistir por um bom tempo e este periódico pretende ser um espaço para que ocorram os debates. Existem ainda outros assuntos levantados nas análises feitas dos vários programas que devem retornar nas próximas edições, como a experiência e os resultados da implementação descentralizada de programas como o PROGER e o PLANFOR, por exemplo.

DESENVOLVIMENTO RURAL

Este texto analisa a conjuntura da política agrária federal, eximindo-se da análise da política agrícola oficial, atualmente sob responsabilidade do Ministério da Agricultura.

Desde março de 1999, quando o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) formalmente se estruturou e emitiu suas diretrizes de trabalho expressas no documento *Novo Mundo Rural*, a política agrária do governo federal mudou em relação àquilo que fora no primeiro mandato presidencial. Nessa fase atual, as diretrizes de governo declaradas refletem a seguinte orientação: "promover o desenvolvimento socioeconômico sustentável, em nível local e regional, por meio da desconcentração da base produtiva e da dinamização da vida econômica, social, política e cultural dos espaços rurais – que compreendem pequenos e médios centros urbanos –, usando como vetores estratégicos o investimento na expansão e fortalecimento da agricultura familiar, na redistribuição dos ativos terra e educação e no estímulo a múltiplas atividades geradoras de renda no campo, não necessariamente agrícolas."

Essa diretriz serviu de suporte para se promoverem, nos últimos dezoito meses, modificações substanciais no Programa de Reforma Agrária, destacando-se as seguintes ações que implementaram as novas prioridades: *i)* extinção de um programa específico de crédito para a reforma agrária – PROCERA – e sua integração ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), passando os assentados da reforma agrária a serem atendidos por uma nova linha creditícia, criada no âmbito do PRONAF; *ii)* descentralização da reforma agrária, tendo como principal agente o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS), que passa a responder pelo estabelecimento das estratégias de desenvolvimento rural de caráter geral, e repassando aos conselhos estaduais e municipais, a serem criados, a tarefa de identificar e viabilizar as ações/atividades requeridas para o desenvolvimento local; *iii)* terceirização dos serviços da reforma agrária, cabendo aos assentados executar/contratar os serviços de infra-estrutura nos lotes e projetos de assentamento, para o qual receberão um financiamento de até R$ 5 mil reais, a serem utilizados na elaboração do Projeto de Desenvolvimento do Assentamento (PDA); *iv)* privatização da reforma agrária, permitindo à iniciativa privada promover projetos de assentamento; *v)* adoção da sistemática da Cédula da Terra (do Banco Mundial) e implantação do Banco da Terra – programas de crédito fundiário que possibilitam aos trabalhadores rurais que se organizarem em associações a obtenção de empréstimo para a compra de terra diretamente dos proprietários; *vi)* financiamento aos agricultores familiares para a implementação de atividades não agrícolas, desde que geradoras de renda (indústria, turismo, lazer, comércio, artesanato e serviços

profissionais especializados), apoiando e buscando ampliar a pluriatividade no campo.

Esses e outros tópicos são analisados em maior profundidade a seguir, no intuito de destacarem-se os fatos relevantes da conjuntura do ano 2000, ligados, basicamente, aos processos da reforma agrária e ao apoio à agricultura familiar.

FINANCIAMENTO E GASTOS

Reforma Agrária/Novo Mundo Rural

Os projetos e atividades que integram o elenco de prioridades do Ministério do Desenvolvimento Agrário estão, basicamente, sob a responsabilidade institucional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF). O INCRA, que concentra as ações relativas à reforma agrária, agora redefinidas no contexto do Novo Mundo Rural, conservou a incumbência central de promover o assentamento de trabalhadores rurais sem-terra e, para tanto, de obter os recursos fundiários necessários. Boa parte de suas antigas atribuições de apoio ao desenvolvimento dos assentados e assentamentos está sendo paulatinamente repassada para outros agentes públicos e privados, conforme a diretriz relativa à descentralização da reforma agrária. Por sua vez, à SAF cabe a gestão do PRONAF.

O exame do quadro da execução orçamentária global do INCRA mostra que, nos dez primeiros meses de 2000, os gastos com Reforma Agrária e Gerenciamento e Obtenção de Terras consumiu pequena parcela dos recursos orçamentários autorizados: cerca de 30% no primeiro caso e 13% no segundo, revelando o ritmo moroso com que essas ações vêm sendo implementadas.

O mesmo quadro mostra que a parcela orçamentária já liquidada com atividades-meio – Gastos Administrativos Gerais – chega a 67% do valor limite autorizado. Com relação às atividades-fim, as ações com a reforma agrária[12] (basicamente gastos com novos assentamentos e viabilização de emancipações de projetos pré-existentes) despenderam 22% do valor autorizado, e as ações de Gerenciamento e Obtenção de Terras,[13] apenas cerca de 11%.

Esse dados são compatíveis com os obtidos via SIAFI/SNT, que estão organizados segundo o desenho estabelecido pelo Programa Novo Mundo Rural, que, a partir desses mesmos elementos, estabeleceu nova agregação, por similaridade de objetivos mais imediatos, quais sejam:

a) Emancipação de Assentamentos Rurais;
b) Novo Mundo Rural: Consolidação de Assentamentos;
c) Novo Mundo Rural: Assentamentos de Trabalhadores Rurais; e
d) Agricultura Familiar.

12. O item *Reforma Agrária*, apresentado na tabela 20, engloba os seguintes projetos ou atividades: (1) Acompanhamento da Instalação de Projetos de Assentamentos Rurais; (2) Administração e Operação do Complexo Industrial – PACAL; (3) Assentamento Rural; (4) Assistência Técnica e Capacitação de Assentados e Técnicos – LUMIAR; (5) Assistência Jurídica às Famílias Acampadas; (6) Assistência Social às Famílias Acampadas; (7) Assistência Técnica e Capacitação de Famílias Assentadas em Projetos Criados até 1998; (8) Concessão de Crédito da Instalação às Famílias Assentadas em Projetos Criados; (9) Concessão de Crédito para Implantação de Infra-Estrutura Básica – Cédula da Terra; (10) Concessão de Crédito-Instalação às Famílias Assentadas; (11) Infra-Estrutura Complementar para Emancipação de Assentamentos Rurais Criados Até 1998; (12) Investimento em Infra-Estrutura Básica para Assentamentos Rurais; (13) Plano de Desenvolvimento dos Assentamentos Rurais Criados Até 1998; (14) Plano de Desenvolvimento do Assentamento Rural; e (15) Topografia em Áreas de Assentamentos Rurais criados.

13. O item *Gerenciamento e Obtenção de Terras* inclui: (1) Gerenciamento do Cadastro Rural; (2) Titulação de Terras; (3) Cumprimento de Sentenças Judiciais (Precatórios); (4) Discriminação de Áreas Devolutas e Terras Irregularmente Ocupadas; (5) Sistema de Cadastro Rural; (6) Perícia Judicial em Ações de Desapropriação de Imóveis; (7) Georeferenciamento e Levantamento do Uso da Terra; (8) Demarcação Topográfica em Ações de Regularização Fundiária ; (9) Identificação de Imóveis Passíveis de Desapropriação e Aquisição; (10) Sistema de Informação de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA); e (11) Obtenção de Terras – TDA e Moeda.

TABELA 20 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA ÁREA DE DESENVOLVIMENTO RURAL

AÇÕES	ORÇAMENTO 2000					NÍVEL DE EXECUÇÃO
	AUTORIZADO (A)		EMPENHADO	PAGO (B)		
	EM R$ MILHÕES	EM %	EM R$ MILHÕES	EM R$ MILHÕES	EM %	(B)/(A)
1 – GASTOS ADMINISTRATIVOS GERAIS	382.610.580	27,9	268.318.785	258.091.941	56,6	67,3
2 – GASTOS COM ATIVIDADES FINALÍSTICAS (A) + (B)	987.406.948	72,1	442.161.606	197.827.808	43,4	20,0
A) REFORMA AGRÁRIA	376.378.581	27,5	203.356.445	114.850.689	25,2	30,5
B) GERENCIAMENTO E OBTENÇÃO DE TERRAS	611.028.367	44,6	238.805.161	82.977.119	18,2	13,6
TOTAL (1) + (2)	**1.370.017.528**	**100,0**	**710.480.390**	**455.919.749**	**100,0**	**33,3**

Fonte: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).
(A) Autorizado = Dotação Inicial (Lei após Vetos) + Créditos Adicionais e Remanejamentos.
(B) Valores Pagos corresponde ao executado acumulado até 10/10/2000. Valores em R$ correntes.

TABELA 21 PROGRAMAS NO ÂMBITO DO NOVO MUNDO RURAL

PROJETO / ATIVIDADE	ORÇAMENTO 2000					NÍVEL DE EXECUÇÃO
	AUTORIZADO (A)		EMPENHADO	PAGO (B)		
	EM R$ MILHÕES	EM %	EM R$ MILHÕES	EM R$ MILHÕES	EM %	(B)/(A)
EMANCIPAÇÃO DE ASSENTAM. RURAIS	89 791 575	4,2	52 112 648	34 314 738	6,7	38,2
CONSOLIDAÇÃO DE ASSENTAM. RURAIS	208 104 002	9,8	93 326 039	35 813 096	7,0	17,2
ASSENTAMENTO TRABALHADORES RURAIS	742 680 408	35,1	157 957 260	104 405 485	20,5	14,1
SUBTOTAL (1)	**1 040 575 985**	**49,2**	**303 395 947**	**174 533 319**	**34,2**	**16,8**
AGRICULTURA FAMILIAR (2)	1 073 758 505	50,8	912 848 994	335 402 033	65,8	31,2
TOTAL (1) + (2)	**2 114 334 490**	**100,0**	**1 216 244 941**	**509 935 352**	**100,0**	**24,1**

Fonte: SIAFI/STN – Elaboração: IPEA.
(A) Autorizado = Dotação Inicial (Lei após Vetos) + Créditos Adicionais e Remanejamentos.
(B) Valores Pagos corresponde ao executado acumulado até 15/9/2000. Valores em R$ correntes.

Dos quase R$ 90,0 bilhões destinados à Emancipação de Assentamentos Rurais (recursos autorizados), foram pagos menos de 40% até o dia 15 de setembro de 2000. Os projetos e atividades que compõem as demais linhas do Novo Mundo Rural tiveram desempenho ainda mais baixo: apenas 17,2% dos créditos autorizados para Consolidação de Assentamentos Rurais e 14% dos autorizados para Assentamento de Trabalhadores Rurais tinham sido pagos, como pode ser visto na tabela 21. Esses dados indicam não só as dificuldades e a lentidão na implementação do programa, mas sobretudo alertam para possíveis agravamentos dos conflitos no campo, com a frustração das expectativas de trabalhadores rurais, acampados e assentados em condições precárias.

No âmbito das ações e atividades com vistas à Emancipação de Assentamentos Rurais (ver tabela 22), sobressai a quase total utilização dos recursos autorizados (85,4%) para a Concessão de Crédito para Instalação das Famílias Assentadas em Projetos Criados até 1998. Embora não se tenha informação sobre a quantidade e a distribuição espacial das famílias atendidas, esses dados possibilitam uma leitura dupla. De um lado, revelam considerável atraso no processo de assentamento, visto que as famílias ora beneficiadas estavam há dois ou mais anos à espera dos recursos de instalação. Portanto, tiveram acesso à terra, mas não às condições simultâneas necessárias para viabilizarem a ocupação produtiva dos lotes. Por outro lado, trata-se de resgatar uma dívida do Estado para com aquelas famílias e pro-

TABELA 22 NOVO MUNDO RURAL – EMANCIPAÇÃO DE ASSENTAMENTOS RURAIS

PROJETO / ATIVIDADE	ORÇAMENTO 2000					NÍVEL DE EXECUÇÃO
	AUTORIZADO (A) EM R$ MILHÕES	EM %	EMPENHADO EM R$ MILHÕES	PAGO (B) EM R$ MILHÕES	EM %	(B)/(A)
CONCESSÃO DE CRÉDITO P/ INSTALAÇÃO DAS FAMÍLIAS ASSENTADAS	34.191.581	38,1	31.739.306	29.182.658	85,0	85,4
INFRA-ESTRUTURA COMPLEMENTAR P/ EMANCIPAÇÃO DE ASSENTAMENTOS RURAIS	40.749.995	45,4	16.561.532	3.381.522	9,9	8,3
TOPOGRAFIA EM ÁREAS DE ASSENTAMENTOS RURAIS	7.999.999	8,9	1.993.728	765.121	2,2	9,6
ASSISTÊNCIA TÉCNICA E CAPACITAÇÃO DE FAMÍLIAS ASSENTADAS	4.850.000	5,4	583.332	583.192	1,7	12,0
PLANO DE DESENVOLVIMENTO DOS ASSENTAMENTOS	2.000.000	2,2	1.234.750	402.245	1,2	20,1
TOTAL	**89.791.575**	**100,0**	**52.112.648**	**34.314.738**	**100,0**	**38,2**

Fonte: SIAFI/STN – Elaboração: IPEA.
(*) Todos os itens se referem a projetos criados até 1998.
(A) Autorizado = Dotação Inicial (Lei após Vetos) + Créditos Adicionais e Remanejamentos.
(B) Valores Pagos corresponde ao executado acumulado até 15/9/2000. Valores em R$ correntes.

piciar, ainda que tardiamente, as condições básicas para o desenvolvimento de atividades econômicas na terra recebida.

As demais linhas programáticas com vistas à emancipação da mesma clientela, contudo, foram pouco implementadas: apenas cerca de 10% dos recursos autorizados para os trabalhos topográficos foram pagos; 12% dos destinados à prestação de assistência técnica e capacitação; e 20% para a elaboração dos Planos de Desenvolvimento dos Assentados.

Para a Consolidação dos Assentamentos Rurais destaca-se a quase total aplicação dos recursos destinados à implantação de infra-estrutura básica nos projetos originados pela Cédula da Terra (99%). Embora tais recursos façam parte do pacote contratado pelo seu público-alvo junto aos agentes financeiros por ocasião do empréstimo para a aquisição das terras, deve-se esperar que tais assentamentos permitam a seus beneficiários uma taxa de sucesso superior àquela que vem sendo observada em áreas públicas reformadas ou regularizadas, para os quais menos de 13% dos recursos autorizados foram realizados e pagos (embora já tenham sido empenhados R$ 69,7 milhões, ou seja, 66,5% do total disponibilizado para esse tipo de ação).

Os possíveis diferenciais de resultados poderão implicar maiores dificuldades para a continuidade de implantação de PA (Projetos de Assentamento), conforme orientações que vinham sendo observadas desde meados dos anos 80, quando da elaboração do I Plano Nacional de Reforma Agrária.

Os recursos gastos com assistência técnica e capacitação de assentados permaneceram longo tempo praticamente indisponíveis, por conta de denúncias de uso indevido por parte dos agentes responsáveis pela execução do Projeto Lumiar. Ainda assim, foram pagos quase 62% dos recursos disponibilizados e a quase totalidade dos recursos empenhados (93%).

O Assentamento de Trabalhadores Rurais, que até recentemente constituía a missão central do INCRA, caminhou lentamente até setembro de 2000. Do total de recursos autorizados (R$ 742,7 milhões) foram empenhados apenas 21,3% (R$ 158,0 milhões) e gastos 14,1% (R$ 104,4 milhões). A observação desses dados por subconjuntos revela

aspectos interessantes do encaminhamento global que foi dado a essa questão no período de tempo considerado:

1. os recursos para aquisição de terra via Banco da Terra, de R$ 150,8 milhões, permaneciam intocados;

2. da maior parcela de recursos – R$ 411,0 milhões (TDA e moeda), apenas 24,3% (R$ 107,2 milhões) tinham sido empenhados e apenas 14% (R$ 61,8 milhões), pagos. Ou seja, se não contar com um bom estoque de terras formado em anos anteriores, ficará difícil criar os assentamentos prometidos para 2000, inclusive porque os dispêndios com as Ações de Discriminação de Áreas Devolutas e Terras Ocupadas Irregularmente, por sua vez, consumiram somente 20% (R$ 158,2 milhões) do total autorizado;

3. a Concessão de Crédito para Instalação de Famílias Assentadas também apresenta baixo desempenho: dos recursos autorizados apenas cerca de 30% foram empenhados e gastos.

4. A Perícia Judicial em Ações de Desapropriações de Terra praticamente esgotou os recursos que lhe foram atribuídos – 97,5%.

5. Sobressai, também, a baixa utilização (menos de 9% do total autorizado) para a elaboração dos Planos de Desenvolvimento dos Assentamentos Rurais (PDA), que, atualmente, constituem pré-condição para que os recém-assentados comecem a receber os recursos que irão financiar a implantação da infra-estrutura necessária em cada projeto de assentamento.

TABELA 23 NOVO MUNDO RURAL – CONSOLIDAÇÃO DE ASSENTAMENTOS RURAIS

PROJETO / ATIVIDADE	ORÇAMENTO 2000					NÍVEL DE EXECUÇÃO
	AUTORIZADO (A)		EMPENHADO	PAGO (B)		
	EM R$ MILHÕES	EM %	EM R$ MILHÕES	EM R$ MILHÕES	EM %	(B)/(A)
CONCESSÃO DE CRÉDITO P/ IMPLANTAÇÃO DE INFRA-ESTRUTURA — CÉDULA DA TERRA	9 000 000	4,3	9 000 000	8 871 300	24,8	98,6
CONCESSÃO DE CRÉDITO P/ IMPLANTAÇÃO DE INFRA-ESTRUTURA — BANCO DA TERRA	72 200 000	34,7	0	0	0,0	0,0
ADMINISTRAÇÃO E OPERAÇÃO DO COMPLEXO INDUSTRIAL PACAL	500 000	0,2	500 000	500 000	1,4	100,0
INVESTIMENTO EM INFRA-ESTRUTURA P/ ASSENTAMENTOS RURAIS	104 815 003	50,4	69 677 649	13 602 428	38,0	13,0
ACOMPANHAMENTO DA INSTALAÇÃO DE PROJETOS DE ASSENTAMENTOS RURAIS	4 930 999	2,4	3 156 458	2 634 212	7,4	53,4
ASSISTÊNCIA TÉCNICA E CAPACITAÇÃO DE ASSENTADOS – LUMIAR/PRONERA	16 658 000	8,0	10 991 932	10 205 156	28,5	61,3
TOTAL	**208 104 002**	**100,0**	**93 326 039**	**35 813 096**	**100,0**	**17,2**

Fonte: SIAFI/STN – Elaboração: IPEA.
(A) Autorizado = Dotação Inicial (Lei após Vetos) + Créditos Adicionais e Remanejamentos.
(B) Valores Pagos corresponde ao executado acumulado até 15/09/2000. Valores em R$ correntes.

TABELA 24 NOVO MUNDO RURAL – ASSENTAMENTO DE TRABALHADORES RURAIS

PROJETO / ATIVIDADE	ORÇAMENTO 2000					NÍVEL DE EXECUÇÃO
	AUTORIZADO (A)		EMPENHADO	PAGO (B)		
	EM R$ MILHÕES	EM %	EM R$ MILHÕES	EM R$ MILHÕES	EM %	(B)/(A)
CONCESSÃO DE CRÉDITO P/ AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS – BANCO DA TERRA	150.800.000	20,3	0	0	0,0	0,0
CONCESSÃO DE CRÉDITO P/ INSTALAÇÃO DE FAMÍLIAS ASSENTADAS	112.500.000	15,1	36.777.107	34.496.720	33,0	30,7
SISTEMA DE INFORMAÇÕES DE PROJETOS DE REFORMA AGRÁRIA – SIPRA	1.016.400	0,1	334.830	274.734	0,3	27,0
DISCRIMINAÇÃO DE ÁREAS DEVOLUTAS E TERRAS IRREGULARES OCUPADAS	793.000	0,1	308.496	158.242	0,2	20,0
ASSISTÊNCIA JURÍDICA ÀS FAMÍLIAS ACAMPADAS	660.000	0,1	72.191	36.170	0,0	5,5
ASSISTÊNCIA SOCIAL ÀS FAMÍLIAS ACAMPADAS	1.023.000	0,1	167.403	135.344	0,1	13,2
TITULAÇÃO DE TERRAS	3.298.000	0,4	1.343.270	1.113.418	1,1	33,8
IDENTIFICAÇÃO DE IMÓVEIS PASSÍVEIS DE DESAPROPRIAÇÃO E AQUISIÇÃO	8.814.006	1,2	5.735.991	4.743.168	4,5	53,8
PERÍCIA JUDICIAL EM AÇÕES DE DESAPROPRIAÇÃO DE TERRAS	276.000	0,0	269.029	268.963	0,3	97,5
TOPOGRAFIA EM ÁREAS DE ASSENTAMENTO RURAL	18.000.002	2,4	4.923.405	953.166	0,9	5,3
PLANO DE DESENVOLVIMENTO DO ASSENTAMENTO RURAL	4.500.000	0,6	793.938	394.884	0,4	8,8
OBTENÇÃO DE TERRAS (TDA E MOEDA)	441.000.000	59,4	107.231.600	61.830.676	59,2	14,0
TOTAL	**742.680.408**	**100,0**	**157.957.260**	**104.405.485**	**100,0**	**14,1**

Fonte: SIAFI/STN – Elaboração: IPEA.
(A) Autorizado = Dotação Inicial (Lei após Vetos) + Créditos Adicionais e Remanejamentos.

Cédula da Terra / Banco da Terra

O Projeto Cédula da Terra, até o final de setembro de 2000, havia possibilitado a criação de 23 projetos, em uma área de 16,3 mil hectares, beneficiando 701 famílias nas regiões Nordeste (82,6%) e Sudeste (14,4%).

O PCD resultou de acordo entre o governo brasileiro e o Banco Mundial, e começou a ser implantado em 1997, principalmente no Nordeste (Ceará, Bahia, Maranhão e Pernambuco) e em Minas Gerais, como uma experiência-piloto, de caráter experimental e com o objetivo de permitir a avaliação da viabilidade prática de um programa de reordenamento fundiária, capaz de responder pela demanda reprimida por terra em áreas onde a legislação impede ou dificulta as ações de desapropriação para fins de reforma agrária. Deveria, pois, ser visto como uma ação complementar ao processo de reforma agrária.

Mesmo antes da conclusão do projeto-piloto e a partir de um forte suporte financeiro do Banco Mundial, o governo federal decidiu pela implementação de uma estrutura mais abrangente e permanente, via Banco da Terra.

O Banco da Terra somente pode liberar recursos a partir de resoluções de seu Conselho Curador. Por isso, embora criado em 1998 (LC nº 93, de 4/2/1998), suas primeiras liberações aconteceram apenas no último trimestre de 1999, quando foram repassados ao Banco do Brasil e ao Banco do Nordeste R$ 62,0 milhões, para serem majoritariamente aplicados nas regiões Sul e Nordeste.

TABELA 25 RECURSOS LIBERADOS PELO BANCO DA TERRA A PARTIR DE RESOLUÇÕES DE SEU CONSELHO CURADOR

BRASIL	1999		2000		TOTAL	
	R$ CORRENTES	%	R$ CORRENTES	%	R$ CORRENTES	%
NORTE	0	0,0	3 600 000,00	3,1	3 600 000,00	1,8
NORDESTE	29 365 900,00	48,1	14 200 000,00	12,1	43 565 900,00	22,3
SUDESTE	1 900 000,00	3,1	12 100 000,00	10,3	30 800 000,00	15,8
SUL	24 800 000,00	40,6	71 300 000,00	60,8	96 100 000,00	49,3
CENTRO-OESTE	5 000 000,00	8,2	16 000 000,00	13,7	21 000 000,00	10,8
TOTAL/BANCO DA TERRA (1)	**61 065 900,00**	100,0	**117 200 000,00**	100,0	**195 065 900,00**	100,0
CÉDULA DA TERRA (2)	-		45 070 900,00		45 070 900,00	
TOTAL (1) + (2)	**61 065 900,00**		**162 270 900,00**		**240 136 800,00**	

Fonte: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).
Dados até 30/09/2000, em R$ correntes.

Em 2000, o Banco da Terra dispõe de R$ 400 milhões disponibilizados pelo Orçamento da União, para serem utilizados para financiar tanto a aquisição de imóveis rurais, quanto para a provisão da infra-estrutura básica necessária à viabilização econômica dos empreendimentos. Os tomadores deste tipo de empréstimo terão até vinte anos, com carência de três anos, para quitar as dívidas, sobre as quais incidirão juros que, em média, estão fixados em 4% ao ano. Até o dia 30 de setembro de 2000, havia sido autorizada a liberação de R$ 118,7 milhões, com destinação preponderante para a região Sul, especificamente para os estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

Mais recentemente, a partir de negociações com a CONTAG, foi também criada uma linha de crédito fundiário no âmbito do PRONAF, ainda não utilizada.

PRONAF

O PRONAF conta com recursos oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), dos fundos constitucionais de desenvolvimento (FNO, FNE e FCE), da exigibilidade bancária e do OGU, para o financiamento de operações de custeio e investimentos de agricultores familiares, extrativistas, aqüicultores e pescadores artesanais; para obras de infra-estrutura nos municípios; para a capacitação e profissionalização de técnicos e agricultores familiares; apoio à pesquisa agropecuária e apoio a comunidades indígenas.

No Orçamento Geral da União, o valor disponibilizado para o Financiamento e Equalização de Juros representa quase 80% do destinado à Agricultura Familiar (ver tabela 26, p. 92). Ademais, esses R$ 837,70 milhões *alavancam* o total de recursos que, nos últimos anos, vêm sendo disponibilizados para o crédito à agricultura familiar, da ordem de 3,5 bilhões. Deve-se ter presente que R$ 251 milhões são recursos em que o Tesouro é a fonte para o crédito do PRONAF. A maior parte desses recursos está destinada aos assentados da reforma agrária (grupo A do PRONAF), e o restante, para o grupo C.Também não estão aí contabilizados os recursos dos fundos constitucionais, importantes nos empréstimos de custeio e investimento no Nordeste e em Minas Gerais.

Foram pagos, até 15 de setembro de 2000, cerca de 40% dos recursos autorizados, sendo que as informações discriminadas (desem-

bolsos até 20 de outubro) indicam que, no caso dos recursos de financiamento direto, a utilização foi da ordem de 30%. Isso vem demonstrar que um novo salto no volume de recursos do crédito rural do PRONAF está limitado não pelos gastos com equalização, mas sim pela não-operacionalização dos empréstimos pelos agentes financeiros. Segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional, a utilização dos recursos da equalização tem sido ao redor de 80% nos últimos três anos. Isso sem contar a não-utilização integral dos recursos provenientes dos Fundos Constitucionais, das Exigibilidades Bancárias e dos Recursos Próprios. Cabe ainda observar a insignificância dos valores pagos na linha de financiamento à Infra-Estrutura (PRONAF-M), fato que se deve ao processo eleitoral que impediu o repasse aos municípios, havendo a expectativa de que os recursos orçados sejam integralmente utilizados nos dois últimos meses de 2000.

TABELA 26 DISPÊNDIOS NO ÂMBITO DA AGRICULTURA FAMILIAR

PROJETO / ATIVIDADE	ORÇAMENTO 2000					NÍVEL DE EXECUÇÃO
	AUTORIZADO (A)		EMPENHADO	PAGO (B)		
	EM R$ MILHÕES	EM %	EM R$ MILHÕES	EM R$ MILHÕES	EM %	(B)/(A)
FINANCIAMENTO E EQUALIZAÇÃO DE JUROS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR – PRONAF	837 705 100	78,0	807 150 024	326 334 158	97,3	39,0
ASSISTÊNCIA FINANCEIRA A PROJETOS DE INFRA-ESTRUTURA E SERVIÇOS MUNICIPAIS	168 765 001	15,7	96 029 445	2 157 216	0,6	1,3
COORDENAÇÃO DO SISTEMA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL	239 998	0,0	137 005	98 709	0,0	41,1
PESQUISAS TECNOLÓGICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR	11 727 341	1,1	7 751 722	6 650 492	2,0	56,7
MONITORAMENTO DAS AÇÕES DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR	7 900 000	0,7	200	0	0,0	0,0
CAPACITAÇÃO DE AGRICULTORES FAMILIARES	2 930 000	0,3	0	0	0,0	0,0
ESTUDOS DE AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DO PRONAF	1 300 000	0,1	800 000	0	0,0	0,0
REMUNERAÇÃO ÀS INST. FIN. – PRONAF	4 550 000	0,4	0	0	0,0	0,0
EXECUÇÃO DA ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL	9 165 000	0,9	600 598	161 458	0,0	1,8
DESENVOLVIMENTO DO COOPERATIVISMO E ASSOCIATIVISMO RURAL	29 476 065	2,7	380 000	0	0,0	0,0
TOTAL	**1 073 758 505**	**100,0**	**912848994**	**335402033**	**100,0**	**31,2**

Fonte: SIAFI/STN – Elaboração: IPEA.
(A) Autorizado = Dotação Inicial (Lei após Vetos) + Créditos Adicionais e Remanejamentos.
(B) Valores Pagos corresponde ao executado acumulado até 15/09/2000. Valores em R$ correntes.

Os recursos para o crédito do PRONAF são anunciados conforme o calendário agrícola, ou seja, estes cobrem o período de safra (jun./jul.), que é o padrão de todo o crédito agrícola oficial. A tabela 27 apresenta o montante disponibilizado e o efetivamente gasto na safra passada e a projeção para a 2000/2001. Deve-se, contudo observar esses dados tendo em mente que o PRONAF-Crédito, em 1999/2000, atingiu R$ 2,0 bilhões, após ter sido cerca de R$ 1,7 bilhão em 1997 e 1998; R$ 650 milhões em 1996; e insignificantes R$ 90 milhões, em 1995. Fica evidente, mais uma vez, que há uma diferença significativa entre os recursos *orçados* e os efetivamente aplicados, sendo que, na safra passada, o grau de utilização foi da ordem de 60%. Este nível de aplica-

ção está intimamente relacionado à inoperância dos empréstimos de investimento e dos empréstimos para os grupos B e C. Fica evidente que o PRONAF-Crédito tem de fato atendido aos agricultores já consolidados (grupo D), sendo que os assentados receberam a quase totalidade dos recursos a eles disponibilizados. Isso se deve às maiores garantias que os agentes financeiros têm desses grupos, com os primeiros se caracterizando por maior capacidade de pagamentos, e, no caso dos assentados, pela salvaguarda dada pelo Tesouro.

A grande fonte do PRONAF-Crédito, e para os quais há uma contrapartida do Tesouro (o pagamento do diferencial de juros e os custos administrativos dos agentes financeiros), é o FAT, que no ano passado foi responsável por quase três quartos do total do crédito. Os Fundos e as Exigibilidades respondem pelo outro quarto dos recursos aplicados, com destaque para o primeiro, e com as Exibilidades dirigindo-se somente aos agricultores mais capitalizados.

TABELA 27 PRONAF – RECURSOS APLICADOS E DISPONIBILIZADOS, SEGUNDO LINHA/GRUPO

LINHAS DE CRÉDITO	PLANO SAFRA 2000/2001	SAFRA 1999/2000		NÍVEL
	DISPONIBILIZADO	DISPONIBILIZADO	APLICADO	UTILIZADO
A	642	460	446	97,0
B	99	100	-	
CUSTEIO C – C	373	490	293	59,8
CUSTEIO C – A/C	199	-	-	
CUSTEIO D	1 103	1.460	1.113	76,2
INVESTIMENTO C	710	300	41	13,7
INVESTIMENTO D	618	400	149	37,3
AGREGAR/INTEGRADO COLETIVO	286	250	29	11,6
TOTAL	**4 030**	**3 460**	**2.071**	**59,9**

Fonte: Secretaria de Agricultura Familiar/MDA.
Valores em R$ milhões correntes.

TABELA 28 RECURSOS DO PRONAF APLICADOS EM 1999, SEGUNDO A FONTE E O GRUPO

LINHAS DE CRÉDITO	FONTES			
	FAT	FUNDOS	EXIGIBILIDADES	TOTAL
A	149,0	131,0	-	281,0
C	229,0	-	1,0	230,0
D	805,0	5,0	57,0	867,0
C – D	222,0	182,0	175,0	578,0
TOTAL	**1 405,0**	**318,0**	**233,0**	**1.955,0**

Fonte: Secretaria de Agricultura Familiar/MDA.
Valores em R$ milhões correntes.

ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS

Identificar, formatar e implementar as mudanças a serem feitas, inclusive aquelas relativas à estrutura organizacional requerida pelo novo modelo de ação do MDA, não tem sido uma tarefa fácil, por requerer a construção de um mínimo de consenso em torno delas. Tal consenso encontra-se ainda muito distante, com os movimentos sociais contestando e antepondo-se a muitos dos encaminhamentos e medidas governamentais, em especial as relacionadas à terceirização e privatização dos serviços de reforma agrária. Somam-se a isso as dificuldades de se atingir as metas da política de desenvolvimento rural em termos do assentamento de trabalhadores rurais, a demora na criação das condições necessárias para a emancipação dos projetos, especialmente os criados antes de 1995, e o amparo – sempre avaliado como insuficiente – dado aos segmentos da agricultura familiar. A presença marcante dos movimentos reivindicatórios dos trabalhadores rurais, protagonizada com ocupações de terras declaradas improdutivas pelos trabalhadores organizados, marchas, ocupação de órgãos públicos e de agencias bancárias, com destaque para as do Banco do Brasil, contesta as novas diretrizes e denuncia a eficácia dos resultados dos programas de reforma agrária e de fortalecimento da agricultura familiar.

Os acampamentos de sem-terra ainda subsistem em muitas regiões. Pernambuco, segundo dados não oficiais, seria atualmente o estado com o maior número de acampados. O governo vem tentando, nem sempre com sucesso, acabar com as invasões, sobretudo as que têm como alvo preferencial escritórios estaduais de órgãos públicos federais e agencias bancárias, ora pela via de confronto,[14] ora pela negociação com o MST, a CONTAG, etc.[15] De fato, a pressão dos movimentos sociais tem sido suficientemente forte para reconduzir o governo à mesa de negociações, embora nem sempre com resultados concretos ou de pleno agrado dos trabalhadores rurais.

O governo vem concentrando esforços para fazer deslanchar o processo de descentralização da execução da reforma agrária, criando mecanismos para uma divisão de responsabilidades entre o MDA e os governos estaduais, que, segundo acreditam, passarão a responder pelas pressões dos movimentos sociais, ao disporem de instrumentos legais e financeiros para atendê-las. Os governos estaduais poderão, desde que firmem acordo específico com o MDA, receber e administrar os recursos a serem aplicados nos principais programas da área agrária e desenvolvimento rural. Por sua vez, assumem o compromisso de prover os assentamentos com as obras de infra-estrutura que se fizerem necessárias, tais como a construção de estradas, escolas e eletrificação. A União, contudo, reservou para si, como atividade exclusiva, a competência para a emissão de títulos públicos para pagamento de desapropriações ou compras de terras para fins de reforma agrária (Títulos da Dívida Agrária – TDA), conforme preceito constitucional vigente. Os estados e municípios deverão, entretanto, exercer papel fundamental na identificação e seleção de áreas passíveis de desapropriação para fins de reforma agrária. A MP nº 2 027-43, originária de 1997, cria instrumentos para descentralizar o processo de reforma agrária e dificultar

14. O governo vem, há tempos, instituindo instrumentos legais e tributários para penalizar aqueles que participem de invasões. A Medida Provisória nº 2 027-43 (04/05) – reedição e atualização da MP nº 1577, de junho/97 –, apresenta dispositivos com tal finalidade (artigo 4º, §§ 6º a 9º). Assim, o imóvel rural que for invadido por causa de conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será vistoriado nos dois anos seguintes à desocupação do imóvel e, caso haja reincidência da invasão, esse prazo será contado em dobro. Os que direta ou indiretamente forem responsabilizados pela invasão ficarão impedidos de receberem, a qualquer título, recursos públicos, mesmo se a liberação destes já tiver sido autorizada, "procedendo, a autoridade competente, à rescisão do contrato, convênio ou instrumento similar". Também foi encaminhada ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 3 242/2000, que estabelece penas de prisão ou multa para quem invadir terras públicas.

15. As medidas tomadas para a inclusão no PRONAF dos assentados já beneficiados com o crédito de instalação, com a criação do grupo A/C, na safra 2000/2001, resultam das negociações com o movimento social.

o superfaturamento nas desapropriações,[16] bem como para agilizar e baratear o processo de emancipação dos assentamentos. Entretanto, essa MP manifesta, sobretudo, como já se afirmou, um endurecimento para com os movimentos sociais, na tentativa de esvaziar sua forma de luta primeira, a ocupação de terras. Isso se explicita no texto legal pela proibição ao INCRA de fazer vistorias em propriedades ocupadas pelos trabalhadores sem-terra, sob o pressuposto de serem áreas improdutivas que não cumprem o preceito constitucional (art. 184) que legitima o direito de propriedade: a função social.

Assiste-se, assim, a um processo de adequação do MDA e INCRA, que, em 2000, consolidaram suas novas estruturas regimentais, conforme os Decretos nº 3 338 (14/1/2000) e 3 509 (14/6/2000), para o ministério e para o INCRA, respectivamente. Foi também formalizada a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS) com funções bastante amplas de coordenação e de adequação das ações governamentais orientadas para o desenvolvimento rural. Sua principal tarefa será deliberar sobre o Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (PNDRS), que, por sua vez, deverá articular as diretrizes, os objetivos e as metas dos Programas Nacional de Reforma Agrária, Fundo de Terras e Reforma Agrária/Banco da Terra, de Fortalecimento da Agricultura Familiar e de Geração de Renda do Setor Rural.

O CNDRS possui forte representação do Poder Executivo, sobretudo da União, dele participando 11 representantes do governo federal (11 ministros de Estado ou seus representantes, inclusive o ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário, que o preside); 3 representantes das demais instâncias governamentais (estados, Distrito Federal e municípios); e 8 representantes da sociedade civil, totalizando 22 membros.

Além de ter como tarefa a coordenação, articulação, proposição e adequação de políticas públicas federais às necessidades da reforma agrária e da agricultura familiar, na perspectiva do desenvolvimento rural sustentável, o que também implica a necessidade de acompanhar a execução, o Conselho Nacional deverá promover a criação dos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável nos âmbitos estaduais e municipais. No plano legal, cabe destacar o Decreto nº 3 475, de maio de 2000, que regulamenta a Lei Complementar nº 93/98, aprovada no Congresso Nacional em janeiro de 1998, que instituiu o Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra. Este tem por finalidade financiar programas de reordenação fundiária e de assentamento rural, devendo financiar a compra de imóveis rurais com prazo de amortização de até 20 anos, incluída a carência de até 36 meses. Os financiamentos concedidos terão juros limitados a até 12% ao ano, podendo ter redutores percentuais de até 50% sobre as parcelas da amortização do principal e sobre os encargos financeiros, durante todo o prazo de vigência da operação, observado um teto anual de rebate por beneficiário, a ser fixado pelo Poder Executivo.

Podem ser beneficiários do programa os trabalhadores rurais não-proprietários, preferencialmente os assalariados, parceiros, posseiros e arrendatários que comprovem, no mínimo, cinco anos de experiência na atividade agropecuária. Os agricultores proprietários de imóveis cuja área não alcance a dimensão da propriedade familiar definida no Estatuto da Terra, e seja essa área comprovadamente insuficiente para gerar renda capaz de lhe propiciar o próprio sustento

16. Como exemplos, podem-se citar: *i)* fixação de um limite para o pagamento de honorários advocatícios em R$ 151 mil, na tentativa de acabar com a forma tradicional em que os honorários eram um percentual do total da ação; e *ii)* a não-incidência de juros compensatórios no caso de o imóvel possuir graus de utilização da terra e de eficiência na exploração iguais a zero. Contudo, já tramita no Supremo Tribunal Federal (STF) uma ação direta de inconstitucionalidade impetrada pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) para cassar os efeitos dessa medida provisória.

e o de sua família, também podem ter acesso ao Banco da Terra. O Banco da Terra nasceu com recursos da ordem de R$ 1 bilhão, provenientes do Banco Central, arrecadadas dos valores originários de contas de depósitos bancários não recadastradas e de linhas de créditos do BNDES.

A proposta, ainda em estudo no MDA, de terceirizar uma parcela da reforma agrária a fazendeiros e empresários tem sofrido severas críticas e aberta rejeição por parte das organizações que representam os trabalhadores rurais. O modelo que poderá vir a ser adotado, ainda não completamente definido, deverá conter mecanismos semelhantes aos de leilão, para a obtenção de terra, infraestrutura e habitação ao assentado. Para o INCRA, esse seria um caminho para alavancar o processo de privatização das obras e serviços necessários aos assentamentos rurais. Tanto a CONTAG quanto o MST já se manifestaram abertamente contra essa iniciativa, que, acreditam, induziria a um aumento dos conflitos no campo, pois só beneficiaria os latifundiários. Por sua vez, o MDA espera que os projetos terceirizados funcionem como *organismos de monitoramento* capazes de baixar os atuais custos dos projetos de assentamento. O respaldo legal, segundo o ministério, seria dado pelo Estatuto da Terra, que prevê a implementação de projetos de colonização privada. Aliás, essa é uma experiência de política fundiária que foi deixada de lado há alguns anos (início dos anos 80), dadas as dificuldades políticas e impasses econômicos e sociais que acabou gerando, especialmente em áreas da fronteira agrícola nas regiões Centro-Oeste e Norte do país. Diferentemente da *colonização oficial* e do assentamento de trabalhadores rurais em projetos de reforma agrária, o público dos projetos de colonização privada tinha de dispor de recursos financeiros e técnicos para poder acessar (comprar) seu lote de terra; caso contrário, não teria seu cadastro aprovado pela empresa colonizadora. Os projetos de colonização privada criados na região Centro-Oeste nos anos 70, por exemplo, funcionaram mais como ponto de chegada de um movimento de migração de pequenos e médios capitais rurais que não tinham como reproduzirem-se nas áreas de origem (especialmente áreas do Rio Grande do Sul, Paraná e São Paulo), do que como de migração de mão-de-obra. Para os projetos de colonização oficial convergiam trabalhadores sem-terra, sem capital e quase sempre também sem escolaridade e instrumentos de trabalho. É bem possível que o Banco da Terra venha a se tornar um parceiro desse programa.

A extinção do PROCERA e as novas regras de crédito para os assentados são, também, objeto de resistência por parte de vários movimentos que representam os trabalhadores rurais (sobretudo MST, MLST , CONTAG e Frente Sul da Agricultura). A incorporação do crédito de instalação dos assentados ao PRONAF foi, como se verá, objeto de inúmeros dispositivos legais.

As medidas governamentais relativas ao PRONAF, em 2000, resultam do conflito entre as pressões dos movimentos sociais e o *desenho* do programa. Isto é, o PRONAF, ainda que venha tendo um desempenho excepcional, com um crescimento expressivo dos recursos que tem administrado desde sua criação em 1995, apresenta problemas em relação à sua eficiência e eficácia. A análise do programa deixa evidente sua preocupação com o resgate dos agricultores familiares mais pobres, ou seja, aqueles mais próximos do que se convencionou chamar de agricultura de subsistência. Para a promoção socioeconômica desses agricultores, o programa prevê cursos de capacitação, apoio creditício, assistência técnica e a realização de obras de infra-estrutura. Contudo, exceto na operacionalização das linhas de crédito rural, os demais segmentos do PRONAF ainda não deslancharam, pois apresentam um volume de recursos inexpressivos. E, mesmo nessa atividade, é possível detectar sérios

problemas. A observação dos dados com registro no RECOR-BACEN revela a concentração dos empréstimos em custeio e em áreas que se caracterizam pela integração do segmento familiar às indústrias processadoras. De outra parte, os empréstimos para investimento tem tido comportamento errático, bastante inferior aos de custeio e concentrado em determinadas áreas e segmentos de agricultores. Cabe, no entanto, destacar os ganhos alcançados com a linha de apoio aos municípios, não só pela realização de obras de infra-estrutura como pela ação pedagógica e indutora na formação de conselhos municipais de desenvolvimento. Entretanto, mesmo nessa área ainda há muito o que se avançar, pois as dificuldades para a construção de conselhos efetivamente representativos dos interesses de todos os segmentos sociais ainda precisa superar barreiras culturais, educacionais, econômicas e as de caráter político, que, ao longo do tempo, estruturaram esquemas de poder local e regional de difícil superação.

Todavia, pelas próprias características do PRONAF, considerado por parte do movimento social que lhe deu origem como uma *obra em construção,* pode-se esperar que avance na efetivação de seu objetivo principal, que é promoção da agricultura familiar e desenvolvimento rural sustentável. Para tanto, os trabalhadores rurais, via CONTAG, mantêm negociações permanentes com o governo, buscando modificar algumas regras do programa, de modo a obterem ganhos imediatos para os agricultores que constituem seu público-alvo. Também para o governo, o PRONAF tem sido usado para acomodar situações incômodas. É o caso da incorporação, ao PRONAF, dos agricultores assentados pela reforma agrária.

Concretamente, quanto ao crédito, o governo anunciou, para a safra 2000/20001, um aumento do volume de recursos disponíveis e a continuidade na queda nos juros dos empréstimos, mas isso não garante que os recursos sejam efetivamente aplicados. No ano passado, foram disponibilizados cerca de R$ 3,4 bilhões, tendo sido, contudo, utilizados apenas cerca de R$ 2,0 bilhões. Foram anunciados, para a safra 2000/2001, R$ 4,1 bilhões no crédito do PRONAF, sendo R$ 2,4 bilhões de recursos do FAT (equalizáveis pelo Tesouro) e os restantes R$ 1,6 bilhões de recursos do OGU (R$ 515 milhões), dos fundos constitucionais (R$ 757 milhões), das Exigibilidades Bancárias (R$ 300 milhões) e dos próprios agentes financeiros (R$ 120 milhões). A não-utilização do montante integral disponibilizado deve-se ao fato de certas linhas e segmentos serem tradicionalmente marginalizados na concessão do crédito pelos agentes financeiros. Assim, de modo recorrente vêm sobrando recursos para investimento e para os agricultores classificados nos estratos inferiores de renda, especialmente nos casos em que não há cobertura total do risco pelo governo ou que a remuneração pela operação seja considerada insatisfatória. No primeiro caso, encontram-se os empréstimos para os agricultores com renda bruta anual de até R$ 8 mil, cujos recursos são do FAT e equalizados pelo Tesouro. No segundo, encontra-se o investimento, que, atualmente, o Banco do Brasil opera marginalmente.

Recentemente, das negociações entre o governo e entidades dos trabalhadores rurais estabeleceu-se mais uma queda nos encargos incidentes sobre os financiamentos do PRONAF, que passaram, no caso do custeio, de 5,75% a.a. para 4,00% a.a. e, no caso do investimento, de (TJLP+6%)/2 para 4,00%, com abatimento de 25% na dívida quando do pagamento em dia. Foram, também, diminuídos os encargos para os empréstimos de investimento no grupo A, que passaram de 3,25% a.a. para 1,15% a.a.. Devem também ser citados o fim da equivalência-produto e a obrigatoriedade do PROAGRO ou de outro seguro rural.

Resultado da maior segmentação do públi-

co do PRONAF e da busca em atender a todos os tipos de agricultores, os recursos disponibilizados vêm sendo previamente repartidos/direcionados para cada um dos grupos de agricultores familiares potencialmente beneficiários. Assim, na safra 2000/2001, cabe aos assentados (grupo A), que antes deveriam ser atendidos pelo PROCERA, R$ 642 milhões originários do OGU e dos fundos constitucionais. Para os agricultores do grupo C, com renda bruta anual de até R$ 8 mil, foram destinados R$ 572 milhões para custeio e R$ 710 milhões para investimento. Na safra passada, foram aplicados apenas cerca de 60% dos R$ 490 milhões previstos para o custeio e pouco mais de 13% dos R$ 300 milhões destinados ao investimento para o grupo C. Em situação ainda mais difícil encontra-se a operacionalização de linha de crédito para o grupo B, com renda bruta anual de até R$ 1 500, pois não se aplicou nenhum recurso dos R$ 100 milhões disponibilizados na safra passada (1999/2000). Encontra-se em fase final a operacionalização de linha de crédito para esse grupo via BNB, com a perspectiva de aplicarem-se R$14 milhões até o fim do ano 2000. Por outro lado, as linhas de crédito destinadas ao grupo D, de agricultores com renda bruta anual entre R$ 8 mil e R$ 27 500, vêm tendo um desempenho bastante positivo, sendo que, no caso dos empréstimos de custeio, os recursos aplicados têm até superado, em pouco, os montantes previamente disponíveis.

Quanto aos empréstimos para os assentados da reforma agrária (grupo A), verifica-se uma utilização quase integral dos recursos disponibilizados, decorrente da inexistência de qualquer risco para os agentes financeiros, uma vez que os recursos são orçamentários, tendo, portanto, cobertura integral pelo Tesouro. Esse cenário evidencia a diferença de tratamento, pelos bancos, dos clientes da linha A, sem risco de inadimplência para o banco, em compração àqueles da linha C, cujo risco é do agente financeiro, levando o sistema a produzir uma seleção de mercado, em geral adversa ao agricultor familiar pobre.

Somam-se a esses problemas de não-utilização integral dos recursos, especialmente os destinados aos agricultores mais pobres, os decorrentes da incorporação de novos segmentos (linhas de crédito) ao PRONAF, como por exemplo o grupo A/C, que se refere aos assentados já beneficiados com o crédito de instalação. Isto implica realocação dos recursos disponibilizados no Plano Safra, gerando, portanto, disputa pelos recursos entre os diversos segmentos.

Por fim, cabe citar as medidas tomadas durante o ano de 2000, permitindo a prorrogação dos vencimentos do PRONAF para os agricultores que tiveram perdas em suas colheitas decorrentes de problemas climáticos. Assim, as Resoluções nºs 2 764 e 2 767 permitem a renegociação das dívidas com o PRONAF devido às perdas causadas, respectivamente, pela estiagem na região Sul e pelas geadas no Sudeste.

ENSAIOS

Participação Pública na Gestão das Políticas Sociais: Os marcos referenciais para o estudo dos conselhos federais

Mário Theodoro*

À Guisa de Introdução: o estudo dos conselhos federais de políticas sociais e a própria questão social

A iniciativa de se estudar os conselhos federais de políticas sociais, no âmbito da Diretoria de Estudos Sociais do IPEA, surge como um desdobramento natural do processo de trabalho que vem-se instalando na Diretoria nos últimos meses e decorre da confluência dos interesses dos técnicos das diferentes áreas, em face da necessidade de uma visão multidisciplinar por meio da qual se deveria pensar a questão social. Áreas antes tidas como estanques – caso da Saúde, da Educação, do Trabalho, da Previdência e da Assistência – são agora percebidas como elementos que compõem um mosaico mais amplo e consolidado. A questão social e, mais do que isso, a própria intervenção do Estado nesse âmbito – em termos de proposições, estruturas, formas e conteúdo – assumem assim uma dimensão fundamental. É nesse contexto que se forjam três questões estruturantes que, inclusive, se transformaram nas principais linhas de ação: aquela associada ao financiamento das políticas sociais, uma segunda que diz respeito a seu acompanhamento e avaliação e, finalmente, a questão da estruturação institucional por meio da qual o Estado brasileiro se aparelha para implementar suas políticas e programas na área social. É nesse último ponto que se insere a proposta de estudo dos conselhos de políticas sociais, que têm se constituído em um dos principais instrumentos de inovação da gestão da política pública na área social. Os conselhos tornaram-se, assim, o objeto de estudo para o qual a Diretoria tem direcionado uma grande parcela de seu esforço cognitivo. Pretendemos aqui apresentar alguns elementos que nos parecem mais relevantes e que, de certo modo, norteiam essa etapa inicial do estudo e, nesse momento, representam, em nossa percepção, os marcos histórico e teórico do estudo dos conselhos.

O Marco Histórico

O ponto de partida histórico de nosso estudo sobre os conselhos é a Constituição de 1988, com a qual a política social no Brasil ganha novos contornos. Com efeito, nossa atual Carta Magna pode ser considerada como um marco na reformulação da perspectiva da ação institucional no âmbito das políticas sociais. Um dos elementos principais dessa nova configuração é o chamado conselho de representação paritária. Este seria a peça-chave na estrutura forjada para a consecução da política social na redemocratização, uma espécie de engrenagem-mãe nessa nova conformação da ação do Estado na área social. Ainda que muitos dos conselhos já existissem antes de 1988, estes pas-

* Da Diretoria de Estudos Sociais do IPEA.

saram por uma certa reformatação, agora sob a égide de uma nova abordagem. O "social", visto na perspectiva do resgate da dívida social acumulada durante o regime de exceção, "reinventava" a figura do conselho. Essa "reinvenção" parece ter-se dado pela confluência de duas visões distintas, e até mesmo antagônicas, sobre a questão social.

De um lado, havia o discurso democrático forjado na resistência durante o período de exceção. Um de seus principais pilares residia na abertura de canais mais diretos de participação da sociedade nos programas e ações do governo, com o concomitante fortalecimento da chamada sociedade civil organizada. A idéia subjacente era, não apenas democratizar o aparelho de Estado, mas também torná-lo mais sensível às emergentes demandas sociais, em contraposição a um Estado então visto como eminentemente tecnocrático e economicista. A política social seria assim forjada a partir de uma espécie de consenso Estado-sociedade – cuja estruturação se daria por meio da criação e/ou fortalecimento dos chamados conselhos paritários, inclusive em âmbitos estadual e municipal.

Do outro lado, no âmbito do pensamento mais conservador, a idéia básica da constituição de conselhos não era de todo malvista. É preciso lembrar que grande parte da ação dos governos militares foi, de algum modo, pautada por conselhos, ainda que a constituição de tais instâncias respeitasse, à sua época, critérios muito mais hierárquicos e técnicos do que propriamente critérios de transparência e co-gestão da ação pública. Em outros termos, o que parecia ser objeto de maior afeição dos grupos conservadores, mais do que a propalada democratização da ação governamental, era a possibilidade vislumbrada de ao mesmo tempo preservar algum espaço nesses foros (posto que a representação social deveria incluir todos os setores) e garantir, de algum modo, uma perspectiva mais técnica (e menos *política*) no tratamento da questão social – que naquele momento parecia suscitar a inclusão de uma discussão sobre a questão distributiva 'lato sensu'.

É portanto com base em um certo consenso sobre a constituição dos conselhos como elemento principal da ação do Estado no social que se molda essa nova engenharia da ação governamental, a partir do final dos anos 80 e início dos 90. Mas, se a Constituição aparece como nosso ponto de partida, existe ainda toda uma história não menos importante. Com efeito, a própria efetivação de tais instâncias nas diferentes áreas parece ser também objeto de outros embates. A correlação de forças, os choques de interesse, o processo de perda de densidade do discurso da participação, o fortalecimento da visão neoliberal e as próprias vicissitudes concernentes a cada área, teriam sido responsáveis por trajetórias e conformações diversas. Assim, a tarefa do estudo é, a partir desse referencial histórico – e também do referencial teórico apresentado a seguir –, analisar cinco conselhos selecionados: Conselho Nacional de Saúde (CNS), Conselho Nacional de Educação (CNE), Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS), Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) – este na área do trabalho – e Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

O Marco Teórico

O ponto de partida teórico de nosso estudo dos conselhos é a própria contextualização do social como área de ação do Estado no Brasil. Essa questão engendra pelo menos três paradigmas alternativos e que, de algum modo, nortearam as diferentes visões do social e da própria ação governamental associada ao social. Visões ou perspectivas que se alternaram como hegemônicas através do tempo, e que, mesmo nos momentos de menor densidade e/ou grau de adesão, serviram como referencial para o estabelecimento de posições importantes nesse contexto.

O primeiro paradigma está associado à chamada visão corporativa da política social, que antecede o nosso marco histórico (a Constituição de 1988). Em linhas gerais, trata-se da posição hegemônica que vigorou a partir dos anos 30 até meados dos anos 80, cujo auge foram os períodos dos governos trabalhistas. O trabalho assalariado – e mais do que isso, o sindicato – forjava a base de sustentação de uma parte significativa da política governamental na área social: os institutos de previdência (IAP), a legislação trabalhista (e os juízes classistas, p. ex.), os direitos em geral associados ao assalariamento. Tudo isso vigorou com maior ou menor intensidade durante o período, consubstanciando uma espécie de aliança entre as estruturas sindicais corporativas e a máquina governamental – isso foi mais evidente em algumas áreas, como Relações de Trabalho e Previdência Social. Maria Hermínia Tavares de Almeida (1995) refere-se a esse período como o do corporativismo de Estado.

O segundo paradigma diz respeito a uma dada visão de Estado de bem-estar importada dos países desenvolvidos e que, a partir dos anos 80, vai nortear grande parte dos discursos sobre a política social no Brasil. De um modo geral, essa visão serviu de inspiração para muitos dos avanços inscritos na nova Constituição. Princípios como os da universalização de direitos, da desconexão de alguns direitos e/ou benefícios com relação à condição salarial 'stricto sensu', do fim de algumas amarras corporativas (como por exemplo a unicidade sindical) e da própria gestão colegiada das políticas públicas (de novo, os conselhos) são daí decorrentes. Grande parte das estruturas e dos instrumentos legais atualmente existentes no âmbito das políticas sociais tem seu desenho inspirado por esse paradigma. A questão é que, ao contrário do que ocorreu no caso dos países desenvolvidos no pós-guerra, a base econômica de sustentação de um *Estado Social* não se fez presente aqui no Brasil. Pelo menos uma condição essencial, dada pela universalização do assalariamento, permanecia intangível, o que, na opinião de muitos autores, fazia da atual Constituição uma proposta avançada, porém fragilizada e mesmo inconsistente. Em face da ausência das condições materiais necessárias à sua implementação, o reaparecimento de discursos mais conservadores vai, em um curto espaço de tempo, questionar as próprias bases do aparato constitucional. São os chamados ventos neoliberais que se fazem presentes no período mais recente.

O terceiro paradigma é, portanto, o neoliberal, que, no Brasil, ganha força no início dos anos 90. Sua idéia de base é a focalização. O Estado é mínimo e o pobre, o alvo. Em face da natural escassez dos recursos públicos, seria preciso portanto direcioná-los da melhor forma para quem mais necessita. A lógica é *ralwsiana*, do chamado critério maximal (Rawls, 1987): quando nos confrontamos com decisões econômicas institucionais, devemos escolher a solução mais benéfica para os menos favorecidos da sociedade. Nessa perspectiva, nada mais arcaico e anacrônico do que as viciadas estruturas moldadas pelos princípios da universalização e da sociedade salarial (Castels, 1995), bases do Estado Social à brasileira inaugurado em 1988 (Draibe, 1990). Muitos direitos passam a ser vistos como entraves ao pleno funcionamento do mercado e, portanto, como fatores perturbadores da ordem natural do processo.[1] A lógica é a do mercado, não o mercado em geral mas o mercado historicamente contextualizado, o mercado sob a financeirização: o Estado deve priorizar a busca de superávits primários nas contas públicas com vistas a cumprir, de forma plena e mesmo prioritária, os compromissos concernentes ao pagamento dos serviços da dívida pública (interna e externa); os gastos públicos – inclusive o da área social – de-

1. Como o trabalho hoje no Brasil é majoritariamente informal, não estando associado aos instrumentos legais e à base fiscal, não se poderia mais pensar no assalariamento universal como a base de financiamento de um Estado Social.

vem estar submetidos a pesadas restrições orçamentárias advindas da primazia dos crescentes compromissos financeiros (Chesnais, 1996 e Salama, 1996). Daí o Estado mínimo e a política de focalização. Alguns desdobramentos dessa perspectiva são: *(i)* o questionamento dos direitos sociais, vistos agora como privilégios de uma minoria assalariada e corporativa*; e (ii)* a perda da função redistributiva do Estado que, mínimo, passa a atuar nas franjas, com recursos restritos, deixando para a iniciativa privada o grosso do financiamento em muitas áreas.[2]

Em resumo, o primeiro paradigma – o corporativo – funda a questão social e deixa suas marcas em muitas estruturas ainda vigentes (caso, p. ex. do Ministério do Trabalho e do CODEFAT). O segundo – o social – é importante por haver inspirado grande parte das estruturas da política social montadas com a Carta Magna de 1988 e que continuam vigentes até hoje. O terceiro representa o principal contraponto ao atual quadro estrutural constituído e começa a repercutir, hoje, na organização da estrutura institucional das políticas sociais no Brasil. É sobre esse conjunto de pontos levantados que estará sendo desenvolvido, em 2001, o estudo dos conselhos de políticas sociais no âmbito da Diretoria de Estudos Sociais do IPEA.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Maria Hermína Tavares de. Além do Corporativismo: interesses organizados e democratização. In: Sola L. e Paulani L.M. (Org.). *Lições da Década de 80*. São Paulo: USP; Genebra: UNRIST, 1995.

CASTELS, Robert. *Les Métamorphoses de la Question Sociale:* une chronique du salariat, col. L'espace du politique. Paris: Fayard, 1995.

CHESNAIS, François (Coord.). *La Mondialisation Financière*, col. Alternatives Économiques. Paris: Syros, 1996.

DRAIBE, Sônia. In: IPEA. *Para a Década de 90:* prioridades e perspectivas de políticas públicas. Brasília: IPLAN/IPEA, 1990

RAWLS , John. *A Theory of Justice*, tradução francesa de C. Audard. Paris: Seuil, 1987.

SALAMA, Pierre. La Financiarisation Excluante: les léçons des économies latino-américaines. In: Chesnais (coord.): *La Mondialisation Financière*, col. Alternatives Économiques. Paris: Syros, 1996.

WERNECK VIANNA, M.L. *A Questão Social no Brasil*. Palestra ministrada no Seminário da DISOC – IPEA. Brasília: jan. 2000.

2. Visto pela lente neoliberal, o Estado "Robin Hood", do qual nos falava Maria Lúcia Werneck Vianna (2000), parece algo totalmente fora de cogitação, algo jurássico mesmo.

O Ensino Superior Brasileiro na Década de 90

Paulo Corbucci*

O presente texto aborda alguns aspectos do desenvolvimento do ensino superior brasileiro na década de 90, tendo, como eixos de análise, a oferta, a demanda e a cobertura da população-alvo, em nível de graduação e, no âmbito da pós-graduação 'stricto sensu', a participação das esferas pública e privada.

A Matrícula na Graduação

O ensino superior brasileiro atendia, em 1999, a cerca de 2,38 milhões de alunos. Desse total, 65% estavam matriculados em instituições privadas. Se considerada toda a década (1990/1999), o ritmo de crescimento da matrícula na esfera privada mostra-se bem mais intenso que o do conjunto das redes públicas. Entretanto, tomando-se apenas o período 1990/1998, constata-se uma inversão em termos dessa liderança.[1]

Um dos fatores que concorreram para a diminuição da participação do setor público na matrícula total do ensino superior foi a retração verificada, em 1999, na esfera municipal. No entanto, a principal razão teria sido a própria explosão da oferta de vagas nas instituições privadas, em consonância com a política do MEC de estimular essa expansão.

A despeito de o incremento da matrícula, na década de 90, ter sido bem mais expressivo que aquele verificado nos anos 80, manteve-se em níveis medíocres no período 1990/1993. Somente a partir de 1994 é que se define uma tendência de crescimento contínuo, com taxas anuais acima de 4%.

A demanda, medida pelo total de inscrições nos exames vestibulares, cresceu cerca de 76% entre o início e o final do período compreendido por este estudo. Apesar de a oferta de vagas ter sido ampliada em níveis relativamente baixos ao longo da primeira metade da década de 90, acelerou-se a partir de 1997. Desse modo, o crescimento da oferta foi ligeiramente maior que o da demanda, implicando, assim, pequena redução da relação candidatos/vaga.

No que se refere à demanda, identificam-se duas tendências distintas. Entre as instituições públicas, cresce significativamente o número de candidatos por vaga oferecida, ao passo que, na esfera privada, ocorre o inverso. Assim, enquanto a disputa por uma vaga no ensino público atingiu o índice de 8,3 candidatos, no setor privado ficou em apenas 2,3. Acredita-se que essas tendências contrárias estariam refletindo a perda de poder aquisitivo da classe média, ocorrida ao longo da década de 90. Tal argumento é corroborado pelo indicador que trata do aproveitamento das vagas oferecidas, tendo em vista que ape-

* Da Diretoria de Estudos Sociais do IPEA.

1. No primeiro caso, a taxa de crescimento obtida pelas instituições privadas foi de 61%, enquanto nas públicas não passou de 44%. Já em relação ao período 1990/1998, as públicas registraram crescimento de 39%, contra 37% das instituições privadas.

nas as redes públicas de ensino apresentaram melhora desse indicador.

A Cobertura da Clientela-Alvo

A taxa de cobertura da população de 18 a 24 anos, matriculada nesse nível de ensino, mantém-se bastante aquém dos padrões alcançados em países de semelhante renda 'per capita'.[2] Entretanto, a taxa de atendimento desse estrato populacional, nesse nível de ensino, não deve ser considerada em separado, principalmente quando se tem em conta a defasagem idade/série e as taxas de evasão (abandono) definitiva que ultrapassam os níveis de ensino precedentes.

De acordo com o Censo Escolar do MEC, havia, em 1996, cerca de 5,3 milhões de alunos, na faixa etária de 18 a 24 anos, matriculados em outros níveis de ensino que não o superior. Ou seja, o equivalente a cerca de três vezes o total de matriculados no ensino superior, naquele mesmo ano. Portanto, não apenas a oferta de vagas é fator limitante do acesso ao ensino superior, mas também a demanda estaria sendo contida por mecanismos seletivos, internos e externos à escola, que estariam afetando a trajetória dos potenciais candidatos a esse nível do ensino. Desse modo, considerável parcela daquela faixa etária não estaria apta a ingressar no ensino superior, na medida em que não disporia do pré-requisito para tal – o diploma de nível médio.

Quando se consideram todas as modalidades de ensino, a taxa de atendimento desse subgrupo populacional eleva-se para 31%. Algum acréscimo ainda poderia ser contabilizado, caso estivessem computadas as matrículas nos cursos pré-vestibulares e na pós-graduação universitária. Além desses, haveria de se considerar os egressos do ensino superior compreendidos nessa faixa etária.

Outro fator que estaria concorrendo para superestimar a demanda da clientela de 18 a 24 anos por ensino superior refere-se à incorporação da população rural nesse subgrupo populacional. Considerando-se que, em 1996, cerca de 20% da população brasileira residiam no meio rural e que a formação de nível superior ainda se apresenta como conquista impensável para a quase totalidade desse segmento populacional,[3] seria mais apropriado desconsiderá-lo para efeito de se estipularem as efetivas demandas por tal serviço educacional.

Também, o fato de o total de alunos em condições de ingressar no ensino superior ser bastante inferior ao universo composto por aqueles que se encontram fora desse nível do ensino deve-se à dimensão da demanda sob a forma dos exames vestibulares. Por exemplo, em 1996, o número de inscrições nesses processos seletivos correspondia a apenas 12% da população de 18 a 24 anos. Ademais, deve-se ter em mente que o total de inscritos nos vestibulares não corresponde ao universo de candidatos, na medida em que muitos destes participam, a cada ano, de mais de um exame, razão pela qual parcela das vagas ofertadas não é preenchida.

A produtividade do sistema, medida pelo número de concluintes/ano, estaria sendo afetada pelo desaquecimento da economia, sobretudo no âmbito do ensino superior privado. Pelo menos duas razões poderiam explicar a menor eficácia da rede privada e, provavelmente, ambas seriam decorrentes da perda do poder aquisitivo dos alunos: *(i)* o prolongamento da duração do curso; e *(ii)* a evasão, temporária ou definitiva.

2. De acordo com a Contagem Populacional (IBGE), a faixa etária de 18 a 24 anos correspondia, em 1996, a 20,72 milhões de habitantes. Segundo o INEP/MEC, havia cerca de 1,87 milhões de alunos matriculados no ensino superior naquele ano. Desse total, 1,13 milhões teriam entre 18 e 24 anos (segundo a distribuição obtida pelo Censo Populacional de 1991, essa faixa etária representava 60,5% do total de matrículas). Portanto, apenas 5,5% dessa faixa etária estariam matriculados no ensino superior.

3. Para a maioria, o ensino fundamental constitui a fase terminal do processo de escolarização.

Por fim, a composição do alunado, por nível de renda, constitui outro aspecto a ser analisado. Tendo-se por referência os dados da Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV), relativos a 1997, constatou-se que 78% dos alunos matriculados em instituições privadas pertenciam ao quintil de maior renda, enquanto, no âmbito do ensino público, apenas 72% enquadravam-se nesse mesmo estrato. Portanto, se esses dados forem generalizáveis para o conjunto da sociedade brasileira, cai por terra o mito de que as instituições públicas estariam abrigando as camadas economicamente privilegiadas, enquanto, para as instituições privadas, dirigir-se-iam os desfavorecidos.

A Pós-Graduação 'Stricto Sensu'

O desenvolvimento da pós-graduação 'stricto sensu' no Brasil continua sendo uma atribuição principal do setor público. Diferentemente do que ocorre no nível da graduação, o espaço ocupado pelas instituições de ensino superior (IES) privadas, na pós-graduação 'stricto sensu', ainda é residual. De acordo com o último Censo do Ensino Superior, realizado pelo INEP/MEC, em 1999, o conjunto das instituições privadas foi responsável por cerca de 15% da matrícula em cursos de mestrado e 9% nos de doutorado. Essa participação pouco se alterou, se comparada a 1994, o que revela que a expansão desse nível do ensino superior, pela esfera privada, ainda encontra limitantes de ordem estrutural (corpo docente titulado, linhas de pesquisas instituídas, laboratórios etc.).

Os dados do INEP/MEC também revelam maior pujança das instituições federais de ensino superior (IFES), principalmente no que tange aos cursos de doutorado, cuja participação na matrícula total ampliou-se de 37%, em 1994, para 44%, em 1999. Essa ampliação foi devida a dois fatores: à desaceleração do crescimento das instituições estaduais e ao próprio dinamismo das IFES. Além disso, evidenciam a maior capacidade de expansão da esfera federal, nesse campo, se comparadas às demais redes.

Apesar de as IFES terem ampliado sua participação na matrícula em cursos de mestrado, foram as IES não públicas que registraram maior crescimento relativo. Isso se explica pelo fato de o mestrado constituir, em geral, o primeiro degrau a ser galgado na constituição de programas de pós-graduação 'stricto sensu', regra essa que não mais se aplicaria à parcela considerável das IFES, cuja ênfase voltar-se-ia à expansão da oferta em nível de doutorado.

Breves Conclusões

Após lenta expansão do sistema, que perdurou ao longo dos anos 80 – período em que a matrícula na graduação cresceu pouco mais de 10% –, constata-se que houve significativa ampliação das oportunidades de acesso a esse nível do ensino, sobretudo a partir da segunda metade da década de 90. Nos últimos anos, a taxa de crescimento da oferta de vagas tem sido maior que os incrementos na matrícula e demanda (inscrições nos exames vestibulares).

Entretanto, a ampliação da oferta de vagas não constitui condição suficiente para assegurar a democratização do acesso ao ensino superior, na medida em que o processo de seleção (de caráter discriminatório) tem início muito antes do momento em que se realizam os exames vestibulares, em geral, ditado pela desigualdade de renda entre as famílias, que implica diferenciadas oportunidades de acesso à educação básica, assim como distintos graus de envolvimento e dedicação aos estudos (a incidência do trabalho infantil, por exemplo).

Aliados a esses fatores, há também aqueles internos à escola, tais como a disponibilidade e qualidade dos recursos pedagógicos, o despreparo de parcela dos professores, etc., que concorrem para que os alunos, já discri-

minados socialmente, nem mesmo consigam transpor a barreira da 8ª série do ensino fundamental, deixando assim de constar como efetivos demandantes de educação superior.

Além disso, observou-se que o aumento da oferta de vagas pelo sistema privado tem correspondido à diminuição de seu aproveitamento. Ou seja, os limites da demanda por ensino superior privado estão mais próximos do que se poderia supor, de tal modo que uma política de estímulo à expansão, ancorada na iniciativa privada, não poderá prescindir, entre outras, da correspondente ampliação do Programa de Financiamento Estudantil (FIES).

O problema da baixa cobertura da população de 18 a 24 anos, que constitui a clientela preferencial a ser atendida pelo ensino superior, também remete a causas que transcendem esse nível do ensino, uma vez que considerável contingente dessa faixa etária nem mesmo está apto a disputar uma vaga nos exames vestibulares.

A pós-graduação 'stricto sensu' continuará a ser, ao menos no curto e médio prazos, responsabilidade maior do setor público. Entretanto, dada a pequena expansão dos quadros docentes das IES públicas, acredita-se que parcela significativa dos titulados nos programas de mestrado e doutorado, dessas instituições, esteja encontrando campo de trabalho no setor privado, o que poderá, no futuro, favorecer a ampliação de sua participação na oferta de cursos e vagas nesse nível do ensino.

TABELA 1 INDICADORES DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL – 1990-1999

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
MATRÍCULA INICIAL										
FEDERAL	308.867	320.135	325.884	344.387	363.543	367.531	388.987	397.722	408.640	442.835
ESTADUAL	194.417	202.315	210.133	216.535	231.936	239.215	243.101	253.678	274.934	303.178
MUNICIPAL	75.341	83.286	93.645	92.594	94.971	93.794	103.339	109.671	121.155	87.080
TOTAL PÚBLICO	578.625	605.736	629.662	653.516	690.450	700.540	735.427	761.071	804.729	833.093
PRIVADO	961.455	959.320	906.126	941.152	970.584	1.059.163	1.133.102	1.186.433	1.321.229	1.544.622
BRASIL	**1.540.080**	**1.565.056**	**1.535.788**	**1.594.668**	**1.661.034**	**1.759.703**	**1.868.529**	**1.947.504**	**2.125.958**	**2.377.715**
CONCLUINTES										
FEDERAL	38.594	38.634	39.133	41.420	42.753	46.187	49.667	51.419	52.787	
ESTADUAL	26.777	28.031	26.934	29.219	31.138	33.714	34.693	38.731	40.725	
MUNICIPAL	12.483	14.606	14.123	14.243	13.971	15.050	15.460	15.932	11.848	
TOTAL PÚBLICO	77.854	81.271	80.190	84.882	87.862	94.951	99.820	106.082	105.360	
PRIVADO	152.352	155.106	154.077	155.387	158.025	159.450	160.404	168.302	195.401	
BRASIL	**230.206**	**236.377**	**234.267**	**240.269**	**245.887**	**254.401**	**260.224**	**274.384**	**300.761**	
OFERTA E DEMANDA										
BRASIL										
INSCRIÇÕES/VESTIBULARES	1.905.498	1.985.825	1.836.859	2.029.523	2.237.023	2.653.853	2.548.077	2.711.776	2.858.016	3.354.790
VAGAS OFERECIDAS	502.784	516.663	534.847	548.678	574.135	610.355	634.236	699.198	776.031	904.634
CANDIDATOS/VAGA	3,79	3,84	3,43	3,70	3,90	4,35	4,02	3,88	3,68	3,71
INGRESSOS	407.148	426.558	410.910	439.801	463.240	510.377	513.842	573.900	651.353	750.168
APROVEITAMENTO/VAGAS (%)	80,98	82,56	76,83	80,16	80,68	83,62	81,02	82,08	83,93	82,93
PÚBLICO										
INSCRIÇÕES/VESTIBULARES	881.561	1.015.247	1.044.861	1.134.899	1.292.369	1.399.092	1.384.643	1.425.782	1.591.283	1.806.247
VAGAS OFERECIDAS	155.009	162.506	171.048	171.627	177.453	178.145	183.513	193.821	205.725	218.639
CANDIDATOS/VAGA	5,69	6,25	6,11	6,61	7,28	7,85	7,55	7,36	7,74	8,26
INGRESSOS	126.139	142.857	149.726	153.689	159.786	158.012	166.494	181.859	196.365	210.506
APROVEITAMENTO/VAGAS (%)	81,38	87,91	87,53	89,55	90,04	88,70	90,73	93,83	95,45	96,28
PRIVADO										
INSCRIÇÕES/VESTIBULARES	1.023.937	970.578	791.998	894.624	944.654	1.254.761	1.163.434	1.285.994	1.266.733	1.548.543
VAGAS OFERECIDAS	347.775	354.157	363.799	377.051	396.682	432.210	450.723	505.377	570.306	685.995
CANDIDATOS/VAGA	2,94	2,74	2,18	2,37	2,38	2,90	2,58	2,54	2,22	2,26
INGRESSOS	281.009	283.701	261.184	286.112	303.454	352.365	347.348	392.041	454.988	539.662
APROVEITAMENTO/VAGAS (%)	80,80	80,11	71,79	75,88	76,50	81,53	77,06	77,57	79,78	78,67

Fonte: INEP/MEC; elaboração própria.
Obs.: Dados sobre concluintes não disponíveis para 1999.

Referências Culturais: Base para novas políticas de patrimônio

Maria Cecília Londres Fonseca*

Introdução

A proteção de bens culturais de excepcional valor histórico e artístico, em nome do interesse público, é prática social consolidada no Brasil há mais de cinqüenta anos. Essa prática, inaugurada pelo Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), não costumava, até os anos 70, suscitar maiores dúvidas quanto aos princípios que norteavam a aplicação do único instrumento legal disponível: o tombamento. As dificuldades e resistências encontradas pelos pioneiros do SPHAN decorriam sobretudo de protestos à limitação do direito de propriedade e de uso dos bens tombados. Mas a autoridade intelectual e moral dos modernistas que aderiram ao SPHAN e que se apresentavam como defensores do interesse da nação legitimava a escolha dos bens a serem protegidos nos termos do Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937.

Entretanto, Mário de Andrade já assinalara, na proposta entregue ao ministro Gustavo Capanema em 1936, que o patrimônio cultural da nação compreendia muitos outros bens além de monumentos e obras de arte. Anos depois, em fala à Câmara do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional do Conselho Nacional de Cultura, Rodrigo Melo Franco de Andrade (1987, p. 71) reconhecia que "o acervo dos bens culturais compreendidos no campo de ação do órgão integrante do Conselho ultrapassa largamente a relação numérica dos bens inscritos nos livros do Tombo, bem como a fração dos que devem, por seus requisitos, ser incluídos no tombamento". Esporadicamente, nas reuniões do Conselho Consultivo do órgão, eram discutidos os limites do tombamento como único instrumento de proteção adequado à diversidade do patrimônio cultural brasileiro.

Somente a partir de meados da década de 70, os critérios adotados pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) começaram a ser objeto de reavaliações sistemáticas, que levaram à proposta de uma nova perspectiva para a preservação de bens culturais. Essas reavaliações partiam de pessoas vinculadas a atividades "modernas", como o 'design', a indústria e a informática. Entre outras mudanças, foi introduzida, no vocabulário das políticas culturais, a noção de *referência cultural*, e foram levantadas questões que, até então, não preocupavam aqueles que formulavam e implementavam as políticas de patrimônio.

Indagações sobre quem tem legitimidade para selecionar o que deve ser preservado, a partir de que valores, em nome de que interesses e de que grupos, passaram a pôr

* Assessora do Ministério da Cultura.

em destaque a dimensão social e política de uma atividade que costuma ser vista como eminentemente técnica. Entendia-se que o patrimônio cultural brasileiro não devia se restringir aos grandes monumentos, aos testemunhos da história *oficial*, em que sobretudo as elites se reconhecem, mas devia incluir também manifestações culturais representativas para os outros grupos que compõem a sociedade brasileira – os índios, os negros, os imigrantes, as classes populares em geral.

Quando se fala em *referências culturais*, se pressupõem sujeitos para os quais essas referências façam sentido (referências para quem?). Essa perspectiva veio deslocar o foco dos bens – que em geral se impõem por sua monumentalidade, por sua riqueza, por seu "peso" material e simbólico – para a dinâmica de atribuição de sentidos e valores. Ou seja, para o fato de que os bens culturais não valem por si mesmos, não têm um valor intrínseco. O valor lhes é sempre atribuído por sujeitos particulares e em função de determinados critérios e interesses historicamente condicionados. Levada às últimas conseqüências, essa perspectiva afirma a relatividade de qualquer processo de atribuição de valor – seja valor histórico, artístico, nacional etc. – a bens, e põe em questão os critérios até então adotados para a constituição de *patrimônios culturais*, legitimados por disciplinas como a história, a história da arte, a arqueologia, a etnografia, etc. Relativizando o critério do saber, chamava-se atenção para o papel do poder.

Neste texto, parto do pressuposto de que ocorreu no Brasil, nos anos 70, uma reorientação de uma prática implementada pelo Estado desde 1937 – a preservação de bens culturais –, reorientação que, embora estivesse em consonância com mudanças nos diferentes campos das ciências sociais – a história, sobretudo a antropologia –, partiu de agentes vinculados a outras áreas (o 'design', a indústria, a informática) e no exercício de uma prática institucional e política. A noção de *referência cultural*, entre outras, foi incorporada por esses agentes a seu discurso, como um dos emblemas de sua proposta. Pouco explorada enquanto conceito, tornou-se porém a marca de uma postura inovadora em relação à noção de *patrimônio histórico e artístico*, na medida em que, naquele momento, remetia primordialmente ao patrimônio cultural não consagrado. A noção de *referência cultural*, e as inúmeras experiências que, em seu nome, foram realizadas, serviram de base associadas à releitura das posições de Mário de Andrade no seu anteprojeto para um Serviço do Patrimônio Artístico Nacional e na sua atuação no Departamento de Cultura para a definição de patrimônio cultural expressa no artigo 216 da Constituição Federal de 1988, que alarga o conceito ao falar de "bens culturais de natureza material e *imaterial"* (ênfase do autor).

Entretanto, o cumprimento do preceito constitucional implica regulamentação no que diz respeito à preservação dos bens culturais de natureza imaterial, para os quais instrumentos de proteção de caráter restritivo, como é o tombamento, são inadequados. É preciso criar formas de identificação e de apoio que, sem tolher ou congelar essas manifestações culturais, nem aprisioná-las a valores discutíveis como o de autenticidade, favoreçam sua continuidade. Por esse motivo, considero que retomar a experiência relativamente recente do Centro Nacional de Referência Cultural (CNRC), e tentar avançar no entendimento da noção de referência cultural, pode contribuir para alcançar esse objetivo.

A Noção de Referência Cultural

A expressão *referência cultural* tem sido utilizada sobretudo em textos que têm como base uma concepção antropológica de cultura, e que enfatizam a diversidade não só

da produção material, como também dos sentidos e valores atribuídos pelos diferentes sujeitos a bens e práticas sociais. Essa perspectiva plural de algum modo veio "descentrar" os critérios considerados objetivos, porque fundados em saberes considerados legítimos que costumavam nortear as interpretações e as atuações no campo da preservação de bens culturais.

Por exemplo, no caso de inventários em sítios históricos urbanos, quando o que está em jogo não é apenas a proteção de determinados bens – sejam bens arquitetônicos isolados, sejam acervos de bens móveis – mas o reordenamento de um espaço, a questão é ainda mais complexa, pois implica a administração de interesses distintos e a interferência no destino de uma região e dos que nela habitam. Trata-se de produzir um conhecimento para iluminar uma intervenção.

Ao se incluir nesse conhecimento a identificação de *referências culturais*, deseja-se que, nessa intervenção, seja levada em conta não apenas a consideração do valor histórico e artístico dos bens. Mesmo que a isso se acrescente uma preocupação com a racionalidade econômica e social da intervenção, é possível que os inventários deixem de fora a dimensão simbólica daquele espaço para seus habitantes, necessariamente plural e diversificada. Pois, do ponto de vista da cultura, considerar apenas a concentração, em uma determinada área, de um número significativo de monumentos excepcionais de algum modo a *desvitaliza*, uma vez que se deixa, assim, de apreender em toda a sua complexidade a dinâmica de ocupação e de uso daquele espaço.

Logo, quando não se trata de solo virgem, inexplorado, mas de regiões que têm história, tradições, ou seja, quando se trata de um solo "cultivado", que tem cultura inscrita nele, pensar em uma intervenção, mesmo que seja com o objetivo de *preservar o patrimônio*, implica uma reorientação do uso desse solo. Trata-se de levar em conta um ambiente, que não se constitui apenas de natureza – vegetação, relevo, rios e lagos, fauna e flora, etc. – e de um conjunto de construções, mas, sobretudo, de um processo cultural – ou seja, a maneira como determinados sujeitos ocupam esse solo, utilizam e valorizam os recursos existentes, como constróem sua história, como produzem edificações e objetos, conhecimentos, usos e costumes.

Embora essas informações só possam ser apreendidas a partir de manifestações materiais, ou "suportes" – sítios, monumentos, conjuntos urbanos, artefatos, relatos, ritos, práticas, etc. – só se constituem como *referências culturais* quando são consideradas e valorizadas enquanto marcas distintivas por sujeitos definidos.

Falar em referências culturais nesse caso significa, pois, dirigir o olhar para representações que configuram uma "identidade" da região para seus habitantes, e que remetem à paisagem, às edificações e objetos, aos "fazeres" e "saberes", às crenças, hábitos, etc.

Referências culturais não se constituem, portanto, em objetos considerados em si mesmos, intrinsecamente valiosos, nem apreender referências significa apenas armazenar bens ou informações. Ao identificarem determinados elementos como particularmente significativos, os grupos sociais operam uma *ressemantização* desses elementos, relacionando-os a uma representação coletiva a que cada membro do grupo de algum modo se identifica.

O ato de apreender *referências culturais* pressupõe não apenas a captação de determinadas representações simbólicas, como também a elaboração de relações entre elas e a construção de sistemas que "falem" daquele contexto cultural, no sentido

de representá-lo. Nessa perspectiva, os sujeitos dos diferentes contextos culturais têm um papel não apenas de *informantes* como também de *intérpretes* de seu patrimônio cultural. Na segunda parte deste texto, a partir de exemplos, vou tentar desenvolver esse raciocínio.

O conhecer é o primeiro passo para *proteger* essas referências – pois é preciso, antes de mais nada, identificá-las, enunciá-las. Entretanto, como a dimensão simbólica do espaço costuma ser mais "vivida" que conhecida, e também porque sua consideração pode limitar a realização de interesses outros (como a valorização do solo como mercadoria, para construção de novas edificações), essa dimensão raramente é levada em conta no planejamento urbano. São, inclusive, valores que só costumam ser conscientizados quando se supõe a iminência da perda [Gonçalves,1996], como ocorreu, por exemplo, nos anos 30, quando alguns intelectuais modernistas perceberam que o processo de urbanização e o abandono das cidades históricas mineiras ameaçavam destruir irremediavelmente o legado da arte barroca do período colonial.

Entretanto, como a preservação de bens culturais não atende a um interesse meramente museológico ou etnográfico, o conhecer – que se vale do saber já consolidado das diferentes ciências – é um passo necessário mas não suficiente para uma intervenção. Nesse ponto, o político vai se aliar ao saber – o que não significa que a dimensão política não estivesse presente, de algum modo, no momento do conhecer.

Preservar traços de sua cultura é também, hoje sabemos, uma demonstração de poder. Pois são os poderosos que não só conseguem preservar as marcas de sua identidade como, muitas vezes, chegam até a se apropriar de referências de outros grupos (no caso do Brasil, de índios e negros), *ressemantizando-as* na sua interpretação. Isso quando não recorrem simplesmente à destruição dos vestígios da cultura daqueles que desejam submeter. É do lugar da hegemonia cultural que se constróem representações de uma *identidade nacional*.

Portanto, se consideramos a atividade de identificar referências e proteger bens culturais não apenas como um saber, mas também como um poder, cabe perguntar: quem teria legitimidade para decidir quais são as referências mais significativas e o que deve ser preservado, sobretudo quando estão em jogo diferentes versões da identidade de um mesmo grupo?

O Estado tradicionalmente delega aos intelectuais essa função. São eles os encarregados de criar museus, arquivos, tombar bens, etc. Esses espaços – e os bens neles preservados – tornam-se assim públicos, mas cabe perguntar quão públicos na realidade são.

Só muito recentemente a defesa de valores como a qualidade de vida, a proteção do meio ambiente e a preservação de referências culturais que não apenas as de valor *excepcional* (leia-se, do ponto de vista daqueles que detêm o poder de assim defini-las) passou a ser entendida como direito do cidadão, que pressiona o poder público no sentido de assegurar para si o gozo desses direitos. As referências culturais de grupos antes sem voz própria (as chamadas *minorias*) começam a ser reconhecidas nos textos legais como objetos de direitos. Como se trata, em linguagem jurídica, de *interesses difusos*, de aferição subjetiva, sua definição para fins de proteção constitui um problema complexo, dificilmente solucionável pela transposição de modelos.

O fato é que o princípio exclusivo de autoridade – seja ela científica, religiosa, fincada na tradição, ou mesmo política (o Estado agindo em nome da nação) – não se sustenta em uma sociedade que se queira

democrática. Por outro lado, a ausculta de outras "vozes", a consideração de outros interesses que não os dos grupos de maior poder econômico e/ou intelectual, só é possível se a própria sociedade se organiza com essa finalidade.

Nesse sentido, o reconhecimento, de um lado, da diversidade de contextos culturais, da pluralidade de representações desses contextos, e do conflito dos interesses em jogo, e, de outro lado, da necessidade de se definir um consenso – o que preservar, com que finalidade, qual o custo, etc., pressupõe a necessidade de se criarem espaços públicos, não apenas para usufruto da comunidade, como para as próprias tomadas de decisão. Processo complexo e nem sempre viável, mas em princípio possível, hoje, quando descentralização e organização da sociedade civil são palavras de ordem que estão, aos poucos, se tornando realidade. Nesse contexto, tanto a autoridade do saber (dos intelectuais) quanto do poder (do Estado e da sociedade, por meio de suas formas de representação política), têm participação fundamental no processo de seleção do que deve ser preservado, mas não constituem poderes decisórios exclusivos. Podemos dizer que, a partir dos anos 70, o eixo do problema da preservação deslocou-se de uma esfera eminentemente técnica para um campo em que a negociação política tem reconhecido o seu papel.

Se nos anos 90 o processo mencionado acima não é mais uma utopia – como algumas iniciativas em vários locais vêm demonstrando – ainda era nos anos 70, em pleno regime militar, quando foi criado o Centro Nacional de Referência Cultural (CNRC), posteriormente incorporado à Fundação Nacional Pró-Memória (FNPM). É sobre esse pano de fundo, e a partir de uma perspectiva crítica, mas que leva em conta os limites daquele momento, que vou falar da experiência de trabalho do CNRC e da FNPM, de que tive o privilégio de participar.

A Experiência do CNRC

Ao ser criado, em 1º de julho de 1975, o CNRC definia como seu objetivo "o traçado de um sistema referencial básico para a descrição e análise de dinâmica cultural brasileira" [MEC/SPHAN/FNPM, 1980; Magalhães, 1985; Fonseca, 1997].

A escolha do termo "referência" para caracterizar a atividade do centro tinha um interesse estratégico naquele momento: tratava-se de se distinguir das instituições oficiais, *museológicas*, e propor uma forma nova e moderna de atuação na área de cultura. Tudo – o objeto, o método, a forma de trabalhar e arregimentar pessoal, e mesmo o formato institucional – se propunha como diferenciado. E Aloísio Magalhães soube, com sua habilidade, como conseguir, para a realização dessa experiência, o apoio de setores mais esclarecidos do governo militar, como o do então ministro da Indústria e Comércio, Severo Gomes, e, posteriormente, do ministro da Educação e Cultura, Eduardo Portella, e dos generais Golbery do Couto e Silva e Rubem Ludwig.

Nos primeiros tempos, outras visões sobre o trabalho do CNRC se contrapunham à concepção de Aloísio Magalhães. Para o embaixador Wladimir Murtinho, e também para o ministro Severo Gomes, o trabalho do CNRC deveria assumir uma feição predominantemente etnográfica e bem mais modesta. Predominou, no entanto, na fase inicial, a visão de Fausto Alvim Júnior, matemático com especialização em informática.

Os fundamentos que justificavam a existência do CNRC foram sendo formulados por Aloísio Magalhães, com a colaboração dos funcionários do CNRC e de consultores externos, e a partir das experiências de traba-

lho, durante a segunda metade dos anos 70. Para Aloísio, havia ocorrido, nas décadas de 50 e 60, um "achatamento" de valores, uma homogeneização da cultura. De um lado se tinha a cultura *oficial* referida a um passado "morto", que era museificado. De outro, se verificava a absorção acrítica dos valores exógenos, da modernização, da tecnologia e do mercado. A reação a esse processo devia ser buscada na cultura, domínio do particular, da diversidade. Mas não na cultura "morta" do patrimônio do passado, referências concretas porém estáticas e distantes da nacionalidade. Era preciso buscar as raízes vivas da identidade nacional exatamente naqueles contextos e bens que o SPHAN excluíra de sua atividade, por considerar estranhos aos critérios (histórico, artístico, de excepcionalidade) que presidiam os tombamentos.

Para Aloísio Magalhães, o Brasil ocupava, entre os países, uma posição privilegiada em termos de perspectiva de desenvolvimento. Aqui coexistiam, naquele momento, o mundo avançado da tecnologia e da indústria e o mundo das tradições populares, do fazer artesanal. No projeto do CNRC se pretendia cruzar esses dois mundos – o recurso às mais modernas tecnologias para recuperar e proteger as raízes autênticas da nacionalidade – com o objetivo de fornecer indicadores para um desenvolvimento apropriado [Magalhães, 1985].

Desde os primeiros anos, o trabalho realizado no CNRC foi objeto de avaliações solicitadas a especialistas brasileiros e estrangeiros, muitos dos quais levantavam questões sobre a metodologia proposta. Entre os brasileiros, sobretudo nos meios acadêmicos, havia desconfianças quanto a um projeto cultural desenvolvido com o apoio de um governo autoritário.

O fato, porém, é que o principal interlocutor do CNRC era o Estado, o então protagonista dos projetos de desenvolvimento para o país. E o discurso de Aloísio Magalhães encontrou receptividade junto a esses interlocutores.

As referências que o CNRC se propunha a apreender eram as da cultura em sua dinâmica (produção, circulação e consumo) e em sua relação com os contextos socioeconômicos. Ou seja, um projeto bastante complexo e ambicioso, e que visava exatamente àqueles bens que o IPHAN considerava fora de sua escala de valores. E, gradualmente, a preocupação com os *novos patrimônios* passou a incluir os sujeitos a que se referiam esses patrimônios, primeiro com a idéia de "devolução" dos resultados das pesquisas às populações interessadas e, posteriormente, com sua participação enquanto parceiros [MEC,1983]. Infelizmente, inúmeros projetos desenvolvidos pelo CNRC não chegaram a essa fase e seus relatórios e eventuais resultados ficaram guardados nas gavetas.

O Projeto Tecelagem Manual no Triângulo Mineiro, desenvolvido no âmbito do Programa Tecnologias Patrimoniais, foi dos poucos trabalhos realizados em que todas as fases propostas foram cumpridas, o que permitiu avaliação da experiência [FNPM, 1984; Maureaux, 1986]. Presta-se, portanto, a ser apresentado aqui como subsídio para uma proposta de inventário de referências culturais e como base para o estudo de formas de apoio ao patrimônio imaterial.

Tinha-se, nesse caso, um campo claramente delimitado – uma prática específica em uma região definida – e objetivos bem modestos – documentar e compreender essa atividade para fornecer subsídios a eventuais projetos de incentivo.

A uma coleta minuciosa de informações (sobre a tecnologia, os padrões, os produtos, as diferentes orientações da prática, a história, os contextos em que essas práticas se davam, as tecedeiras, etc.) aliou-se

uma pesquisa dos meios de documentação mais adequados para registrar as informações (fotos, desenhos, vídeo, textos, uso do computador para reproduzir padrões, etc.).

Partia-se do pressuposto de que só era possível entender as diferentes orientações da prática atual de tecelagem se essas orientações fossem relacionadas à evolução da tecnologia desde sua introdução no Brasil, às possibilidades e limites do equipamento e da técnica, e às necessidades materiais e simbólicas – que a manutenção dessa prática vinha atender no momento atual. Essas informações eram imprescindíveis para se pensar em eventuais formas de apoio e incentivo a essa atividade que fossem adequadas à sua especificidade.

Uma característica da pesquisa, e que se revelou fundamental para a apreensão dessa especificidade, como também para criar uma ponte de diálogo com as tecedeiras, foi o centramento na tecnologia. A descrição minuciosa de todo o processo de fabricação de tecidos, além de propiciar a recuperação desse fazer (de modo a registrá-lo e a possibilitar sua eventual reprodução em outros locais ou por pessoas desejosas de aprender a tecer) foi um caminho seguro para se avaliar o potencial e os impasses atuais dessa atividade na região. [Maureaux, 1986].

Nossa hipótese era de que, se a pesquisa tivesse partido de questões mais genéricas e/ou abstratas, como indagar se se trata de artesanato ou indústria caseira, se a produção atual conserva sua *autenticidade*, ou mesmo tentado captar diretamente o imaginário das tecedeiras, as representações que constroem sobre o *tecer,* essa postura poderia ter levado a pesquisa a reproduzir modelos de análise estranhos à maneira como as tecedeiras encaram sua atividade, deixando de fora o que seria a maior riqueza e a mais importante contribuição de uma pesquisa como essa: a apreensão dos sentidos que as tecedeiras, implícita e explicitamente, atribuem à sua prática com a tecelagem. Possivelmente, não se teria reunido, com a mesma segurança, os elementos – no caso, as referências – para se avaliar possíveis intervenções no sentido de se preservar ou não essa atividade, seja fomentando a prática tradicional, seja indicando sua reorientação visando a um novo objetivo (mercado de bens artesanais).

É importante frisar que não se partia também de pressupostos que costumam estar presentes nas pesquisas feitas pelos folcloristas ou pelos planejadores econômicos, ou seja, a defesa incondicional da necessidade de se proteger produtos e modos de vida *autênticos*, em uma visão idealizada da cultura popular; a redução da atividade artesanal a um tipo de trabalho anacrônico, mas que poderia representar alternativa economicamente viável em função do mercado de produtos artesanais, alimentado pelas classes média e alta e sobretudo em função do turismo, para ocupar mão-de-obra não qualificada.

Em ambos os casos, o foco estaria em valores externos aos dos produtores e usuários habituais, e talvez fora das possibilidades daquela situação específica.

No início da pesquisa, que incorporou a contribuição do trabalho realizado por Edmar de Almeida, partia-se de uma perplexidade: por que ainda se tece no Triângulo Mineiro, tendo em vista que, economicamente, essa atividade não é mais compensadora? de uma indagação: haverá condições e haverá interesse, sobretudo por parte das tecedeiras, em intervenções com o objetivo de se preservar essa atividade?

Os resultados da pesquisa indicaram que o retorno mais produtivo da pesquisa do ponto de vista das tecedeiras seria um catálogo que reunisse padrões e códigos para tecer os

produtos, permitindo-lhes assim dispor tanto de uma coleção maior que aquela que qualquer uma delas poderia reunir individualmente, e de um mostruário do que podiam tecer, para dialogar com seus eventuais fregueses. Outros produtos, como a publicação e o vídeo, dirigiam-se a outras esferas de público, com o objetivo, além de registrar, propiciar, aos eventuais consumidores, melhor compreensão do que é a tecelagem manual, aproximando, assim, a demanda daquilo que o produtor pode efetivamente oferecer. Ou, em outros termos, revelando a especificidade cultural do que costuma ser buscado como mera mercadoria, em geral por seu caráter exótico, popular ou folclórico, uma vez que o consumidor costuma projetar, sobre a atividade artesanal, valores que muitas vezes são estranhos àquele universo (como a originalidade no caso da tecelagem).

Em termos gerais, a pesquisa com a tecelagem, assim como outras realizadas com a cerâmica, o trançado indígena e o artesanato de reciclagem de pneus, veio mostrar a impossibilidade de se reduzir diferentes atividades a um único modelo de interpretação. Pois, justamente, o que distingue as produções pré-industriais da produção industrial é sua diversidade, em função de sua adequação ao meio ambiente, às necessidades do momento, a um universo simbólico, etc. Ou seja, a tentativa de apreender as referências culturais que caracterizam a tecelagem manual em teares de quatro pedais, tal como é praticada no Triângulo Mineiro, partia do pressuposto de que, sob uma capa de "resistência", de reiteração de gestos e produtos, se desenvolvia uma dinâmica específica. Essa perspectiva está bem distante de uma visão – que é a que costuma ser adotada pelos folcloristas – que interpreta as manifestações da cultura popular a partir de uma noção mítica de tempo, enfatizando o seu caráter repetitivo, opondo tradição a mudança. Ao tentarem resgatar ou preservar a *autenticidade* dessas manifestações, esses estudiosos na verdade estão tentando preservar seus próprios valores, convertendo a cultura popular em símbolo de um tempo perdido e em refúgio para a vida moderna.

Orientar um trabalho de preservação a partir da noção de *referência cultural* – tal como é entendida neste texto – significa buscar formas de se aproximar do ponto-de-vista dos sujeitos diretamente envolvidos com a dinâmica da produção, circulação e consumo dos bens culturais. Ou seja, significa, em última instância, reconhecer-lhes o estatuto de legítimos detentores não apenas de um *saber-fazer,* como também do destino de sua própria cultura. Não é preciso chamar atenção para as implicações políticas dessa perspectiva, nem para seus limites em situações concretas, quando até o termo *comunidade* pode servir para encobrir interesses de grupos locais mais poderosos, de autoridades políticas, etc.

Essas experiências de trabalho, iniciadas no CNRC e incorporadas à Fundação Nacional Pró-Memória, criada em 1979, contribuíram para a elaboração do documento *Diretrizes para Operacionalização da Política Cultural* do MEC, de 1983, fruto do trabalho coletivo das várias instituições que integravam a Secretaria de Cultura do MEC, criada em 1981 e entregue a Aloísio Magalhães. Nesse documento, é claramente afirmado o princípio da parceria entre Estado e comunidade na produção e preservação dos bens culturais, o que, no entender de alguns, soava falso em um período de ditadura militar. Além disso, criticava-se, também, uma imagem idealizada da cultura popular, que obscurecia a dimensão da subalternidade, das contradições e dos conflitos com que esses grupos se debatiam. Na verdade, o discurso da participação revelava claramente o seu caráter contraditório: enunciado pelo Estado, só podia, no entanto, ser concretizado por iniciativa da sociedade.

Conclusão

Resumindo, espero que tenha ficado claro que não me refiro a referências culturais como objetos ou práticas, nem como dados coletados sobre esses bens. Um Centro de Referências Culturais não se confundiria com um museu ou um banco de dados.

A noção de *referência cultural* pressupõe a produção de informações e a pesquisa de suportes materiais para documentá-las, mas significa algo mais: um trabalho de elaboração desses dados, de compreensão da *ressemantização* de bens e práticas realizadas por determinados grupos sociais, que visa à construção de um sistema referencial da cultura daquele contexto específico. Nesse processo, a situação de diálogo que necessariamente se estabelece entre pesquisadores e membros da comunidade propicia uma troca com a qual todos sairão enriquecidos: para os agentes externos, valores antes desconhecidos virão ampliar seu conhecimento e compreensão do patrimônio cultural; para os habitantes da região, esse contato pode significar a oportunidade de recuperar e valorizar partes do seu acervo de bens culturais e de incorporá-las ao desenvolvimento da comunidade.

Apreender referências culturais significativas para um determinado grupo social pressupõe não apenas um trabalho de pesquisa, documentação e análise, como também a consciência de que possivelmente se produzirão leituras, versões do contexto cultural em causa, diferenciadas e talvez até contraditórias, pois, dificilmente, se estará lidando com uma comunidade homogênea.

Reconhecer essa diversidade não significa que não se possa avaliar, distinguir e hierarquizar o saber produzido. Haverá sempre referências que serão mais marcadas e/ou significativas, pelo valor material ou pelo valor simbólico envolvidos. Por outro lado, bens aparentemente insignificantes podem ser fundamentais para a construção da identidade social de uma comunidade, de uma cidade, de um grupo étnico etc. Ou seja, é preciso definir um ponto de vista para organizar o que se quer identificar, e para isso é preciso definir um determinado recorte ou recortes – como, por exemplo, o trabalho, a religiosidade, a sociabilidade –, o que, evidentemente, vai indicar uma determinada compreensão do campo que se quer mapear.

Concluindo, acredito que pensar a preservação de bens culturais a partir da identificação de referências culturais – do modo como essa noção foi entendida neste texto – significa adotar uma postura antes *preventiva* que *curativa*. Pois trata-se de identificar, na dinâmica social em que se inserem bens e práticas culturais, sentidos e valores vivos, marcos de vivências e experiências que conformam uma cultura para os sujeitos que com ela se identificam. Valores e sentidos esses que estão sendo constantemente produzidos e reelaborados, e que evidenciam a inserção da atividade de preservação de bens culturais no campo das práticas simbólicas.

Referências Bibliográficas

ANDRADE, Rodrigo Melo Franco de. *Rodrigo e o SPHAN*. Rio de Janeiro: MinC-SPHAN-FNPM, 1987.

ARANTES, Antônio Augusto (Org.). *Produzindo o Passado*. São Paulo: Brasiliense, 1984.

CEDEC/IPHAN. *Parâmetros Metodológicos para o Resgate do Patrimônio Imaterial no Estado de São Paulo*. São Paulo, 1999.

CENTRO NACIONAL DE REFERÊNCIA CULTURAL. *Bases para um Trabalho sobre o Artesanato Brasileiro* Hoje. Brasília, 1980.

FONSECA, Maria Cecília Londres. *O Patrimônio em Processo*. Rio de Janeiro: UFRJ/IPHAN, 1997.

FUNDAÇÃO NACIONAL PRO-MEMÓRIA. *Tecelagem Manual no Triângulo Mineiro*. Brasília, 1984.

GONÇALVES, José Reginaldo Santos. *A Retórica da Perda*. Rio de Janeiro: UFRJ/IPHAN, 1996.

JAKOBSON, Roman. Linguistique et Poétique. In: *Essais de Linguistique Générale*. Paris: Minuit. 1963. p. 209-248.

LE GOFF, Jacques e NORA, Pierre. *História:* novos problemas. 2. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1979.

LUKÁCS, Georg. *Problemas del Realismo. México*: Fondo de Cultura Economico, 1966.

MAGALHÃES, Aloísio. *E Triunfo?* Rio de Janeiro: Nova Fronteira; Brasília: FNPM, 1985.

MAUREAUX, Xavier. Tecelagem Manual no Triângulo Mineiro: uma política sistemática de inventário tecnológico. *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional,* n. 20, p. 56-63. 1986.

MEC/SPHAN/FNPM. *Proteção e Revitalização do Patrimônio Cultural no Brasil:* uma trajetória. Brasília: MEC/SPHAN/FNPM, 1980.

MEC. *Diretrizes para Operacionalização da Política Cultural do MEC*. Brasília, 1983.

MORA, José Ferrater. *Dicionário de Filosofia*. São Paulo: Martins Fontes, 1994.

MOTTA, Lia e SILVA, Maria Beatriz Resende. *Inventários de Identificação*. Rio de Janeiro: IPHAN, 1998.

*

Notas sobre a Problemática da Segurança Pública*

Luiz Eduardo Soares**

No vasto universo de questões ligadas à segurança pública,[1] gostaria de destacar as que me parecem mais relevantes para o debate contemporâneo e de postular pontos de vista específicos para abordá-las:

1 Contraste entre Relevância Social e Investimento Intelectual

Antes de mais nada, é preciso atentar para a escandalosa e no entanto negligenciada defasagem entre a relevância da segurança pública e a carência de estudos especializados, analíticos ou propositivos. Apesar de ocupar sistematicamente posição de destaque no 'ranking' das preocupações sociais e de constituir um dos focos privilegiados da agenda pública, a segurança não tem sido tema de pesquisas e cursos de alto nível, no campo das ciências sociais. Há uma produção crescente, ainda que insuficiente, voltada para o diagnóstico analítico da violência e da criminalidade, mas uma ausência quase absoluta de trabalhos sobre políticas públicas de segurança. A ausência é tão significativa quanto o desdém que a Academia, as instituições de pesquisa e as fundações de apoio à pesquisa devotam a essa ausência, eximindo-se de induzir interesses e esforços. As conseqüências têm sido graves: faltam acúmulo de conhecimentos especializados e massa crítica para o debate educativo, e quadros competentes não estão sendo formados. Assinale-se que a gestão de políticas públicas de segurança tem sido entregue, predominantemente, a militares, especialistas em direito e policiais, de um modo geral desprovidos de formação profissional especializada. Ao contrário do que seria desejável, a multidisciplinaridade não é praticada na formação das equipes gestoras. O freqüente (ainda que, felizmente, não generalizável) despreparo dos gestores tem concorrido para a continuidade e a ampliação dos problemas, e tem contribuído para o reforço, na sociedade, de visões empobrecedoras, unilaterais e, por vezes, francamente negativas da matéria. O reforço decorre sobretudo da divulgação constante, pela mídia, das opiniões dos gestores a propósito do que fazem e da natureza do objeto sobre o

---

* Essas teses são discutidas extensamente em Soares, 2000.

** 'Visiting scholar' da Columbia University e do Vera Institute of Justice, Nova Iorque .

1. Vou me permitir alguma liberdade conceitual, para não engessar inutilmente a reflexão, cujos pontos principais prescindem, nesse momento, da elucidação de noções como a da própria *segurança pública*. Para os propósitos do presente ensaio, posso tomá-la em seu significado ordinário. Se nos detivéssemos na história e na análise de suas matrizes teóricas, teríamos de retornar, pelo menos, à problemática hobbesiana, em que ordem pacífica sob a autoridade legítima do Estado – condição da sociabilidade razoavelmente cooperativa e da eqüidade contratual – corresponde à estabilização das expectativas. Nesse sentido, a segurança pública democrática seria o tipo ideal regulatório de um processo coletivo que, mesmo animado pelo movimento imprevisível da liberdade e dos *efeitos de composição*, se orienta pela profecia auto-realizada da reprodução das condições apropriadas à celebração do contrato includente em bases igualitárias, isto é, celebrado entre agentes que se portam como cidadãos, regidos pelo princípio da eqüidade, cujas paixões e interesses são disciplinados pelo reconhecimento das virtudes pragmáticas da coerção social, concentrada no Estado, como detentor monopolista dos meios da violência legítima (ver Soares, 1995).

qual supostamente incidiriam suas ações. O efeito da disseminação desses discursos na cultura cívica é, compreensivelmente, nefasto e nos afasta de um encaminhamento racional das questões pertinentes.

2 Contraste entre Dignidade Tradicional e Atual Vulgarização Negligente

A contradição, no Brasil, entre a urgência dramática do problema da segurança pública e a desatenção dos cientistas sociais (e dos economistas) – e não só desses profissionais – à questão das políticas públicas de segurança, revela, em certo sentido, um curioso desapreço pela tradição de nossas disciplinas, cuja matriz moderna é tributária de reflexões (propositivas e construtivas) sobre as condições em que se afirma e prospera a ordem pacífica e estável. O tema *segurança* perdeu, entre nós, a nobilidade que os pais fundadores – como Hobbes, Locke e Rousseau – lhe atribuíam. Pode ser que a restituição teórica do prestígio perdido estimule pesquisas empíricas e estudos propositivos de que tanto necessitamos.

3 Concentração no Diagnóstico e Abandono da Prática (vista, tacitamente, como suja, baixa, menor), isto é, da Discussão sobre Políticas Públicas

Insisto na importância de uma distinção que me parece decisiva. A despeito de insuficiente, conforme assinalei acima, tem crescido a produção de trabalhos acadêmicos sobre violência e criminalidade. No entanto, o foco não tem-se alargado para incluir a especificidade das políticas públicas, seja por meio de exames comparativos, seja por meio de análises de caso. Menos ainda se observa, na área, um movimento intelectual em direção ao enfrentamento do desafio prático, isto é, à formulação de modelos de projetos e políticas. Para que se tenha uma idéia da magnitude desse vazio e de suas conseqüências, basta imaginar o que ocorreria se houvesse um vazio equivalente no âmbito das questões relativas à economia. O país já teria vivido seu colapso terminal. Bem, talvez não estejamos tão longe da catástrofe, no campo da segurança pública – e todos intuímos, obviamente, a contigüidade entre o desastre na segurança e a inviabilização da sociabilidade civilizada no Brasil.

4 Fixação Irrefletida em uma Retórica Pseudo-Explicativa, cujas Conseqüências Políticas São Graves

O foco unilateral no diagnóstico, combinado ao silêncio praticamente total sobre a questão das políticas públicas específicas, têm refletido e alimentado a visão corrente entre políticos de esquerda (apesar das dificuldades implicadas nessa classificação, ainda acredito em sua utilidade e pertinência, guardadas as qualificações e relativizações impostas pelo quadro internacional contemporâneo). Esses políticos e os segmentos da opinião pública que representam quase invariavelmente se recusam a enfrentar a segurança pública como um problema dotado de alguma especificidade, preferindo pensá-la como sintoma de causas e determinações estruturais, de natureza socioeconômica. Derivam daí os remédios que sugerem aos governantes ou que buscam aplicar, uma vez no poder. Remédios, na melhor das hipóteses, destinados a reduzir injustiças sociais e, portanto, a restringir, a médio e longo prazos, seus efeitos negativos, entre os quais a criminalidade. Não disputo a propriedade cognitiva da tese, ainda que ela seja controversa (exigindo mediações e contextualizações, assim como a discriminação entre as variáveis consideradas, particularmente a diferenciação dos tipos de crime submetidos à análise), até porque meu interesse, aqui, é chamar atenção para o fato de que, mesmo na hipótese positiva de que políticas sociais e econômicas exerçam significativo im-

pacto redutor sobre as taxas de criminalidade, essa conclusão não justificaria a adoção unilateral dessa abordagem do desafio da segurança, isto é, não justificaria a omissão dos governos no campo específico das políticas de segurança. Finalmente, note-se que a negligência da esquerda de extração marxista a reconhecer a legitimidade intelectual e política da segurança pública, como tema prático e teórico, deriva, provavelmente, das concepções tradicionais do aparelho policial como instrumento do domínio de classe, cuja função se esgotaria quando a revolução eliminasse a propriedade privada dos meios de produção e cancelasse as diferenças de classe. Não é preciso dizer que a desatenção, nesse caso, é e foi a matriz tanto da impotência atual desses setores, diante dos desafios concretos no campo da segurança pública, quanto da incapacidade de pensar criticamente o processo de transição à idealizada sociedade sem classes, que envolve um regime político, a ditadura (do proletariado) e a atuação hiperbólica da polícia (política, a serviço do Estado). Observe-se que, nas sociedades do chamado socialismo real, a transição para a democracia trouxe problemas análogos aos vividos pelo Brasil, na área da segurança, e veio acompanhada, no plano intelectual, de uma idealização correspondente, ainda que inversa, à dos nossos marxistas: supunha-se que à emergência da democracia corresponderia a redução das tensões, a afirmação da solidariedade e o declínio da violência, em todas as suas formas.

5 A Tradição da Denúncia

No Brasil, desde a época da ditadura, as entidades da sociedade civil e os movimentos sociais sensíveis à questão dos direitos humanos têm exercido com coerência, firmeza e com a eficiência possível suas responsabilidades críticas, mas não têm sido capazes de transcender a dimensão negativa, indo além da denúncia. Por outro lado, demonstrando uma limitação simétrica e inversa, os estudiosos do processo de transição política não atentaram, salvo honrosas e raríssimas exceções, para a descontinuidade entre a edificação institucional e legal da democracia e a continuidade das práticas brutais das polícias contra os segmentos mais pobres e politicamente fragilizados da população. Nesse sentido, a transição brasileira permanece incompleta. A prática da denúncia (em si mesma indispensável, ainda que insuficiente) parece funcionar como um contrapeso à miopia teórico-analítica de boa parte dos intérpretes de nossa história política recente, cujo discurso unilateral termina por legitimar a omissão das autoridades ante o arbítrio policial. Uns e outros nada dizem sobre o que fazer, que caminhos alternativos construir e como fazê-lo.

6 O Engessamento das Reações Defensivas das Corporações

A unilateralidade do discurso crítico e sua associação a governos abúlicos, na área da segurança pública, acabaram alimentando a instauração de um círculo vicioso, uma vez que setores da opinião pública e a maioria dos policiais passaram a associar defesa dos direitos humanos a posturas passivas e omissas diante da gravidade da escalada criminal. Daí às acusações contra os militantes dos direitos humanos como cúmplices dos criminosos foi um pulo. Em outras palavras, apesar do valor da militância crítica e humanista (da qual me orgulho de participar, até hoje) e do esforço respeitável de alguns governos, no sentido de controlar a polícia e reduzir a brutalidade repressiva, a ausência de políticas alternativas voltadas especificamente para a reforma das polícias e o aumento da eficiência do sistema de segurança concorreu para fortalecer as idéias negativas sobre soluções racionais e civilizadas, desacreditando – e isso é uma tragédia – o discurso dos direitos humanos.

7 O Movimento Pendular de nossa Inépcia Político-Intelectual, no Estado do Rio, é Sintoma da Incapacidade de Lidar com o Problema de Forma Persuasiva, Minimamente Eficiente e, Portanto, Capaz de Tornar-se Irreversível, Permitindo o Acúmulo de Experiências Positivas

Eis, em resumo, o retrato de nossa história, no período pós-ditatorial: 1982, Brizola (discurso do respeito ao cidadão); 1986, Moreira Franco (discurso da força policial); 1990, Brizola (respeito); 1994, Marcello Alencar (força). Nesse quadro, o programa que ajudei a elaborar para o governador Garotinho colocaria seu governo, a meu juízo, se fosse realmente implantado, em uma posição singular. De todo modo, o resultado prático da dicotomia tem sido a oscilação contínua e radical da política fluminense. Refiro-me à dicotomia que opõe dois blocos: de um lado, os defensores dos direitos humanos, que sabem o que não querem (a violência policial), e os governantes bem intencionados mas abúlicos, que sabem o que não devem fazer (a chamada política do pé-na-porta, que era típica da ditadura) – nenhum dos dois sabe exatamente o que seria desejável, em termos positivos, e como produzir essa realidade alternativa desejável; de outro lado, estão os conservadores que sempre souberam o que querem (a liberdade para a polícia agir, independentemente de seus métodos), mas não se satisfazem com os resultados (descontrole crescente da situação, degradação das instituições policiais, aumento da criminalidade, revolta da população duplamente violentada – pela polícia e pelos criminosos). Houve um tempo em que lançar a polícia, como cães, contra os pobres bastava para submetê-los a um cerco sanitário e manter protegidas as classes médias e as elites. Já não basta. Por isso, até os conservadores que defendiam a brutalidade policial já começam a perceber que barbárie gera barbárie e que, nas condições brasileiras, ou haverá segurança para todos, ou não haverá para ninguém. Esse momento, portanto, parece propício (dados os fracassos à direita e à esquerda) à mudança de paradigma e à emergência de uma terceira via, que postulo, entre a passividade e o arbítrio: a combinação entre respeito aos direitos humanos e a eficiência policial, como ocorre em países que têm sido bem-sucedidos no enfrentamento da questão.

8 A Indissociabilidade entre Eficiência e Respeito às Leis e aos Direitos Humanos.

Não se trata de retórica demagógica ou de idealismo romântico. A ligação entre esses termos é inextricável, orgânica, necessária. A experiência internacional demonstrou que a polícia só pode ser eficiente se contar com a confiança da população, seja porque precisa de dados, denúncias, registros de ocorrência e orientações sobre as microdinâmicas cotidianas do crime, seja porque a segurança inclui uma importante dimensão subjetiva e intersubjetiva, para cuja experiência positiva é indispensável o reconhecimento da legitimidade e da confiabilidade (isto é, da previsibilidade) da polícia. Além disso, tecnicamente, o gradiente de uso da força não só constitui o método funcionalmente apropriado às ações policiais, como corresponde à aplicação prática dos direitos humanos, os quais incluem a legítima defesa.

9 O que Falta: Dados-Diagnóstico-Planejamento-Avaliação-Correções de Rota (Monitoramento), Gerando uma História (Experiência Analisável e Saber Acumulável)

O primeiro problema determinante e, portanto, principal da segurança pública no Brasil e, possivelmente, o principal problema no Brasil, a meu juízo, é de natureza gerencial, até porque nada mais será possível, nenhuma mudança se viabilizará, se não houver a criação de uma organização racional administrável, isto é, de um siste-

ma, em cujo âmbito se torne possível controlar as agências institucionais pertinentes ao campo da segurança pública, assim como a formulação e implementação de políticas. Não há política de segurança, no Brasil, porque só há política havendo diagnóstico, para o qual são necessárias informações consistentes, dados qualificados, processados de forma rigorosa. No Brasil, as informações são precárias, desde a coleta até o processamento e a ordenação que lhes dá sentido. Portanto, os diagnósticos não podem ter maiores pretensões à consistência. O que inviabiliza o planejamento, na ausência do qual inexistem condições para avaliações regulares. A falta de avaliação impede que o sistema aprenda com seus erros e os corrija, acumule racionalmente experiência e crie uma história.

10 O que se Deve Fazer e se Pode Fazer, no Campo Específico da Segurança, Independente e Paralelamente a Tudo o Mais que Será Essencial

De meu ponto de vista, antes de mais nada é preciso reconhecer a necessidade de que se criem as condições para a formulação e a implantação de políticas públicas de segurança (quais e em que termos, veremos adiante, no item 17). Mesmo que haja dissenso quanto às políticas a serem definidas, escolhidas e implementadas, pode-se buscar o consenso em torno dessa tese: a improvisação voluntarista, fragmentária e reativa, a que se costuma dar o nome de política de segurança, não merece esse título enganador e está condenada ao fracasso. Nossas chances de algum sucesso dependem de nossa capacidade de planejar e avaliar, o que, por sua vez, exige mudanças organizativas radicais.

11 Políticas de Segurança, afinal, Fazem alguma Diferença? (Demografia, Economia, Sociedade e Cultura)

Creio que sim, mas reconheço que qualquer posição nessa matéria é polêmica e que são necessárias qualificações para que a posição que defendo se sustente.[2] As pesquisas empíricas têm demonstrado que muitas variáveis podem desempenhar um papel significativo nas alterações das taxas de criminalidade, dependendo do crime a que nos referimos e dos contextos históricos em que são perpetrados. Essas variáveis potencialmente significativas incluem, por exemplo, a presença dos jovens na composição demográfica, os índices de mobilidade social, os indicadores relativos à escolaridade, o acesso ao emprego, a disponibilidade de armas, as taxas de impunidade, o peso da socialização doméstica, as características culturais formadoras das identidades masculinas e dos valores. No entanto, políticas públicas de segurança, graus de eficiência policial e credibilidade das polícias também podem fazer diferença, dependendo do tipo de crime e das circunstâncias históricas e culturais. Aos céticos, eu lembraria o fato inegável de que, no Brasil, há cerca de 500 mil pessoas empregadas em serviços públicos de segurança. Trata-se de profissionais armados, equipados e dotados de certa autonomia para interpretar as leis e aplicá-las. Mesmo que as formas de organizá-los e fazê-los operar não exercesse qualquer impacto sobre as práticas dos criminosos, certamente produziria conseqüências sobre a própria contribuição dos policiais para o resultado agregado da produção criminal. Um exemplo: em 1999, no Estado do Rio de Janeiro, a política que começamos a implantar reduziu em 35% as mortes provocadas por ações policiais, que deveriam ser computa-

2. Um livro importante e recente que aponta nessa mesma direção é 'The Crime Drop in America'.

das, até prova em contrário (isto é, até que se demonstre a legalidade e legitimidade do confronto armado), como crimes letais, potencialmente homicídios. Essa redução, indicativa do aumento de controle que se passou a exercer sobre as instituições policiais e suas operações, não implicou, por outro lado, diminuição da eficiência policial, segundo os indicadores disponíveis, como apreensão de armas (que, aliás, bateu todos os recordes). Portanto, deduz-se que políticas de segurança podem ser relevantes, mesmo que só consigam produzir efeitos no âmbito do desempenho policial – poderia acrescentar aqui o exemplo complementar: a importância do controle das ações ostensivamente criminosas dos policiais corruptos, como os seqüestros.

12 Gênero e Etnia: a Violência Doméstica

Pelo menos no Rio de Janeiro (mas, certamente, não só aí) faz toda diferença, quando se discutem os temas vinculados à segurança pública, saber o gênero e a cor (ou a identidade étnica) dos atores sociais. As mulheres estão sub-representadas na ponta da agência criminal, quando se trata de homicídios. Os negros, por sua vez, são mais vitimados por crimes letais do que os brancos. Os jovens, entre 17 e 25 anos, são os principais alvos [Soares 'et alii', 1996]. Ou seja, são rapazes negros que estão morrendo em grandes quantidades. Por outro lado, as mulheres estão super-representadas na ponta da vitimização, quando se trata de lesões corporais, por exemplo, e são as principais vítimas de um fenômeno de muita gravidade, ainda que pouco estudado no Brasil, e distante das preocupações dos governantes, dos secretários de segurança e da própria consciência popular: a violência doméstica. Os direitos de cidadania não podem valer, para as mulheres e as crianças, apenas fora de casa. É viável e urgente incluir esses temas na agenda do debate público, nas pesquisas acadêmicas (com mais vigor do que tem ocorrido) e na pauta das políticas de segurança.

13 O Impacto do Crime e da Violência sobre a Economia

É comum associarmos criminalidade, violência e condições econômicas, pensando estas últimas como determinantes das primeiras, mas é menos freqüente atentarmos para a direção inversa: as conseqüências econômicas da expansão do crime, sobretudo do crime violento, assim como de outras manifestações da violência social, como o comportamento agressivo no trânsito. No caso do Rio de Janeiro, os efeitos desastrosos sobre a economia são visíveis: além dos gastos públicos decorrentes da vitimização em grande escala, há, por exemplo, a depreciação do valor de terrenos e imóveis, o desestímulo ao turismo e o esvaziamento do mercado cultural. Essa abordagem pode ajudar a justificar, do ponto de vista da racionalidade estritamente econômica, o aumento dos investimentos públicos na segurança.

14 Os Dois Brasis: Tirania do Tráfico e Despotismo Policial São a Linha Divisória

O dualismo há muito ficou 'demodé', na sociologia brasileira. Até mesmo a dicotomia forma e substância, na reflexão sobre a política, passou a ser desprezada como expressão tosca do "baixo-clero" intelectual, supostamente incapaz de reconhecer o valor intrínseco à institucionalidade democrática. Infelizmente, a descrição dicotômica, quase caricata, a meu ver, permanece válida: o Brasil são dois e a polícia é o que os divide. Em várias favelas cariocas, por exemplo, a população sofre a tirania imposta pelos traficantes de drogas e armas, e é submetida ao despotismo dos maus policiais, sendo que os primeiros freqüentemente são menos temidos do que os segundos,

porque estes são imprevisíveis, enquanto aqueles agem segundo códigos explícitos (ainda que perversos e opressivos). O pior terror é aquele imposto pela incerteza sobre o comportamento do poder, porque a imprevisibilidade impede a aplicação de estratégias de sobrevivência, hipertrofiando os efeitos destrutivos da irracionalidade. As leis e os direitos da cidadania não regem a vida coletiva, em certas áreas do território nacional. As instituição não têm vigência universalista. A população pobre deseja ardentemente a presença da polícia, desde que sua ação seja legal e respeitosa.

15 A Polícia é a Manifestação mais Tangível do Estado

A centralidade da polícia parece que só os pobres enxergam (porque a vivem). Estamos longe de reconhecer a importância do papel do comportamento policial para a legitimidade das instituições democráticas. Poucos pesquisadores têm chamado atenção para esse ponto. O policial uniformizado na esquina de um bairro pobre é a forma de presença mais visível do Estado e de suas instituições, para boa parte da população brasileira. Se ele ou ela comete crimes e não merece confiança, é o Estado que perde credibilidade, são as instituições públicas que se degradam.

16 Qual a Qualidade de nosso "Sistema"?

No Rio de Janeiro, é sofrível. Quando se considera a produtividade da polícia civil, é quase a pior possível. Estamos próximo de zero: apenas 7,8% dos homicídios dolosos (atenção, trata-se de homicídios, não do conjunto dos delitos) são apurados em inquéritos considerados, pelo Ministério Público, suficientemente instruídos; 92,2% são recusados pelo MP, depois de dois anos de idas e vindas, entre a Polícia Civil e o MP (esses dados referem-se ao início da década de 90, mas tudo indica que continuam próximos da realidade (ver Soares 'et alii', 1996). Como os casos que chegam a julgamento não são necessariamente concluídos com a atribuição da pena e seu cumprimento, deduz-se que menos de 7,8% dos assassinos são punidos. Como se vê, essa não é uma taxa de produtividade policial, mas um índice de impunidade, que sugere um quadro de tácita cumplicidade. Esses dados recomendam prudência na derivação de conclusões com base na análise de censos penitenciários: o universo das penitenciárias não funciona nem como amostra adequada, pois tudo indica que as prisões efetuadas pelas polícias refletem enviezamentos importantes. Não é por acaso que o nível de sub-registro, nos casos de roubos e furtos (excetuados veículos), gira em torno de 80%, na cidade do Rio de Janeiro (e estão próximos de 75%, na região Sudeste, o que mostra que as deficiências não são monopólio carioca).

17 O que Fazer?

Proponho três linhas para orientar as mudanças: modernização (tecnológica – especialmente na área da chamada polícia técnica – e gerencial, além de qualificação policial), moralização (controle externo e interno, além de indução positiva) e participação comunitária (via *centros de referência*, conselhos de áreas, etc.).

18 A Necessária Integração Sistêmica e o Aperfeiçoamento Democrático

Não podemos esquecer que as agências de segurança pública são partes de um complexo institucional mais amplo, que inclui a Polícia Federal (responsável pelo contrabando de drogas), o Exército (responsável pela circulação de armas no país), o aparelho judiciário (que permanece incapaz de reagir com presteza e eqüidade) e o sistema penal (que é problema, não solução, tornando urgente a ampliação da abrangên-

cia das penas alternativas à privação de liberdade). Um programa ambicioso de reforma teria de considerar todas essas unidades e suas múltiplas interfaces.

19 Reformas Constitucionais

Ainda que não devamos cruzar os braços à espera de alterações constitucionais, pois há muito a fazer nos marcos da legalidade vigente, é preciso questionar nosso modelo institucional, na área da segurança. Parece-me urgente a unificação entre as Polícias Civil e Militar e a reorganização sob regime civil, o que corresponderia à desmilitarização da segurança pública. Decisivo na superação de nossa esquizofrenia institucional é a integração do ciclo do trabalho de polícia. Nos Estados Unidos, por exemplo, há cerca de 19 mil departamentos de polícia e a pluralidade não tem significado dificuldades, porque todos eles cumprem o ciclo completo: prevenção, investigação e repressão; funções ostensivas e funções judiciárias. A unidade do ciclo é o que importa. As baixas taxas de apuração de crimes e os problemas no trânsito entre a Polícia Militar, a Civil, o Ministério Público e o Tribunal de Justiça deixam clara a necessidade de revisão de nosso modelo segmentar, que transfere excessiva autonomia aos delegados e duplica as tarefas de investigação, ao distinguir o inquérito policial do processo criminal. O Juizado de Instrução ou soluções análogas deveriam ser contempladas.

20 A Dimensão Simbólico-Afetiva, os Governos e a Mídia

A mídia cumpre um papel fundamental na formação das percepções coletivas sobre risco e insegurança. Mas é claro que não o faz independentemente das tragédias que se acumulam e banalizam. Ou seja, a mídia não pode ser culpada por retratar (ainda que por um viés próprio e eventualmente interessado) as circunstâncias propiciatórias da intranqüilidade coletiva. A meu juízo, enganam-se os que discutem violência na mídia focalizando a ficção, cujo papel pode muito bem ser o oposto do que se supõe (como sugere Bruno Bettelheim, em seu estudo clássico sobre o caráter positivo, para a formação psíquica das crianças, da violência dos contos de fadas).[3] De todo modo, as pesquisas a respeito são inconclusivas ou controversas. O ponto mais relevante, creio, são os telejornais. Não advogo nenhuma forma de censura. Considero, isto sim, que os governantes não têm sabido relacionar-se adequadamente com a opinião pública e têm lidado mal com a mídia, quando o tema é a segurança. A postura oficial quase invariavelmente é defensiva, envolvendo a racionalização dos dramas cotidianos e o emprego de linguagens pretensamente objetivas e analítico-estatísticas, inteiramente impertinentes, considerando-se a incomensurabilidade de cada vida humana, a impropriedade de qualquer minimização da morte e a necessidade coletiva do luto. A defensividade pseudo-racionalizante dos governantes é o ingrediente que torna explosiva a superexposição da insegurança na mídia.[4]

21 A Hiperpolitização Predatória

Como a segurança pública tornou-se preocupação dominante na sociedade, valorizou-se, excepcionalmente, como questão política, o que tem estimulado uma competição predatória não apenas nociva para o interesse público (pois negligencia a substância da questão e o debate construtivo) como inviabilizadora de avanços concretos. Qualquer avanço consistente, nessa matéria, exigirá longa maturação, o que é incompatível com o tempo da política eleitoral, que requer resultados rápidos e debilita quem se dispuser a arriscar um equilíbrio precário (derivado da inércia e de pactos fáusticos) em nome da mudança real, cujo processo envolve riscos de desesta-

3. Refiro-me ao livro Psicanálise dos Contos de Fadas.
4. Procuro demonstrar essa tese em Soares, 2000.

bilização provisória. Os únicos antídotos seriam o estabelecimento de uma coalisão política ampla, capaz de dar sustentação a um esforço comum de resolução do problema, ou à expansão da consciência popular sobre a necessidade das mudanças, quaisquer que sejam os seus custos passageiros. Lamentavelmente, estamos muito longe de ambas as hipóteses.

Referências Bibliográficas

BETTELHEIM, B. *A Psicanálise dos Contos de Fadas*. São Paulo: Paz e Terra, 1978.

BLUMESTEIN, A. e WALLMAN, J. (Org.). *The Crime Drop in America*. Cambridge University Press, 2000.

SOARES, L. E. *A Invenção do Sujeito Universal; Hobbes e a Política como Experiência Dramática do Sentido*. Campinas: UNICAMP, 1995.

SOARES, L. E. 'et alii'. *Violência e Política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1996.

_____ . *Meu Casaco de General. 500 dias no 'front' da segurança pública do Rio de Janeiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

ANEXOS

A.1 ACOMPANHAMENTO DA LEGISLAÇÃO EM POLÍTICAS SOCIAIS

Acompanhamento da Legislação em Políticas Sociais

GERAL

Lei de Responsabilidade Fiscal

Tendo amparo no capítulo II do Título VI da Constituição Federal, a Lei Complementar nº 101 estabelece normas de planejamento de finanças públicas e visa à prevenção de desequilíbrio por meio do cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas. O estabelecimento de limites às três esferas de governo e aos três poderes engloba a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orçamentária Anual, a execução orçamentária e o cumprimento das metas. Harmonia e consolidação das diferentes normas para o equilíbrio das contas públicas e o estabelecimento de condições para a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal – incluindo Seguridade Social –, dívidas consolidadas e mobiliária, operações de crédito – inclusive as operações por antecipação de receita –, por concessão de garantia e por inscrição em Restos a Pagar, são os objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Visa ao equilíbrio entre aspirações da sociedade e os recursos que coloca à disposição do governo, com objetivos de compatibilizar a dívida pública com a receita e o patrimônio público, além de divulgar os documentos contábeis em linguagem objetiva e acessível. Tais metas fiscais serão alcançadas por meio da avaliação de riscos (passivos contingentes e outros riscos), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), assim como por meio de uma contenção da reserva de contingência (atendendo a eventuais Restos a Pagar excedentes à receita), por meio da Lei Orçamentária Anual.

As renúncias de receitas, a geração de despesas obrigatórias de caráter continuado e a despesa com a Seguridade Social deverão estar acompanhadas de estimativa do impacto orçamentário-financeiro por três anos, demonstrando que foram consideradas segundo as estimativas da Lei Orçamentária Anual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Os limites das despesas com pessoal são estabelecidos em 50% da receita líquida para a União e 60% para os estados e municípios, sendo quadrimestral a sua avaliação.

A Lei Complementar estabelece, ainda, normas específicas no que concerne à Previdência Social. Uma de suas inovações é que instituiu o Fundo do Regime Geral da Previdência Social, vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social e gerido pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS). A finalidade é prover recursos para o pagamento dos benefícios do Regime Geral da Previdência. Além de vinculados, esses recursos passam a estar em uma conta orçamentária específica, tornando fácil a visualização das receitas e despesas da Previdência Social e garantindo que as contribuições previdenciárias sejam utilizadas exclusivamente às prestações dos segurados do INSS.

Outra inovação é a elaboração dos princípios que devem ser observados na Lei de Diretrizes Orçamentárias. O orçamento da União passa a ser acompanhado de um balanço das contas previdenciárias, não apenas da previdência básica, mas também do regime próprio de previdência dos servidores públicos, além da divulgação periódica de seus resultados. Essa regra aplica-se tanto à União quanto aos estados e municípios. O orçamento deverá também explicitar as fontes compensatórias de custeio para qualquer renúncia fiscal ou elevação na despesa previdenciária. A obrigatoriedade de uma avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior, e de uma avaliação da situação financeira e atuarial

dos regimes da previdência e dos próprios servidores públicos, tornará mais claro o que corresponde às devidas partes do sistema previdenciário.

Alterada a Legislação que Trata da Concessão de Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos (CEFF)

O Decreto nº 3.504, de 13 de junho de 2000, altera dispositivos do Decreto nº 2.536, de 6 de abril de 1998, que dispõe sobre a concessão do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos (CEFF), acrescentando, às exigências para a concessão do CEFF, que a entidade seja declarada de utilidade pública federal; alterando valores de receita bruta exigidos para auditagem das entidades, desobrigando de auditagem aquelas com receita bruta igual ou inferior a R$ 1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais); e diminuindo de 30 para 10 dias o prazo para interpor ao MPAS recurso contra decisões do CNAS.

SEGURIDADE SOCIAL

PREVIDÊNCIA

Instituição do Programa de Recuperação Fiscal (REFIS)

Por meio da Lei nº 9.964, de 10 de abril de 2000, a União criou o Programa de Recuperação Fiscal (REFIS). O REFIS permite a confissão, consolidação e parcelamento, sob condições especiais, de dívidas de pessoas jurídicas privadas relativas a tributos e contribuições sociais, incluindo aí débitos para com o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), vencidas até 29 de fevereiro de 2000. A adesão ao REFIS exclui a participação da pessoa jurídica de qualquer outro programa de parcelamento de débitos relativos aos tributos e contribuições mencionadas, tais como os programas de recuperação promovidos no passado pelo próprio INSS. Para o caso de pessoas jurídicas optantes pelo REFIS, os valores negociados no passado serão consolidados aos demais contemplados pelo novo programa. Além disso, a participação no REFIS exige o cumprimento de todos os compromissos tributários a partir de 1º de março de 2000. O prazo de adesão ao REFIS expira em 13 de dezembro de 2000.

A grande vantagem da adesão ao novo programa, do ponto de vista do devedor da Previdência, é o fato de que a dívida confessada passa a ser corrigida pela taxa de juros de longo prazo (TJLP), substantivamente inferior à taxa SELIC, atualmente prevista na legislação previdenciária normal. O REFIS permite duas opções de parcelamento das dívidas consolidadas: na primeira, há uma programação de até 60 parcelas mensais iguais, sendo o pagamento mínimo programado de R$ 300,00 (para empresas no regime SIMPLES), R$ 1.000,00 (para pessoas jurídicas sob regime de lucro presumido) ou R$ 3.000,00 (nos demais casos). Na outra alternativa, não há um número mínimo ou máximo de parcelas mensais, que são determinadas por meio de um percentual sobre a receita bruta da pessoa jurídica no mês imediatamente anterior. Esse percentual corresponde a 0,3% (no caso de PJ inscritas no regime tributário especial SIMPLES), 0,6% (para PJ com regime tributário baseado no lucro presumido), 1,2% (nos casos de tributação por lucro real) ou 1,5% (nos demais casos).

Novas Diretrizes Para Investimentos dos Fundos de Pensão (EFPP)

Foram criadas, em 24 de abril de 2000, por meio da Resolução nº 2.720 do Conselho Monetário Nacional (CMN) novas regras disciplinadoras da aplicação das reservas dos fundos de pensão fechados, regulados pela Secretaria de Previdência Complementar (SPC), do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). As entidades abrangidas terão prazo até 30 de abril de 2001 para se adequarem às novas normas.

Uma novidade da Resolução nº 2.720 é a introdução do conceito de gestão de investimentos por segmentação de riscos, que

consiste em organizar o conjunto de inversões de cada EFPP em seis segmentos diferentes conforme o tipo de investimento (segmentos de renda fixa, ações, grupo especial, imóveis, empréstimos, controle de exposição ao risco), subdivididos em carteiras conforme o grau de risco e liquidez dos ativos. Cada segmento, carteira e até mesmo instrumento de investimento possui um limite percentual máximo de participação no total de investimentos das EFPP, com o que se procura evitar a concentração de inversões em instrumentos e carteiras de riscos elevados e/ou de baixa liquidez e rentabilidade. É interessante destacar que foram criados os segmentos especiais e de controle de exposição ao risco, além dos segmentos formados pelos tradicionais investimentos em renda fixa, ações, imóveis e empréstimos e financiamentos a participantes dos fundos. O segmento especial abrange, por exemplo, investimentos em infra-estrutura e empresas emergentes, enquanto o de controle de riscos concentra todos os instrumentos de 'hedge' eventualmente realizados pelo fundo de pensão para proteger investimentos dos outros segmentos. No entanto, dado que a experiência recente das EFPP tem demonstrado a dificuldade de operar algumas das definições de liquidez constantes da medida, havia a expectativa de alteração de partes da resolução, a serem realizadas ainda no ano 2000.

Outra modificação introduzida pela Resolução nº 2.720 é a obrigatoriedade da contratação, pela EFPP, de pessoa jurídica que realize auditoria e avaliação regular da gestão de investimentos conforme os critérios acima delineados. Além disso, as EFPP devem contratar outra pessoa jurídica que realize, para o fundo de pensão, as atividades de depósitos dos títulos integrantes das diversas carteiras de investimento, a guarda da documentação das transações efetuadas, bem como a liquidação das operações dos diversos segmentos. Ambas as pessoas jurídicas – a auditora e a custodiante – devem estar credenciadas pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

Lei de Crimes Contra a Previdência

Foram acrescidos ao Código Penal os crimes contra a Previdência Social por meio da Lei n nº 9.983, de 14 de julho de 2000. A lei visa regulamentar punições para crimes cometidos contra a Previdência Social, no sentido de desestimular a sonegação fiscal, combatendo, dessa forma, o déficit previdenciário. A lei separa ainda as figuras do empresário inadimplente, aquele que reconhece que deve, mas não tem como pagar, daquele que é sonegador.

A lei prevê os crimes de apropriação indébita previdenciária, o que inclui: *(i)* o não-repasse à Previdência de contribuições recolhidas no prazo ou forma legal e o não-recolhimento da contribuição; *(ii)* a inserção de dados falsos em sistema de informações; *(iii)* a modificação ou alteração não autorizada de sistema de informações; e *(iv)* a sonegação de contribuição previdenciária. A punição à apropriação indébita já constava no Código Penal, mas não de maneira específica para os crimes cometidos contra a Previdência. As penas incluem multas e prisão de três meses a doze anos aos empresários e empresas que descumprirem as normas. A pena mais rigorosa é aplicada ao funcionário que inserir ou facilitar que sejam inseridos dados falsos ao sistema, delito inédito na legislação brasileira, e visa combater diversas fraudes constantes do sistema previdenciário.

Novo Parcelamento de Dívidas de Municípios com o INSS

Pela republicação da Medida Provisória nº 2.043-20, em 28 de julho de 2000, instituiu-se novo prazo em agosto e setembro de 2000 para a adesão de municípios devedores do INSS (que devem contribuições sobre seus funcionários celetistas). O parcelamento possibilitou a divisão do débito

em até 240 meses, com prestações não superiores a 9% do repasse do Fundo de Participação de Municípios FPM (6% no caso de municípios pobres, identificados como tais pelo Programa Comunidade Solidária). O termo de adesão ao programa autoriza a União a reter automaticamente a parcela correspondente do FPM e repassá-la à Previdência Social. Ao final do período haviam aderido ao parcelamento 512 municípios. O estoque de dívida de estados, municípios e suas fundações e autarquias, inscrito junto à divida ativa no INSS, totalizava R$ 4,0 bilhões em dezembro de 1999.

Alterações na Previdência do Funcionalismo Público

Por meio da Portaria nº 7.796, de 29 de agosto de 2000, foram realizadas alterações na regulamentação da previdência do funcionalismo público. Os itens alterados tratam mais especificamente dos critérios de existência de regimes próprios de previdência nos municípios brasileiros. Foi descartado o piso de mil participantes para a existência de um regime próprio no município e isentaram-se os regimes municipais existentes antes da Lei nº 9.717/98 da necessidade de o município patrocinador apresentar uma receita corrente líquida superior às receitas de transferência recebidas da União. Além disso, ficou adiado para 31 de dezembro de 2001 a obrigatoriedade do cumprimento de mais dois requisitos: a proporção máxima de contribuições do município sobre o valor contribuído pelo participante deverá ser de 2 para 1, e o teto de gastos do município com a previdência de seus servidores, de 12% da receita líquida ampliada.

ASSISTÊNCIA SOCIAL

Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza

A PEC nº 67/1999, em tramitação no Senado Federal, ou nº 290/2000, na Câmara dos Deputados, cria o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, proposto pelo Senado, que acrescenta artigos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a ser regulado por lei complementar. Atualmente, a PEC encontra-se na Comissão Especial de Combate à Pobreza da Câmara Federal, e, caso sejam apresentadas emendas, a execução dos recursos previstos ficará para o ano 2002. Estão previstos recursos de R$ 4 bilhões/ano mas, por enquanto, só foram alocados R$ 2,334 bilhões oriundos da Fonte 178 (Tesouro). O fundo garantirá suplementação de recursos aos programas de garantia de renda mínima e erradicação do trabalho infantil e uma das propostas é que vigore por dez anos.

Novas Diretrizes para o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI

A Resolução nº 05 do CNAS, de 15 de fevereiro de 2000 (DOU de 17 de fevereiro de 2000) aprova as novas diretrizes e normas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) para o período de 2000 a 2006. A proposta foi apresentada e discutida em sessão plenária, e aprovou-se a expansão do programa para as áreas urbanas e rurais, a partir da identificação de atividades insalubres e penosas que utilizam mão-de-obra infantil.

Modalidades e Valores para o Financiamento Assistencial

A Portaria nº 2.854, de 19 de julho de 2000, institui modalidades de atendimento e fixa valores mensais de referência correspondentes ao apoio financeiro da União no cofinanciamento dos serviços assistenciais. Ainda estabelece que, de acordo com as deliberações das comissões intergestoras e dos conselhos de assistência social, e levando-se em conta a realidade local e a especificidade dos custos das diferentes modalidades de atendimento, os valores do apoio financeiro da União deverão ser complementados com recursos próprios dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, mantendo-se as metas mínimas pactuadas.

Financiamento da Assistência Social

A Medida Provisória nº 2.060, de 26 de setembro de 2000 (DOU de 27/09/2000), dis-

põe sobre o reajuste dos benefícios mantidos pela Previdência Social e altera dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, de 24 de julho de 1991, nº 9.604, de 5 de fevereiro de 1998, nº 9.639, de 25 de maio de 1998, nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, e nº 9.796, de 5 de maio de 1999, e dá outras providências. Modifica o artigo 4º da Lei nº 9.604, de 5 de fevereiro de 1998, que passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

"Art. 2º – A. O Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) poderá transferir recursos financeiros para o desenvolvimento das ações continuadas de assistência social diretamente às entidades privadas de assistência social, a partir da competência do mês de dezembro de 1999, independentemente da celebração de acordo, convênio, ajuste ou contrato, em caráter excepcional, quando o repasse não puder ser efetuado diretamente ao Estado, Distrito Federal ou Município em decorrência de inadimplência desses entes com o Sistema da Seguridade Social.

Parágrafo único. O Poder Executivo regulamentará as ações continuadas de assistência social, de que trata este artigo, no prazo de trinta dias, a partir de 10 de dezembro de 1999."

SAÚDE

Garantia de Recursos Mínimos para a Saúde

A Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000, tem o objetivo principal de assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde a partir da alteração de diversos artigos da Constituição Federal e do acréscimo de artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. A EC intenta diminuir as disparidades regionais, com a garantia, por meio da aprovação de lei complementar, de que até 2004 os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde sejam distribuídos de forma eqüitativa.

Quanto ao montante de recursos, destacam-se as seguintes medidas: *(i)* no caso da União, para o ano 2000, o montante empenhado em ações e serviços públicos de saúde deverá ser no mínimo 5% cento maior do que para o exercício financeiro de 1999. Do ano 2001 ao ano 2004, o valor apurado no ano anterior será corrigido pela variação nominal do produto interno bruto (PIB); *(ii)* no caso dos estados e do Distrito Federal, as alterações provocadas pela EC 29 determinam que os recursos aplicados na área devem ser de 12% do produto da arrecadação total, deduzidas desse montante, para efeito do cálculo, as parcelas que forem transferidas aos respectivos municípios; e *(iii)* para os municípios e o Distrito Federal, no que couber, os recursos aplicados na área devem ser da ordem de 15% do produto da arrecadação de impostos.

Fica estabelecido, ainda, que os estados, o Distrito Federal e os municípios que apliquem percentuais inferiores aos mencionados deverão elevá-los gradualmente até o exercício financeiro de 2004, reduzida a diferença à razão de, pelo menos, um quinto por ano, sendo que, a partir de 2000, a aplicação será de pelo menos 7%. Os recursos dos estados, do Distrito Federal e dos municípios destinados às ações e serviços públicos de saúde e os transferidos pela União para a mesma finalidade serão aplicados por meio de fundos de saúde acompanhados e fiscalizados pelos conselhos de saúde respectivos.

Criada Central Nacional de Notificação, Captação e Distribuição de Órgãos (CNDCO)

A Portaria nº 901/GM, de 16 de agosto de 2000, cria, no âmbito do Sistema Nacional de Transplantes, a Central Nacional de Notificação, Captação e Distribuição de Órgãos, no intuito de aperfeiçoar o processo de gerenciamento e controle das listas estaduais, regionais e nacional de receptores, como também de garantir eqüidade e transparência na distribuição de órgãos e tecidos para

transplantes e enxertos, de acordo com uma série de medidas que visam melhor articulação entre o sistema nacional e seus demais integrantes. Destacam-se, entre as atividades e atribuições da CNDCO, as seguintes: gerenciamento das informações, articulação com as centrais estaduais/regionais e articulação da distribuição de órgãos.

Regulamentado o Funcionamento do Banco de Olhos

A Portaria nº 902/GM, de 16 de agosto de 2000, cria o Banco de Olhos, que tem por objetivo: captar, retirar, classificar, preparar e conservar tecidos oculares de procedência humana, para fins terapêuticos ou científicos. Entre as competências do Banco de Olhos, destacam-se: *(i)* participar, sob a coordenação da Central de Notificação, Captação e Distribuição de Órgãos do estado, do esforço de promover, divulgar e esclarecer a população a respeito da importância da doação de órgãos, com o objetivo de incrementar o número de doações e captações; e *(ii)* manter arquivo próprio com dados sobre os tecidos processados, seus doadores, receptores e os respectivos documentos de autorização de doação, e enviar relatórios mensais à Central Nacional de Notificação, Captação e Distribuição de Órgãos (CNDCO).

Regulamentado o Funcionamento dos Bancos de Sangue de Cordão Umbilical e Placentário

A Portaria nº 903/GM, de 16 de agosto de 2000, cria, no âmbito do SUS, os Bancos de Sangue de Cordão Umbilical e Placentário e aprova as normas para seu funcionamento e cadastramento. O serviço constitui-se de : seleção de doadoras, coleta, transporte, processamento, armazenagem e registro das células progenitoras hematopoéticas de sangue de cordão umbilical e placentário para a realização de transplante de medula óssea em pacientes que não dispõem de doador aparentado. Os bancos devem: *(i)* participar, sob a coordenação da Central de Notificação, Captação e Distribuição de Órgãos do estado, do esforço de promover, divulgar e esclarecer a população a respeito da importância da doação de órgãos e, particularmente, da doação de sangue de cordão umbilical e placentário, com o objetivo de incrementar o número de doações e captações; e *(ii)* manter arquivo próprio com dados sobre as células processadas, suas doadoras , receptores e os respectivos documentos de autorização de doação, e enviar relatórios mensais à Central Nacional de Notificação, Captação e Distribuição de Órgãos (CNCDO).

Regulamentado o Funcionamento dos Bancos de Tecidos Ósteo-Fáscio-Condro-Ligamentosos

A Portaria nº 904/GM, de 16 de agosto de 2000, cria, no âmbito do SUS, os Bancos de Tecidos Ósteo-Fáscio-Condro-Ligamentosos, destinados a captar, retirar, classificar, processar, preparar, controlar a qualidade, distribuir e conservar tecidos ósteo-fáscio-condro-ligamentosos de procedência humana, para fins terapêuticos ou científicos. A portaria aprova as normas para o funcionamento e cadastramento, estabelecendo suas competências, entre as quais se destacam: *(i)* participar, sob a coordenação da Central de Notificação, Captação e Distribuição de Órgãos do estado, do esforço de promover, divulgar e esclarecer a população a respeito da importância da doação de órgãos, com o objetivo de incrementar o número de doações e captações; e *(ii)* manter arquivo próprio com dados sobre os tecidos, seus doadores, receptores e os respectivos documentos de autorização de doação, e enviar relatórios mensais à Central Nacional de Notificação, Captação e Distribuição de Órgãos (CNDCO).

Regulamentado o Funcionamento das Comissões Intra-Hospitalares de Transplantes

A Portaria nº 905/GM, de 16 de agosto de 2000, no âmbito do projeto do Ministério da Saúde de ampliar os avanços já obtidos na captação de órgãos e na realização de transplantes, estabelece a obrigatoriedade da exis-

tência e o efetivo funcionamento de Comissão Intra-hospitalar de Transplantes, para cadastramento de unidades de tratamento intensivo do tipo II e III e para a inclusão de hospitais nos Sistemas de Referência Hospitalar em Atendimento de Urgências e Emergências, nos tipos I, II e III. Suas principais funções são: buscar melhor articulação do hospital com a respectiva Central de Notificação, Captação e Distribuição de Órgãos (CNCDO), identificar melhor os potenciais doadores e promover uma abordagem mais adequada de seus familiares, viabilizando a ampliação qualitativa e quantitativa da captação de órgãos.

Criado o Registro Nacional de Doadores de Órgãos e Tecidos

A Portaria nº 1183 /GM, de 25 de outubro de 2000, com o intuito de aprimorar o processo de informação e registro todos os cidadãos que, voluntariamente, queiram manifestar o desejo de doação 'post-mortem' de seus órgãos e de garantir um canal de expressão a essas pessoas, cria o Registro Nacional de Doadores de Órgãos e Tecidos, que tem por objetivo, também, consolidar, em nível nacional, um banco de dados que contenha a lista de todos os potenciais doadores de órgãos e/ou tecidos do país. A portaria estabelece que todos os cidadãos que se inscreverem no Registro Nacional de Doadores de Órgãos receberão um cartão de identificação de doador de órgãos e tecidos, cujo modelo será definido pela Secretaria de Assistência à Saúde (SAS), do Ministério da Saúde, e ainda que a consulta/autorização da família se faz necessária, mesmo mediante a manifestação favorável do doador.

Criado o Programa Permanente de Organização e Acompanhamento das Ações Assistenciais em Saúde Mental

A Portaria nº 799/GM, de 19 de julho de 2000, institui, no âmbito do SUS, o Programa Permanente de Organização e Acompanhamento das Ações Assistenciais em Saúde Mental. Entre as atividades a serem implementadas destacam-se: a avaliação da assistência à saúde mental no país; a supervisão e avaliação, 'in loco', dos hospitais psiquiátricos que compõem a rede assistencial do SUS; a análise, avaliação e proposição de alternativas assistenciais na área de saúde mental, com a determinação de que a Secretaria de Assistência à Saúde (SAS) estruture o Grupo Técnico de Organização e Acompanhamento das Ações Assistenciais em Saúde Mental e designe os membros que o integrarão. Esse programa faz parte das medidas necessárias para que se possam consolidar os avanços e retomar o desenvolvimento da política assistencial na área de saúde mental.

Valorização da Opinião dos Usuários do SUS

A Portaria nº 1137/GM, de 6 de outubro de 2000, determina que a Secretaria de Assistência à Saúde disponibilize, via Internet, informações e formulários de apuração de todas as denúncias de usuários do SUS encaminhadas ao Ministério da Saúde, e estabelece o prazo de 90 dias a partir da data de disponibilização das denúncias via Internet, para os gestores estaduais e municipais apresentarem os resultados das apurações do Ministério da Saúde. Essa medida visa fortalecer o empenho dos usuários do SUS em apresentar denúncias, elogios e comentários sobre os atendimentos recebidos.

Assistência ao Parto Ganha Incremento de Qualidade

A Portaria nº 572/GM, de 1º de julho de 2000, institui o componente III do Programa de Humanização no Pré-Natal e Nascimento, implementando a Nova Sistemática de Pagamento à Assistência ao Parto. A portaria aumenta os valores e altera a sistemática de pagamento dos procedimentos de parto normal e cesariana constantes da Tabela de Procedimentos do SIH/SUS. Também exclui da tabela alguns procedimentos e grupos de procedimentos. Para que se possa avaliar as condições e a qualidade do atendimento prestado, a portaria estabelece que

as pacientes submetidas aos procedimentos de parto nas unidades prestadoras de serviços recebam carta com questionário.

EDUCAÇÃO

Avaliação Pedagógica do Livro Didático
Em 20 de janeiro de 2000, por meio da Portaria nº 82 do Ministério da Educação, a Secretaria de Educação Fundamental (SEF) estabeleceu a avaliação pedagógica do livro didático como parte da execução do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). Essa medida integra o conjunto de ações destinadas à promoção e ao desenvolvimento de programas voltados para a melhoria da qualidade da aprendizagem do aluno.

A avaliação do livro didático tem como objetivo indicar os livros recomendados para aquisição e distribuição pelo PNLD, visando sua utilização nas escolas públicas do ensino fundamental do país. Os livros selecionados e recomendados terão suas resenhas publicadas e divulgadas no Guia dos Livros Didáticos, colocado à disposição dos professores das escolas públicas. A SEF estabelecerá os procedimentos e os critérios que deverão nortear a avaliação pedagógica, bem como as atribuições e competências da Comissão Técnica de Avaliação, constituída por professores e especialistas de reconhecido saber. A avaliação será realizada a cada três anos e a SEF poderá descentralizar sua execução, utilizando parcerias com instituições públicas ou entidades privadas sem fins lucrativos de reconhecida competência no ensino e na pesquisa nas áreas de especialidade incluídas na avaliação.

O PNLD é de fundamental importância para o desenvolvimento do ensino e o objetivo principal é assegurar as condições de aprendizagem para todos os alunos matriculados no ensino fundamental público. O programa oferece livros didáticos gratuitos para, aproximadamente, 35 milhões de crianças.

Novos Coeficientes de Distribuição dos Recursos do FUNDEF
A Portaria nº 013, de janeiro de 2000, modificou o valor por estudante matriculado repassado aos municípios pelo FUNDEF. Antes fixado em R$ 315,00 para todo o ensino fundamental, a partir de agora o repasse será efetuado com base em dois valores distintos: R$ 333,00 para os alunos da 1ª à 4ª série e R$ 349,65 para os da 5ª à 8ª série e da educação especial.

Regulamentação e Obrigatoriedade dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE)
A Medida Provisória nº 1.979-19, de 2 de junho 2000, reedição da MP originária nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998, que dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), institui o Programa Dinheiro Direto na Escola e dá outras providências, apresenta a novidade da regulamentação e a atribuição de competências aos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE). A medida regulamenta a composição dos conselhos nos estados, municípios e Distrito Federal e os define como órgãos deliberativos, fiscalizadores e de assessoramento. Entre as competências dos conselhos está o acompanhamento da aplicação de recursos federais transferidos à conta do PNAE, a observação da qualidade dos produtos adquiridos e a emissão de pareceres sobre as prestações de conta do PNAE encaminhado pelos estados, Distrito Federal e municípios.

A medida prevê o cancelamento do repasse de recursos aos entes estatais que não procederem à constituição do conselho no prazo de 90 dias, contados a partir da data de publicação da medida, que não apresentarem prestação de contas e/ou não aplicarem testes de aceitabilidade e controle de qualidade nos alimentos adquiridos.

FNDE Aprova Execução do Programa Nacional de Saúde Escolar (PNSE)
Por meio da Resolução nº 13, de 31 de maio

de 2000, o Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) aprovou a execução do PNSE para o exercício de 2000. O programa destina-se à identificação e correção precoce das dificuldades visual e auditiva dos alunos matriculados na 1ª série do ensino público fundamental e compreende o financiamento de ações destinadas à produção de material didático-pedagógico, capacitação de docentes, prestação de serviços e aquisição de aparelhos para correções visual e auditiva. O atendimento abrangerá escolas das redes estaduais e municipais, em municípios brasileiros com mais de 40 mil habitantes.

Transferência de Recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)

A Portaria nº 0756 do Ministério da Educação, de 31 de maio de 2000, autoriza o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) a transferir, sem necessidade de convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, os recursos financeiros referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola aos estados, Distrito Federal e municípios mantenedores dos estabelecimentos de ensino e às unidades executoras ou entidades representativas da comunidade escolar, conforme preceitua a Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998 e suas reedições.

Recursos do FNDE para Programas de Garantia de Renda Mínima

Por meio da Resolução nº 12, de 22 de maio de 2000, o Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) estabelece os critérios e formas de transferência de recursos destinados a apoiar financeiramente os municípios que instituírem programas de garantia de renda mínima, associados a ações socioeducativas, de acordo com o que determina a Lei nº 9.533, de 10 de dezembro de 1997, regulamentada pelo Decreto nº 3.117, de 13 de julho de 1999. O apoio financeiro se dará mediante convênio a ser firmado com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e, para tanto, os municípios devem cumprir uma série de exigências, como a apresentação de comprovantes de regularidade dos recolhimentos junto ao INSS e FGTS e da cópia do instrumento legal de criação do Programa de Renda Mínima, entre outros.

Mudança na Alocação de Recursos para o Financiamento do Programa de Garantia de Renda Mínima

O Decreto nº 3.578, de 30 de agosto de 2000, promove alterações no financiamento do Programa de Garantia de Renda Mínima a partir de 2001, e modifica o Decreto nº 1.117, de 13 de junho de 1999, que regulamentava tal financiamento. O decreto estabelece que os recursos orçamentários destinados ao atendimento do apoio financeiro passam a ser alocados ao Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino (FNDE) e não mais ao Fundo Nacional de Assistência Social, como vinha ocorrendo. A medida torna desnecessária a reedição, para 2001 e anos subseqüentes, da Portaria Interministerial nº 637, de 15 de maio de 2000, que estabelecia, para o ano corrente, a cooperação orçamentária entre os Ministérios da Educação e da Previdência e Assistência Social para a transferência de recursos do FNAS para o FNDE referentes à execução do programa, pois, para os próximos anos, os recursos serão alocados diretamente ao FNDE.

Normas do FNDE para Assistência Financeira a Programas e Projetos Educacionais

Por meio da Resolução nº 11, de 2 de maio de 2000, o Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) procura adequar as Normas para Assistência Financeira a Programas e Projetos Educacionais de 1999, aprovadas pela Resolução CD/FNDE nº 04, de 21 de janeiro de 1999, ao disposto na legislação tributária vigente para o exercício do ano 2000. Além disso, a medida estabelece que, na execução da assistência financeira, o FNDE exigirá das entidades estaduais, municipais e do Distri-

to Federal contrapartida em recursos financeiros, e dispensa, dessa exigência, apenas as organizações não governamentais filantrópicas e sem fins lucrativos.

Gratificação de Incentivo à Docência é Estendida aos Professores de 1º e 2º Graus e Reajustada para os Professores de 3º Grau de Instituições Federais de Ensino

A Medida Provisória nº 2.020, de 24 de março de 2000, instituiu a Gratificação de Incentivo à Docência aos ocupantes dos cargos efetivos de professor de 1º e 2º graus nas instituições federais de ensino e reajustou em 30% a mesma gratificação, instituída pelo Decreto nº 9.678 de 1998, para os professores de 3º grau das instituições federais de ensino superior. A gratificação é paga a partir de uma pontuação obtida pelo professor principalmente com base na sua carga horária semanal em sala de aula, no número de alunos sob sua responsabilidade, na avaliação qualitativa de suas aulas e na participação em programas e projetos de interesse da instituição, para os professores de 1º e 2º graus, e nas atividades de docência, pesquisa e extensão, para os professores de 3º grau.

Em anexo, a medida traz a lista de instituições em que os professores a estas vinculados terão direito a receber a gratificação, nos casos de 1º e 2º graus, e o valor em reais para os pontos obtidos segundo o grau de escolaridade do professor e seu regime de dedicação.

Cursos Seqüenciais de Formação Específica e Complementação de Estudos

A Portaria nº 0482 do Ministério da Educação, de 7 de abril de 2000, estabelece que os cursos seqüenciais de formação específica e de complementação de estudos, com destinação coletiva ou individual, deverão ser ofertados por instituições de ensino superior credenciadas que possuam cursos de graduação reconhecidos. Tais cursos são destinados, exclusivamente, a egressos ou a matriculados em cursos de graduação, com o objetivo de complementar a formação. A medida estabelece que as instituições só poderão oferecer cursos que abranjam os campos de saber circunscritos às áreas de conhecimento dos cursos de graduação que oferecem e que estes devem ser oferecidos nos mesmos locais onde os cursos normais de graduação funcionam.

CULTURA

Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC) Recebe Mais Recursos de Loterias e Concursos

A Lei nº 9 999, de 30 de agosto de 2000, altera o Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC), aumentando de 1% para 3% da arrecadação bruta das loterias federais e concursos de prognósticos o montante de recursos destinados os programa.

Títulos da Dívida Externa Poderão Ser Utilizados em Projetos Culturais

A Medida Provisória nº 1.974-78, de 6 de abril de 2000, dispõe sobre a conversão de títulos da dívida pública externa em títulos emitidos em decorrência de acordos de reestruturação da dívida externa, para utilização em projetos voltados às atividades de produção, distribuição, exibição e divulgação, no Brasil e no exterior, de obra audiovisual brasileira, preservação de sua memória e da documentação a ela relativa, aprovados pelo Ministério da Cultura. A medida provisória prevê também doações ao Fundo Nacional da Cultura (FNC), nos termos do artigo 50 da Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991.

Incentivos Fiscais para Projetos Culturais

O Decreto nº 3.337, de 2 de março de 2000, fixa teto global de R$ 160 milhões para as deduções do imposto sobre a renda destinados a doações e a patrocínios em favor de projetos culturais e incentivos à atividade audiovisual.

Criado o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial

O Decreto nº 3.551, de 4 de agosto de 2000, institui o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial, cria o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial e dá outras providências. O objetivo das medidas é valorizar o patrimônio cultural brasileiro que possua relevância nacional para a memória, a identidade e a formação da sociedade brasileira, com a implementação de políticas específicas de inventário, referenciamento e valorização desse patrimônio.

Regulamentação da Captação de Recursos e Execução de Projetos com Incentivos Fiscais

A Portaria nº 118, de 6 de abril de 2000, aprova o modelo padrão do Termo de Compromisso para Captação de Recursos e Execução de Projetos com Incentivos Fiscais. O termo estabelece as condições e responsabilidades específicas que a pessoa física ou jurídica proponente à captação e responsável pelo projeto deverá cumprir.

Preservação de Comunidades Negras

Portaria nº 40 da Fundação Cultural Palmares, de 13 de julho de 2000, estabelece procedimentos administrativos para a identificação e reconhecimento das comunidades remanescentes de quilombos e para a delimitação, demarcação e titulação das áreas por estes ocupadas.

Controle de Execução de Projetos Culturais, Artísticos e Audiovisuais Financiados com Recursos Públicos

A Instrução Normativa nº 01 do Ministério da Cultura, de 3 de maio de 2000, disciplina o acompanhamento e auditoria independente externa para os projetos culturais, artísticos, e audiovisuais financiados com recursos públicos. Com o objetivo de oferecer formas de segurança e assegurar a estrita observância das normas legais relativas à utilização de recursos públicos em projetos culturais, artísticos e audiovisuais, a instrução estabelece que sejam contratados serviços de auditoria independente externa, de livre escolha do responsável pelo projeto e exercidos em caráter privado. Todos os projetos que movimentarem recursos da União em montante superior a R$ 100 mil devem aplicar as disposições da instrução.

TRABALHO E RENDA

Instituído o Procedimento Sumaríssimo no Julgamento de Processos Trabalhistas

A Lei federal nº 9.957, de 12 de janeiro de 2000, acrescenta, à Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) seção que prevê a implantação do procedimento sumaríssimo para dissídios individuais cujo valor não ultrapasse 40 salários-mínimos. O objetivo é tornar rápida e ágil a solução para demandas processuais trabalhistas individuais de baixo valor.

O processo sumaríssimo reduz procedimentos burocráticos e prazos legais, e define que as demandas serão instruídas e julgadas em audiência única, visando sempre à conciliação e ao acordo entre as partes em litígio. As demandas em que a administração pública for uma das partes foram excluídas da possibilidade de serem submetidas ao processo sumaríssimo.

Além de objetivar uma rápida resolução para as pequenas causas trabalhistas e, portanto, para as causas dos trabalhadores com menor remuneração, na maioria dos casos, a aceleração dos trâmites processuais e do julgamento dos casos enquadrados no rito sumário visa reduzir o número de processos trabalhistas em trâmite judiciário.

Instituídas as Comissões de Conciliação Prévia para Conciliar os Conflitos do Trabalho

A Lei federal nº 9.958, de 12 de janeiro de 2000, autoriza as empresas e os sindicatos a criarem Comissões de Conciliação Prévia

cujo objetivo é tentar conciliar os conflitos individuais do trabalho e evitar assim, que os conflitos com possibilidade de solução extrajudicial cheguem à Justiça do Trabalho.

Toda comissão instituída deve ter composição obrigatoriamente paritária, com representantes dos empregados e dos empregadores totalizando, no mínimo, dois e, no máximo, dez membros. A comissão pode ser constituída no âmbito de uma única empresa e seus empregados ou de um grupo de empresas e ter caráter intersindical.
Instituída a comissão, todas as demandas de natureza trabalhistas serão a ela submetidas. Em posse da demanda, a comissão deve convocar as partes em um prazo máximo de dez dias para a realização de sessão de conciliação. Caso a sessão consiga atingir seus objetivos, será emitido título executivo extrajudicial com eficácia liberatória geral passível de execução pelo juiz que julgaria a demanda, se esta se tornasse processo. Caso o resultado da sessão não seja o acordo entre as partes, a comissão deverá emitir uma declaração de tentativa de conciliação, que deve ser anexada à petição inicial de ação junto à Justiça do Trabalho.

Alterada a Legislação das Contribuições para a COFINS e para o PIS/PASEP

A Medida Provisória nº 1.991-13, de 13 de janeiro de 2000, reduz para sessenta e cinco centésimos por cento, em relação aos fatos geradores ocorridos a partir de 1º de fevereiro de 1999, a alíquota da contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP), devida pelas pessoas jurídicas a que se refere o § 1º do artigo 22 da Lei n.º 8.212, de 24 de julho de 1991.

Fim do Regime Jurídico Único (RJU) dos Servidores Públicos

A Lei nº 9.962, de 22 de fevereiro de 2000, estabelece que os admitidos na categoria emprego público serão regidos pelas normas da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Em sua redação, expressa que os servidores serão contratados pela CLT "naquilo que a lei não dispuser em contrário", e determina que leis específicas disporão sobre a criação e a transformação dos cargos em empregos. O artigo 2º obriga que o provimento dos empregos públicos seja feito por concurso público, o que mantém o uso da norma constitucional no que é referente aos cargos. No seu artigo 3º, estabelece as hipóteses de demissão: por falta grave; acumulação ilegal de cargos, empregos e funções públicas; necessidade de redução de pessoal por excesso de despesa; e insuficiência de desempenho.

A lei constitui o corolário da intenção do governo federal de resgatar o regime celetista como modalidade de vínculo dos contratos por prazo determinado. Nesse aspecto, consolida a mudança introduzida pela Emenda Constitucional nº 19, de 4 junho de 1998, que, em seu artigo 5º, muda a redação do artigo 39º da Constituição Federal, extinguindo a obrigatoriedade do Regime Jurídico Único.

Instituída Comissão Tripartite para Determinar as Piores Formas de Trabalho Infantil

Considerando-se a recente ratificação pelo Brasil da Convenção nº 182 da OIT, de 1999, sobre a proibição das piores formas de trabalho infantil e a ação imediata para sua eliminação, foi instituída, pela Portaria nº 143, de 14 de março de 2000, no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, uma Comissão Tripartite integrada por representantes do governo, dos empregadores e dos trabalhadores, para determinar os tipos de trabalho a serem considerados como as *piores formas de trabalho infantil*.

Reajustado o Valor do Benefício do Seguro-Desemprego

De acordo com a Resolução nº 232 do CODEFAT, de 30 de março de 2000, fica estabelecido que, a partir de 3 de abril de 2000, o

valor do benefício do seguro-desemprego será corrigido com a aplicação do percentual de 11,03%, observado o estabelecido no § 2º do artigo 5º da Lei nº 7.998/90, ou seja, o valor do benefício não poderá ser inferior ao valor do salário-mínimo.

Acesso do Empregado Doméstico ao FGTS

A Medida Provisória nº 1.986, de 6 de abril de 2000, acresce dispositivos à Lei nº 5.859, de 1972, que dispõe sobre a profissão de empregado doméstico para facultar seu acesso ao FGTS. Dessa forma, o empregado doméstico que for dispensado sem justa causa fará jus ao benefício do seguro-desemprego, no valor de um salário-mínimo, por um período máximo de três meses, de forma contínua ou alternada. O benefício será concedido ao empregado inscrito no FGTS que tiver trabalhado como doméstico por um período mínimo de 15 meses nos últimos 24 meses contados da dispensa sem justa causa, e será pago com recursos do FAT.

Direitos dos Trabalhadores Urbanos e Rurais

A Emenda Constitucional nº 28, de 25 de maio de 2000, altera a redação do artigo 7º do capítulo II da Constituição, que trata dos direitos dos trabalhadores urbanos e rurais. Segundo a nova redação, as ações quanto aos créditos resultantes das relações de trabalho passam a ter prazo prescricional de cinco anos para os trabalhadores urbanos e rurais, até o limite de dois anos após a extinção do contrato de trabalho.

Com a nova redação, também fica limitado a cinco anos o período de trabalho rural a ser reconhecido em caso de demissão. Antes, essa limitação era imposta somente aos trabalhadores urbanos.

A Emenda Constitucional nº 28 revoga ainda o artigo 233 da Constituição, que exigia do empregador rural a comprovação, de cinco em cinco anos, perante a Justiça do Trabalho, do cumprimento das suas obrigações trabalhistas para com o empregado rural, na presença deste e de seu representante sindical.

Instituídos os Núcleos de Promoção da Igualdade de Oportunidades e de Combate à Discriminação

A Portaria nº 604, de 1º de junho de 2000, institui, no âmbito das Delegacias Regionais do Trabalho, os Núcleos de Promoção da Igualdade de Oportunidades e de Combate à Discriminação, com o objetivo de coordenar ações de combate à discriminação em matéria de emprego e profissão. Entre outras funções, compete ao núcleo instituir programas educativos que garantam a aplicação das políticas de promoção da igualdade de oportunidades em matéria de emprego e profissão. Também cabe aos núcleos propor estratégias e ações que visem, por um lado, eliminar a discriminação e o tratamento degradante e proteger a dignidade da pessoa humana em matéria de trabalho e, por outro, acolher denúncias de práticas discriminatórias no trabalho, buscando solucioná-las de acordo com os dispositivos legais e, quando for o caso, encaminhá-las ao Ministério Público do Trabalho. A portaria faz parte do Programa para a Implementação da Convenção nº 111 da OIT que o Ministério do Trabalho e Emprego vem desenvolvendo desde setembro de 1995.

Salário-Mínimo Regional

A Lei Complementar nº 103, de 14 de julho de 2000, autoriza os estados e o Distrito Federal a instituírem, mediante lei de iniciativa do Poder Executivo, o piso salarial de que trata o inciso V do artigo 7º da Constituição Federal, para os empregados que não tenham piso salarial definido em lei federal, convenção ou acordo coletivo de trabalho. O piso salarial poderá ser estendido aos empregados domésticos. No entanto, a autorização não poderá ser exercida no segundo semestre do ano em que se verificar eleição para os cargos de governador dos estados e

do Distrito Federal e de deputados estaduais e distritais e para a remuneração de servidores públicos municipais.

Promulgada a Convenção 182 e a Recomendação 190 da Organização Internacional do Trabalho (OIT)

O Decreto nº 3.597, de 12 de setembro de 2000, promulga a Convenção 182 e a Recomendação 190 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre a Proibição das Piores Formas de Trabalho Infantil e a Ação Imediata para sua Eliminação, concluídas em Genebra, em 17 de junho de 1999. O decreto estabelece que as medidas deverão ser executadas e cumpridas integralmente a partir da data de sua publicação.

A.2 ANEXO ESTATÍSTICO

INDICADORES SOCIAIS

Rendimento médio real segundo categorias selecionadas

DESIGUALDADE E POBREZA 179

Indicadores de desigualdade de renda

NOTA METODOLÓGICA

O conjunto de informações a seguir apresenta a dotação e a execução orçamentária de programas sociais selecionados, no exercício de 2000. Esta nota se destina a explicar brevemente a configuração da tabela e os dados apresentados, de modo a possibilitar uma interpretação adequada das informações.

O primeiro e fundamental lembrete a ser feito ao leitor diz respeito às mudanças ocorridas no formato e gabarito do Plano Plurianual (PPA 2000/2003) e, conseqüentemente, da Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2000. O PPA apresenta diversos programas, por sua vez divididos em ações. Essa nomenclatura não deve ser confundida com os antigos programas que vigoraram na classificação funcional-programática até 1999. Os programas apresentados no PPA têm um significado muito distinto, consistindo em "um instrumento de organização da atuação governamental. Articula um conjunto de Ações que concorrem para um objetivo comum preestabelecido, mensurado por indicadores, visando à solução de um problema ou ao atendimento de uma demanda da sociedade".[1] As ações, que são as partes ou operações componentes de um programa, correspondem cada uma a um respectivo projeto/atividade na nova classificação funcional-programática, e são então o elo entre as informações geradas no formato PPA e os sistemas orçamentário e financeiro da União (SIAFI/SIDOR).

Dos mais de 380 programas em implementação, foram selecionados pela DISOC/IPEA aqueles considerados relevantes para a questão social. Assim, optamos por privilegiar os programas finalísticos, evitando-se a inclusão de programas eminentemente administrativos – os chamados programas de gestão – mesmo quando referentes aos ministérios setoriais da área social.

Os programas assim selecionados foram agrupados por áreas de atuação, à semelhança dos trabalhos realizados pela DISOC/IPEA sobre o tema *Gasto Público Social*. Há, entretanto, duas grandes ressalvas a serem feitas: *(i)* não foi definida para este anexo uma área Benefícios a Servidores – o programa que apresenta os gastos com Encargos Previdenciários da União está, nesse momento, incorporado à área de previdência; e *(ii)* pela primeira vez, estamos apresentando informações da área Justiça e Cidadania, na tentativa de constituí-la como uma área social específica, com seus respectivos programas.

Em alguns casos, quando relevante, são listadas também as principais ações de um determinado programa. Como são apresentadas apenas as principais ações, e não todas, a soma dos seus respectivos valores não é equivalente ao total de recursos do programa.

Os dados foram compilados a partir do banco de dados disponibilizado pela Consultoria de Orçamento e Finanças da Câmara Federal, e correspondem à execução orçamentária acumulada até o dia 15 de setembro de 2000. A primeira coluna apresenta a Dotação Orçamentária Inicial, conforme consta na Lei Orçamentária. A segunda coluna, a Dotação Autorizada até o momento, também chamada de Lei mais Créditos – Lei Orçamentária acrescida dos

1. SPI/MPOG – PPA 2000: Manual de Elaboração e Gestão. Brasília: MPOG, 1999 mimeo.

Créditos Suplementares. Na terceira coluna, são apresentados os dados de Empenho Liquidado, que representa os compromissos de pagamento já assumidos pelo setor público, uma vez que os contratos já foram cumpridos. Na quarta coluna, apresentam-se os Valores Pagos e, na quinta, uma comparação entre os Valores Pagos e a Dotação Autorizada – Lei mais Créditos. Essa comparação também pode ser vista como uma aproximação do Nível de Execução Financeira das Dotações Orçamentárias Autorizadas para cada programa ou ação.

Para compreender melhor o que está expresso em cada uma das colunas, são necessárias algumas explicações.

Na Execução Orçamentária, são três os estágios da Despesa Pública: Empenho, Liquidação e Pagamento.[2]

O *Empenho* representa o primeiro estágio da despesa, formalizado em uma nota de empenho, na qual constarão especificações sobre o credor e o valor da despesa, entre outros dados. Ao emitir um empenho, o gestor reserva os recursos da sua dotação orçamentária necessários à realização daquele gasto. Obviamente, a emissão do empenho está condicionada à disponibilidade de recursos na dotação autorizada da ação em questão.

A *Liquidação* corresponde ao segundo estágio da despesa, e se configura quando o serviço, obra ou mercadorias contratadas são de fato concluídas e entregues à Administração Pública. Em outras palavras, uma vez comprovado que o fornecedor ou trabalhador cumpriu efetivamente o contrato, este passa a ter direito a receber, por meio da liquidação do empenho.

O terceiro estágio da despesa consiste no *Pagamento* propriamente dito, isto é, na emissão de uma ordem de pagamento a ser depositada em favor do credor daquela despesa.

Cada um desses estágios se presta, de maneira distinta, para a análise da execução orçamentária. O Empenho representa despesas ainda em um estado muito prematuro, algo como se o Estado estivesse *encomendando* bens e serviços, e *reservando* os recursos necessários ao seu pagamento futuro. Nesse ponto, ainda não ocorreu a entrega dos bens e serviços em questão – o que significa que pode ainda atrasar, ou até mesmo ser cancelada. O liquidado já é muito mais útil: revela o que de fato foi produzido pelo ou para o setor público. Os bens e serviços estão prontos, entregues, e então o Estado inicia o pagamento. Mesmo que o trâmite financeiro atrase muito, gerando eventuais dificuldades aos fornecedores, o objeto do contrato já foi entregue, e encontra-se disponível ao setor público e à sociedade. Quanto a valores pagos, apresenta a possibilidade analítica de constatar, daquilo que foi gerado pelas políticas públicas – que corresponde ao empenho liquidado –, o que já foi efetivamente pago pelo setor público.

Dependendo dos objetivos do leitor ao consultar as tabelas seguintes, poderá ser útil utilizar ou o Empenho Liquidado ou os Valores Pagos. Se o leitor seguir uma linha do atendimento das políticas à população, ou dos benefícios gerados, será interessante medir o nível de execução orçamentária relacionando os Valores Liquidados com os Valores Autorizados (Lei mais Créditos). Se a linha de raciocínio do leitor seguir uma direção mais fiscalista ou financeira, pode ser mais interessante medir a execução orçamentária relacionando os Valores Pagos com os Valores Autorizados – esta segunda opção inclusive está calculada e apresentada nas tabelas, conforme o formato disponibilizado pelo banco de dados do 'website' da Consultoria de Orçamento e Finanças da Câmara dos Deputados.

2. FORTES, J. – Contabilidade Pública. Brasília: Franco e Fortes, 1999.

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRA DO GASTO SOCIAL FEDERAL, SEGUNDO PROGRAMAS E AÇÕES SELECIONADOS DO PPA 2000/2003

(VALORES EM R$ MIL CORRENTES, ACUMULADOS ATÉ 15/09/2000)

PROGRAMAS / AÇÕES	DOTAÇÃO INICIAL (A)	LEI MAIS CRÉDITOS AUTORIZADOS (B)	LIQUIDADO (C)	PAGOS (D)	NÍVEL DE EXECUÇÃO (D) / (B)
PREVIDÊNCIA					
PREVIDÊNCIA SOCIAL BÁSICA	61.485.208	61.485.207	40.887.701	40.492.536	65,86
PAGAMENTO DE APOSENTADORIAS	38.929.104	38.929.104	26.183.355	25.789.977	66,25
PAGAMENTO DE APOSENTADORIAS ESPECIAIS	4.020.254	4.020.254	2.323.804	2.323.804	57,80
PAGAMENTO DE PENSÕES	14.751.156	14.751.156	9.023.308	9.023.308	61,17
PAGAMENTO DE AUXÍLIOS	3.095.481	3.095.481	2.843.571	2.843.578	91,86
SERVIÇO DE PROCESSAMENTO DE DADOS DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS	194.140	194.140	188.172	188.172	96,93
REMUNERAÇÃO DOS AGENTES PAGADORES DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS	235.742	235.742	110.970	109.455	46,43
ARRECADAÇÃO DE RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS	187.765	187.765	29.976	29.973	15,96
REMUNERAÇÃO DOS AGENTES PRESTADORES DE SERVIÇO PELO RECEBIMENTO DAS GUIAS DO FGTS E DE INFORMAÇÕES À PREVIDÊNCIA SOCIAL	56.314	56.314	6	6	0,01
REMUNERAÇÃO DOS AGENTES PRESTADORES DE SERVIÇO PELO RECOLHIMENTO DAS GUIAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL	86.258	86.258	2	2	0,00
SERVIÇO DE PROCESSAMENTO DE DADOS DAS GUIAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL	23.486	23.486	17.671	17.671	75,24
QUALIDADE DO ATENDIMENTO NA PREVIDÊNCIA SOCIAL	86.135	76.163	49.971	49.665	65,21
REFORMULAÇÃO DA REDE DE ATENDIMENTO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	51.178	41.206	32.087	31.801	77,17
PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR	4.662	4.662	840	840	18,02
INDENIZAÇÕES E PENSÕES ESPECIAIS DE RESPONSABILIDADE DA UNIÃO	731.614	731.614	439.625	439.625	60,09
PREVIDÊNCIA DE INATIVOS E PENSIONISTAS DA UNIÃO	22.529.802	22.529.805	16.173.466	16.014.798	71,08
PESSOAL INATIVO E PENSIONISTAS DE EXTINTOS ESTADOS E TERRITÓRIOS	421.308	421.308	299.673	299.673	71,13
PAGAMENTO DE APOSENTADORIAS AOS MILITARES DAS FORÇAS ARMADAS	4.082.592	4.082.592	2.812.232	2.812.232	68,88
PAGAMENTO DE PENSÕES AOS MILITARES DAS FORÇAS ARMADAS	3.310.801	3.310.801	2.258.487	2.258.487	68,22
PAGAMENTO DE APOSENTADORIAS A SERVIDORES CIVIS	9.023.321	9.023.324	6.528.063	6.371.280	70,61
PAGAMENTO DE PENSÕES AOS SERVIDORES CIVIS	3.355.948	3.355.948	2.595.162	2.589.785	77,17

PROGRAMAS / AÇÕES	DOTAÇÃO INICIAL (A)	LEI MAIS CRÉDITOS AUTORIZADOS (B)	LIQUIDADO (C)	PAGOS (D)	NÍVEL DE EXECUÇÃO (D) / (B)
ASSISTÊNCIA SOCIAL					
ATENÇÃO A PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA	2.274.898	2.272.898	1.520.141	1.520.141	66,88
PAGAMENTO DE RENDA MENSAL VITALÍCIA POR INVALIDEZ	895.924	895.924	611.968	611.968	68,31
PAGAMENTO DE BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA A PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA	1.265.136	1.265.136	870.724	870.724	68,82
VALORIZAÇÃO E SAÚDE DO IDOSO	1.129.733	1.129.733	833.844	833.844	73,81
PAGAMENTO DE RENDA MENSAL VITALÍCIA POR IDADE	542.512	542.512	372.651	372.651	68,69
PAGAMENTO DE BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA A PESSOA IDOSA	469.725	469.725	396.229	396.229	84,35
ATENÇÃO À CRIANÇA	487.373	487.373	254.112	250.793	51,46
ASSISTÊNCIA PRÉ-ESCOLAR AOS DEPENDENTES DOS SERVIDORES E EMPREGADOS	199.917	199.917	105.045	101.725	50,88
ATENDIMENTO À CRIANÇA EM CRECHE	258.500	258.500	145.879	145.879	56,43
ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL	123.088	123.088	74.255	74.215	60,29
ATENDIMENTO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE EM JORNADA ESCOLAR AMPLIADA	67.224	67.224	29.842	29.842	44,39
CONCESSÃO DA BOLSA CRIANÇA CIDADÃ	54.015	54.015	43.030	43.030	79,66
CESTA DE ALIMENTOS	100.616	100.616	38.316	24.906	24,75
AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS PARA DISTRIBUIÇÃO GRATUITA	95.231	95.231	33.193	20.094	21,10
CENTROS DA JUVENTUDE	28.314	28.314	6.682	6.682	23,60
COMUNIDADE ATIVA	12.389	12.389	1.664	1.664	13,43
REINSERÇÃO SOCIAL DO ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI	13.723	13.723	2.272	2.272	16,55
ASSISTÊNCIA SOCIOEDUCATIVA AO ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI	6.000	6.000	1.697	1.697	28,28

PROGRAMAS / AÇÕES	DOTAÇÃO INICIAL (A)	LEI MAIS CRÉDITOS AUTORIZADOS (B)	LIQUIDADO (C)	PAGOS (D)	NÍVEL DE EXECUÇÃO (D) / (B)
SAÚDE					
SAÚDE DA FAMÍLIA	2.468.791	2.468.791	1.463.727	1.463.727	59,29
ATENDIMENTO ASSISTENCIAL BÁSICO COM O PISO DE ATENÇÃO BÁSICA (PAB) REFERENTE À PARTE FIXA NOS MUNICÍPIOS EM GESTÃO PLENA DA ATENÇÃO BÁSICA	1.780.000	1.780.000	1.121.270	1.121.270	62,99
INCENTIVO FINANCEIRO A MUNICÍPIOS HABILITADOS À PARTE VARIÁVEL DO PISO DE ATENÇÃO BÁSICA (PAB) PARA A SAÚDE DA FAMÍLIA	680.000	680.000	342.067	342.067	50,30
SAÚDE DA MULHER	9.737	9.737	8.963	8.963	92,06
CAMPANHA EDUCATIVA EM ATENÇÃO À SAÚDE DA MULHER	9.458	9.458	8.873	8.873	93,82
PREVENÇÃO E CONTROLE DE DOENÇAS TRANSMISSÍVEIS POR VETORES	573.265	573.265	144.065	143.980	25,12
INCENTIVO FINANCEIRO A MUNICÍPIOS HABILITADOS À PARTE VARIÁVEL DO PISO DE ATENÇÃO BÁSICA (PAB) PARA AÇÕES DE PREVENÇÃO E CONTROLE DAS DOENÇAS TRANSMISSÍVEIS	446.572	446.572	111.665	111.665	25,00
ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA	266.226	266.226	127.457	127.354	47,84
INCENTIVO FINANCEIRO A MUNICÍPIOS HABILITADOS À PARTE VARIÁVEL DO PISO DE ATENÇÃO BÁSICA (PAB) PARA ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA BÁSICA — FARMÁCIA BÁSICA	164.200	164.200	100.851	100.851	61,42
PREVENÇÃO E CONTROLE DAS DOENÇAS IMUNOPREVINÍVEIS	224.129	224.129	134.622	131.930	58,86
AQUISIÇÃO, ACONDICIONAMENTO E DISTRIBUIÇÃO DE IMUNOBIOLÓGICOS	155.754	155.754	112.944	110.911	71,21
QUALIDADE DO SANGUE	187.063	187.063	66.103	66.103	35,34
ALIMENTAÇÃO SAUDÁVEL	175.951	175.951	97.226	97.226	55,26
INCENTIVO FINANCEIRO A MUNICÍPIOS HABILITADOS À PARTE VARIÁVEL DO PISO DE ATENÇÃO BÁSICA (PAB) PARA AÇÕES DE COMBATE ÀS CARÊNCIAS NUTRICIONAIS	166.056	166.056	97.226	97.226	58,55
PROFISSIONALIZAÇÃO DA ENFERMAGEM	155.000	155.000	0	0	0,00
VIGILÂNCIA SANITÁRIA DE PRODUTOS E SERVIÇOS	133.326	133.326	54.628	54.613	40,96
PREVENÇÃO E CONTROLE DO CÂNCER E ASSISTÊNCIA ONCOLÓGICA	173.261	173.261	98.639	94.959	54,81
PESQUISA E DESENVOLVIMENTO EM SÁUDE	117.833	117.831	59.651	58.903	49,99
VIGILÂNCIA EPIDEMIOLÓGICA E AMBIENTAL EM SAÚDE	93.560	93.700	23.820	23.788	25,39
PREVENÇÃO E CONTROLE DA MALÁRIA	97.410	97.410	24.770	24.458	25,11
PREVENÇÃO E CONTROLE DA DENGUE	72.281	72.271	30.113	29.985	41,49
PREVENÇÃO E CONTROLE DAS DOENÇAS CRÔNICO-DEGENERATIVAS	29.145	29.145	22.923	22.923	78,65
SAÚDE MENTAL	27.380	27.380	53	53	0,19
PREVENÇÃO E CONTROLE DA TUBERCULOSE E DE OUTRAS PNEUMOPATIAS	24.658	24.658	2.375	2.375	9,63
CONTROLE DA HANSENÍASE DE OUTRAS DERMATOSES	12.937	12.937	0	0	0,00
SAÚDE DO TRABALHADOR	9.465	9.465	0	0	0,00
VIGILÂNCIA SANITÁRIA DE PORTOS, AEROPORTOS E FRONTEIRAS	6.938	6.938	1.987	1.983	28,58
SAÚDE SUPLEMENTAR	5.079	5.079	1.528	1.528	30,09
SAÚDE DO JOVEM	5.331	5.331	3.758	3.758	70,50
SAÚDE DA CRIANÇA E ALEITAMENTO MATERNO	14.216	14.216	2.900	2.898	20,39
PREVENÇÃO E CONTROLE DAS INFECÇÕES HOSPITALARES	1.500	1.500	0	0	0,00
HOSPITAIS DE ENSINO	217.781	216.281	110.673	110.347	51,02

PROGRAMAS / AÇÕES	DOTAÇÃO INICIAL (A)	LEI MAIS CRÉDITOS AUTORIZADOS (B)	LIQUIDADO (C)	PAGOS (D)	NÍVEL DE EXECUÇÃO (D) / (B)
SANEAMENTO E PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE					
SANEAMENTO BÁSICO	458.198	432.629	7.948	7.865	1,82
IMPLANTAÇÃO DE MELHORIAS SANITÁRIAS DOMICILIARES PARA CONTROLE DE AGRAVOS	99.516	99.522	3.109	3.088	3,10
CONSTRUÇÃO E AMPLIAÇÃO OU MELHORIA DE SISTEMA DE COLETA E TRATAMENTO DE ESGOTO SANITÁRIO PARA CONTROLE DE AGRAVOS	123.495	111.495	1.041	1.030	0,92
CONSTRUÇÃO E AMPLIAÇÃO OU MELHORIA DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA PARA CONTROLE DE AGRAVOS	125.682	125.682	3.798	3.746	2,98
AÇÕES DE SANEAMENTO BÁSICO EM PEQUENAS LOCALIDADES	90.635	77.060	0	0	0,00
SANEAMENTO E VIDA	15.916	15.916	351	351	2,20
PRO-ÁGUA-GESTÃO	80.723	73.523	20.568	20.568	27,98
ÁGUAS DO BRASIL	33.723	33.723	18.549	18.540	54,98
AMAZÔNIA SUSTENTÁVEL	29.974	29.974	3.625	3.625	12,09
PANTANAL	23.858	23.858	447	447	1,87
QUALIDADE AMBIENTAL	82.145	82.145	11.863	11.863	14,44
PARQUES DO BRASIL	70.184	87.184	17.688	16.689	19,14
PREVENÇÃO E COMBATE A DESMATAMENTOS, QUEIMADAS E INCÊNDIOS FLORESTAIS	29.785	29.785	2.489	2.489	8,36
HABITAÇÃO E URBANISMO					
MORAR MELHOR	712.441	683.841	4.160	4.160	0,61
IMPLANTAÇÃO DE SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO EM MUNICÍPIOS COM POPULAÇÃO SUPERIOR A 75 MIL HAB.	109.620	100.120	0	0	0,00
MELHORIA DAS CONDIÇÕES DE HABITABILIDADE	345.160	341.160	2.946	2.946	0,86
IMPLANTAÇÃO DE SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO EM MUNICÍPIOS COM POPULAÇÃO DE ATÉ 75 MIL HAB.	168.232	153.131	1.136	1.136	0,74
NOSSO BAIRRO	24.341	24.341	0	0	0,00
INFRA-ESTRUTURA URBANA	311.001	259.126	4.735	4.735	1,83
IMPLANTAÇÃO, AMPLIAÇÃO OU MELHORIA DE OBRAS DE INFRA-ESTRUTURA URBANA	141.293	117.543	2.402	2.402	2,04
AÇÕES DE REESTRUTURAÇÃO URBANA, INTERLIGAÇÃO DE ÁREAS URBANAS E DE ADEQUAÇÃO DE VIAS	55.905	35.905	0	0	0,00
REVITALIZAÇÃO DA INFRA-ESTRUTURA DE CENTROS URBANOS DE MÉDIO E GRANDE PORTE	50.450	46.325	2.068	2.068	4,46
AÇÕES INTEGRADAS DE DESENVOLVIMENTO URBANO	63.353	59.353	265	265	0,45
HABITAT-PBQP-HABITAT	1.828	1.828	0	0	0,00

PROGRAMAS / AÇÕES	DOTAÇÃO INICIAL (A)	LEI MAIS CRÉDITOS AUTORIZADOS (B)	LIQUIDADO (C)	PAGOS (D)	NÍVEL DE EXECUÇÃO (D) / (B)
EDUCAÇÃO					
ACELERAÇÃO DA APRENDIZAGEM	2.006.648	2.006.648	1.072.874	1.072.874	53,47
GARANTIA DE PADRÃO MÍNIMO DE QUALIDADE — COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDEF	682.685	682.685	346.811	346.811	50,80
VEÍCULOS PARA TRANSPORTE ESCOLAR	50.620	50.620	11.460	11.460	22,64
ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	920.273	920.273	634.262	634.262	68,92
DISTRIBUIÇÃO DE BIBLIOTECAS PARA ESCOLAS DO ENSINO FUNDAMENTAL	28.179	28.179	3.385	3.385	12,01
DISTRIBUIÇÃO DE LIVROS DIDÁTICOS PARA ALUNOS E PROFESSORES DO ENSINO FUNDAMENTAL	282.152	282.152	58.504	58.504	20,73
DESENVOLVIMENTO DO ENSINO DE GRADUAÇÃO	5.470.304	5.449.215	3.074.425	3.071.032	
CONCESSÃO DE CRÉDITO EDUCATIVO A ESTUDANTES CARENTES	150.000	150.000	60.859	60.859	40,57
CONCESSÃO DE FINANCIAMENTO A ESTUDANTES DO ENSINO SUPERIOR NÃO GRATUITO	798.000	798.000	179.176	179.176	22,45
FUNCIONAMENTO DE CURSOS DE GRADUAÇÃO	4.295.383	4.295.295	2.809.797	2.806.322	65,33
ESCOLA DE QUALIDADE PARA TODOS	633.974	519.529	254.681	254.671	49,02
PARTICIPAÇÃO EM PROGRAMAS MUNICIPAIS DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA	182.550	102.550	70.324	70.324	68,58
FUNDO DE FORTALECIMENTO DA ESCOLA — FUNDESCOLA II	56.892	56.892	15.226	15.226	26,76
FUNDO DE FORTALECIMENTO DA ESCOLA — FUNDESCOLA I	65.673	65.673	22.145	22.145	33,72
APOIO AO DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL	86.326	59.879	24.298	24.298	40,58
DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA — REGIÕES SUL E SUDESTE	83.828	83.828	41.222	41.222	49,17
DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA — REGIÕES NORTE, NORDESTE E CENTRO-OESTE (FUNDESCOLA)	93.607	93.607	78.749	78.749	84,13
DESENVOLVIMENTO DO ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO	509.598	509.628	259.416	259.105	50,84
CONCESSÃO DE BOLSAS DE ESTUDO NO PAÍS E NO EXTERIOR	408.329	408.375	213.049	212.736	52,09
FUNCIONAMENTO DA RESIDÊNCIA MÉDICA	51.938	51.938	34.317	34.317	66,07
DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONALIZANTE	594.312	594.251	291.038	290.445	48,88
FUNCIONAMENTO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL	405.756	405.695	271.668	271.132	66,83
IMPLEMENTAÇÃO DA REFORMA DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL (PROEP)	95.697	95.697	10.040	9.992	10,44
DESENVOLVIMENTO DO ENSINO MÉDIO	75.437	75.437	31.400	31.299	41,49
FUNCIONAMENTO DO ENSINO MÉDIO	51.987	51.987	31.363	31.262	60,13
EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS	31.815	29.875	4.407	4.407	14,75
DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL	35.764	35.764	7.509	7.509	21,00
EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA	8.813	8.813	3.228	3.224	36,59
EDUCAÇÃO E PROFISSIONALIZAÇÃO DO PORTADOR DE DEFICIÊNCIA AUDITIVA	8.315	8.315	4.903	4.910	59,05
EDUCAÇÃO E PROFISSIONALIZAÇÃO DO PORTADOR DE DEFICIÊNCIA VISUAL	6.352	6.352	4.135	4.135	65,10
ARRECADAÇÃO DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO	1.950	1.950	706	706	36,22
CAPACITAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS PARA A PESQUISA	404.911	404.911	218.139	218.139	53,87
EDUCAÇÃO AMBIENTAL	5.899	5.899	1.592	1.592	26,99

PROGRAMAS / AÇÕES	DOTAÇÃO INICIAL (A)	LEI MAIS CRÉDITOS AUTORIZADOS (B)	LIQUIDADO (C)	PAGOS (D)	NÍVEL DE EXECUÇÃO (D) / (B)
CULTURA					
ETNODESENVOLVIMENTO DAS SOCIEDADES INDÍGENAS	73.849	73.849	42.965	42.728	57,86
TERRITÓRIO E CULTURA INDÍGENAS	19.908	19.908	3.861	3.863	19,40
TURISMO CULTURAL	6.148	6.148	2.013	2.014	32,76
MÚSICA E ARTES CÊNICAS	22.868	22.853	5.885	5.885	25,75
APOIO A BANDAS DE MÚSICA	7.013	7.013	176	176	2,50
APOIO A ORQUESTRAS	1.881	1.881	126	126	6,68
APOIO A PROJETOS CULTURAIS DE MÚSICA E DE ARTES CÊNICAS	4.949	4.946	2.897	2.897	58,57
CONCESSÃO DE BOLSA VIRTUOSE NAS ÁREAS DE MÚSICA E DE ARTES CÊNICAS	1.226	1.226	445	445	36,28
REFORMA E MODERNIZAÇÃO DE ESPAÇOS CULTURAIS DESTINADOS À MÚSICA E ÀS ARTES CÊNICAS	1.826	1.826	443	443	24,28
BRASIL PATRIMÔNIO CULTURAL	15.550	15.550	4.091	4.041	25,99
LIVRO ABERTO	20.144	20.144	5.063	4.837	24,01
IMPLANTAÇÃO DE BIBLIOTECAS PÚBLICAS EM CADA MUNICÍPIO	13.620	13.620	2.928	2.928	21,50
CINEMA, SOM E VÍDEO	12.779	12.779	3.388	3.388	26,51
APOIO À PRODUÇÃO AUDIOVISUAL	8.506	8.506	2.288	2.288	26,89
PRODUÇÃO E DIFUSÃO CULTURAL	51.448	50.748	17.301	17.293	34,08
CAPACITAÇÃO DE ARTISTAS E TÉCNICOS NA ÁREA DA CULTURA	2.050	1.550	10	10	0,62
IMPLANTAÇÃO DE ESPAÇOS CULTURAIS	29.707	29.707	10.636	10.636	35,80
PROMOÇÃO E INTERCÂMBIO DE EVENTOS CULTURAIS NO PAÍS E NO EXTERIOR	1.920	1.920	915	914	47,58
REFORMA E MODERNIZAÇÃO DE ESPAÇOS CULTURAIS	4.590	4.590	1.442	1.442	31,42
APOIO A PROJETOS CULTURAIS	8.758	8.558	2.586	2.586	30,22
MUSEU MEMÓRIA E FUTURO	9.286	9.286	4.758	4.742	51,07
FUNCIONAMENTO DE MUSEUS DA UNIÃO	7.037	7.037	4.407	4.391	62,40
CULTURA AFRO-BRASILEIRA	2.604	2.604	1.153	1.153	44,29
ESPORTE SOLIDÁRIO	176.106	176.106	7.458	7.458	4,24
IMPLANTAÇÃO DE INFRA-ESTRUTURA ESPORTIVA EM COMUNIDADES CARENTES	128.842	128.842	839	839	0,65
BRASIL POTÊNCIA ESPORTIVA	9.512	24.012	14.588	14.588	60,75
PARTICIPAÇÃO DE DELEGAÇÃO BRASILEIRA EM COMPETIÇÕES NACIONAIS E INTERNACIONAIS DE RENDIMENTO PARA PESSOAS PORTADORAS DE DEFICIÊNCIA	1.220	5.220	4.008	4.008	76,77
PARTICIPAÇÃO DE DELEGAÇÃO BRASILEIRA EM COMPETIÇÕES NACIONAIS E INTERNACIONAIS DE RENDIMENTO	6.305	16.805	9.393	9.393	55,89
ESPORTE DIREITO DE TODOS	39.109	51.779	30.256	30.256	58,43
TRANSFERÊNCIA A ESTADOS E DISTRITO FEDERAL	28.667	40.246	26.764	26.764	66,50
BRASIL 500 ANOS	66.723	66.723	22.217	22.215	33,29
EXPOSIÇÃO UNIVERSAL DO ANO 2000 EM HANNOVER (ALEMANHA)	13.677	13.677	13.677	13.677	100,00
COMITÊ DE COMEMORAÇÃO DO V CENTENÁRIO DO DESCOBRIMENTO DO BRASIL	28.988	28.988	3.499	3.497	12,06

PROGRAMAS / AÇÕES	DOTAÇÃO INICIAL (A)	LEI MAIS CRÉDITOS AUTORIZADOS (B)	LIQUIDADO (C)	PAGOS (D)	NÍVEL DE EXECUÇÃO (D) / (B)
EMPREGO E DEFESA DO TRABALHADOR					
JOVEM EMPREENDEDOR	3.000	3.000	0	0	0,00
NOVO EMPREGO E SEGURO-DESEMPREGO	4.468.209	4.468.209	2.910.393	2.910.393	65,14
PAGAMENTO DO SEGURO-DESEMPREGO	4.187.944	4.187.944	2.760.688	2.760.688	65,92
BOLSA DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL PARA TRABALHADOR COM CONTRATO DE TRABALHO SUSPENSO	26.836	26.836	6.231	6.231	23,22
CAPTAÇÃO DE VAGAS E COLOCAÇÃO DO TRABALHADOR NO MERCADO DE TRABALHO	80.449	80.449	46.610	46.610	57,94
REMUNERAÇÃO DE AGENTES PAGADORES DO SEGURO-DESEMPREGO	51.325	51.325	27.717	27.717	54,00
IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE INTEGRAÇÃO DAS AÇÕES DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL,INTERMEDIAÇÃO DO EMPREGO E SEGURO-DESEMPREGO	55.259	55.259	35.017	35.017	63,37
ASSISTÊNCIA AO TRABALHADOR	1.986.334	1.986.886	1.254.097	1.242.001	62,51
PAGAMENTO DO BENEFÍCIO ABONO SALARIAL	677.798	677.798	488.454	488.454	72,06
ASSISTÊNCIA MÉDICA E ODONTOLÓGICA AOS SERVIDORES, EMPREGADOS E SEUS DEPENDENTES	478.268	478.688	284.907	278.877	58,26
AUXÍLIO-TRANSPORTE AOS SERVIDORES E EMPREGADOS	263.893	263.970	172.335	171.593	65,00
AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO AOS SERVIDORES E EMPREGADOS	499.373	499.428	284.650	279.556	55,98
QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL DO TRABALHADOR	502.125	502.125	331.570	331.562	66,03
QUALIFICAÇÃO PARA MICRO E PEQUENOS EMPREENDEDORES	133.200	133.200	98.229	98.229	73,75
QUALIFICAÇÃO DE TRABALHADORES DESOCUPADOS	106.635	106.635	54.319	54.319	50,94
QUALIFICAÇÃO DE TRABALHADORES SOB RISCO DE DESEMPREGO	81.000	81.000	56.396	56.396	69,63
TRABALHO LEGAL	134.622	134.665	61.733	61.075	45,35
GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA	50.677	50.677	13.397	13.397	26,44
AÇÕES DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA	24.000	24.000	8.000	8.000	33,33
TRABALHO SEGURO E SAUDÁVEL	24.414	24.419	5.918	5.884	24,10
MELHORIA DA QUALIDADE DE VIDA DO TRABALHADOR	17.985	17.985	4.818	4.818	26,79
EXPANSÃO DO EMPREGO	150.000	150.000	0	0	0,00

PROGRAMAS / AÇÕES	DOTAÇÃO INICIAL (A)	LEI MAIS CRÉDITOS AUTORIZADOS (B)	LIQUIDADO (C)	PAGOS (D)	NÍVEL DE EXECUÇÃO (D) / (B)
ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA					
NOVO MUNDO RURAL — ASSENTAMENTOS DE TRABALHADORES RURAIS	742.680	742.680	104.453	104.405	14,06
CONCESSÃO DE CRÉDITO PARA AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS — BANCO DA TERRA	150.800	150.800	0	0	0,00
CONCESSÃO DE CRÉDITO PARA INSTALAÇÃO DE FAMÍLIAS ASSENTADAS	112.500	112.500	34.544	34.497	30,66
OBTENÇÃO DE TERRAS	441.000	441.000	61.831	61.831	14,02
NOVO MUNDO RURAL — CONSOLIDAÇÃO DE ASSENTAMENTOS RURAIS	211.104	208.104	35.806	35.813	17,21
INVESTIMENTO EM INFRA-ESTRUTURA BÁSICA PARA ASSENTAMENTOS RURAIS	104.815	104.815	13.602	13.602	12,98
CONCESSÃO DE CRÉDITO PARA IMPLANTAÇÃO DE INFRA-ESTRUTURA BÁSICA — BANCO DA TERRA	72.200	72.200	0	0	0,00
EMANCIPAÇÃO DE ASSENTAMENTOS RURAIS	93.792	89.792	34.315	34.315	38,22
CONCESSÃO DE CRÉDITO PARA INSTALAÇÃO DAS FAMÍLIAS ASSENTADAS EM PROJETOS CRIADOS ATÉ 1998	34.192	34.192	29.183	29.183	85,35
INFRA-ESTRUTURA COMPLEMENTAR PARA EMANCIPAÇÃO DE ASSENTAMENTOS RURAIS CRIADOS ATÉ 1998	44.750	40.750	3.382	3.382	8,30
AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF)	822.753	1.073.759	335.563	335.402	31,24
FINANCIAMENTO E EQUALIZAÇÃO DE JUROS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF)	585.705	837.705	326.334	326.334	38,96
ASSISTÊNCIA FINANCEIRA A PROJETOS DE INFRA-ESTRUTURA E SERVIÇOS MUNICIPAIS	168.765	168.765	2.157	2.157	1,28
JUSTIÇA E CIDADANIA					
COMBATE AO ABUSO E À EXPLORAÇÃO SEXUAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES	6.009	6.009	3.784	3.784	62,97
ATENDIMENTO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE EM JORNADA ESCOLAR AMPLIADA NO COMBATE À PROSTITUIÇÃO INFANTO-JUVENIL	5.100	5.100	3.476	3.476	68,16
ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVIZADOR E DEGRADANTE	916	916	169	162	17,72
DEFESA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	5.110	5.110	1.606	1.606	31,42
DIREITOS HUMANOS, DIREITO DE TODOS	8.504	7.504	1.276	1.276	17,00
CAPACITAÇÃO E ESPECIALIZAÇÃO DE PROFISSIONAIS EM DIREITOS HUMANOS	5.618	4.618	675	675	14,62
COMBATE À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER	2.455	2.455	746	746	30,39
ASSISTÊNCIA A VÍTIMAS E A TESTEMUNHAS AMEAÇADAS	1.174	6.174	1.014	1.014	16,42
PAZ NAS ESCOLAS	2.289	2.289	135	135	5,91
DEFESA JURÍDICA GRATUITA	922	922	399	399	43,23

SAÚDE

TABELA 1 MORTALIDADE INFANTIL[1] – BRASIL E GRANDES REGIÕES, 1989/1998

REGIÕES	ANO									
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
BRASIL	**52,0**	**49,4**	**47,0**	**44,8**	**42,8**	**41,0**	**39,4**	**38,0**	**36,7**	**36,1**
NORTE	47,4	44,6	42,3	40,4	38,9	37,7	36,8	36,1	35,6	35,2
NORDESTE	77,8	74,3	71,2	68,4	65,9	63,8	62,0	60,4	59,1	57,9
SUDESTE	35,9	33,6	31,6	30,0	28,6	27,5	26,6	25,8	25,2	24,8
SUL	29,2	27,4	25,9	24,9	24,1	23,5	23,1	22,8	22,6	22,4
CENTRO-OESTE	33,0	31,2	29,7	28,6	27,6	26,9	26,3	25,8	25,4	25,1

Fonte: Ministério da Saúde. Pesquisa: Estimativa da Mortalidade Infantil por Microrregiões e Municípios.
Nota: (1) Número de óbitos de menores de um ano de idade, expresso por mil nascidos vivos, em determinado local e período.

TABELA 2 LEITOS POR MIL HABITANTES(1) – BRASIL E GRANDES REGIÕES, 1992/1999

REGIÕES	ANO							
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
BRASIL	**3,37**	**2,99**	**3,03**	**3,11**	**3,18**	**3,21**	**3,31**	**3,35**
NORTE	1,91	2,02	2,06	2,03	2,13	2,07	2,05	2,00
NORDESTE	2,87	2,81	2,81	2,89	2,91	2,85	2,88	2,87
SUDESTE	3,71	3,13	3,21	3,32	3,40	3,46	3,56	3,65
SUL	3,85	3,18	3,17	3,22	3,35	3,53	3,78	3,82
CENTRO-OESTE	3,82	3,54	3,55	3,63	3,71	3,75	3,86	3,85

Fonte: Ministério da Saúde. Departamento de Informática do SUS (DATASUS).
Nota: (1) Leitos cadastrados no SUS no mês de dezembro.

TABELA 3 PROFISSIONAIS DA ÁREA MÉDICA – BRASIL E GRANDES REGIÕES, 1993/1999

OCUPAÇÃO/REGIÕES	ANO					
	1993	1995	1996	1997	1998	1999
MÉDICOS(1)						
BRASIL	**11,79**	**13,08**	**14,94**	**14,11**	**14,15**	**16,33**
NORTE	4,75	8,46	6,48	6,11	5,28	5,75
NORDESTE	7,36	7,82	8,25	8,59	8,49	8,51
SUDESTE	17,45	18,96	22,40	20,54	19,42	23,28
SUL	8,39	11,52	12,42	10,88	13,18	15,69
CENTRO-OESTE	9,84	6,72	10,63	12,53	16,34	14,23
ODONTÓLOGOS(1)						
BRASIL	**6,37**	**7,61**	**7,20**	**6,28**	**6,69**	**7,01**
NORTE	3,31	2,90	4,42	2,65	1,21	3,23
NORDESTE	3,78	4,22	3,49	3,45	2,25	4,30
SUDESTE	8,71	10,48	9,50	8,88	10,37	8,91
SUL	5,10	8,13	9,30	5,00	6,62	7,23
CENTRO-OESTE	8,71	7,84	6,65	8,47	8,16	8,59
ENFERMEIROS(1)						
BRASIL	**3,53**	**3,55**	**4,20**	**3,81**	**4,30**	**4,22**
NORTE	1,67	2,68	3,24	2,82	3,31	8,08
NORDESTE	2,66	3,05	4,25	1,85	3,13	3,44
SUDESTE	4,54	4,85	4,20	4,97	4,23	4,23
SUL	2,53	2,02	4,44	4,54	6,69	3,43
CENTRO-OESTE	5,00	1,77	4,52	4,09	5,40	6,25

Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domícilios – PNAD (microdados), 1993/1999.
Notas: (1) Número de profissionais em cada 10 mil habitantes.

SAÚDE

TABELA 4 NÚMERO DE CONSULTAS MÉDICAS POR HABITANTE/ANO – BRASIL E GRANDES REGIÕES, 1995/1999

REGIÕES	ANO				
	1995	1996	1997	1998	1999
BRASIL	**2,04**	**2,01**	**2,00**	**2,06**	**1,76**
NORTE	1,26	1,22	1,27	1,26	1,15
NORDESTE	1,67	1,76	1,75	1,73	1,52
SUDESTE	2,46	2,41	2,39	2,45	2,07
SUL	1,99	1,88	1,87	1,99	1,69
CENTRO-OESTE	2,03	1,67	1,66	1,95	1,59

Fonte: Ministério da Saúde. Departamento de Informática do SUS (DATASUS).

TABELA 5 NÚMERO DE PROCEDIMENTOS ODONTOLÓGICOS POR HABITANTE/ANO BRASIL E GRANDES REGIÕES, 1995/1999

REGIÕES	ANO				
	1995	1996	1997	1998	1999
BRASIL	**0,71**	**0,73**	**0,76**	**0,65**	**0,54**
NORTE	0,39	0,39	0,45	0,40	0,35
NORDESTE	0,49	0,49	0,50	0,46	0,39
SUDESTE	0,91	0,96	0,99	0,77	0,64
SUL	0,82	0,82	0,84	0,78	0,64
CENTRO-OESTE	0,54	0,47	0,56	0,62	0,51

Fonte: Ministério da Saúde. Departamento de Informática do SUS (DATASUS).

TABELA 6 MUNICÍPIOS COM PROGRAMA DE SAÚDE DA FAMÍLIA IMPLANTADO BRASIL E GRANDES REGIÕES, 1994/1999

REGIÕES	ANO					
	1994	1995	1996	1997	1998	1999
BRASIL	**55**	**150**	**228**	**567**	**1.117**	**1.870**
NORTE	2	3	3	3	101	223
NORDESTE	25	81	128	177	355	709
SUDESTE	15	47	72	340	499	650
SUL	12	18	23	39	128	210
CENTRO-OESTE	1	1	2	8	34	78

Fonte: Ministério da Saúde. Departamento de Informática do SUS (DATASUS).

SAÚDE

TABELA 7

EQUIPES DO PROGRAMA DE SAÚDE DA FAMÍLIA
BRASIL E GRANDES REGIÕES, 1994/1999

REGIÕES	ANO					
	1994	1995	1996	1997	1998	1999
BRASIL	**328**	**724**	**847**	**1.623**	**2.621**	**4.945**
NORTE	7	12	12	12	85	450
NORDESTE	181	396	444	547	930	2.079
SUDESTE	60	164	227	695	989	1.488
SUL	75	147	158	225	318	539
CENTRO-OESTE	5	5	6	144	299	389

Fonte: Ministério da Saúde. Departamento de Informática do SUS (DATASUS).

TABELA 8

MUNICÍPIOS COM PROGRAMA AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE IMPLANTADO
BRASIL E GRANDES REGIÕES, 1994/1999

REGIÕES	ANO					
	1994	1995	1996	1997	1998	1999
BRASIL	**879**	**1.088**	**1.470**	**2.203**	**3.541**	**4.052**
NORTE	146	148	191	261	356	396
NORDESTE	719	874	1.063	1.377	1.679	1.721
SUDESTE	-	-	-	24	666	869
SUL	-	22	120	353	568	746
CENTRO-OESTE	14	44	96	188	272	320

Fonte: Ministério da Saúde. Departamento de Informática do SUS (DATASUS).

TABELA 9

AGENTES COMUNITÁRIOS DO PROGRAMA AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE
BRASIL E GRANDES REGIÕES, 1994/1999

REGIÕES	ANO					
	1994	1995	1996	1997	1998	1999
BRASIL	**29.098**	**34.546**	**44.451**	**54.582**	**88.961**	**111.659**
NORTE	5.267	4.901	6.265	6.484	12.234	17.242
NORDESTE	23.532	28.354	35.418	40.449	54.655	60.486
SUDESTE	-	-	-	590	7.945	13.445
SUL	-	386	1.364	3.280	6.780	11.223
CENTRO-OESTE	299	905	1.404	3.779	7.347	9.263

Fonte: Ministério da Saúde. Departamento de Informática do SUS (DATASUS).

EDUCAÇÃO

TABELA 1 PROPORÇÃO DE CRIANÇAS E JOVENS QUE FREQÜENTAM A ESCOLA
BRASIL E GRANDES REGIÕES, 1992/1999 (em porcentagem)

GRUPO/CATEGORIA	ANO						
	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999
CRIANÇAS QUE FREQÜENTAM ESCOLA							
BRASIL							
0 – 3 ANOS	**-**	**-**	**7,54**	**7,38**	**8,04**	**8,57**	**9,20**
4 – 6 ANOS	**54,23**	**57,74**	**53,40**	**53,77**	**56,35**	**57,88**	**60,25**
7 -14 ANOS	**86,99**	**88,71**	**90,24**	**91,26**	**93,03**	**94,75**	**95,72**
15 -17 ANOS	**60,01**	**62,05**	**66,44**	**69,44**	**73,38**	**76,32**	**78,52**
18 – 25 ANOS	**20,95**	**22,88**	**24,77**	**26,21**	**27,17**	**29,69**	**31,60**
CENTRO-OESTE							
0 – 3 ANOS	-	-	5,40	4,66	5,50	6,00	6,57
4 – 6 ANOS	50,50	52,17	47,71	46,70	47,67	49,55	53,94
7 – 14 ANOS	89,33	89,53	91,74	92,91	93,14	95,74	96,02
15 – 17 ANOS	61,73	62,41	66,06	71,41	70,96	74,85	77,77
18 – 25 ANOS	20,04	21,54	22,80	26,82	27,24	28,64	30,58
NORDESTE							
0 – 3 ANOS	-	-	7,14	6,75	8,10	8,41	9,26
4 – 6 ANOS	57,92	61,37	56,10	56,22	61,41	64,09	67,15
7 – 14 ANOS	80,58	83,44	84,99	86,31	89,43	92,32	94,13
15 – 17 ANOS	57,51	59,40	63,24	65,60	69,50	72,44	76,72
18 – 25 ANOS	21,25	22,82	24,74	25,46	26,87	29,93	32,80
NORTE							
0 – 3 ANOS	-	-	5,65	5,65	5,22	5,86	5,91
4 – 6 ANOS	58,84	65,26	55,10	52,95	57,73	54,98	60,26
7 – 14 ANOS	88,11	89,80	91,43	91,81	91,88	94,44	95,19
15 – 17 ANOS	70,91	70,00	74,13	76,87	75,90	78,84	79,91
18 – 25 ANOS	28,32	30,81	32,93	33,82	32,98	34,35	37,95
SUDESTE							
0 – 3 ANOS	-	-	8,16	8,38	8,66	9,08	9,67
4 – 6 ANOS	55,44	58,94	55,02	56,19	56,29	57,94	59,43
7 – 14 ANOS	90,92	92,21	93,63	94,13	95,51	96,21	96,79
15 – 17 ANOS	62,93	65,38	70,27	72,29	77,51	79,92	81,03
18 – 25 ANOS	21,50	23,46	25,43	26,72	27,75	29,58	31,28
SUL							
0 – 3 ANOS	-	-	8,58	8,26	8,66	9,89	10,55
4 – 6 ANOS	42,30	46,12	44,87	46,02	49,14	48,87	50,73
7 – 14 ANOS	88,32	90,01	91,75	93,73	94,87	95,84	96,52
15 – 17 ANOS	52,27	55,12	59,42	65,83	70,35	74,21	75,16
18 – 25 ANOS	17,07	19,23	21,07	23,15	23,76	28,31	28,16

Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD (microdados), 1992/1999.

EDUCAÇÃO

TABELA 2 PROPORÇÃO DE PESSOAS ANALFABETAS
BRASIL E GRANDES REGIÕES, 1992/1999 (em porcentagem)

REGIÕES/FAIXA ETÁRIA	ANO						
	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999
BRASIL							
7 – 14 ANOS	**19,76**	**19,46**	**17,21**	**14,44**	**15,52**	**13,06**	**11,35**
15 ANOS E MAIS	**16,86**	**16,23**	**15,57**	**14,68**	**14,72**	**13,81**	**13,33**
CENTRO-OESTE							
7 – 14 ANOS	13,77	13,09	11,67	7,63	9,89	6,94	6,88
15 ANOS E MAIS	14,54	13,98	13,38	11,62	12,46	11,10	10,76
NORDESTE							
7 – 14 ANOS	39,94	39,34	35,66	31,06	32,25	27,22	23,15
15 ANOS E MAIS	32,04	31,53	30,51	29,01	29,38	27,48	26,60
NORTE							
7 – 14 ANOS	22,49	21,81	18,48	14,14	18,14	14,01	14,23
15 ANOS E MAIS	14,10	14,88	13,33	12,25	13,44	12,65	12,34
SUDESTE							
7 – 14 ANOS	9,40	8,76	6,75	5,39	6,12	5,68	4,53
15 ANOS E MAIS	10,93	9,94	9,37	8,78	8,62	8,16	7,77
SUL							
7 – 14 ANOS	6,60	6,65	5,57	4,55	4,59	3,94	3,84
15 ANOS E MAIS	10,27	9,80	9,12	8,88	8,33	8,12	7,76

Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD (microdados), 1992/1999.

TRABALHO E RENDA

TABELA 1 TAXA DE PARTICIPAÇÃO[1] SEGUNDO CATEGORIAS SELECIONADAS
BRASIL, 1992/1999 (em porcentagem)

GRUPO/CATEGORIA	ANO						
	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999
BRASIL	**58,0**	**57,7**	**57,9**	**56,2**	**57,1**	**57,2**	**57,9**
SEXO							
HOMEM	74,8	74,2	73,5	71,4	72,3	71,8	71,9
MULHER	42,2	42,1	43,2	42,0	42,9	43,5	44,7
REGIÃO							
CENTRO-OESTE	60,8	59,2	59,7	58,6	59,5	60,3	60,4
NORDESTE	56,4	56,5	56,4	53,1	55,1	55,4	56,3
NORTE[2]	56,2	56,5	56,0	52,4	55,3	55,4	56,5
SUDESTE	57,0	56,9	57,1	56,4	56,6	56,6	57,2
SUL	63,0	62,0	63,0	61,4	61,9	61,4	62,0
FAIXA ETÁRIA (EM ANOS)							
10 A 14	18,7	18,0	16,9	14,3	14,3	13,2	13,2
15 A 24	65,0	64,2	63,1	60,8	61,2	61,0	61,4
25 A 49	75,1	75,6	76,6	75,3	76,4	76,8	77,6
50 A 64	53,8	53,3	54,7	52,9	53,3	53,8	55,0
65 E MAIS	20,9	20,1	19,6	17,7	18,3	18,4	18,6
POSIÇÃO NO DOMICÍLIO							
CHEFE	80,1	79,8	79,1	77,2	77,5	77,2	77,1
CÔNJUGE	42,3	42,8	45,1	44,3	45,5	46,6	48,2
FILHO	50,5	49,6	49,1	47,2	48,3	47,9	48,5
AGREGADOS[3]	47,3	46,4	46,7	44,9	45,5	45,4	45,9
COR							
BRANCA	57,8	57,5	58,0	56,5	57,4	57,5	58,1
PRETA	60,5	60,9	59,1	58,4	59,7	59,6	59,4
PARDA	58,5	58,0	58,0	55,8	56,8	56,8	57,7
AMARELA	60,4	59,7	56,7	55,0	55,9	57,3	57,3

Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD (microdados), 1992/1999.
Nota: (1) Taxa de participação = População Economicamente Ativa / População em Idade Ativa.
(2) Não inclui área rural.
(3) Não inclui empregada doméstica e parentes da empregada.

TRABALHO E RENDA

TABELA 2.1 DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO OCUPADA SEGUNDO CATEGORIAS SELECIONADAS
BRASIL, 1992/1999 (em porcentagem)

GRUPO/CATEGORIA	ANO						
	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999
SEXO							
HOMEM	63,4	63,2	62,3	62,4	62,5	62,2	61,5
MULHER	36,6	36,8	37,7	37,6	37,5	37,8	38,5
REGIÃO							
CENTRO-OESTE	7,1	6,9	6,9	7,0	7,3	7,5	7,3
NORDESTE	26,8	27,1	27,7	26,8	27,3	27,6	27,7
NORTE(1)	4,1	4,2	4,3	4,3	4,4	4,6	4,7
SUDESTE	44,4	44,4	44,1	44,8	44,0	43,3	43,4
SUL	17,6	17,3	17,0	17,2	17,0	17,0	16,9
POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO							
EMPREGADO COM CARTEIRA(2)	33,3	32,6	31,7	32,5	32,3	32,0	31,2
CONTA PRÓPRIA	22,5	22,7	23,7	23,4	23,8	24,1	24,4
EMPREGADOR	3,9	3,7	4,1	3,8	4,2	4,2	4,2
FUNCIONÁRIO PÚBLICO(3)	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9	0,8
EMPREGADO SEM CARTEIRA(4)	29,4	30,1	29,9	30,8	30,2	30,5	30,6
OUTROS	9,9	9,9	9,5	8,6	8,6	8,2	8,7
SETOR DE ATIVIDADE							
AGROPECUÁRIA	23,9	23,4	22,3	20,9	20,8	19,9	20,5
CONSTRUÇÃO CIVIL	6,4	6,7	6,3	6,5	6,8	7,3	6,9
INDÚSTRIA	13,3	13,3	12,6	12,7	12,5	11,9	11,7
SERVIÇOS	54,2	54,5	56,6	57,7	57,6	58,2	58,2
OUTROS	2,2	2,1	2,2	2,2	2,4	2,7	2,7
FAIXA ETÁRIA (EM ANOS)							
10 A 14	4,6	4,5	4,1	3,3	3,2	2,9	2,9
15 A 24	25,7	25,1	24,3	24,5	23,8	23,4	23,1
25 A 49	55,5	56,3	57,0	57,7	58,3	58,5	58,4
50 A 64	11,6	11,6	12,1	12,1	12,2	12,7	13,0
65 E MAIS	2,6	2,5	2,6	2,4	2,5	2,6	2,7
GRAU DE INSTRUÇÃO (EM ANOS DE ESTUDO)							
0	16,4	15,4	14,5	13,7	13,2	12,5	12,1
1 A 4	37,4	37,2	35,7	32,8	32,6	31,4	30,7
5 A 8	22,4	22,9	23,8	25,3	25,0	25,2	25,4
9 A 11	15,8	16,4	17,5	19,1	19,7	21,2	22,1
12 E MAIS	7,9	8,1	8,5	9,0	9,4	9,7	9,8
COR							
BRANCA	54,8	55,0	55,5	56,6	55,7	55,4	55,4
PRETA	5,8	5,5	5,2	6,4	5,5	6,0	5,6
PARDA	38,9	38,9	38,7	36,6	38,3	38,0	38,5
AMARELA	0,5	0,6	0,5	0,5	0,4	0,6	0,5

Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD (microdados), 1992/1999.
Notas: (1) Não inclui área rural.
(2) Inclui empregado no setor público com carteira.
(3) Estatutário.
(4) Inclui empregado no setor público sem carteira.

TRABALHO E RENDA

TABELA 2.2 DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO OCUPADA SEGUNDO CATEGORIAS SELECIONADAS
REGIÃO CENTRO OESTE, 1992/1999 (em porcentagem)

GRUPO/CATEGORIA	ANO						
	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999
SEXO							
HOMEM	65,3	66,4	64,6	63,8	63,9	63,0	63,1
MULHER	34,7	33,6	35,4	36,2	36,1	37,0	36,9
POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO							
EMPREGADO COM CARTEIRA(1)	25,5	25,7	25,7	26,5	27,2	28,4	27,7
CONTA PRÓPRIA	20,8	19,7	21,7	20,5	20,5	20,4	20,7
EMPREGADOR	4,9	4,9	4,7	4,2	5,0	5,2	5,2
FUNCIONÁRIO PÚBLICO(2)	2,2	2,4	2,2	2,3	1,9	1,9	1,7
OUTROS	7,6	7,8	6,9	5,9	5,0	5,2	5,3
EMPREGADO SEM CARTEIRA(3)	39,0	39,6	38,9	40,5	40,4	38,8	39,5
SETOR DE ATIVIDADE							
AGROPECUÁRIA	23,8	24,5	21,8	20,3	19,2	18,1	18,8
CONSTRUÇÃO CIVIL	6,6	7,2	6,7	6,9	7,3	7,2	6,9
INDÚSTRIA	7,1	6,7	7,7	7,9	8,6	7,4	7,3
SERVIÇOS	60,8	60,2	62,2	63,3	62,5	65,0	65,0
OUTROS	1,6	1,4	1,6	1,7	2,3	2,3	2,1
FAIXA ETÁRIA (EM ANOS)							
10 A 14	4,8	4,8	3,8	3,2	2,7	2,5	2,3
15 A 24	27,4	26,7	26,0	25,5	25,1	24,7	24,7
25 A 49	55,7	56,5	58,1	59,0	59,6	59,3	59,6
50 A 64	10,3	10,3	10,4	10,5	10,6	11,5	11,4
65 E MAIS	1,8	1,8	1,8	1,9	1,9	2,0	2,0
GRAU DE INSTRUÇÃO (EM ANOS DE ESTUDO)							
0	13,9	12,9	11,7	11,7	10,4	9,4	9,3
1 A 4	36,0	35,7	34,6	31,5	31,1	29,1	29,1
5 A 8	25,9	25,3	27,2	28,1	28,6	29,7	28,9
9 A 11	16,5	17,9	18,6	19,8	20,6	21,9	22,9
12 E MAIS	7,7	8,2	7,9	8,9	9,1	9,8	9,9
COR							
BRANCA	49,1	48,3	49,8	46,5	46,3	46,5	47,7
PRETA	3,7	3,5	3,6	3,6	3,6	3,3	3,0
PARDA	46,7	47,8	46,2	49,6	49,7	49,7	49,1
AMARELA	0,5	0,4	0,4	0,3	0,4	0,6	0,2

Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD (microdados), 1992/1999.
Notas: (1) Inclui empregado no setor público com carteira.
(2) Estatutário.
(3) Inclui empregado no setor público sem carteira.

TRABALHO E RENDA

TABELA 2.3 DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO OCUPADA SEGUNDO CATEGORIAS SELECIONADAS
REGIÃO NORDESTE, 1992/1999 (em porcentagem)

GRUPO/CATEGORIA	ANO						
	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999
SEXO							
HOMEM	63,8	63,2	63,1	63,6	63,4	63,6	62,4
MULHER	36,2	36,8	36,9	36,4	36,6	36,4	37,6
POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO							
EMPREGADO COM CARTEIRA(1)	19,0	17,9	17,2	18,4	18,1	17,7	17,0
CONTA PRÓPRIA	28,7	29,2	30,6	30,1	30,9	30,9	31,6
EMPREGADOR	2,6	2,6	2,5	2,6	2,8	2,9	2,9
FUNCIONÁRIO PÚBLICO(2)	0,9	0,8	0,9	1,0	0,8	0,8	0,7
OUTROS	16,0	16,2	16,5	15,0	15,7	14,9	16,0
EMPREGADO SEM CARTEIRA(3)	32,7	33,4	32,3	32,9	31,7	32,9	31,9
SETOR DE ATIVIDADE							
AGROPECUÁRIA	37,8	37,5	38,1	36,0	36,6	34,7	36,0
CONSTRUÇÃO CIVIL	5,3	6,3	5,0	5,4	5,4	7,1	6,3
INDÚSTRIA	8,0	7,6	7,0	7,3	7,2	6,8	6,9
SERVIÇOS	47,5	47,2	48,5	49,9	49,0	49,2	48,7
OUTROS	1,4	1,5	1,4	1,4	1,8	2,2	2,2
FAIXA ETÁRIA (EM ANOS)							
10 A 14	7,5	7,2	7,0	5,9	5,9	5,5	5,6
15 A 24	26,8	26,5	25,7	26,1	25,1	25,0	24,6
25 A 49	50,1	50,9	51,7	52,4	53,1	53,2	53,3
50 A 64	12,0	11,9	12,1	12,5	12,7	13,0	13,1
65 E MAIS	3,6	3,5	3,5	3,0	3,2	3,3	3,4
GRAU DE INSTRUÇÃO (EM ANOS DE ESTUDO)							
0	33,0	31,7	30,4	28,7	28,0	26,1	25,1
1 A 4	35,3	36,0	36,3	33,9	34,6	34,6	34,5
5 A 8	14,5	14,7	15,5	17,8	17,2	17,8	18,8
9 A 11	12,8	13,0	13,7	14,8	15,2	16,5	16,5
12 E MAIS	4,2	4,5	4,2	4,8	5,0	5,0	5,1
COR							
BRANCA	32,1	28,4	28,5	28,2	27,5	27,7	27,3
PRETA	6,7	6,5	5,8	5,9	6,6	5,5	5,2
PARDA	60,9	65,1	65,7	65,8	65,9	66,7	67,4
AMARELA	0,30	0,05	0,09	0,04	0,06	0,12	0,09

Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD (microdados), 1992/1999.
Notas: (1) Inclui empregado no setor público com carteira.
(2) Estatutário.
(3) Inclui empregado no setor público sem carteira.

TRABALHO E RENDA

TABELA 2.4 DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO OCUPADA SEGUNDO CATEGORIAS SELECIONADAS
REGIÃO NORTE[1], 1992/1999 (em porcentagem)

GRUPO/CATEGORIA	ANO						
	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999
SEXO							
HOMEM	63,9	64,2	62,8	62,9	62,6	61,7	61,5
MULHER	36,1	35,8	37,2	37,1	37,4	38,3	38,5
POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO							
EMPREGADO COM CARTEIRA[2]	22,8	22,6	20,1	22,2	19,9	19,6	18,7
CONTA PRÓPRIA	25,4	25,7	27,8	25,6	26,8	28,1	27,7
EMPREGADOR	3,9	3,4	3,9	3,4	3,4	3,3	3,9
FUNCIONÁRIO PÚBLICO[3]	2,6	2,2	2,6	2,4	2,0	1,8	1,7
EMPREGADO SEM CARTEIRA[4]	37,5	39,1	38,4	41,5	41,0	41,5	41,0
OUTROS	7,8	6,9	7,3	5,1	7,0	5,7	7,0
SETOR DE ATIVIDADE							
AGROPECUÁRIA	15,1	14,4	13,0	11,0	13,0	13,0	13,3
CONSTRUÇÃO CIVIL	6,7	7,0	6,2	6,5	6,1	6,7	6,3
INDÚSTRIA	9,8	10,0	10,1	10,0	10,5	8,8	8,6
SERVIÇOS	66,7	66,4	68,4	70,4	67,5	69,2	69,4
OUTROS	1,7	2,2	2,3	2,1	2,8	2,2	2,3
FAIXA ETÁRIA (EM ANOS)							
10 A 14	5,0	4,9	4,6	3,0	3,9	4,0	3,9
15 A 24	27,1	27,8	26,0	26,7	26,3	24,8	23,9
25 A 49	55,7	55,2	57,7	58,4	57,2	58,1	58,4
50 A 64	10,0	10,1	9,9	10,0	10,7	11,0	11,6
65 E MAIS	2,2	1,9	1,8	2,0	1,9	2,0	2,1
GRAU DE INSTRUÇÃO (EM ANOS DE ESTUDO)							
0	15,2	16,3	13,0	13,9	13,4	13,4	12,9
1 A 4	33,7	33,7	33,1	28,5	30,0	29,6	27,7
5 A 8	24,9	25,5	26,5	27,2	27,2	26,3	26,2
9 A 11	20,9	19,6	21,6	24,0	23,1	24,2	26,4
12 E MAIS	5,4	4,9	5,8	6,4	6,2	6,5	6,8
COR							
BRANCA	32,1	28,4	28,5	28,2	27,5	27,7	27,3
PRETA	6,7	6,5	5,8	5,9	6,6	5,5	5,2
PARDA	60,9	65,1	65,7	65,8	65,9	66,7	67,4
AMARELA	0,30	0,05	0,09	0,04	0,06	0,12	0,09

Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD (microdados), 1992/1999.
Notas: (1) Não inclui área rural.
(2) Inclui empregado no setor público com carteira.
(3) Estatutário.
(4) Inclui empregado no setor público sem carteira.

TRABALHO E RENDA

TABELA 2.5 DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO OCUPADA SEGUNDO CATEGORIAS SELECIONADAS
REGIÃO SUDESTE, 1992/1999 (em porcentagem)

GRUPO/CATEGORIA	ANO						
	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999
SEXO							
HOMEM	63,6	63,2	61,9	62,1	62,1	61,7	61,1
MULHER	36,4	36,8	38,1	37,9	37,9	38,3	38,9
POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO							
EMPREGADO COM CARTEIRA(1)	43,1	42,2	41,6	42,0	41,6	41,5	40,4
CONTA PRÓPRIA	18,8	19,1	19,9	19,5	20,0	20,4	20,6
EMPREGADOR	4,4	4,3	4,6	4,3	4,7	4,7	4,7
FUNCIONÁRIO PÚBLICO(2)	0,9	0,9	0,8	0,8	0,9	0,8	0,7
EMPREGADO SEM CARTEIRA(3)	28,1	28,7	28,8	29,4	29,2	28,8	29,7
OUTROS	4,6	4,8	4,2	4,0	3,6	3,7	3,8
SETOR DE ATIVIDADE							
AGROPECUÁRIA	14,0	13,7	12,1	11,6	10,9	10,6	11,1
CONSTRUÇÃO CIVIL	7,3	7,3	7,2	7,2	7,5	7,7	7,5
INDÚSTRIA	16,9	17,0	15,9	15,8	15,3	14,9	14,4
SERVIÇOS	58,9	59,6	62,1	62,8	63,5	63,8	63,9
OUTROS	2,9	2,5	2,7	2,6	2,8	3,0	3,1
FAIXA ETÁRIA (EM ANOS)							
10 A 14	2,9	2,8	2,2	1,9	1,7	1,3	1,3
15 A 24	24,8	24,1	23,6	23,7	22,9	22,4	22,1
25 A 49	58,6	59,2	59,7	60,1	60,7	61,4	60,8
50 A 64	11,5	11,7	12,2	12,1	12,4	12,6	13,3
65 E MAIS	2,3	2,2	2,2	2,2	2,3	2,3	2,4
GRAU DE INSTRUÇÃO (EM ANOS DE ESTUDO)							
0	9,9	8,6	7,8	7,7	7,2	6,7	6,4
1 A 4	36,9	36,6	34,0	31,0	30,1	28,8	28,3
5 A 8	25,3	25,6	27,3	28,1	27,8	27,5	27,5
9 A 11	17,4	18,6	19,7	21,5	22,5	24,0	25,1
12 E MAIS	10,6	10,6	11,2	11,7	12,3	12,9	12,7
COR							
BRANCA	65,6	66,0	66,4	65,6	64,2	64,8	65,9
PRETA	7,4	7,4	6,7	6,6	7,0	7,0	6,8
PARDA	26,0	25,6	25,9	26,7	27,9	27,2	26,4
AMARELA	1,0	1,1	1,0	1,1	0,9	1,0	0,9

Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD (microdados), 1992/1999.
Notas: (1) Inclui empregado no setor público com carteira.
(2) Estatutário.
(3) Inclui empregado no setor público sem carteira.

TRABALHO E RENDA

TABELA 2.6

DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO OCUPADA SEGUNDO CATEGORIAS SELECIONADAS REGIÃO SUL, 1992/1999

(em porcentagem)

GRUPO/CATEGORIA	ANO						
	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999
SEXO							
HOMEM	61,5	61,8	60,8	60,7	61,3	61,2	60,4
MULHER	38,5	38,2	39,2	39,3	38,7	38,8	39,6
POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO							
EMPREGADO COM CARTEIRA(1)	35,9	36,1	35,2	34,8	36,5	36,1	35,9
CONTA PRÓPRIA	22,1	22,2	22,3	23,6	23,2	23,2	23,1
EMPREGADOR	4,1	3,9	5,2	4,3	4,9	4,8	5,0
FUNCIONÁRIO PÚBLICO(2)	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,6	0,6
EMPREGADO SEM CARTEIRA(3)	22,0	22,4	23,5	24,3	23,3	24,6	24,2
OUTROS	15,2	14,7	13,2	12,5	11,7	10,7	11,1
SETOR DE ATIVIDADE							
AGROPECUÁRIA	29,6	28,1	25,8	24,4	23,5	22,1	21,8
CONSTRUÇÃO CIVIL	5,8	5,7	5,7	6,2	6,8	6,9	6,5
INDÚSTRIA	15,8	16,2	15,8	15,7	16,0	15,5	15,7
SERVIÇOS	46,7	47,5	50,4	51,4	51,3	52,6	52,9
OUTROS	2,2	2,4	2,3	2,3	2,4	3,0	3,0
FAIXA ETÁRIA (EM ANOS)							
10 A 14	4,6	4,4	4,1	3,2	3,0	2,6	2,4
15 A 24	25,4	24,4	23,0	23,0	22,7	22,2	22,0
25 A 49	55,8	57,2	57,6	58,8	60,1	59,4	59,9
50 A 64	12,0	11,8	12,7	12,5	12,0	13,3	13,3
65 E MAIS	2,2	2,2	2,5	2,4	2,3	2,5	2,4
GRAU DE INSTRUÇÃO (EM ANOS DE ESTUDO)							
0	8,7	8,1	7,5	6,8	6,1	6,5	6,2
1 A 4	43,1	41,8	40,3	37,5	37,2	34,1	32,2
5 A 8	25,3	27,1	26,1	28,3	28,4	28,9	29,3
9 A 11	14,9	14,8	16,6	18,0	18,6	20,3	21,6
12 E MAIS	7,8	8,1	9,5	9,3	9,7	10,1	10,7
COR							
BRANCA	82,7	84,2	82,7	82,7	84,5	84,3	85,2
PRETA	3,3	3,1	3,3	3,0	2,9	3,1	2,6
PARDA	13,5	12,1	13,5	13,6	12,3	12,1	11,8
AMARELA	0,5	0,5	0,5	0,6	0,3	0,4	0,4

Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD (microdados), 1992/1999.
Notas: (1) Inclui empregado no setor público com carteira.
(2) Estatutário.
(3) Inclui empregado no setor público sem carteira.

TRABALHO E RENDA

TABELA 3.1 RENDIMENTO MÉDIO REAL[1] SEGUNDO CATEGORIAS SELECIONADAS
BRASIL, 1992/1999 (em R$)

GRUPO/CATEGORIA	ANO						
	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999
BRASIL	**393,34**	**409,89**	**502,53**	**524,83**	**521,34**	**515,58**	**477,23**
SEXO							
HOMEM	464,45	490,48	594,41	609,64	607,12	596,76	550,90
MULHER	269,95	271,28	350,75	384,04	378,62	381,90	359,44
REGIÃO							
CENTRO-OESTE	410,91	480,39	517,71	555,26	569,97	569,75	522,25
NORDESTE	216,80	227,01	266,51	290,29	277,65	281,31	263,62
NORTE(2)	344,70	381,09	471,07	478,29	453,04	443,30	408,94
SUDESTE	495,51	501,12	645,05	663,12	669,27	658,33	603,44
SUL	408,95	441,38	518,79	530,17	527,21	527,39	502,51
POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO							
EMPREGADO COM CARTEIRA(3)	519,17	517,41	587,02	587,31	591,93	593,58	551,93
CONTA PRÓPRIA	362,91	397,98	487,39	544,16	503,85	472,03	440,52
EMPREGADOR	1355,29	1570,30	1959,60	2082,15	1995,86	1891,14	1717,34
FUNCIONÁRIO PÚBLICO(4)	1115,56	1340,59	1649,04	1539,94	1658,27	1801,84	1734,87
EMPREGADO SEM CARTEIRA(5)	254,33	262,58	347,00	366,65	368,01	379,82	360,25
SETOR DE ATIVIDADE							
AGROPECUÁRIA	175,76	188,54	198,03	208,07	199,18	192,08	184,45
CONSTRUÇÃO CIVIL	348,64	343,50	480,76	468,79	468,09	455,32	402,11
INDÚSTRIA	528,80	531,82	631,10	616,16	621,15	614,94	551,11
SERVIÇOS	563,74	620,54	835,34	805,57	774,85	723,32	684,42
OUTROS	454,17	475,30	583,63	615,15	611,42	603,82	564,45

Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD (microdados), 1992/1999.
Nota: (1) Renda de todos os trabalhos deflacionada pelo INPC/IBGE (base: setembro de 1999).
(2) Não inclui área rural.
(3) Inclui empregado no setor público com carteira.
(4) Estatutário.
(5) Inclui empregado no setor público sem carteira.

TRABALHO E RENDA

TABELA 3.2 RENDIMENTO MÉDIO REAL[1] SEGUNDO CATEGORIAS SELECIONADAS REGIÃO CENTRO-OESTE, 1992/1999

(em R$)

GRUPO/CATEGORIA	ANO						
	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999
SEXO							
HOMEM	472,5	553,5	590,1	635,0	651,7	648,6	597,7
MULHER	294,8	335,6	385,6	414,5	425,3	435,5	393,4
POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO							
EMPREGADO COM CARTEIRA[2]	459,2	520,9	549,6	524,2	552,1	545,0	508,4
CONTA PRÓPRIA	382,3	489,6	508,9	585,6	572,3	538,0	495,0
EMPREGADOR	1703,8	1780,4	1757,4	2378,2	2218,4	2004,5	1758,5
FUNCIONÁRIO PÚBLICO[3]	1252,2	1752,3	1906,8	1794,1	1904,5	2088,7	2023,0
EMPREGADO SEM CARTEIRA[4]	266,4	308,7	364,9	381,0	384,0	414,3	391,2
SETOR DE ATIVIDADE							
AGROPECUÁRIA	321,3	342,0	315,7	401,8	382,7	370,3	324,6
CONSTRUÇÃO CIVIL	320,1	376,6	477,1	470,7	454,3	474,0	408,9
INDÚSTRIA	387,3	378,6	429,7	464,4	522,4	452,9	460,4
SERVIÇOS	455,1	555,4	598,1	617,5	640,9	635,4	592,2
OUTROS	545,5	683,5	743,6	832,3	748,0	954,1	706,3

Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD (microdados), 1992/1999.
Nota: (1) Renda de todos os trabalhos deflacionada pelo INPC/IBGE (base: setembro de 1999).
(2) Inclui empregado no setor público com carteira.
(3) Estatutário.
(4) Inclui empregado no setor público sem carteira.

TABELA 3.3 RENDIMENTO MÉDIO REAL[1] SEGUNDO CATEGORIAS SELECIONADAS REGIÃO NORDESTE, 1992/1999

(em R$)

GRUPO/CATEGORIA	ANO						
	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999
SEXO							
HOMEM	252,0	266,9	308,1	327,4	314,8	316,3	298,2
MULHER	154,7	158,4	195,2	225,6	213,4	220,2	206,2
POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO							
EMPREGADO COM CARTEIRA[2]	375,8	400,5	401,2	397,7	402,1	423,5	396,1
CONTA PRÓPRIA	211,2	217,6	253,4	280,7	248,4	239,2	225,1
EMPREGADOR	859,0	1046,0	1404,9	1652,3	1420,5	1376,9	1313,8
FUNCIONÁRIO PÚBLICO[3]	1130,9	1179,8	1519,9	1329,1	1474,3	1657,2	1719,2
EMPREGADO SEM CARTEIRA[4]	157,4	165,7	220,4	230,9	243,2	243,4	234,1
SETOR DE ATIVIDADE							
AGROPECUÁRIA	99,3	94,1	113,1	124,6	105,0	106,8	98,9
CONSTRUÇÃO CIVIL	233,1	210,8	308,8	328,5	312,8	269,9	248,1
INDÚSTRIA	262,2	290,2	328,3	316,2	334,4	332,6	294,3
SERVIÇOS	363,8	371,5	409,8	535,9	454,0	385,8	414,1
OUTROS	296,6	320,0	369,6	394,8	387,8	394,4	376,2

Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD (microdados), 1992/1999.
Nota: (1) Renda de todos os trabalhos deflacionada pelo INPC/IBGE (base: setembro de 1999).
(2) Inclui empregado no setor público com carteira.
(3) Estatutário.
(4) Inclui empregado no setor público sem carteira.

TRABALHO E RENDA

TABELA 3.4 RENDIMENTO MÉDIO REAL[1] SEGUNDO CATEGORIAS SELECIONADAS REGIÃO NORTE,[2] 1992/1999

(em R$)

GRUPO/CATEGORIA	ANO						
	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999
SEXO							
HOMEM	393,9	439,3	528,6	531,8	516,3	505,2	463,8
MULHER	257,7	276,6	374,0	387,8	347,2	343,6	321,2
POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO							
EMPREGADO COM CARTEIRA[3]	449,5	450,6	508,7	519,0	486,3	508,2	453,9
CONTA PRÓPRIA	316,3	374,8	478,3	497,5	446,6	407,9	357,8
EMPREGADOR	1273,2	1678,7	1771,7	1719,7	2024,1	1669,8	1416,4
FUNCIONÁRIO PÚBLICO[4]	772,1	1135,9	1387,0	1375,3	1367,8	1559,6	1238,3
EMPREGADO SEM CARTEIRA[5]	246,4	258,9	343,0	351,1	344,1	351,3	361,9
SETOR DE ATIVIDADE							
AGROPECUÁRIA	216,7	261,8	275,1	276,6	250,1	264,3	236,0
CONSTRUÇÃO CIVIL	302,2	338,4	428,9	374,1	362,1	389,7	351,6
INDÚSTRIA	328,3	344,7	451,2	434,1	413,1	379,5	377,1
SERVIÇOS	411,2	436,2	765,8	564,6	572,2	635,3	484,4
OUTROS	378,7	415,2	505,3	523,2	501,8	484,0	448,9

Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD (microdados), 1992/1999.
Nota: (1) Renda de todos os trabalhos deflacionada pelo INPC/IBGE (base: setembro de 1999).
(2) Não inclui área rural.
(3) Inclui empregado no setor público com carteira.
(4) Estatutário.
(5) Inclui empregado no setor público sem carteira.

TABELA 3.5 RENDIMENTO MÉDIO REAL[1] SEGUNDO CATEGORIAS SELECIONADAS REGIÃO SUDESTE, 1992/1999

(em R$)

GRUPO/CATEGORIA	ANO						
	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999
SEXO							
HOMEM	583,0	596,7	767,9	773,2	782,5	766,4	696,7
MULHER	342,5	336,8	445,1	482,8	483,6	484,6	456,8
POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO							
EMPREGADO COM CARTEIRA[2]	580,1	565,5	653,9	660,0	669,8	667,1	616,6
CONTA PRÓPRIA	456,2	494,5	679,2	755,4	715,6	663,1	614,2
EMPREGADOR	1441,9	1600,6	2240,8	2240,5	2185,9	2062,3	1898,1
FUNCIONÁRIO PÚBLICO[3]	1126,2	1246,3	1636,7	1590,7	1709,2	1821,5	1710,7
EMPREGADO SEM CARTEIRA[4]	305,7	308,3	419,1	443,4	442,7	465,2	425,8
SETOR DE ATIVIDADE							
AGROPECUÁRIA	237,2	245,7	313,1	288,4	310,6	290,8	288,2
CONSTRUÇÃO CIVIL	407,8	402,1	554,2	538,3	539,0	549,6	475,9
INDÚSTRIA	644,9	621,1	758,9	740,0	755,7	750,7	666,5
SERVIÇOS	623,0	678,3	1011,2	867,3	902,9	827,0	820,6
OUTROS	518,8	530,4	675,4	718,4	715,3	703,4	648,2

Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD (microdados), 1992/1999.
Nota: (1) Renda de todos os trabalhos deflacionada pelo INPC/IBGE (base: setembro de 1999).
(2) Inclui empregado no setor público com carteira.
(3) Estatutário.
(4) Inclui empregado no setor público sem carteira.

TRABALHO E RENDA

TABELA 3.6 RENDIMENTO MÉDIO REAL[1] SEGUNDO CATEGORIAS SELECIONADAS
REGIÃO SUL, 1992 / 1999 (em R$)

GRUPO/CATEGORIA	ANO						
	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999
SEXO							
HOMEM	583,0	556,0	638,8	644,7	637,2	635,5	603,5
MULHER	342,5	256,1	333,0	352,8	353,3	357,1	348,7
POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO							
EMPREGADO COM CARTEIRA[2]	580,1	472,9	551,9	545,6	541,2	543,0	514,3
CONTA PRÓPRIA	456,2	530,9	559,3	611,9	570,4	541,8	531,2
EMPREGADOR	1441,9	1906,1	1855,3	2036,8	1947,9	1950,3	1715,4
FUNCIONÁRIO PÚBLICO[3]	1126,2	1572,0	1904,5	1692,6	1764,5	1825,5	1887,8
EMPREGADO SEM CARTEIRA[4]	305,7	307,8	391,1	409,2	398,4	410,3	402,6
SETOR DE ATIVIDADE							
AGROPECUÁRIA	237,2	252,1	211,8	227,7	229,7	212,4	219,3
CONSTRUÇÃO CIVIL	407,8	364,8	502,7	474,1	494,6	502,6	437,7
INDÚSTRIA	644,9	523,1	584,4	569,1	553,3	555,5	509,1
SERVIÇOS	623,0	734,4	784,0	926,5	848,0	802,8	678,8
OUTROS	518,8	519,5	644,6	650,8	644,6	639,0	615,6

Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD (microdados), 1992 / 1999.
Nota: (1) Renda de todos os trabalhos deflacionada pelo INPC/IBGE (base: setembro de 1999).
(2) Inclui empregado no setor público com carteira.
(3) Estatutário.
(4) Inclui empregado no setor público sem carteira.

DESIGUALDADE E POBREZA

TABELA 1.1 INDICADORES DE DESIGUALDADE DE RENDA[1]
BRASIL, 1992/1999 (em porcentagem)

INDICADORES	ANO						
	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999
PROPORÇÃO DE RENDA APROPRIADA PELOS:							
10% MAIS POBRES	0,7	0,6	0,7	0,6	0,6	0,7	0,7
20% MAIS POBRES	2,3	2,2	2,3	2,2	2,2	2,3	2,4
40% MAIS POBRES	8,5	8,0	8,0	7,8	7,8	8,0	8,2
40% MAIS RICOS	80,7	81,9	81,9	82,1	82,1	82,0	81,6
20% MAIS RICOS	61,9	64,2	64,0	63,9	64,0	64,0	63,6
10% MAIS RICOS	45,4	48,3	47,6	47,3	47,5	47,6	47,2
RAZÃO ENTRE RENDAS DOS:							
20% MAIS RICOS E 20% MAIS POBRES	26,5	28,6	27,8	29,6	29,0	28,0	26,7
10% MAIS RICOS E 40% MAIS POBRES	21,5	24,2	23,8	24,3	24,3	23,8	23,0

Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD (microdados), 1992/1999.
Nota: (1) A renda considerada foi a renda domiciliar 'per capita'.

TABELA 1.2 INDICADORES DE DESIGUALDADE DE RENDA[1]
REGIÃO CENTRO OESTE, 1992/1999 (em porcentagem)

INDICADORES	ANO						
	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999
PROPORÇÃO DE RENDA APROPRIADA PELOS							
10% MAIS POBRES	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8	0,89	0,92
20% MAIS POBRES	2,9	2,8	2,8	2,6	2,7	2,79	2,90
40% MAIS POBRES	9,3	8,7	9,0	8,5	8,7	8,73	9,31
40% MAIS RICOS	80,4	81,8	80,8	81,8	81,5	81,72	80,38
20% MAIS RICOS	63,3	65,3	63,2	64,5	64,6	65,22	63,33
10% MAIS RICOS	48,4	49,9	47,0	48,5	48,7	49,69	48,37
RAZÃO ENTRE RENDAS DOS:							
20% MAIS RICOS E 20% MAIS POBRES	21,8	23,5	22,8	24,9	23,9	23,40	21,83
10% MAIS RICOS E 40% MAIS POBRES	20,8	23,0	20,9	22,8	22,4	22,76	20,78

Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD (microdados), 1992/1999.
Nota: (1) A renda considerada foi a renda domiciliar 'per capita'.

TABELA 1.3 INDICADORES DE DESIGUALDADE DE RENDA[1]
REGIÃO NORDESTE, 1992/1999 (em porcentagem)

INDICADORES	ANO						
	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999
PROPORÇÃO DE RENDA APROPRIADA PELOS:							
10% MAIS POBRES	0,7	0,6	0,8	0,6	0,7	0,9	0,7
20% MAIS POBRES	2,3	2,1	2,6	2,3	2,4	2,6	2,3
40% MAIS POBRES	8,3	7,5	8,6	7,9	8,1	8,4	8,3
40% MAIS RICOS	81,2	83,1	81,5	82,4	82,4	81,9	81,2
20% MAIS RICOS	62,9	66,4	64,6	65,7	65,7	65,3	62,9
10% MAIS RICOS	47,0	51,7	50,0	51,1	50,9	50,7	47,0
RAZÃO ENTRE RENDAS DOS:							
20% MAIS RICOS E 20% MAIS POBRES	27,3	31,6	24,8	28,5	27,5	25,2	27,3
10% MAIS RICOS E 40% MAIS POBRES	22,6	27,6	23,2	25,7	25,2	24,2	22,6

Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD (microdados), 1992/1999.
Nota: (1) A renda considerada foi a renda domiciliar 'per capita'.

DESIGUALDADE E POBREZA

TABELA 1.4 INDICADORES DE DESIGUALDADE DE RENDA[1]
REGIÃO NORTE[2], 1992/1999 (em porcentagem)

INDICADORES	ANO						
	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999
PROPORÇÃO DE RENDA APROPRIADA PELOS:							
10% MAIS POBRES	0,8	1,1	0,9	0,8	0,9	0,8	0,8
20% MAIS POBRES	2,8	3,2	2,9	2,8	2,8	2,8	2,8
40% MAIS POBRES	9,4	9,8	9,3	9,2	9,0	9,0	9,4
40% MAIS RICOS	79,2	79,8	80,3	80,2	80,7	80,6	79,2
20% MAIS RICOS	59,6	62,1	62,8	62,3	62,9	62,4	59,6
10% MAIS RICOS	43,1	46,8	46,9	45,8	46,6	46,4	43,1
RAZÃO ENTRE RENDAS DOS:							
20% MAIS RICOS E 20% MAIS POBRES	21,5	19,5	21,7	22,1	22,4	22,6	21,5
10% MAIS RICOS E 40% MAIS POBRES	18,3	19,2	20,3	19,8	20,7	20,7	18,3

Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD (microdados), 1992/1999.
Nota: (1) A renda considerada foi a renda domiciliar 'per capita'.
(2) Não inclui área rural.

TABELA 1.5 INDICADORES DE DESIGUALDADE DE RENDA[1]
REGIÃO SUDESTE, 1992/1999 (em porcentagem)

INDICADORES	ANO						
	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999
PROPORÇÃO DE RENDA APROPRIADA PELOS:							
10% MAIS POBRES	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
20% MAIS POBRES	3,0	2,9	2,8	2,8	2,8	2,8	3,0
40% MAIS POBRES	10,1	9,4	9,4	9,4	9,4	9,4	10,1
40% MAIS RICOS	78,4	79,8	79,8	79,5	79,7	79,7	78,4
20% MAIS RICOS	59,1	61,7	61,1	60,5	60,9	61,2	59,1
10% MAIS RICOS	42,6	45,6	44,7	43,9	44,5	44,8	42,6
RAZÃO ENTRE RENDAS DOS:							
20% MAIS RICOS E 20% MAIS POBRES	19,7	21,3	21,6	21,6	21,5	21,5	19,7
10% MAIS RICOS E 40% MAIS POBRES	17,0	19,3	19,0	18,6	18,9	19,0	17,0

Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD (microdados), 1992/1999.
Nota: (1) A renda considerada foi a renda domiciliar 'per capita'.

DESIGUALDADE E POBREZA

TABELA 1.6 INDICADORES DE DESIGUALDADE DE RENDA[1]
REGIÃO SUL, 1992/1999

(em porcentagem)

INDICADORES	ANO						
	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999
PROPORÇÃO DE RENDA APROPRIADA PELOS:							
10% MAIS POBRES	0,9	1,1	0,9	0,9	1,0	0,9	0,9
20% MAIS POBRES	3,1	3,2	2,9	2,9	3,0	2,9	3,1
40% MAIS POBRES	10,2	10,1	9,6	9,7	9,7	9,7	10,2
40% MAIS RICOS	78,1	78,6	79,5	79,3	79,0	79,1	78,1
20% MAIS RICOS	58,9	60,2	61,1	60,6	59,9	60,1	58,9
10% MAIS RICOS	42,9	44,6	44,6	44,2	43,4	43,7	42,9
RAZÃO ENTRE RENDAS DOS:							
20% MAIS RICOS E 20% MAIS POBRES	19,3	18,7	21,2	20,8	20,1	20,6	19,3
10% MAIS RICOS E 40% MAIS POBRES	16,9	17,6	18,6	18,3	17,9	18,0	16,9

Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD (microdados), 1992/1999.
Nota:(1) A renda considerada foi a renda domiciliar 'per capita'.

TABELA 2 PORCENTAGEM DE POBRES E INDIGENTES
BRASIL E GRANDES REGIÕES, 1992/1999

REGIÕES/INDICADORES	ANO						
	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999
BRASIL							
POBRES(1)	**40,6**	**41,5**	**33,8**	**33,4**	**33,7**	**32,6**	**33,8**
INDIGENTES(2)	**19,2**	**19,4**	**14,5**	**14,9**	**14,8**	**13,9**	**14,3**
CENTRO-OESTE							
POBRES	33,6	32,2	26,1	26,2	23,7	22,6	24,9
INDIGENTES	11,7	11,1	8,7	8,9	7,6	6,8	7,9
NORDESTE							
POBRES	65,4	66,5	58,8	58,8	59,6	57,4	58,3
INDIGENTES	38,2	40,4	30,0	31,8	31,9	29,1	29,4
NORTE							
POBRES	52,5	52,1	42,8	43,7	45,2	45,1	45,6
INDIGENTES	27,4	22,9	17,4	18,1	19,4	19,5	19,0
SUDESTE							
POBRES	27,4	29,4	20,1	19,5	19,7	19,3	20,6
INDIGENTES	9,7	9,8	6,5	6,2	6,3	6,1	6,5
SUL							
POBRES	32,1	30,2	25,5	24,5	25,7	24,0	25,8
INDIGENTES	12,1	10,2	9,4	9,0	8,2	8,6	9,4

Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD (microdados), 1992/1999.
Notas: (1) A linha de pobreza utilizada é baseada na linha obtida a partir da Pesquisa de Orçamentos Familiares – POF de 1987, deflacionada ou inflacionada para os outros anos, multiplicada pelo fator de correção estabelecido pela CEPAL e regionalizada.
(2) A renda limite que estabelece a linha de indigência é a metade da renda que estabelece a linha de pobreza.

GLOSSÁRIO DE ABREVIATURAS

GLOSSÁRIO DE ABREVIATURAS (em ordem alfabética)

AIH	Autorização de Internação Hospitalar
ANAPP	Associação Nacional da Previdência Privada
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
ANVS	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
ATC	Aposentadoria por Tempo de Contribuição
BCP	Benefícios de Prestação Continuada
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Mundial
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAPES	Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CDP	Certificados da Dívida Pública
CEFET	Centro Federal de Educação Tecnológica
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CMN	Conselho Monetário Nacional
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNDRS	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CNPQ	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNRC	Centro Nacional de Referência Cultural
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CPMF	Contribuição Provisória Sobre Movimentação Financeira
CSLL	Contribuição Sobre o Lucro Líquido
CUT	Central Única dos Trabalhadores
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DATASUS	Departamento de Informática do SUS
DCNEM	Diretrizes Curriculares do Ensino Médio
DRU	Desvinculação de Receitas da União
DST	Doenças Sexualmente Transmissíveis
DVS	Destaque de Votação em Separado
EAPP	Entidades Abertas de Previdência Privada
EC	Emenda Constitucional
EFPP	Entidades Fechadas de Previdência Privada
ENC	Exame Nacional de Cursos
ENEM	Exame Nacional de Ensino Médio
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FCO	Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
FICART	Fundos de Investimento Cultural e Artístico
FIES	Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FNC	Fundo Nacional de Cultura
FNDCT	Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional
FNE	Fundo de Desenvolvimento do Nordeste

GLOSSÁRIO DE ABREVIATURAS (em ordem alfabética)

FRGPS	Fundo Específico para o Regime Geral de Previdência Social
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GED	Gratificação de Estímulo à Docência
HU	Hospital Universitário
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IES	Instituições de Ensino Superior
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MEC	Ministério da Educação
MINC	Ministério da Cultura
MINTER	Programa de Mestrado Interinstitucional
MP	Medida Provisória
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
NOB	Norma Operacional Básica
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização Não Governamental
PA	Projeto de Assentamento
PAB	Piso Assistencial Básico
PACS	Programa de Agentes Comunitários de Saúde
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PCD	Projeto Cédula da Terra
PDA	Projeto de Desenvolvimento de Assentamento
PEA	População Economicamente Ativa
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PEQS	Planos Estaduais de Qualificação
PGBL	Plano Gerador de Benefício Líquido
PIB	Produto Interno Bruto
PICDT	Programa Institucional de Capacitação Docente e Técnica
PICDTEC	Programa Institucional de Capacitação de Docentes do Ensino Tecnológico
PIS	Programa de Integração Social
PISA	Programa Internacional de Avaliação de Alunos
PLANFOR	Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador
PLC	Projeto de Lei Complementar
PLP	Projetos de Lei Complementar
PN/DST/AIDS	Programa Nacional de Doenças Sexualmente Transmissíveis e da AIDS
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNDRS	Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável

GLOSSÁRIO DE ABREVIATURAS (em ordem alfabética)

PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PQD	Programa de Qualificação docente
PROAGRO	Programa de Garantia da Atividade Agropecuária
PROCERA	Programa de Créditos para os Assentamentos da Reforma Agrária
PROEMPREGO	Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador
PROEP	Programa de Expansão da Educação Profissional
PROFAE	Projeto de Formação de Trabalhadores da Área de Enfermagem
PROGER	Programa de Geração de Emprego e Renda
PRONAC	Programa Nacional de Apoio à Cultura
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PROTRABALHO	Programa de Promoção do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador na Região Nordeste e Norte de Minas Gerais
PRPG	Programas Regionais de Pós-Graduação
PSF	Programa de Saúde da Família
REFORSUS	Reforço à Reorganização do Sistema Único de Saúde
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RMV	Renda Mensal Vitalícia
SAC	Serviços de Ações Continuadas
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SAF	Secretaria de Agricultura Familiar
SEAS	Secretaria de Assistência Social
SIA	Serviço de informações Ambulatoriais do SUS
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SIDOR	Sistema Integrado de Dados Orçamentários
SIMPLES	Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte
SINE	Sistema Nacional de Emprego
SIOPS	Sistema Integrado do Orçamento Público com Saúde
SPC	Secretaria de Previdência Complementar
SPE	Sistema Público de Emprego
SPHAN	Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
STF	Supremo Tribunal Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUS	Sistema Único de Saúde
SUSEP	Superintendência de Seguros Privados
TDA	Títulos da Dívida Agrária
TJLP	Taxa de Juros de Longo Prazo
UNIREDE	Consórcio Universidade Virtual Pública do Brasil
USP	Universidade de São Paulo

SUPERVISÃO EDITORIAL
Marco Aurélio Dias Pires

GERÊNCIA DE PRODUÇÃO
Suely Ferreira

REVISÃO
Chico Villela (coordenador)
Carlos Alberto Vieira
Flávia Nunes de Andrade (estagiária)
Isabel Villa-Lobos Telles Ribeiro
Luciana Soares Sargio (estagiária)

PROJETO GRÁFICO
Soter Design
Ana Soter e *Anna Amendola*

EDIÇÃO GRÁFICA
Cecília Bartholo de Oliveira

Tiragem 2000 exemplares
Informações disponíveis até outubro de 2000

CORRESPONDÊNCIA

BRASÍLIA
SBS Quadra 01 – Edifício BNDES
14º andar – sala 1425 – CEP: 70.776-900
Tels: (0xx61) 315-5390
Fax: (0xx61) 226-4286
E-mail: bps@ipea.gov.br

RIO DE JANEIRO
Av. Presidente Antonio Carlos, 51
14º andar – CEP: 20.020-010
Tels: (0xx21) 804-8116 e 804-8118
Fax: (0xx21) 220-5533
E-mail: dipes@ipea.gov.br

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

composto em stone serif 9/13,5 (texto)
orator 10 bt (títulos e tabelas)
impresso em couché 120g/m² (miolo)
cartão supremo 350/m² (capa)
por andrelin gráfica e editora
no verão do ano de 2001
em brasília, capital federal