

Na conjuntura recente das políticas sociais brasileiras merece atenção a multiplicação de programas de transferência de renda a populações carentes ou em situação de risco social. Com efeito, ao longo do ano 2000 e da primeira metade de 2001, consolidaram-se diversas iniciativas setoriais que, em conjunto, poderiam ser vistas como elementos de gestação de um amplo programa nacional de garantia de renda mínima.

Pelo menos quatro programas de governo que transferem renda às famílias de baixa renda com crianças e adolescentes, que têm sido identificados como grupos etários mais atingidos pela pobreza, poderiam ser citados. O primeiro e mais conhecido deles é o *Bolsa-Escola*, administrado pelo Ministério da Educação e que, na sua versão recém-lançada, representa uma ampliação do programa homônimo anterior. Enquanto este último atuava em 1 400 municípios, o programa aprovado em maio de 2001 estende-se a todo o Brasil. Seu público-alvo é integrado por crianças de 6 a 15 anos de idade, que freqüentemente escola e cujas famílias percebem rendimento familiar inferior a meio salário-mínimo per capita. O benefício, pago em complemento a outro benefício de “bolsa escola”, oferecido pelo município respectivo, é de R\$ 15,00 por criança, até um máximo de 3 crianças por família. A lógica do programa, que conta com orçamento de R\$ 1,65 bilhão

em 2001, é condicionar a transferência de renda – uma ação de impacto a curto prazo no combate à pobreza – à freqüência escolar, uma ação com efeito de longo prazo.

Outro programa recém-lançado e planejado para efetivar-se a partir do segundo semestre de 2001 é o *Bolsa-Alimentação*, administrado pelo Ministério da Saúde. O programa é destinado a famílias carentes com crianças de 0 a 6 anos de idade ou com gestantes e tem lógica semelhante ao Bolsa-Escola. O objetivo é evitar ou reduzir conseqüências de longo prazo sobre a criança em função dos efeitos da desnutrição; para tal, há a transferência de R\$ 15,00 por beneficiário, para até 3 beneficiários por família cadastrada que apresente a mesma condição de renda do Bolsa-Escola. O pagamento da bolsa está integrado ao acompanhamento da família pela rede básica de assistência do SUS. A previsão orçamentária do programa para 2001 é de R\$ 575 milhões.

Existem, ainda, o *Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)*, complementado pelo *Programa Agente Jovem*, ambos administrados pela Secretaria de Estado da Assistência Social (SEAS) do Ministério da Previdência e Assistência Social. O PETI concede a Bolsa Criança Cidadã de R\$ 25,00 nas áreas rurais e de R\$ 40,00 em áreas urbanas para famílias que habitam regiões com grave incidência de trabalho infantil penoso, desde

que retirem seus filhos de 7 a 14 anos de idade dessas atividades e os encaminhem à escola em jornada ampliada. Como possibilidade de seqüência à Bolsa do PETI têm surgido desde meados de 1999 diversas ações da SEAS voltadas à juventude, entre as quais o Programa Agente Jovem, direcionado para jovens de 15 a 17 anos de idade, carentes e em situação de risco, que recebem uma bolsa de R\$ 65,00 mensais e têm a obrigação de manter vínculo com a escola e engajar-se em atividades comunitárias sob orientação pedagógica. O PETI tem como meta para 2001 atender, aproximadamente, a 720 mil crianças, e o Agente Jovem, em fase inicial, deve beneficiar cerca de 40 mil adolescentes. O orçamento de ambos os programas chega a R\$ 350 milhões para 2001.

Além desses quatro programas de iniciativa do governo federal, existem direitos, estabelecidos na Constituição de 1988, que se materializam em transferências permanentes de renda a pessoas carentes idosas e portadoras de necessidades especiais. Trata-se do Benefício de Prestação Continuada (BPC), previsto na Lei Orgânica da Assistência Social, nas modalidades “Idoso” e “Portador de Deficiência”, bem como do antecessor do BPC, a Renda Mensal Vitalícia (RMV). Esses benefícios totalizaram cerca de R\$ 3,5 bilhões em 2000.

O Benefício de Prestação Continuada é concedido a pessoas com 67 anos ou mais e a pessoas portadoras de deficiência (inclusive congênita), com renda familiar per capita de até um quarto do salário-mínimo e em cujas famílias não haja outro beneficiário da Previdência Social ou do seguro-desemprego. Trata-se, no total, de quase 2 milhões de benefícios, sendo 1,3 milhão destinados a pessoas inválidas e a portadores de deficiência, e cerca de 700 mil para pessoas idosas não protegidas por benefícios da Previdência Social básica urbana e rural.

Ou seja, somando-se os recursos alocados nos quatro programas implementados pelo governo federal às transferências permanentes oriundas da Constituição, alcança-se, para 2001, pouco mais de R\$ 6 bilhões em benefícios pagos.

Na conjuntura recente, ressalta-se, ainda, que em fins de 2000 e ao longo do primeiro semestre de 2001 foi aprovada a legislação necessária para a criação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FCEP). Sua fonte inicial de recursos é constituída por alíquota adicional de 0,08% à Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF), o que atingiria, segundo estimativas preliminares, uma receita de aproximadamente R\$ 4 bilhões em 2001. O FCEP já estará participando em 2001 do mix de financiamento dos programas Bolsa-Escola e Bolsa-Alimentação, acima mencionados. O BPC/RMV e o PETI/Agente Jovem, por sua vez, são financiados com recursos do Tesouro Nacional. Futuramente, os programas descritos poderão vir a ser o embrião de um programa amplo de garantia de renda mínima, e o FCEP, em cuja legislação há também a previsão de aportes do orçamento federal, o protótipo do seu financiamento.

No que se refere ao acompanhamento e à análise das políticas sociais, observam-se movimentos setoriais bastante heterogêneos. Assim, na área da *Previdência Social*, o ano 2000 transcorreu sem grandes eventos, uma vez que fôra concluída a votação da reforma constitucional em 1998 e sua regulamentação em 1999. O momento foi caracterizado pela implementação das novas regras no INSS, com a gradual incorporação do “Fator Previdenciário” ao cálculo do valor das novas aposentadorias concedidas por tempo de contribuição, bem como a forte expansão do número de benefícios de salário-maternidade transferidos pela Previdência. Dado que o Poder Judiciário manteve bloqueados os intentos de ajuste via mo-

dificação das alíquotas de contribuição dos regimes próprios do funcionalismo público (em regime de trabalho RJU), nesse âmbito nada de significativo ocorreu.

O destaque ficou para a área da *Previdência Complementar* a partir de dezembro de 2000, quando venceu o prazo de dois anos dado pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998, para que os fundos de pensão supervisionados pela Secretaria de Previdência Complementar (SPC) no Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) implementassem diversas medidas, entre as quais destaca-se a paridade de contribuição entre empregador e empregado no caso dos fundos de pensão patrocinados por empresas e entidades públicas para empregados em regime de trabalho CLT. Com a finalidade de enquadrar desde logo os fundos, a SPC realizou intervenção no maior e mais poderoso fundo de pensão – o PREVI, dos funcionários do Banco do Brasil – e intensificou ações fiscalizatórias de forma geral.

Ainda na Previdência Complementar, o período também foi marcado por profundas alterações dos marcos legais. Sublinhe-se que, em maio de 2001, foram finalmente votados no Congresso Nacional dois dos três projetos de lei complementar encaminhados há mais de dois anos pela SPC com a finalidade de regulamentar a Emenda Constitucional nº 20 no campo dos fundos de pensão fechados. A Lei Complementar nº 109, em especial, deve ser destacada, pois repõe completamente com dispositivos mais atuais a vetusta Lei nº 6 435, de 1977, que, inspirada pelo ex-ministro da Fazenda Mário Henrique Simonsen, deu origem ao “modelo brasileiro de previdência privada”.

Outra alteração importante diz respeito à modificação, em março de 2001, das regras que regulam a composição do portfólio de investimentos dos fundos de pensão por meio da Resolução nº 2 829 do Conselho

Monetário Nacional (CMN), revogando as Resoluções nº 2 065/2000 e 2 324/1996. Além disso, em janeiro de 2001, por meio do Decreto nº 3 271, programou-se a elevação da idade mínima para aposentadoria nos fundos de pensão fechados, atualmente estipulada em 55 anos. O decreto, embora seja alvo de diversas contestações judiciais, é elemento importante para se visualizar, claramente, que o MPAS, por intermédio da SPC, está executando atualmente uma política que estimula planos de previdência complementar baseados no princípio da contribuição definida (em que a aposentadoria resultante depende sobretudo da rentabilidade da carteira de investimentos, bem como da regularidade e do valor das contribuições efetuadas), em detrimento dos planos estruturados segundo o princípio do benefício definido (em que a aposentadoria guarda relação com o rendimento progressivo do segurado). Houve forte reação tanto dos fundos quanto dos segurados às diversas medidas implementadas desde dezembro de 2000, o que resultou em grande pressão política sobre a SPC e na demissão da sua titular em junho de 2001.

Na área de *Assistência Social*, à parte os fatos já mencionados que parecem caminhar rumo à constituição de um programa abrangente de renda mínima, cabe mencionar, para o período 2000/2001, a concepção e a implementação do *Plano Alvorada*, que seleciona diversos programas de significativo impacto social e procura aumentar o seu grau de focalização, isto é, a intensidade com que o programa atinge a população mais pobre. Para tal, o programa concentrou-se, na primeira fase, nos 14 estados brasileiros de menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH, desenvolvido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento-PNUD) e, posteriormente, foi estendido aos municípios e às microrregiões de menor IDH nos demais estados. A essa focalização geográfica acrescenta-se ainda o *Portal do Alvorada*, um sis-

tema de focalização individual, por meio do qual são levantadas características familiares dos candidatos para procurar atingir elevada precisão na seleção dos beneficiários. Outra novidade é que os benefícios destinados às famílias passam a ser entregues, sempre que possível, às mulheres, quando titulares. Sabe-se, a partir da experiência internacional acumulada, que as mulheres promovem distribuição mais equitativa dos benefícios sobre os membros da família.

Diversos outros avanços foram obtidos em relação aos direitos da pessoa portadora de deficiência. Cabe salientar, em especial, a Lei nº 10 048/2000 e a inclusão das pessoas portadoras de deficiência, de suas entidades representativas e dos locais onde elas encontram serviços de apoio, no programa de universalização dos serviços de telefonia fixa por meio do Fundo de Universalização de Telecomunicações – FUST. A Lei nº 10 048 determina a adaptação dos meios de transporte coletivos às necessidades de pessoas portadoras de deficiência, com estabelecimento de responsáveis, prazos e multas para o não-cumprimento. Outra peça legal, também aprovada em 2000, é a Lei nº 10 098, que também trata, de forma mais ampla, das necessidades de pessoas portadoras de deficiência, sendo até chamada de “Lei da Acessibilidade”. No entanto, ao não estabelecer prazos, responsáveis, punições e outros ajustes necessários na legislação existente, tal lei é, por enquanto, somente uma lista de boas intenções.

No campo das políticas de *Saúde*, o grande fato do ano 2000 foi, sem dúvida, a aprovação, no mês de setembro, da Emenda Constitucional nº 29, que garante um piso de aplicação de recursos nos três níveis da Federação a ser anualmente corrigido pela variação do produto interno bruto (PIB). Ao longo dos primeiros meses de 2001, o debate transcorreu em torno da interpretação da

EC 29 e da definição do ano-base de cálculo para o piso de recursos – 1999 ou 2000 –, o que teria significativos efeitos sobre o orçamento do Ministério da Saúde. Chama-se atenção para o fato de que, com esse encaminhamento, os principais orçamentos sociais do país passam a ter alguma forma de vinculação de suas fontes de recursos: a Educação, com o mecanismo de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) desde os anos 1980; a política de Trabalho e Emprego, com a vinculação do PIS ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) por meio da Constituição de 1988; a Previdência Social, com a exclusividade sobre a arrecadação proveniente da alíquota patronal e do empregado sobre a folha salarial (exceto Sistema “S” e salário-educação) desde fins de 1998; e, agora, a Saúde, com o direito de acesso a uma parcela da massa tributária arrecadada, independentemente da fonte.

Note-se, porém, que tal vinculação abala, desta feita, por meio de uma iniciativa da área da Saúde no conflito interburocrático por recursos, o conceito de “seguridade social” da Constituição de 1988. Esse conceito previa, originalmente, a “solidariedade” também das fontes de financiamento entre as áreas da Saúde, Previdência e Assistência Social por meio do “Orçamento da Seguridade Social”, no qual eram repartidos os recursos provenientes da folha salarial, da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), entre outros.

Ainda na área de Saúde, também merece destaque a elaboração e aprovação, ao longo de 2000, da Norma Operacional de Assistência à Saúde (NOAS 2001), aplicável a partir deste ano, que modifica sensivelmente os conteúdos das Normas Operacionais Básicas NOB 1/93 e 1/96, que orientaram o processo de descentralização das ações e remodelaram o financiamento e a gestão da saúde ao longo dos anos 1990. O diagnósti-

co, que antecede a NOAS, é que o processo de descentralização da saúde e a complexidade da rede e de sua gestão haviam chegado a alguns limites, para os quais fazia-se necessário realizar alterações mais profundas. Nesse sentido, procura-se aumentar a responsabilidade dos municípios por meio da criação do *STATUS* da “Gestão Plena da Atenção Básica Ampliada”, que aumenta o rol de procedimentos a serem prestados pelas municipalidades em relação à “Gestão Plena da Atenção Básica”; procura-se, também, fortalecer a rede de assistência e sua gestão, trabalhando contra o seu fracionamento excessivo, e atualizam-se os critérios para a habilitação dos estados e municípios à gestão dos serviços de saúde locais.

Na área da *Educação* vale destacar o Plano Nacional de Educação, que, apesar de ter sido encaminhado ao Congresso Nacional ainda em 1997, foi aprovado somente em 2001, com diversas emendas parlamentares. Trata-se de instrumento potencialmente importante, que estabelece metas ousadas para os diversos segmentos da política educacional. No entanto, não há clareza quanto ao financiamento do conjunto de ações propostas, dado o veto presidencial ao artigo que determinava a ampliação de recursos para o patamar de 7% do PIB destinado à educação.

Em termos dos segmentos da política educacional, uma vez que, ao longo da década de 1990, a matrícula no Ensino Básico foi praticamente universalizada para que a criança estivesse matriculada na série compatível com sua idade, as atenções voltam-se: (i) para ações de apoio e melhoria da qualidade do Ensino Fundamental, ou (ii) para ações que pretendem reduzir as elevadas defasagens idade-série registradas. Cabe citar como destaque da área o fato de que, pela primeira vez, o Programa do Livro Didático distribuiu por completo os livros a serem utilizados em um ano letivo (2001) antes da conclusão do ano letivo anterior (2000).

Outras duas áreas que ganham crescente destaque são o Ensino Médio e o Ensino de Jovens e Adultos. A área do Ensino Médio foi marcada, em 2000, pelo esforço de disseminação dos novos Parâmetros Curriculares Nacionais, o que significa, de um lado, convencer os professores da necessidade da reforma e, de outro, qualificar, treinar e valorizar esses professores. Para a concretização da reforma do ensino médio há, no Ministério da Educação, o *Projeto Escola Jovem*, que tem programados dispêndios de cerca de R\$ 750 milhões, parcialmente provindos de financiamento internacional. O projeto foi atrasado, em 2000, pela delonga na aprovação do PPA, mas, a partir de 2001, inicia sua primeira fase, que inclui, também, obras físicas para expansão e preservação das capacidades do Ensino Médio. Já o Ensino de Jovens e Adultos, que oferece a possibilidade de conclusão do 1º e 2º grau por meio do chamado Ensino Supletivo, experimentou uma multiplicação dos seus recursos de R\$ 40 milhões em 2000 para R\$ 300 milhões na dotação orçamentária de 2001.

A área da *Cultura* foi marcada, em 2000 e início de 2001, por altos e baixos. Por um lado, houve uma pronunciada atividade por meio de prêmios concedidos na área do audiovisual, do teatro e da literatura, a continuidade da implantação de bibliotecas municipais no Programa Livro Aberto, a criação de legislação para o patrimônio imaterial e a continuidade do processo de modernização dos museus nacionais no Programa Museu, Memória e Futuro. Por outro lado, cabe destacar que em 2000 ficou notória a insuficiência de recursos humanos no Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), manifesta em greve dos seus funcionários naquele ano. Tal insuficiência de recursos humanos, tanto em quantidade como em qualidade (formação e motivação) é sério obstáculo à implementação de uma política de preservação do patrimônio nacional.

Ainda em relação aos programas, vale destacar a redefinição da gestão do patrimônio cultural por meio do programa *Monumenta*, que conta com parceria do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O Monumenta prevê processo de municipalização da gestão dos bens do patrimônio cultural urbano, histórico e artístico, conferindo ao IPHAN o papel regulador. O programa difere dos demais na medida em que inclui no seu leque de preocupações o objetivo de retorno econômico da gestão dos bens culturais, como, por exemplo, por meio da criação de empregos ou do incremento da arrecadação de impostos.

Por sua vez, a área de *Trabalho e Renda* passa, neste momento, por uma reversão do cenário favorável do mercado de trabalho, vigente desde 2000 até a eclosão da crise energética. Entre janeiro de 2000 e abril de 2001, foi registrado um incremento de quase 1 milhão de novos empregos. Ademais, a produção e o emprego industrial haviam chegado ao seu nível mais alto em anos, recuperando-se o nível de atividade prevalente antes da crise da Ásia. A partir do racionamento de energia, associado aos impactos da crise argentina e da vulnerabilidade do balanço de pagamentos brasileiro, desencadeou-se uma forte pressão sobre a taxa de câmbio brasileira, que levou o Banco Central a ajustar, em meados de junho, a taxa de juros para cima. A soma desses fatores – crise energética, fraqueza do maior parceiro do MERCOSUL e incertezas no câmbio e nos juros – apontam, em fins do primeiro semestre de 2001, para um arrefecimento da conjuntura favorável do mercado de trabalho.

Além dessa trajetória, cabe destacar as alterações na política do salário-mínimo: de um lado, o governo federal decidiu-se por um reajuste do seu valor nacional para R\$ 180,00/mês a partir de abril de 2001 e, de outro, verificou-se o primeiro caso de um estado – o Rio de Janeiro – que fixou, por lei

estadual em dezembro de 2000, um salário-mínimo regional mais alto que o nacional.

Por fim, o período foi ainda marcado pelo debate em torno da correção dos saldos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Com efeito, decisão unânime do Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu direitos de alguns trabalhadores imigrantes a terem seus saldos das contas de FGTS corrigidos por causa das perdas oriundas dos Planos Verão (1989) e Collor 1 (1990). Em função desse fato jurídico, criou-se um precedente para que todos os trabalhadores ingressassem na justiça pleiteando o reconhecimento dos mesmos direitos. Antecipando-se a esse movimento, o governo federal negociou um projeto de lei que, com algumas alterações, foi recentemente aprovado no Congresso Nacional e no qual destacam-se medidas como o alargamento dos prazos para pagamento dos saldos devedores e a criação de fontes para financiar esses pagamentos.

A política de *Segurança Pública* depara-se com um diagnóstico grave, apesar da precariedade da qualidade da informação disponível na área: na segunda metade da década de 1990 houve séria elevação da criminalidade. As instituições existentes também não estão aptas a lidar com o problema: o aparelho policial é insuficiente, mal treinado e mal equipado; o sistema judicial é moroso; a legislação é anacrônica; o sistema prisional está lotado e, em consequência, a taxa de atrito (isto é, a diferença entre o número de crimes cometidos e punidos) resulta muito elevada, o que fragiliza a política de segurança pública e suas respectivas instituições.

Em 2000, após a trágica morte da professora Geyza, em um ônibus seqüestrado no Rio de Janeiro, transmitida pela televisão, reforçou-se a pressão da opinião pública sobre os governos dos diversos níveis da Federação. O governo federal, por meio do Ministério

da Justiça, divulgou, em meados do ano, o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) e instituiu o Fundo Nacional de Segurança Pública para financiar algumas das ações. O PNSP consiste em uma carta-compromisso ampla, com 124 artigos, que propõe as mais diversas medidas – preventivas, repressivas e de atualização da legislação.

Por fim, na área de *Desenvolvimento Agrário*, tem-se verificado, desde o ano 2000, forte mudança de enfoque da política, que se manifesta em diversas tendências: 1) descentralização gradativa das ações da reforma agrária para estados e municípios; 2) modificação do perfil de intervenção do Estado na questão agrária, com a utilização crescente de instrumentos que promovem uma “reforma agrária pelo mercado”, como o Programa Cédula da Terra/Banco da Terra e o Programa de Crédito Fundiário; e 3) utilização de medidas de conten-

ção da ocupação ilegal de terras pelos movimentos sociais, em especial pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), recorrendo-se a medidas repressivas.

Vale ressaltar que há uma interminável polêmica a respeito dos impactos da política de reforma agrária e de fomento aos diversos grupos sociais da área rural. Essa polêmica inclui desencontros de informação sobre o número de pessoas assentadas, o grau de concentração fundiária, o alcance da violência rural, os custos da reforma agrária, ou mesmo o volume de desembolsos efetuados por programas como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). O debate deve-se, em grande parte, a uma endêmica fragilidade das bases de informação respectivas, apontando obstáculos ao eficiente e eficaz processo de monitoramento e avaliação da política agrária.