

<b>Título</b>	ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS: PREVIDÊNCIA, SAÚDE, EDUCAÇÃO, CULTURA, TRABALHO E RENDA
<b>Autores(as)</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos e Políticas Sociais
<b>Título do Boletim</b>	POLÍTICAS SOCIAIS: ACOMPANHAMENTO E ANÁLISE
<b>Cidade</b>	Brasília
<b>Editora</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
<b>Ano</b>	2000(n.1)
<b>ISSN</b>	1518-4285

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2018

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).  
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

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

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

# ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS

---

## SEGURIDADE SOCIAL\*

---

<b>PREVIDÊNCIA</b>	<i>13</i>
<b>SAÚDE</b>	<i>19</i>

---

<b>EDUCAÇÃO</b>	<i>27</i>
<b>CULTURA</b>	<i>37</i>
<b>TRABALHO E RENDA</b>	<i>41</i>

---

\* Seguridade Social neste volume corresponde às áreas de previdência e saúde

## PREVIDÊNCIA

Do ponto de vista social, a importância do sistema previdenciário brasileiro revela-se pelos quase 29,5 milhões de contribuintes filiados a algum dos regimes de previdência social compulsória: cerca de 24 milhões são contribuintes do Regime Geral de Previdência Social e 5,5 milhões são funcionários públicos dos vários níveis da administração. Isso significa que a garantia do bom funcionamento desse sistema afeta uma ampla parcela da população brasileira – contribuintes, beneficiários e seus dependentes.

O sistema previdenciário brasileiro, para efeito da análise aqui proposta, será subdividido em duas partes:

1. Previdência Social - compulsória e administrada diretamente pelo Estado, composta por:

- Regime Geral de Previdência Social (RGPS) – responsável por assegurar a proteção previdenciária básica até R\$ 1.328,25 para os trabalhadores do setor privado; e
- Regimes Especiais – responsáveis pelos planos de benefícios dos funcionários públicos das diversas esferas de poder (Judiciário, Legislativo e Executivo – civis e militares) e dos vários níveis administrativos (federal, estadual e municipal).

2. Previdência Complementar - voluntária e operada por entidades privadas, cabendo ao Estado a sua regulação e fiscalização, composta por:

- Entidades Abertas de Previdência Privada (EAPP) – normalmente bancos e com-

panhias seguradoras que oferecem planos, abertos à população em geral; e

- Entidades Fechadas de Previdência Privada (EFPP) – entidades sem fins lucrativos, patrocinadas por empresas, cujos benefícios são destinados a uma clientela restrita – funcionários das próprias entidades.

Ao longo da década de 90, o governo empenhou-se em promover ajustes no sistema de previdência social, tendo, nos últimos anos, redefinido alguns parâmetros dos regimes, no que se refere tanto ao Regime Geral de Previdência Social quanto aos regimes do funcionalismo público.

Observa-se também uma concomitante tentativa de reestruturação do marco legal do sistema de previdência complementar com a tramitação, no Congresso, dos Projetos de Lei nº 8 (que dispõe sobre a relação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outras entidades públicas e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar), nº 9 (que dispõe sobre as normas gerais para a instituição de regime de previdência complementar pela União, estados, Distrito Federal e municípios) e nº 10 (que dispõe sobre a regulamentação do regime de previdência complementar em substituição à Lei nº 6.435/77).

### PREVIDÊNCIA SOCIAL

#### Regime Geral de Previdência Social (RGPS)

Há muito tempo, a Previdência Social brasileira vem apresentando problemas de equilíbrio atuarial financeiro. Revisando-

se documentos dos antigos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP) pode-se notar que existiam alertas quanto à insuficiência de custeio para fazer face ao crescente volume de pagamentos de benefícios<sup>1</sup>. Em outras palavras, os déficits previdenciários não são novos; pelo contrário, são uma constante durante toda a história do sistema.

Durante toda sua existência, as alíquotas de contribuição sofreram aumentos sistemáticos e, simultaneamente, confiscou-se o valor dos benefícios devido à inflação. Basta lembrar que, em torno de 1930, as alíquotas de contribuição eram de 3% do empregado e 3% do empregador; hoje, em média, são de 10% do empregado e 22% do empregador (o que revela um aumento de mais de cinco vezes). No que se refere aos confiscos inflacionários, estes davam-se basicamente por dois mecanismos: não correção dos últimos 12 salários de contribuição para cálculo da concessão dos benefícios e, por ocasião dos reajustamentos, freqüente subindexação das correções.

Desde a implantação do Plano Real, essas duas formas de ajustamento do sistema

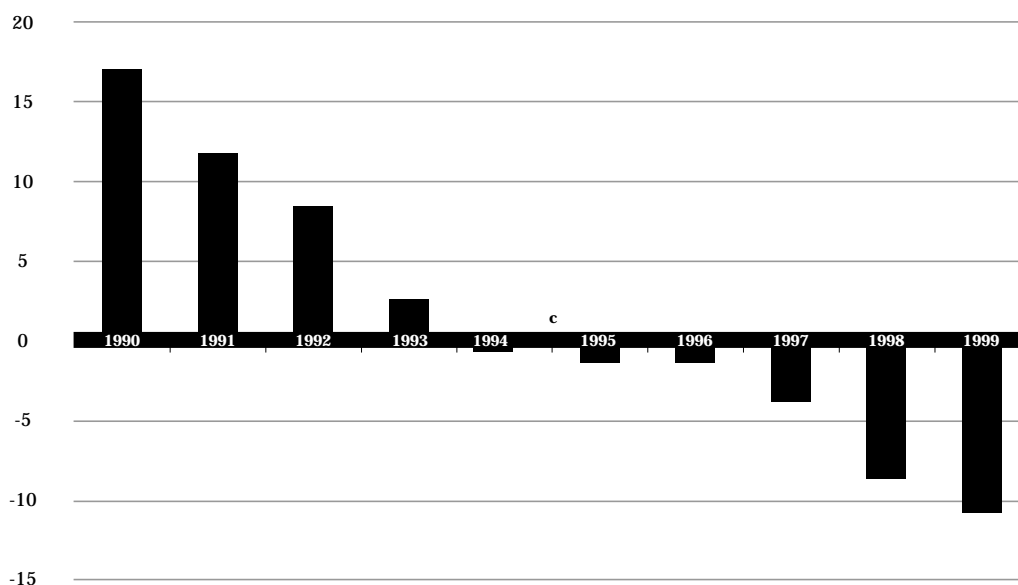
previdenciário tornaram-se absolutamente inviáveis. A drástica queda da taxa de inflação e, ao mesmo tempo, a correção de todos os salários de contribuição para o cálculo do benefício e do valor dos benefícios em manutenção, por força da Constituição de 1988, fizeram que praticamente desaparecessem os confiscos inflacionários. Por outro lado, as elevadíssimas alíquotas de contribuição previdenciária e, de forma mais geral, a pesada carga tributária tornaram desaconselhável qualquer tentativa de resolver os desequilíbrios pelo lado da receita. A esses fatos agrega-se ainda uma perspectiva pouco favorável de evolução da massa salarial, principalmente no setor formal do mercado de trabalho. O gráfico 1 apresenta a evolução do saldo previdenciário (receita de contribuições descontado o pagamento de benefícios previdenciários) ao longo da década de 90.

Em síntese, em 1994, o governo entendeu que precisava promover o ajuste das contas previdenciárias pelo lado da despesa. Nesse sentido, o Executivo enviou ao Congresso Nacional a Mensagem nº 306,

1. Esses IAP foram extintos quando da criação do INPS em 1966.

## EVOLUÇÃO DO SALDO PREVIDENCIÁRIO DO

GRÁFICO 1 REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (RGPS)<sup>1</sup> – 1990/1999<sup>2</sup>



Fonte: Secretaria de Orçamento do MPAS e Informes da Previdência Social (vários números)

Notas: 1. O Saldo Previdenciário corresponde à Arrecadação Bancária Líquida deduzida do Pagamento de Benefícios Previdenciários. 2. Os valores expressos no gráfico estão em R\$ bilhões de dezembro de 1999, deflacionados pelo IGP-DI.

que lá passou a intitular-se Proposta de Emenda Constitucional nº 33, propondo uma série de medidas no que se refere à Seguridade Social.

Após longa tramitação na Câmara dos Deputados, a proposta acabou por ser quase completamente alterada. Segue-se então uma tentativa de reconstituí-la no Senado Federal. O novo projeto tinha como idéia central a imposição de limites etários de 60 e 55 anos (para homens e mulheres, respectivamente) para as aposentadorias por tempo de serviço para os que ingressassem no mercado de trabalho após a promulgação da emenda, tanto para o caso do RGPS como para os regimes de funcionalismo público. Para aqueles já em atividade, previa-se uma regra de transição, a qual estabelecia os seguintes requisitos para a aposentadoria por tempo de serviço: (i) mínimo de 53 anos para homens e 48 para mulheres; e (ii) pedágio, correspondente a um adicional de 20% do tempo ainda restante para a aposentadoria integral na data da promulgação da Emenda, ou 40% no caso da aposentadoria proporcional.

Entre outros dispositivos, o substitutivo contemplava, em relação ao RGPS, outros itens originalmente integrantes da proposta governamental, entre os quais os seguintes destacam-se como mais importantes: (i) desconstitucionalização da fórmula de cálculo dos benefícios; (ii) eliminação da aposentadoria especial dos professores universitários; (iii) eliminação da aposentadoria proporcional; e (iv) substituição do critério de tempo de serviço pelo critério de tempo de contribuição.

A única medida de peso aprovada na Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998 – a chamada *Reforma da Previdência* – foi a eliminação das aposentadorias proporcionais<sup>2</sup>. Tendo em vista que, no Brasil, grande parte dos segurados optava pela aposentadoria proporcional, a medida tem como resultado a postergação, ou represamento, dos benefícios por tempo de serviço por 5 anos. Ocorre entretanto que, findo esse período, as pessoas se aposentarão com o benefício integral, ao

invés de receberem 70% da média corrigida dos salários de contribuição, como seria o caso na aposentadoria proporcional. Em outras palavras, o valor médio dos benefícios será algo em torno de 42,8% maior se comparado à situação anterior<sup>3</sup>, o que implica aumento dos gastos no médio e longo prazos.

A medida de ajuste seguinte baseou-se na desconstitucionalização da fórmula de cálculo dos benefícios, tendo o governo aprovado a Lei nº 9.876, cujo dispositivo mais importante é a criação do chamado Fator Previdenciário. Ao relacionar o valor do benefício a ser recebido ao tempo de contribuição e à idade na data da aposentadoria, o citado fator constitui-se em poderoso instrumento de redução do valor dos benefícios que, em média, deverá ser da ordem de 33,93% para os homens<sup>4</sup> e 43,92% para as mulheres, em comparação à situação atual<sup>5</sup>. Tendo em vista o período de transição de 60 meses determinado quando de sua tramitação na Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara, o fator só produzirá efeito integral após esse período e, ainda assim, apenas sobre o fluxo (que representa em torno de 10% do estoque já existente)<sup>6</sup>.

Em resumo, pode-se afirmar que, se o processo de ajuste do RGPS avançou substancialmente até o momento, ainda está longe de se completar. Isso significa que, durante os próximos anos, novas medidas se farão necessárias para assegurar a equidade e a viabilidade atuarial do sistema.

### **Previdência do Funcionalismo Público<sup>7</sup>**

O funcionalismo público do Poder Executivo civil da União, até a implementação da Lei

2. Em função do processo político que envolveu a votação da matéria, um Destaque de Votação em Separado (DVS) logrou derrubar os limites definitivos de idade para as aposentadorias por tempo de serviço integral, no caso do RGPS, invalidando, portanto, também as regras de transição. 3.100/70=1,428

4. Perda média no valor do benefício utilizando-se a distribuição de idade e tempo de contribuição dos benefícios de 1997 (vis-à-vis a legislação vigente) para os homens sob a hipótese de que não haverá postergação da aposentadoria devido à redução do benefício.

5. O argumento de que as pessoas serão induzidas a adiar as aposentadorias não encontra evidência empírica. Pelo contrário, a própria opção pelas aposentadorias proporcionais revela a alta taxa de desconto intertemporal adotada pelos segurados em suas decisões.

6. Durante a transição, o fator incidirá à razão de 1/60, cumulativamente, a partir da data de promulgação da lei.

7. Não serão aqui tratados os regimes especiais dos Poderes Legislativo e Judiciário para qualquer nível de governo, nem o caso dos militares.

nº 8.112 de 1990 (que criou o Regime Jurídico Único e regulamentou as provisões constitucionais), contribuía apenas para o benefício de pensão por morte por meio de uma alíquota de 6% sobre sua remuneração. Com a introdução da Constituição de 1988, do RJU e legislação posterior, essa contribuição passou a ser, a partir de 1993, referente ao Plano de Seguridade Social do servidor público, com alíquotas escalonadas em 9%, 10%, 11% e 12% sobre a remuneração, posteriormente unificadas em 11% por meio da Lei nº 9.630/1998. Pelo lado dos benefícios a serem pagos, a Constituição estabeleceu, como valor de benefício, a última remuneração percebida na ativa pelo servidor. A extensão da cobertura do RJU para a totalidade do funcionalismo público federal implicou um forte incremento dos gastos previdenciários da União, uma vez que, se por um lado a União não mais teria que arcar com as contribuições devidas ao INSS por seus servidores celetistas quando estes comessem a requerer seus benefícios, por outro, o valor destes corresponderia à integralidade da última remuneração e não mais à fórmula de cálculo e tetos observados para o RGPS.

No que se refere ao funcionalismo público dos estados e municípios, a Constituição permitiu a criação de regimes próprios de previdência, ficando a cargo de cada ente federado o estabelecimento de suas próprias alíquotas de contribuição, organização e operacionalização dos regimes, desde que os mesmos respeitassem a garantia constitucional de integralidade da última remuneração para os benefícios.

A estratégia adotada para a realização dos ajustes necessários seguiu as mesmas diretrizes utilizadas para o regime geral. Após todas as idas e vindas mencionadas anteriormente, a aprovação da EC nº 20 acarretou as seguintes alterações nas regras de funcionamento do regime previdenciário do setor público:

- transformação da aposentadoria por tempo de serviço em aposentadoria por tempo de contribuição, com a eliminação da contagem de tempo fictício (licença-prêmio não gozada contada em

dobro para fins de aposentadoria);

- introdução do limite etário de 60 anos para os homens e de 55 anos para as mulheres para o requerimento da aposentadoria por tempo de serviço. Durante o período de transição estabelecido a partir da data da reforma, o tempo de contribuição requerido (35 anos para os homens e 30 para as mulheres) deverá ser acrescido em 20% do tempo restante para a aposentadoria na data da reforma, e o limite etário de transição estabelecido em 53 anos para os homens e 48 anos para as mulheres deverá ser obedecido;
- eliminação da aposentadoria por tempo de serviço proporcional. Durante o período de transição estabelecido a partir da data da reforma, o tempo de contribuição requerido (a partir de 30 anos para os homens e 25 para as mulheres) deverá ser acrescido em 40% do tempo restante para a aposentadoria na data da reforma, e o requerente deverá obedecer ao limite etário de transição estabelecido em 53 anos para os homens e 48 anos para as mulheres;
- proibição, para funcionários públicos<sup>8</sup>, de acumulação de aposentadorias e salários;
- permissão, para a União, os estados, Distrito Federal e municípios, de limite do pagamento do benefício ao teto do RGPS, desde que instituem regime complementar próprio.

Logo após a aprovação da EC nº 20, o Executivo obteve a aprovação pelo Congresso Nacional da Lei nº 9.783, em 23 de janeiro de 1999, que aumentava a contribuição dos funcionários públicos civis da União para o custeio de seu regime previdenciário próprio e introduzia a este a contribuição dos inativos. O aumento da contribuição dos funcionários públicos se faria de forma escalonada, com alíquotas adicionais, de acordo com a faixa salarial, e a contribuição dos inativos obedeceria à mesma escala: 9% para a parcela da remuneração

8. Com exceção das decorrentes de acumulações de cargos e empregos expressamente definidas na Constituição.

que excedesse R\$ 1.200,00 até o limite de R\$ 2.500,00; e 14% incidente sobre a parcela que excedesse os R\$ 2.500,00<sup>9</sup>. Essa lei foi derrubada em 31 de outubro de 1999 pelo Supremo Tribunal Federal, que considerou inconstitucional a cobrança de contribuições previdenciárias para os funcionários inativos e abusivo o aumento das alíquotas de contribuição dos servidores da ativa.

### PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR

Apesar de a previdência social oferecer, comparativamente a outros países, benefícios relativamente altos em relação à remuneração média dos trabalhadores brasileiros<sup>10</sup>, pode-se perceber a crescente importância dos planos de previdência privada na complementação das aposentadorias. Nesse sentido, no que se refere à previdência complementar, várias têm sido as iniciativas de readequação (do setor e do Estado) às transformações observadas no mercado de trabalho e no ambiente macroeconômico.

O marco legal de regulamentação das entidades de previdência complementar data de 1977, com a aprovação da Lei nº 6.435. Essa lei certamente refletiu as preocupações e demandas existentes quando de sua promulgação. Porém, decorridos 23 anos de sua aprovação, evidenciam-se vários aspectos que requerem atualização à nova realidade do mercado, que experimentou pronunciado crescimento após a estabilização monetária alcançada com o Plano Real, em meados da década de 90.

Com a aprovação da EC nº 20, foram introduzidos, no texto constitucional, os princípios básicos que devem permear o regime de previdência complementar – autonomia em relação ao Regime Geral de Previdência Social, seu caráter facultativo, e garantias quanto à constituição de reservas que assegurem o pagamento dos benefícios contratados (art. 202 da Constituição Federal) – e, remetida para a legislação complementar, sua regulamentação (PLC nºs 8, 9 e 10, atualmente em tramitação no Congresso Nacional).

A citada emenda constitucional possibilitou também a criação, por parte dos entes federados, de regimes próprios de previdência complementar para seus funcionários, além de estabelecer limites para o aporte de recursos por parte das patrocinadoras do setor público<sup>11</sup>.

A regulamentação da instituição de regimes de previdência complementar por parte da União, de estados, Distrito Federal e municípios é tratada no PLC nº 8. As principais medidas constantes desse projeto de lei são:

- condições de elegibilidade adequadas para os planos de benefícios a serem criados, tais como: carência mínima de sessenta contribuições mensais ao plano de benefícios e cessação do vínculo com a patrocinadora (empresas que instituem planos de previdência complementar fechados), visando à elegibilidade do participante a um benefício de prestação programada e continuada; vinculação de sua concessão à do benefício relacionado ao regime geral de previdência ao qual o participante esteja filiado por intermédio de seu patrocinador;
- regras específicas para os reajustes dos benefícios em manutenção baseadas nos critérios estabelecidos nos regulamentos dos planos de benefícios, sendo vedado o repasse de ganhos de produtividade, abono e vantagens de qualquer natureza para tais benefícios;
- responsabilidade pelo custeio dos planos de benefícios partilhada entre a patrocinadora e participantes, devendo-se ressaltar que em hipótese alguma a contribuição normal da patrocinadora para o plano de benefícios poderá exceder a do participante. Além das contribuições normais, os planos poderão prever o aporte de recursos pelos participantes, a título de contribuição facultativa, sem contrapartida da patrocinadora.

9. Os inativos com rendimentos até R\$ 600,00 ficarão isentos de contribuir, bem como os maiores de 70 anos e inválidos com remuneração até R\$ 3.000,00.

10. Aproximadamente 2,5 vezes superior.

11. Inclui as concessionárias de serviços públicos que vierem a ser privatizadas. A contribuição máxima da empresa não poderá exceder a contribuição do segurado.

O PLC nº 9, por sua vez, estabelece as normas gerais para a instituição de regime de previdência complementar por parte dos mesmos entes governamentais citados no PLC nº 8, quais sejam: existência de apenas uma entidade fechada de previdência complementar por ente governamental; garantia, aos participantes, dos mesmos benefícios de renda programada e continuada oferecidos pelo regime previdenciário ao qual estiverem vinculados; vedação de concessão de benefícios pela entidade de previdência complementar que, somado ao benefício garantido pelo regime de previdência ao qual se vincule o participante, ultrapasse o valor da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, salvo nos casos dos planos do tipo *contribuição definida* ou assemelhados, na forma estabelecida pelo órgão regulador.

O PLC nº 10, em tramitação no Legislativo sob o nº 63/99, peça fundamental da nova regulamentação da previdência complementar, tem por objetivo substituir a atual Lei nº 6.435, com a introdução de elementos de flexibilização e modernização do sistema, tais como portabilidade e *vesting* (benefício diferido). A portabilidade de um plano de benefícios de previdência complementar reside na possibilidade de transferência, por parte dos segurados, a outras instituições. O benefício diferido pode ser entendido pelo fato de, após um determinado período de participação no plano, o participante (segurado) passar a fazer jus a um benefício correspondente às contribuições já efetuadas e capitalizadas. A maior flexibilidade da legislação proposta evidencia-se ainda na criação da figura do Instituidor, que amplia as possibilidades de patrocínio, de forma a permitir que conselhos profissionais, sindicatos e associações classistas possam criar entidades fechadas próprias de previdência privada.

Esse projeto de lei incorpora também questões controversas como a obrigatoriedade da contratação de resseguro ou adesão a fundos de solvência. Por um lado, tem-se o aspecto social de proteção dos segurados contra os problemas de insolvência das entidades, que gerariam insegurança quanto ao recebimento de

seus benefícios. Por outro, levando-se em conta o aspecto mercadológico, a introdução do resseguro envolve a questão do risco moral (*moral hazard*), em que sua simples existência pode resultar em fatores de incentivo à administração irresponsável ou imprudente dos recursos.

No que se refere à regulação e fiscalização do regime de previdência complementar, função precípua do Estado, o projeto prevê a existência de um único órgão responsável. Atualmente, as funções de regulação e fiscalização do regime são executadas por diversos órgãos do Estado, cabendo à Secretaria de Previdência Complementar do MPAS a atuação junto às entidades fechadas e à Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), subordinada ao Ministério da Fazenda, a atuação junto às entidades abertas<sup>12</sup>.

O projeto de regulamentação avança também na busca da melhoria de gestão das entidades fechadas por meio da profissionalização da administração, bem como na introdução da responsabilização civil e penal de seus dirigentes por motivo de má administração. Ainda no que se refere à profissionalização e credibilidade do regime complementar, o projeto prevê a proibição das operações comerciais/financeiras com membros dos órgãos colegiados e pessoas físicas ou jurídicas a eles relacionados.

Ainda no que diz respeito especificamente às entidades fechadas de previdência privada, foi aprovada, pelo Conselho Monetário Nacional, a Resolução nº 2.720, que introduz o conceito de risco como pressuposto para a alocação de investimentos. A importância dessa resolução reside em ser a primeira medida de controle sobre as carteiras de investimentos das entidades de previdência de cunho qualitativo, que representa, conseqüentemente, um mecanismo mais adequado para a avaliação das condições de solvência e liquidez dos planos. Até sua publicação, o controle apresentava-se restrito à imposição de limites por modalidades de investimento.

---

12. O MPAS encaminhou recentemente à Presidência da República, uma proposta de projeto de lei transformando a Secretaria de Previdência Complementar em Agência Nacional de Previdência Complementar.



## SAÚDE

Para os objetivos desta análise, as políticas de saúde serão distinguidas em quatro grandes linhas, a saber: *(i)* políticas gerais de regulação de bens e serviços que afetam as condições de saúde da população; *(ii)* políticas de gestão e aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS); *(iii)* financiamento da Saúde; e *(iv)* acompanhamento de programas específicos.

É necessário esclarecer que, dado que o Ministério da Saúde distribui suas atividades por mais de 30 programas específicos, considera-se conveniente que a abordagem dos programas seja feita em sucessivos números deste periódico.

Algumas das políticas adotadas recentemente pelo Ministério da Saúde apontam uma direção relativamente nova, na medida em que buscam efetivar seu papel como regulador de um conjunto de questões, abrangendo, inclusive, algumas que tradicionalmente não eram tratadas por esse órgão, como é o caso dos planos e dos seguros de saúde, situados no campo do mercado de serviços. Outras políticas, tais como as que se enquadram na área de vigilância sanitária, embora já tenham uma longa história, passaram a adotar um novo feitiço institucional. Tais questões reconhecidamente não se restringem aos limites institucionais do SUS, cuja consolidação, no início da década de 90, constituiu o motivo maior de preocupação dos dirigentes daquele ministério.

Destacam-se, neste particular, as seguintes iniciativas: *(i)* a fundação de uma agência reguladora específica para tratar do amplo campo

da vigilância sanitária, que inclui a certificação e supervisão da qualidade de medicamentos, alimentos, saneantes, etc.; *(ii)* a constituição de outra agência similar, dedicada ao setor *suplementar* de saúde, constituída pelo mercado de planos e seguros de saúde, cuja atuação tem sido alvo de constantes reclamações e processos movidos pelas entidades de defesa dos consumidores; *(iii)* o incentivo à produção de *genéricos* pelos laboratórios privados, que cumpre o objetivo de reduzir substancialmente os preços dos medicamentos, garantindo sua equivalência terapêutica com os produtos de marca; e *(iv)* a criação de uma linha de investimentos nos laboratórios estatais para que possam suprir as demandas do SUS, produzindo uma lista de medicamentos essenciais a baixo custo.

Embora todos esses objetos da política de saúde não sejam de fato novos, e estejam previstos como parte das competências legais do Ministério da Saúde e órgãos similares de Estado, a novidade está por conta do esforço de conferir-lhes forte validação política e administrativa no que concerne à função de regulação. No que se segue, são tratadas, com destaque, tais iniciativas que redefinam o papel regulatório do Ministério da Saúde, com exceção da linha de reforço à produção estatal de medicamentos, que será descrita detalhadamente em próximo número desta publicação.

### POLÍTICAS DE REGULAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS QUE AFETAM AS CONDIÇÕES DE SAÚDE DA POPULAÇÃO

Criada pela Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVS) tem por objetivo pro-

mover a proteção da saúde da população, por intermédio do controle sanitário da produção e da comercialização de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária, incluindo o controle dos ambientes, processos, insumos e tecnologias a estes relacionados, bem como o controle de portos, aeroportos e fronteiras.

Por sua vez, a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), instituída pela Medida Provisória nº 2.012-2, de 30 de dezembro de 1999, tem por finalidade promover a defesa do interesse público na assistência suplementar à saúde, regulando as operadoras de planos e seguros de saúde e aprimorando as relações entre prestadores e consumidores dessas ações de saúde no país.

O objetivo do processo de regulação dessas duas agências mencionadas diz respeito primariamente à qualidade dos bens e serviços de saúde, com a intenção de salvaguardar a saúde dos consumidores. No entanto, as funções de acompanhamento e controle de preços não deixam de estar envolvidas nas prerrogativas que lhes assistem. Portanto, a intencionalidade política que está subjacente a essas novas instituições consiste em conferir ao Estado brasileiro, por meio da atuação de órgãos de administração autônoma, efetiva capacidade de regulação do mercado de bens e serviços de saúde.

Até janeiro de 2000, estavam registradas na ANS 2.051 operadoras de planos e seguros de saúde. As operadoras são obrigadas a fornecer informações e estatísticas acerca de suas atividades e de seus clientes e, de acordo com a Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998, também estão obrigadas a ressarcir o SUS, sempre que seus clientes venham a recorrer aos serviços hospitalares públicos. Recentemente, entrou em operação um sistema que permite efetuar o cruzamento entre os dados de Autorização de Internação Hospitalar (AIH) do SUS e os dados cadastrais das operadoras. Esse sistema permite reduzir os custos de transação associados ao processo de ressarcimento que, de um modo real, é feito diretamente ao fundo de saúde das secretarias municipais e estaduais.

Outro exemplo de intervenção regulatória bastante eficaz na garantia da qualidade e na acessibilidade de um importante insumo de saúde é o estímulo à difusão dos medicamentos denominados *genéricos*, recentemente regulamentados pela ANVS. Entende-se por genérico, conforme definição dada pela Lei nº 9.787/99, de 10 de fevereiro de 1999, um produto de comprovada eficácia, segurança e qualidade, que seja equivalente ao de *referência* ou *inovador* e que costuma ser produzido depois de expirada a patente ou outros direitos de exclusividade. É condição para registro de um medicamento genérico que o fabricante comprove sua equivalência terapêutica com um medicamento de referência. Assim, a qualidade do produto, que é tecnicamente denominada de bioequivalência, fica garantida, ao mesmo tempo em que se criam condições para que seja posto no mercado a preço mais baixo que o de seu similar. O preço menor dos medicamentos genéricos tem duas causas distintas – primeiro, os laboratórios que os fabricam não precisaram investir no desenvolvimento da droga; segundo, não são usualmente objeto de propaganda. Sabe-se que o custo médio de uma nova droga alcança algo em torno de US\$ 400 milhões, sendo os gastos com a promoção de uma marca de remédio não menos onerosos. Os remédios genéricos são de fácil identificação pelo público, pois têm estampado na embalagem apenas o nome do princípio ativo do produto. Quase cinquenta apresentações de produtos genéricos estavam aprovadas no início do mês de maio de 2000.

#### **POLÍTICAS DE GESTÃO E APERFEIÇOAMENTO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS)**

Por efeito da entrada em vigência de uma nova Norma Operacional Básica do SUS (NOB nº 1/96), a gestão municipal do SUS passou a compreender duas modalidades: *gestão plena da atenção básica e gestão plena do sistema de saúde*.

Na situação de gestão plena da assistência básica, os municípios tornam-se responsáveis pela chamada atenção básica de saúde, que inclui serviços tais como o atendimento de urgência, consultas de

TABELA 1

DEMONSTRATIVO DAS HABILITAÇÕES PARA  
GESTÃO DO SUS NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS<sup>1</sup>

REGIÃO	TOTAL DE MUNICÍPIOS	MUNICÍPIOS COM GPAB <sup>2</sup>	MUNICÍPIOS COM GPS <sup>3</sup>	COBERTURA TOTAL <sup>4</sup> (%)
NORTE	449	368	51	93,3
NORDESTE	1.787	1.637	118	98,2
CENTRO-OESTE	445	420	20	98,9
SUDESTE	1.666	1.334	263	95,9
SUL	1.159	1.090	42	97,7
<b>TOTAL</b>	<b>5.506</b>	<b>4.849</b>	<b>494</b>	<b>97,0</b>

Fonte: Ministério da Saúde.

Notas: 1. Posição em 25/11/1999. 2. GPAB: Gestão Plena da Atenção Básica. 3. GPS: Gestão Plena do Sistema. 4. Cobertura Total = (GPAB + GPS) / Total de Municípios.

medicina geral, imunizações e outras medidas preventivas, além do trabalho de promoção da saúde no âmbito das famílias. Esse conjunto de ações é realizado por intermédio das unidades próprias de cada secretaria municipal ou mediante contrato com outros provedores de natureza pública ou privada. Para o financiamento desses serviços, os municípios recebem, do Ministério da Saúde, um repasse direto e automático de dez a dezoito reais por habitante/ano, complementado por uma parte variável que corresponde ao financiamento de determinados programas de relevância nacional, tais como o Programa de Saúde da Família (PSF). Essa diretriz permite, no final, que todos os municípios brasileiros sejam gestores pelo menos do componente da assistência à atenção básica de saúde, que é o mais simples do ponto de vista administrativo e tecnológico.

Quanto à gestão plena do sistema municipal de saúde, o Ministério da Saúde repassa mensalmente aos municípios um valor inicial igual à média de uma série histórica anual dos gastos com serviços ambulatoriais e hospitalares. Os municípios são responsáveis por programação, controle, remuneração e avaliação dos serviços produzidos localmente, seja qual for o provedor.

A constituição dessas novas modalidades de gestão do SUS traz uma inegável contribuição à melhoria da eficiência e, de um modo geral, à melhoria da capacidade administrativa dos gestores municipais. Uma das razões encontra-se no sentido de responsabilidade que essas modalidades são

capazes de incutir nos gestores diante dos recursos disponíveis para o sistema. Em ambas as modalidades de gestão, fica evidente que há limites claros no financiamento federal, e essa percepção gera um incentivo natural à contenção de custos, estimulando o gestor, por outro lado, a buscar complementação financeira, seja do Tesouro municipal, seja pelo estabelecimento de parcerias com entidades não governamentais.

No final de 1999, dos 5.506 municípios existentes no país, 4.849 (que correspondem a 93,3% do total) estavam habilitados na condição de gestão da atenção básica, e 494 (4,2%) encontravam-se na condição diferenciada de gestão do sistema. Portanto, 97,5% do total dos municípios já estavam adscritos a uma ou outra forma de gestão local do SUS (ver tabela 1). Nesse ano, o processo de repasse de recursos do fundo nacional para os fundos municipais e estaduais de saúde envolveu R\$ 3,57 bilhões para assistência médico-ambulatorial e R\$ 2,32 bilhões para as atividades de atenção básica.

Ainda que fundamental, a adesão municipal a essas formas de gestão descentralizada, não é suficiente, pois, por si só, não resolve a questão da auto-suficiência médico-assistencial da maioria dos municípios. Por essa razão, surgiram os consórcios intermunicipais, ou seja, parcerias entre governos municipais geograficamente próximos, que, em alguns casos, contam com a ajuda dos governos estaduais, com o objetivo de suprir os municípios de especialistas médicos, hospitais e outros serviços cuja densidade tecnológica

exija escala pouco compatível com localidades de pequeno ou de médio porte. A criação de consórcios de saúde no Brasil remonta à década de 80. As primeiras experiências desenvolvidas, a partir de 1986, forneceram elementos para a sua normalização pela Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080/90), e, mais recentemente, pela NOB 1/96. Em 1999, estavam em funcionamento 143 consórcios municipais, que envolviam nada menos que 1.740 municípios, com maior concentração nas regiões Sudeste e Sul do país. Os recursos para operação dos consórcios têm a mesma origem daqueles que financiam o SUS, ou seja, são provenientes: (i) do Tesouro municipal; (ii) da Secretaria de Saúde do estado; (iii) dos repasses globais feitos pelo Ministério da Saúde; e (iv) de doações, aplicações, convênios e acordos decorrentes de parcerias com instituições públicas e privadas.

Uma das condições que tem sido considerada indispensável para viabilizar a implantação do SUS, na sua concepção original, consiste em substituir o modelo atual, *hospitalocêntrico* e de livre demanda, por outro que, preservando os princípios da universalidade do acesso e integralidade da assistência, concorra para a criação de sistemas de saúde regionalizados e hierarquizados, a partir da organização da atenção básica. Esse novo modelo, que tem seu enfoque na promoção, prevenção e recuperação de doenças, promove a racionalização da utilização dos serviços de saúde, ampliando o acesso e melhorando a eficácia e efetividade das ações, pela maior resolutividade necessária em cada nível de atenção. A experiência nacional começa a indicar que iniciativas como o Programa de Saúde da Família são instrumentos estratégicos decisivos para a reversão gradual do modelo assistencial vigente e para a (re)organização dos sistemas locais de saúde.

O Ministério da Saúde, desde 1994, vem incentivando a difusão do Programa de Saúde da Família, com o objetivo de prestar serviços de saúde à comunidade, na unidade local de saúde e no domicílio, *filtrando* a demanda de modo que só

cheguem às unidades mais especializadas, em que os custos de atendimento são mais altos, os casos mais complexos, não tratáveis na rede básica. O PSF baseia-se em experiências nacionais e internacionais e deve ser a porta de entrada do sistema de saúde. Enfatizando a promoção da saúde e imprimindo nova dinâmica de atuação às unidades básicas de saúde, com a incorporação do atendimento domiciliar, a medicina de família constitui-se na mais importante ferramenta para a reorientação do modelo assistencial. O PSF é considerado, pelo Ministério da Saúde, como um eixo de estruturação da atenção básica à saúde e tem as seguintes características principais:

- *equipe multidisciplinar com dedicação integral*: cada equipe é composta, no mínimo, por médico de família ou generalista, enfermeiro, auxiliar de enfermagem e agentes comunitários de saúde, todos em regime de dedicação integral; os profissionais devem residir nos municípios onde atuam, mas, dos agentes de saúde, é exigida residência permanente na própria área de trabalho, de modo a preservar sua vinculação e identidade cultural com as famílias sob seus cuidados;
- *a descrição da clientela*: cada unidade de saúde da família trabalha com definição de território de abrangência, no que cada equipe responsabiliza-se por 600 a 1.000 famílias, conforme as peculiaridades de cada localidade;
- *cadastramento*: o cadastramento das famílias é feito pelas equipes, na primeira visita ao domicílio; nesse momento, são identificados os componentes familiares, a morbidade referida, as condições de moradia, saneamento e condições ambientais das áreas onde essas famílias habitam;
- *cobertura universal e atenção integral nas especialidades básicas*: todas as famílias da área sob cobertura do programa recebem atendimento no domicílio, na unidade sede da equipe nas clínicas básicas, pediatria, ginecologia e obstetrícia, clínica médica e clínica cirúrgica (pequenas cirurgias ambulatoriais).

TABELA 2

NÚMERO DE MUNICÍPIOS BRASILEIROS COM  
PROGRAMA SAÚDE DA FAMÍLIA (PSF) IMPLANTADO

REGIÃO	1994	1995	1996	1997	1998	1999
NORTE	2	3	3	3	101	223
NORDESTE	25	81	128	177	355	709
CENTRO-OESTE	1	1	2	8	34	78
SUDESTE	15	47	72	340	499	650
SUL	12	18	23	39	128	210
<b>TOTAL</b>	<b>55</b>	<b>150</b>	<b>228</b>	<b>567</b>	<b>1.117</b>	<b>1.870</b>

Fonte: Ministério da Saúde.

Entre os encaminhamentos recentemente dados à organização dos serviços do SUS, menção especial cabe à decisão de reforçar o processo de implantação do Programa de Saúde da Família nas áreas metropolitanas e sedes de municípios de maior densidade populacional. No final de 1999, o PSF havia sido implantado em 1.870 municípios (ver tabela 2) do país, mas ainda não se fazia presente na maioria das capitais. O Ministério da Saúde entende que o PSF não deve estar restrito a assistir segmentos populacionais carentes, mas precisa estender-se a todos os diferentes estratos que compõem a clientela usual do SUS. Assim, o PSF, que se destacava por ser um programa estritamente *focalizado*, tenderá, doravante, segundo essa nova diretriz, a cumprir funções com sentido mais *universalista*.

#### FINANCIAMENTO EM SAÚDE

Neste item, examinamos brevemente a questão do financiamento do sistema público de saúde, que tem sido marcada, nos últimos anos, pela idéia e pelos esforços realizados por dirigentes do setor e legisladores, para dotar tal sistema de fontes próprias e estáveis.

Desde 1993, quando parte dos recursos arrecadados pela Previdência Social deixou de ser repassada ao Ministério da Saúde, soluções transitórias ou definitivas desse problema começaram a ser cogitadas. A solução transitória foi a criação, em 1996, da CPMF, que, inicialmente, destinava-se exclusivamente à saúde. Entre as soluções definitivas, destacam-se as inúmeras propostas de emendas à Constituição, apresentadas pelo Legislativo desde 1993, que têm por objeto a vinculação de recursos orça-

mentários das três instâncias de governo.

Atualmente, encontra-se em tramitação, no Senado, a Proposta de Emenda Constitucional nº 86-A, que estabelece patamares mínimos de recursos da União, de estados e municípios, a serem aplicados em saúde. É difícil estimar, com precisão, o montante de recursos que a aprovação da PEC nº 86-A traria ao sistema público de saúde. De qualquer forma, o que é mais importante, sua aprovação constituiria uma espécie de *seguro* contra a mencionada instabilidade, além de comprometer efetivamente as três esferas de governo no financiamento do SUS.

A criação da CPMF evitou que o Ministério da Saúde tivesse que continuar recorrendo a empréstimos junto ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) para custear o SUS e permitiu que o volume orçamentário alcançasse um patamar mais elevado. No entanto, a CPMF não proporcionou o incremento esperado no orçamento, em decorrência da redução da participação de outras fontes (COFINS, CSLL e outras) que tradicionalmente vinham financiando o setor. A tabela 3 demonstra que o impacto potencial dos recursos oriundos da CPMF foi em parte diminuído pela redução do aporte de outras fontes.

Por fim, cumpre registrar que o orçamento autorizado para este ano, no valor total de R\$ 20,3 bilhões, sendo R\$ 15,7 bilhões para *outros custeios e capital*, será insuficiente para garantir o pagamento, até dezembro de 2000, dos serviços hospitalares e ambulatoriais de média e alta complexidade. Para esses dois itens, a necessidade de recursos adicionais é da ordem de aproxi-

DETALHAMENTO DAS PRINCIPAIS FONTES DE  
FINANCIAMENTO DOS GASTOS DO MINISTÉRIO DA SAÚDE

(em R\$ mil de dez./1999)

FONTES	1995		1996		1997		1998		1999	
	RS ML	(%)	RS ML	(%)	RS ML	(%)	RS ML	(%)	RS ML	(%)
RECURSOS ORDINÁRIOS	703.227	3,1	38.259	0,2	237.264	1,0	2.285.252	10,8	3.201.386	14,7
TÍTULOS RESP. TESOURO NACIONAL	587.292	2,6	648.174	3,3	648.201	2,8	98.315	0,5	165.877	0,8
OPERAÇÕES CRÉDITO INTERNAS - MOEDA	1.704.034	7,6	1.598.138	8,2	-	0,0	0	0,0	0	0,0
OPERAÇÕES CRÉDITO EXTERNAS - MOEDA	237.648	1,1	165.392	0,9	115.874	0,5	223.586	1,1	315.660	1,4
RECURSOS DIRETAMENTE ARRECADADOS	542.582	2,4	484.300	2,5	560.728	2,4	548.339	2,6	753.294	3,5
CONTRIB. SOCIAL LUCRO PJ	4.503.321	20,2	4.022.171	20,8	4.491.937	19,3	1.690.270	8,0	2.903.226	13,3
CONTRIB. SOCIAL P/ FINANC. SEGURID. SOCIAL	10.962.287	49,1	8.246.052	42,5	6.025.678	25,9	5.501.252	26,0	5.797.938	26,6
CONTRIB. EMPR. E TRAB. P/ SEGURID. SOCIAL	0	0,0	0	0,0	-	0,0	0	0,0	0	0,0
CONTRIB. PROV. S/ MOV. FINANCEIRA	0	0,0	0	0,0	6.467.257	27,8	7.851.805	37,0	4.920.132	22,6
FINSOCIAL - RECUR. DEP. JUDICIAIS	0	0,0	0	0,0	-	0,0	0	0,0	0	0,0
FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO FISCAL	2.665.244	11,9	3.422.917	17,7	4.530.859	19,5	2.813.967	13,3	3.085.344	14,2
DEMAIS FONTES	429.469	1,9	757.033	3,9	193.038	0,8	183.294	0,9	648.233	3,0
<b>TOTAL</b>	<b>22.335.103</b>	<b>100,0</b>	<b>19.382.435</b>	<b>100,0</b>	<b>23.270.835</b>	<b>100,0</b>	<b>21.196.080</b>	<b>100,0</b>	<b>21.791.091</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Ministério da Saúde.

madamente R\$ 2 bilhões, isso sem levar em consideração qualquer proposta que busque reduzir as diferenças regionais – em valores *per capita* – nos tetos financeiros estaduais, como pretendia o Legislativo.

**ACOMPANHAMENTO  
DE PROGRAMAS ESPECÍFICOS**

Com o propósito de elevar o nível de desempenho gerencial na execução e promoção de suas ações prioritárias, o Ministério da Saúde vem seguindo um modelo de administração por programas que têm semelhanças com a estrutura do PPA, adotada para o governo federal como um todo, e no qual se inscrevem alguns dos programas daquele ministério. Dos cerca de 30 programas que estão em curso, alguns definem-se pelo tipo de enfermidade à qual estão dirigidos (DST e AIDS, por exemplo), outros são caracterizados pela natureza da clientela (saúde da mulher, por exemplo) e, finalmente, outros, pelo tipo de atividade que realizam em benefício da saúde (assistência farmacêutica, por exemplo). Neste número do periódico, reportam-se ações realizadas em quatro programas, descritos a seguir.

**Alimentação e nutrição**

O Ministério da Saúde estabeleceu, em 1999, as bases de uma Política Nacional de Alimentação e Nutrição, que inclui os seguintes objetivos estratégicos: incentivo

ao combate às carências nutricionais, especialmente entre crianças menores de 5 anos; compromisso social para a prevenção e controle da anemia por carência de ferro, especialmente entre gestantes e crianças menores de 2 anos; distribuição de megadoses de vitamina como forma de combater o problema endêmico da carência de vitaminas nas regiões mais pobres do país; incentivo ao aleitamento materno para combater todas as formas de desnutrição na tenra infância.

Entre as ações realizadas em 1999 estão a distribuição de 673.000 frascos de sulfato ferroso, em atendimento a 336.500 crianças em 512 municípios da região Nordeste, e de 4,2 milhões de megadoses de vitamina A, que beneficiaram crianças de 6 a 59 meses, na região Nordeste e no Vale do Jequitinhonha (MG).

**Câncer do colo uterino**

Em agosto e setembro de 1999, o Ministério da Saúde promoveu uma ampla campanha de mobilização de recursos humanos e materiais, por meio do Sistema Único de Saúde, visando disseminar medidas de diagnóstico e tratamento preventivos e curativos do câncer do colo uterino. O público-alvo constava de mulheres de 35 a 40 anos, que nunca antes haviam sido submetidas ao exame citopatológico de Papanicolaou. Para cumprir com esses objetivos, o ministério finan-

ciou a aquisição de kits para coleta de material para a citologia e de medicamentos e introduziu um código específico no sistema de informação de ações do SUS para financiar a realização dessas ações por entidades públicas e privadas.

#### **Assistência farmacêutica**

O Ministério da Saúde estabeleceu, em 1999, incentivo à Assistência Farmacêutica Básica, financiado pelos três níveis de gestão do SUS, em que a transferência dos recursos federais é condicionada à contrapartida dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. O repasse federal, definido com base em dotações orçamentárias, é da ordem de R\$ 160 milhões, que se somam à contrapartida mínima de estados e municípios, totalizando um valor mínimo de R\$ 328 milhões. Por assistência farmacêutica básica entende-se a garantia de fornecimento de medicamentos básicos, essenciais, dispensados na rede ambulatorial do SUS sob prescrição médica. Cerca de R\$ 410 milhões foram empregados na aquisição e distribuição desses medicamentos. Parte da oferta desses medicamentos advém dos laboratórios da rede oficial, cuja produção deverá ser alavancada por projeto especial de investimento na melhoria de sua infra-estrutura.

Outro componente importante da assistência farmacêutica garantida pelo Ministério da Saúde, bem como por previsão orçamentária, refere-se às ações de tratamento das DST e AIDS, com destaque para uma lista de 12 medicamentos anti-retrovirais distribuídos em todo o território nacional pelas Coordenações Estaduais de DST e AIDS, que os repassam às unidades do SUS. Foram empregados, em 1999, R\$ 518,2 milhões na aquisição desses medicamentos.

#### **Projeto de formação de trabalhadores da área de enfermagem (PROFAE)**

Esse projeto objetiva melhorar a qualidade dos serviços de atenção hospitalar e ambulatorial, pública e privada, por meio da formação maciça de auxiliares de enfermagem. Assim, pretende-se atender, no

período 2000/2002, à grande e crescente demanda por esses profissionais e, ao mesmo tempo, dar oportunidade aos cerca de 225 mil trabalhadores, que atuam na área de enfermagem no país sem a devida qualificação, de serem habilitados como auxiliares de enfermagem. Um primeiro cadastramento desses trabalhadores foi encerrado em fevereiro do ano corrente, com a inscrição de quase 130 mil pessoas. O curso será oferecido por escolas que tenham experiência na formação de auxiliares de enfermagem e terá carga horária de 1.110 horas, distribuídas em 12 meses de aulas práticas e teóricas. O projeto está sendo financiado por um empréstimo do Banco Interamericano de Desenvolvimento e alcança o valor de US\$ 600 milhões.

## EDUCAÇÃO

Os acontecimentos relativos à educação, na segunda metade da década de 90, foram marcados, principalmente, por fatos resultantes de medidas implementadas pelo Ministério da Educação (MEC), enquanto instância central de coordenação das políticas educacionais. Um conjunto de ações ratificaram a prioridade atribuída ao ensino fundamental, destacando-se: *(i)* o novo modelo de financiamento com a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) a partir de 1998, com impacto significativo no processo de expansão do acesso ao ensino fundamental e melhoria da remuneração dos docentes; *(ii)* a universalização dos programas tradicionais de apoio – livro didático e merenda escolar; e *(iii)* a transferência de recursos diretamente às escolas, iniciativa considerada inovadora que vem sendo beneficiada, assim como a merenda, pelo repasse automático de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional (FNDE).

Em resposta ao avanço da universalização do ensino fundamental, o governo federal passou a priorizar as políticas de melhoria da qualidade do ensino, com ênfase efetiva nos programas de correção do fluxo escolar. Com esse objetivo, o MEC criou o Programa de Aceleração da Aprendizagem, que busca reverter a situação crônica de defasagem idade/série nas escolas públicas.

Nessa direção de melhoria qualitativa do processo de ensino, o MEC vem implementando uma extensa reforma curricular em todos os níveis de ensino, tendo elaborado e disseminado as diretrizes e os parâmetros curriculares nacionais para os vários níveis e modalidades da educação básica.

É importante ressaltar que a nova Lei de Diretrizes e Bases (LDB), promulgada em 1996, estabeleceu as orientações básicas para a reformulação do sistema de ensino até então vigente. O ensino médio passou a integrar a educação básica, como sua última etapa, após a educação infantil e o ensino fundamental. Além disso, o curso profissionalizante de nível técnico passa a ser complementar ao ensino médio, perdendo, assim, sua equivalência com esse nível de ensino.

Objetivando orientar e induzir políticas de melhorias nas condições de oferta e qualidade do ensino, o governo federal construiu instrumentos para monitorar e avaliar o desempenho do sistema educacional e aperfeiçoou a aplicação dos censos educacionais, que passaram a ser realizados com pontualidade e periodicidade. A realização dos diferentes processos de avaliação – Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM), Exame Nacional de Cursos (ENC) e Avaliação das Condições de Oferta dos Cursos de Graduação – constitui importante subsídio para a aferição do desempenho do sistema educacional e para a melhoria de sua qualidade.

### FINANCIAMENTO E GASTOS EM EDUCAÇÃO

As principais fontes de financiamento do Ministério da Educação, para os anos de 1999 (execução) e 2000 (previsão orçamentária) são apresentadas na tabela 4 a seguir. Constata-se que há uma previsão de crescimento dos recursos, em termos nominais, de 7,5% de um ano para o outro. Grande parte do crescimento deve-se ao aumento



da fonte Recursos de Desvinculação de Receitas da União (DRU, nome atual do antigo Fundo de Estabilização Fiscal – FEF).

A principal fonte de recursos é o Tesouro, com 95,8%, em 1999, dos quais a vinculação constitucional prevista no artigo 212 (Manutenção e Desenvolvimento do Ensino) foi responsável por 39,7% dos recursos, seguida pelos recursos vinculados, com 46,8%. Para 2000, os recursos vinculados aumentam ainda mais sua importância, passando a representar 52,1% dos recursos orçamentários previstos do MEC.

Observa-se uma queda acentuada na previsão de recursos do salário-educação e a eliminação, para o ano 2000, de duas fontes importantes: a Contribuição Social sobre o Lucro das Pessoas Jurídicas (4,6%) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (8%). Por outro lado, está previsto um grande crescimento (1.186%) da fonte de Recursos Diretamente Arrecadados.

É importante salientar que, no financimen-

to da educação, uma das linhas de ação prioritárias adotadas pelo ministério foi a criação de um fundo contábil, o FUNDEF, pelo qual transitam os recursos relevantes para o financiamento do ensino fundamental. Para tanto, o governo federal encaminhou, e foi aprovada pelo Congresso Nacional, a Emenda Constitucional nº 14/96, que modificou os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição de 1988 e deu nova redação ao artigo 60 de suas Disposições Transitórias. Essa emenda reafirmou a necessidade de estados, DF e municípios cumprirem os dispositivos da Constituição de 1988, relativos à vinculação de 25% de suas receitas de impostos, e das que lhes forem transferidas, para a manutenção e o desenvolvimento do ensino. Além disso, a partir de 1998, esses entes federados ficam obrigados a alocar 60% desses recursos no ensino fundamental, mediante a subvinculação de 15% daquelas receitas para esse nível de ensino.

O novo dispositivo legal determinou que é de competência dos estados, DF e municípios a responsabilidade de arcar

#### DETALHAMENTO DAS PRINCIPAIS FONTES DE

TABELA 4 FINANCIAMENTO DOS GASTOS DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

FONTES	1999		2000		VARIÇÃO EM %
	RS CORRENTES	(%)	RS CORRENTES	(%)	
1 - TESOURO	<b>11.040.335.940</b>	<b>95,8</b>	<b>11.903.296.538</b>	<b>96,1</b>	<b>7,8</b>
1.1 - ORDINÁRIO	1.074.073.799	9,3	114.003.967	0,9	(89,4)
1.2 - MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO	4.569.929.944	39,7	5.331.134.458	43,0	16,7
1.3 - VINCULADOS	5.396.332.197	46,8	6.458.158.113	52,1	19,7
1.3.1 - SALÁRIO-EDUCAÇÃO	710.916.040	6,2	324.740.000	2,6	(54,3)
1.3.2 - CRÉDITO EDUCATIVO	209.953.600	1,8	212.000.000	1,7	1,0
1.3.3 - RENDA DE LOTERIA E CONCURSO DE PROGNÓSTICO	267.508.699	2,3	309.840.000	2,5	15,8
1.3.4 - TÍTULOS DO TESOURO NACIONAL	168.080.100	1,5	313.163.600	2,5	86,3
1.3.5 - OPERAÇÃO DE CRÉDITO	122.414.756	1,1	229.109.526	1,8	87,2
1.3.6 - CONTRIBUIÇÃO SOCIAL S/ LUCRO PJ	528.982.501	4,6	0	-	(100,0)
1.3.7 - CONTRIB. FINANC. DA SEGURID. SOCIAL	919.870.394	8,0	0	-	(100,0)
1.3.8 - RECURSOS DE DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS	2.318.127.467	20,1	4.321.986.027	34,9	86,4
1.3.9 - RECURSOS DIRETAMENTE ARRECADADOS	63.031.963	0,5	747.318.960	6,0	1 085,6
1.3.9 - OUTRAS FONTES VINCULADAS	87.446.677	0,8	0	-	(100,0)
2 - OUTRAS FONTES	<b>484.644.391</b>	<b>4,2</b>	<b>485.767.400</b>	<b>3,9</b>	<b>0,2</b>
2.1 - APLICAÇÃO DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO	100.258.714	0,9	50.000.000	0,4	(50,1)
2.2 - DIRETAMENTE ARRECADADOS	277.123.276	2,4	399.336.400	3,2	44,1
2.3 - OUTRAS FONTES	107.262.401	0,9	36.431.000	0,3	(66,0)
3 - TOTAL	<b>11.524.980.331</b>	<b>100,0</b>	<b>12.389.063.938</b>	<b>100,0</b>	<b>7,5</b>

com os recursos necessários à constituição do FUNDEF. No entanto, devido aos desníveis socioeconômicos existentes entre eles, que acarretam baixo gasto anual por aluno, principalmente no Norte e Nordeste, a EC nº 14/96 determinou que a União se responsabilize pela complementação de recursos ao FUNDEF, sempre que, em quaisquer das unidades federadas, seu valor *per capita* deixe de alcançar o mínimo definido nacionalmente (em 1999, o valor foi de R\$ 315,00).

Em janeiro de 2000, esse valor numérico nacional foi modificado, passando a ser definido de forma diferenciada. Assim, foi estabelecido o valor de R\$ 333,00 para os alunos da 1ª à 4ª série e de R\$ 349,65 para os da 5ª à 8ª série e da educação especial.

A execução financeira do FUNDEF, em 1999, foi de R\$ 15,3 bilhões, sendo cerca de R\$ 8,76 bilhões de responsabilidade dos estados e R\$ 6,54 bilhões dos municípios. A complementação da União, em valores nominais correntes, foi de R\$ 674,85 milhões (total repassado aos seguintes estados: Pará, Maranhão, Piauí, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Alagoas e Bahia). Cerca de 3.262 municípios (59% do total do país) obtiveram acréscimo financeiro com o FUNDEF, cujo valor global foi de R\$ 2,6 bilhões. Esses municípios respondiam por 12,8 milhões de alunos, que representam 85% das matrículas municipais e 40% do total de matrículas. A complementação da União, para o ano 2000, foi prevista em R\$ 689 milhões.

O conjunto dos municípios de dez das onze regiões metropolitanas do país obtiveram acréscimo financeiro com o FUNDEF. Apenas na região de São Paulo, onde predomina a rede estadual, o saldo foi negativo. No global, as regiões metropolitanas receberam do FUNDEF cerca de R\$ 653 milhões. Nas regiões de Natal, Fortaleza, Rio de Janeiro e Porto Alegre, o ganho financeiro foi próximo ou superior a 100%; nas regiões de Vitória e Curitiba, o saldo foi de cerca de 60%. Por sua vez, as regiões de Salvador e Belo Horizonte, que tiveram perdas financeiras em 1998, registraram, em 1999, saldo positivo, graças às ações de

municipalização do ensino fundamental.

Atualmente, o MEC iniciou campanha nacional de fiscalização do FUNDEF, em virtude de uma série de denúncias de desvio de recursos. O Ministério Público instaurou inquérito civil em 31 municípios que, enquanto estiverem sendo investigados, não receberão o repasse, pelo MEC, de recursos do fundo.

#### ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS ESPECÍFICOS

Quanto ao acompanhamento das ações na área de Educação, é importante esclarecer que as políticas e programas se distribuem por uma grande quantidade de atividades e projetos específicos. Para este número inicial do periódico, abordamos alguns dos programas de maior expressão; os demais serão abordados nos próximos números.

#### Alimentação escolar

O processo de descentralização do Alimentação Escolar teve início em 1993 para garantir a regularidade no fornecimento da merenda; melhorar a qualidade das refeições, respeitando hábitos alimentares; diversificar a oferta de alimentos; incentivar a produção local; e diminuir custos operacionais. Durante os dois primeiros anos, o processo caracterizou-se mais pela *estadualização* das funções de aquisição e distribuição dos gêneros alimentícios da merenda escolar, que antes eram executadas de forma centralizada no âmbito federal. Apesar do modelo pretendido ser o da *municipalização* das responsabilidades pela operação do Alimentação Escolar, a transição acabou assumindo formatos diferenciados, seja por falta de condições, seja pela ausência de interesse de alguns municípios. Nesses casos, observou-se ora a opção pela *estadualização*, ora a operação simultânea pela Prefeitura e pela Secretaria Estadual de Educação, cada uma cuidando de sua própria rede. Vale salientar que esse processo teve como característica básica a livre adesão de estados e municípios.

A expansão da municipalização acaba

ocorrendo no período seguinte, quando se passa de 1.265 municípios com responsabilidades na operação do Alimentação Escolar em 1995 para 4.025 em 1997, correspondentes a mais de 70% do universo brasileiro de municípios.

Em 1999, 36,9 milhões de alunos foram beneficiados com a merenda, ou seja, 1,6 milhão a mais do que em 1998, o que significou a quase totalidade de alunos matriculados na rede pública. Foi assegurada a merenda durante os 200 dias letivos, com um *per capita*/dia que variou entre R\$ 0,06 (pré-escola) e R\$ 0,13 (ensino fundamental).

A dotação orçamentária autorizada foi de R\$ 903 milhões e a execução financeira, em valores nominais correntes, foi de R\$ 871,4 milhões, que correspondeu a 96,5% da dotação prevista. Em relação à execução de 1998, houve crescimento de cerca de 11%.

Ressalte-se que, atualmente, a responsabilidade pela execução financeira dos recursos da merenda escolar é atribuição, em larga medida, dos municípios, com participação de 61,7%, enquanto os estados executaram apenas 32,9% do total de recursos. Isso reflete a significativa expansão da municipalização da operação do Alimentação Escolar.

### **Dinheiro direto na escola**

Para implementar a correção de rumos dos mecanismos de transferência de recursos do FNDE, o governo federal criou, em 1995, o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), que em 1998, mediante medida provisória, passou a denominar-se Programa Dinheiro Direto na Escola.

Tal ação visa, primordialmente, aportar recursos financeiros diretamente às escolas públicas estaduais e municipais do ensino fundamental, para atendimento de necessidades imediatas de manutenção e de projetos de iniciativa da unidade escolar, fortalecendo assim a sua autonomia. Foram estabelecidos critérios universalistas e redistributivos para modificar o

padrão vigente de gestão de recursos, alterando a antiga prática clientelista que pautava a distribuição de recursos da quota-parte federal do salário-educação.

Em 1999, o montante de recursos federais transferidos foi de R\$ 292,1 milhões, utilizados para prestar assistência financeira a 123,7 mil escolas com unidade executora habilitada e reconhecida, abrangendo 29,5 mil alunos. Em relação a 1998, observou-se uma redução de cerca de 5% nos recursos transferidos.

O aporte adicional de recursos financeiros para gestão das unidades de ensino tem duplo efeito. Primeiro, fortalece a capacidade de iniciativa dos diretores e docentes das escolas e a participação dos pais e de membros da comunidade na definição dos objetivos e dos rumos da gestão escolar, na medida em que precisam discutir e tomar decisões que configurem seus projetos. Segundo, elimina grande parte dos tortuosos caminhos burocráticos percorridos pelas transferências, permitindo que o dinheiro esteja à disposição da escola mais rapidamente.

### **Programa nacional do livro didático (PNLD)**

Este programa tem por objetivo o cumprimento do preceito constitucional de assegurar adequadas condições de aprendizagem para o aluno do ensino fundamental, por meio da oferta gratuita do livro didático. Os livros passam a ser propriedade da escola e, à exceção daqueles destinados à 1ª série, devem ser reutilizados por um período de três anos.

A partir de 1995, iniciou-se o processo de descentralização do PNLD, que atualmente tem a adesão de apenas dois estados (Minas Gerais e São Paulo). Nesse caso, o repasse dos recursos financeiros foi total, e esses estados são responsáveis pela aquisição do livro didático para as oito séries do ensino fundamental. Outra importante iniciativa do MEC, no âmbito desse programa, foi o estabelecimento da avaliação dos livros. Com base nas avaliações, realizadas por professores e especialistas, o MEC passou a

editar o Guia do Livro Didático para orientar a escolha por parte dos professores. A primeira avaliação, realizada em 1996, abrangeu as primeiras quatro séries. Em 1998, foi publicado o guia referente às demais séries. De acordo com o MEC, tal iniciativa tem estimulado os editores de livros didáticos a melhorar o conteúdo e a qualidade de suas publicações.

Em 1999 foram gastos R\$ 265,1 milhões nominais correntes com a aquisição de livros didáticos para o programa, o que significou a execução de praticamente 100% dos recursos orçamentários previstos.

### **Correção de fluxo escolar**

As aberturas possibilitadas pela LDB/96 incentivaram os sistemas de ensino a desenvolver e adotar diferentes alternativas político-pedagógicas como medidas para a correção do fluxo escolar, como as classes de aceleração da aprendizagem, o regime de ciclos, a promoção automática e outras experiências que se encontram em fase inicial de implantação. Esses programas, em vigor nas redes de ensino fundamental público do país, desde 1995, têm como objetivo o enfrentamento do problema da defasagem idade/série, presente nas escolas brasileiras, que é considerada, junto com a repetência, uma das faces do fracasso escolar no Brasil.

O progresso na escolarização da população nesses últimos anos, cuja taxa líquida atinge 95,8% da população entre 7 e 14 anos, vem demonstrando um avanço na direção da universalização desse nível de ensino. Como resposta a esse avanço, o governo federal tem dado prioridade às políticas de melhoria da qualidade do ensino, com ênfase efetiva nos programas de correção do fluxo escolar.

Em 1997, o MEC criou o Programa de Aceleração da Aprendizagem para reverter a situação crônica de fracasso escolar das escolas públicas. Esse programa foi criado, inicialmente, para alunos com defasagem idade/série de mais de dois anos, ou seja, que repetiam o ano mais de uma vez. As ações básicas do programa são voltadas

para a capacitação de professores e o aprimoramento de material didático-pedagógico, e objetivam o desenvolvimento de um trabalho docente capaz de assegurar a promoção com aprendizagem efetiva.

Em 1998, dos 35 milhões de alunos matriculados no ensino fundamental, 46% encontravam-se atrasados nos estudos. Destes, mais de 1 milhão foram matriculados em classes de aceleração, dos quais 46% nas quatro séries iniciais (1ª à 4ª série) e o restante nas séries de 5ª à 8ª. Até essa data, o MEC assinou convênio com 27 secretarias estaduais de Educação e mais de 800 municípios, o que representou um investimento de R\$ 36,6 milhões para os programas de correção do fluxo escolar.

No ano de 1999, o apoio financeiro do MEC ao programa foi prestado pelo FNDE, que financiou a capacitação de professores em cursos de 80 horas, para atendimento especializado à clientela desse programa e aquisição e impressão de material didático-pedagógico específico para os alunos matriculados nas classes de aceleração. Para atender às metas previstas, o FNDE investiu recursos financeiros da ordem de R\$ 5,1 milhões na capacitação de 21.490 profissionais (professores e técnicos) que atuam nas classes de aceleração da aprendizagem, atingindo 11.524 escolas e beneficiando 619.474 alunos.

### **Programa de expansão da educação profissional (PROEP)**

O PROEP teve início no final de 1997, quando foi assinada uma operação de crédito no valor de US\$ 500 milhões para o financiamento do programa, sendo US\$ 250 milhões de empréstimo do BID e US\$ 250 milhões de contrapartida nacional, aqui incluídos recursos tanto do MEC quanto do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT, Ministério do Trabalho).

Esse programa objetiva a implantação de um novo modelo de educação profissional, com ações que contemplam a expansão e modernização da rede de escolas, a melhoria dos aspectos técnico-pedagógicos, a atualização e adequação de currícu-

los, a capacitação de recursos humanos e a oferta de cursos baseada em estudos do mercado de trabalho.

A maior parcela dos recursos do programa destina-se à implementação dos Planos Estaduais de Educação Profissional e de Projetos Escolares tanto da rede pública como do segmento comunitário, este constituído por entidades do terceiro setor. Em 1999, foram assinados 73 convênios para construção ou ampliação de centros de educação profissional, comprometendo recursos no valor nominal corrente de R\$ 134,7 milhões. Com esses novos convênios, chegou-se a 117 projetos escolares em execução, ressaltando-se um marcante crescimento na participação do segmento comunitário em relação a 1998. Esse fato evidencia a opção por ampliar a oferta de educação profissional mediante a criação de uma rede de escolas profissionalizantes comunitárias em parceria com municípios, entidades sindicais e associações.

Ainda em 1999, O PROEP financiou a elaboração de 18 Planos Estaduais de Educação Profissional, que, somados aos 3 de 1998, totalizam 21 planos elaborados. Também foram financiados, com recursos do PROEP, 21 Planos Estaduais de Ensino Médio. Grande parcela desses planos encontra-se em processo de análise, estando prevista sua implementação para o exercício de 2000.

### **Programa de expansão e melhoria do ensino médio**

Durante a década de 90, o número de alunos no ensino médio saltou de 3,5 milhões, em 1990, para 7,7 milhões, em 1999. No período de 1994 a 1999, a expansão do ensino médio atingiu 57,3%, uma média de 11,5% ao ano.

Mesmo assim, apenas 33,4% da população, na faixa entre 15 e 17 anos, encontram-se atualmente matriculados nesse nível de ensino. A evasão e a repetência, e o ingresso tardio na escola, fazem que um contingente expressivo de alunos conclua a educação básica com idade acima da recomendada.

Para ampliar a cobertura e melhorar a qualidade e a eficácia nesse nível de ensino, o governo federal formulou o Projeto Escola Jovem, contribuindo dessa forma para promover a implementação da atual reforma do ensino médio no país. É um programa de âmbito nacional, com execução prevista para um período de seis anos, por meio do qual as unidades federadas receberão aporte financeiro para que procedam à reforma curricular e estrutural e à expansão e melhoria do atendimento no ensino médio, conforme as prioridades e estratégias que definirem para a gestão de suas redes.

Em março de 2000, foi assinado o contrato de financiamento com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e o início da execução está programado para após a aprovação do Orçamento 2000. O projeto está orçado em US\$ 1 bilhão, dos quais US\$ 500 milhões são resultantes de empréstimo do BID e US\$ 500 milhões, de contrapartida nacional. Sua execução será efetuada em duas etapas. A primeira terá duração de 3 anos e aporte de US\$ 500 milhões (US\$ 250 milhões do BID e US\$ 250 milhões de contrapartida nacional). A segunda etapa contará com os restantes US\$ 500 milhões, divididos da mesma forma, sendo que a sua execução se dará na medida em que 75% dos recursos estejam comprometidos e 50%, efetivamente executados.

Essa iniciativa do governo federal tem como metas a criação de 1.600.000 novas vagas no ensino médio nos próximos três anos, o equipamento progressivo das escolas com bibliotecas, laboratórios de informática e ciências e kit tecnológico para a recepção da TV Escola, a produção de um curso de ensino médio à distância e a redefinição da oferta de ensino médio, com a criação de uma rede de escolas para jovens. Além disso, espera-se assegurar a formação continuada de docentes e gestores de escolas mediante ações de capacitação de recursos humanos e a melhoria dos processos de gestão dos sistemas educacionais com a implantação de modelos de gestão escolar.

**Financiamento estudantil (FIES)**

Em maio de 1999, por meio da Medida Provisória nº 1.827 e das Portarias nºs 860 e 861, do Ministério da Educação, foi instituído o Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (FIES), destinado à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação.

O Financiamento Estudantil (FIES) contemplou, em 1999, cerca de 80 mil estudantes universitários brasileiros, de um total de pouco mais de 131 mil candidatos inscritos. Para o primeiro semestre do ano 2000, estão previstas outras 50 mil novas vagas.

Esse montante de atendimento teria sido, segundo o MEC, bastante superior ao total de alunos beneficiados pelo último processo seletivo promovido no âmbito do Programa do Crédito Educativo, realizado em 1997, quando apenas 29,3 mil teriam sido selecionados.

Diferentemente do Programa do Crédito Educativo, cuja implementação foi acompanhada de altos índices de inadimplência (em junho de 1999 era de 66% do total financiado, inviabilizando a concessão de novos créditos), o FIES instituiu salvaguardas, tais como a pessoa do fiador e a renda mínima, assim como o compartilhamento do risco futuro de inadimplência entre a União, as instituições de ensino e o agente financeiro.

De acordo com o MEC, o FIES teria como um dos princípios norteadores a focalização em torno dos alunos mais carentes. Nesse sentido, 84,1% dos alunos contemplados, no processo seletivo realizado no primeiro semestre de 1999, provinham de famílias com renda *per capita* entre um e cinco salários-mínimos.

**AValiação DE DESEMPENHO DO SISTEMA EDUCACIONAL****Sistema nacional de avaliação da educação básica (SAEB)**

Implantado pelo MEC em 1990, o SAEB é

uma avaliação em larga escala, aplicada a cada dois anos em amostras de alunos das 4ª e 8ª séries do ensino fundamental e da 3ª série do ensino médio. Constitui o principal instrumento de avaliação da qualidade do ensino das escolas das redes pública e privada. É um sistema coordenado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) com a participação e apoio das secretarias estaduais e municipais de Educação das 27 unidades da Federação. A aplicação do SAEB/99 ocorreu no mês de outubro de 1999, teve duração de cinco dias e a participação de 360.451 alunos das escolas públicas e privadas, sendo 37% da 4ª série, 32% da 8ª série do ensino fundamental e 31% da 3ª série do ensino médio, totalizando 7.011 escolas. O SAEB também está coletando dados sobre o perfil dos alunos, professores e diretores de escolas. O número de participantes do SAEB/99 é 115,6% superior ao do SAEB/97, quando 167.196 alunos participaram da avaliação.

Alguns dos resultados do SAEB/97 demonstraram: (i) heterogeneidade dos sistemas de ensino; (ii) descompasso entre o currículo proposto e o desempenho dos alunos; (iii) distorção idade/série repercutindo negativamente no aproveitamento do aluno; e (iv) forte correlação entre desempenho dos alunos e nível de escolaridade dos professores. Esses resultados confirmam os problemas de desempenho do sistema e destacam algumas questões indicativas para a avaliação das políticas públicas. As diferenças regionais aparecem de forma visível nos resultados aferidos, confirmando a localização dos baixos rendimentos nas regiões Nordeste e Norte, embora, de modo geral, a situação ainda seja crítica para as demais regiões.

**Exame nacional do ensino médio (ENEM)**

O ENEM é um instrumento de avaliação para medir as competências e habilidades desenvolvidas pelos alunos ao término da escolaridade básica. É um exame de caráter voluntário, cujo universo de participantes não constitui uma amostra representativa dos concluintes e egressos do ensino médio das 27 unidades da Federação. Isso impede

que os resultados sejam comparados por estado, município e entre as escolas.

O segundo ENEM foi realizado em agosto de 1999, em 162 municípios, incluídas todas as capitais, e contou com a participação de 315.960 alunos concluintes e egressos do ensino médio (quase triplicando o número de participantes em relação a 1998), e uma taxa de abstenção de 9% dos inscritos, bem abaixo do registrado no primeiro exame em 1998, quando o percentual de faltosos alcançou 26,4%. A maioria dos participantes do exame (67%) esteve concentrada na região Sudeste, destacando-se São Paulo com 45,7% do total.

Os resultados, divulgados em dezembro de 1999, revelaram que cerca de 70% dos participantes da segunda edição do ENEM tiraram notas médias nas provas de conhecimentos gerais e de redação, sendo que o desempenho dos alunos nas duas provas foi equivalente, apresentando poucas variações. Em conhecimentos gerais, a média nacional dos participantes foi 51,93 e, em redação, 50,37.

É importante ressaltar que o ENEM tem por principal objetivo avaliar competências e habilidades básicas e, nesse particular, diferencia-se das avaliações feitas pela escola, cuja ênfase principal são os conteúdos em si.

O desempenho dos participantes, nas duas partes da prova aplicada, foi medido, também, de acordo com as cinco competências avaliadas pelo ENEM: domínio de linguagens; compreensão de fenômenos; solução de problemas; construção de argumentações consistentes; e elaboração de propostas de intervenção na realidade.

As competências mais desenvolvidas pelos alunos foram a construção de argumentações consistentes, na prova de conhecimentos gerais, com média 55,07, e o domínio e uso de diferentes linguagens, em redação, com média 60,17.

As competências menos desenvolvidas foram a compreensão de fenômenos, na prova de conhecimentos gerais, com média 50,42, e a elaboração de propostas

de intervenção na realidade, em redação, com média 39,29.

### **Exame nacional de cursos (ENC)**

Por intermédio do Provão e da Avaliação das Condições de Oferta dos Cursos de Graduação, observou-se estreita relação, não só entre os conceitos obtidos pelos cursos avaliados e o nível socioeconômico dos alunos, como também entre os primeiros e algumas das variáveis intra-escolares, tais como organização didático-pedagógica, infra-estrutura e titulação docente.

Acredita-se que, nesse último aspecto, a instituição do Exame Nacional de Cursos (ENC) contribuiu para que melhorassem os índices de titulação docente. Assim, no conjunto das Instituições de Ensino Superior (IES), o total de mestres ampliou-se em 23,1% e o de doutores foi ainda maior (29,4%), no período 1996/1998. Entre as IES privadas, as taxas de crescimento foram ainda maiores: de 36,2% para os mestres e de 37,4% para os doutores.

Além desse efeito positivo sobre os índices de titulação docente, o cotejamento entre os conceitos obtidos pelas IES, no Provão, e as informações sobre condições de oferta de cursos permitiu constatar que, de modo geral, as instituições com os melhores conceitos eram também as que dispunham de melhores condições de oferta de cursos.

Outro fator positivo, que pode ser atribuído ao *efeito Provão*, foi a melhoria do desempenho dos novos cursos. Nesse caso, os percentuais de cursos com conceitos A e B, no ENC/1999, foram iguais ou superiores aos dos cursos antigos. Por sua vez, 48 cursos estão sob a mira do MEC, e serão submetidos a novo processo de renovação de reconhecimento, enquanto outros 12 cursos terão prazo de seis meses para o atendimento às recomendações da SESU e, caso não o façam, serão fechados.

Por fim, a aceitação do Provão pela comunidade acadêmica tem sido crescente, fato esse bastante comemorado pelo MEC. Isso pode ser constatado, entre os alunos, por intermédio dos índices de provas entregues

em branco. Se, em 1996, 11,7% dos alunos haviam procedido dessa forma, em 1999, tal índice situou-se em apenas 1,4%.

Em sua quarta realização, o Provão abrangeu treze áreas da graduação e o total de 2.151 cursos; destes, 57,7% no âmbito do ensino privado e 51,2% localizados na região Sudeste. Entretanto, no que concerne ao total de candidatos que tomaram parte do Provão 99, tanto foi maior a participação da iniciativa privada (65,7%), quanto da região Sudeste (60,2%), o que evidencia, por um lado, a maior dimensão dos cursos da esfera privada e, por outro, a sua maior presença nessa região do país.

Em termos qualitativos, o Provão 99 evidenciou não apenas o desempenho superior das redes públicas (federal e estadual, principalmente) sobre a privada, como também o da região Sul sobre as demais regiões. No primeiro caso, 44,5% dos conceitos obtidos pelas redes públicas estavam nas categorias A e B, enquanto, para a rede privada, estas correspondiam a apenas 20,2%. Por sua vez, ambas as redes apresentaram desempenhos inversos no tocante aos conceitos D e E (20,8% e 35,4%, respectivamente). Cabe ainda ressaltar que, ao mesmo tempo em que as redes públicas obtiveram melhoras em seus desempenhos, se comparados aos do ano anterior, a rede privada registrou piora desse indicador (os conceitos A e B representavam 22,3% do total, enquanto os D e E correspondiam a 31,3%). No que se refere à regionalização do desempenho, a região Sul destacou-se tanto pelo maior percentual de conceitos A e B (38,8% contra 30,4% da segunda colocada, o Sudeste), quanto pela menor incidência de conceitos D e E (19,9% contra 29,1% da também segunda colocada, a região Sudeste).



## CULTURA

Na área de cultura, os aspectos que merecem destaque no período recente estão ligados, de um lado, à diversificação das fontes de financiamento, com incremento da participação privada em decorrência principalmente de duas leis de incentivo – a Lei nº 8.313/91 (Lei Rouanet) e a Lei nº 8.685/93 (Lei do Audiovisual) – e, de outro, ao aumento do peso relativo do gasto público efetuado no âmbito dos estados e municípios.

Além disso, é preciso também destacar aspectos importantes de alguns programas específicos do Ministério da Cultura (MinC), tendo já como referência o ordenamento conferido pelo Plano Plurianual do Governo Federal (PPA 2000/2003).

### FINANCIAMENTO E GASTOS EM CULTURA

A legislação brasileira tem sido generosa nos últimos anos no tratamento dado à área cultural no que respeita ao seu financiamento. Depois de examinados os números de uma pesquisa recente sobre o PIB cultural realizada pela Fundação João Pinheiro e patrocinada pelo Ministério da Cultura, a área cultural passou a ser percebida em sua importância no desenvolvimento integral das sociedades, tanto pelos seus efeitos na geração de empregos nas áreas de bens e serviços, como pelo seu caráter de multiplicador econômico e na capacitação da mão-de-obra.

Nesse quadro, o financiamento da área cultural é de extrema importância. Muitos esforços têm sido desenvolvidos no aperfeiçoamento desses mecanismos, em especial da Lei do Audiovisual e da Lei Rouanet. Diversas ações vêm sendo realizadas para permitir maior transparência no uso dos recursos públicos. Estas buscam o desenvolvimento de mecanismos de controle social, e, também, o crescimento dos recursos a serem distribuídos entre os diversos segmentos culturais. A tabela 5 demonstra como evoluiu o gasto federal em cultura, no período que se estende de 1994 até 1998. Na rubrica *Ministério da Cultura* estão os gastos da fonte orçamentária do ministério, cujos recursos são oriundos do *Fundo Nacional de Cultura*. Os segundo e o terceiro item são resultado da renúncia fiscal do governo federal materializada nas Lei nº 8.313/91 (Lei Rouanet), que incentiva o mecenato cultural, e na Lei nº 8.685/93, conhecida como *Lei do Audiovisual*.

A diagnose nos gastos no setor cultural, porém, demonstra que os valores não apresentam uma evolução favorável ao longo do período analisado. Como bem mostra a tabela 5, a evolução dos gastos nas três modalidades – Ministério da Cultura, Mecenato Cultural e Audiovisual – sofreu uma queda acentuada do ano de 1997 para 1998. A rubrica *Ministério da Cultura*, a principal no montante do dispêndio,

### DETALHAMENTO DAS PRINCIPAIS FONTES DE

### FINANCIAMENTO DOS GASTOS DO MINISTÉRIO DA CULTURA

(em R\$ mil de dez. / 1999)

FONTES	1994		1995		1996		1997		1998	
	RS	ML (%)	RS	ML (%)	RS	ML (%)	RS	ML (%)	RS	ML (%)
MINISTÉRIO DA CULTURA	338.732	79,3	248.499	66,8	255.099	51,6	256.779	41,9	201.703	41,1
MECENATO CULTURAL	88.432	20,7	93.388	25,1	164.134	33,2	256.227	41,8	242.740	49,5
AUDIOVISUAL		0,0	30.045	8,1	75.245	15,2	100.252	16,3	46.040	9,4
<b>TOTAL</b>	<b>427.164</b>	<b>100,0</b>	<b>371.932</b>	<b>100,0</b>	<b>494.478</b>	<b>100,0</b>	<b>613.258</b>	<b>100,0</b>	<b>490.483</b>	<b>100,0</b>

Fonte: MinC e IPEA/DISOC.

Nota: 1. Os gastos federais em Cultura incluem uma parcela de renúncia fiscal devida a Mecenato Cultural (Lei nº 8 313/91) e Audiovisual (Lei nº 8 685/93).

diminui significativamente na passagem de 1994 para 1995 e se mantém relativamente estacionada nos anos de 1995, 1996 e 1997. A rubrica *Mecenato* dá dois saltos: um em 1996 e outro em 1997. Isso deve estar relacionado à profusão das leis de incentivo à participação privada, a qual foi particularmente profícua no período. O montante do *Audiovisual*, o menor dos três, evolui em magnitudes significativas até seu arrefecimento em 1998.

Em documento apresentado no Encontro do Conselho de Cultura da Associação Comercial do Rio de Janeiro, reconhecia-se o incremento da importância da participação privada no setor. Esse texto é uma síntese do estudo que a Fundação João Pinheiro fez sobre a *Economia da Cultura* sob encomenda do MinC, no qual se afirma ter havido, a partir de 1992, um crescimento contínuo de empresas brasileiras que investem em cultura como ação de comunicação e *marketing*. Revela ainda que, nos anos de 1995 e 1996, após ter sido aumentado o limite de descontos permitidos do imposto devido pela Lei nº 8.313/91, de 2% para 5%, e pela Lei nº 8.685/93, de 1% para 3%, o crescimento dos gastos em cultura foi superior ao dos anos anteriores – de 27% e 29%, respectivamente. O mesmo documento refere-se ao fato de as empresas privadas terem apresentado, até 1993, um gasto inferior ao das empresas públicas, e, em 1994, uma taxa recorde de crescimento (cerca de 280%), data a partir da qual apresentaram um investimento superior ao das empresas públicas.

Portanto, vale ressaltar a importância das leis de incentivo para o financiamento cultural do país, motivo pelo qual novas alterações têm sido estudadas, como a possibilidade de que os orçamentos sejam maiores, com a ampliação de 3% para 4% do limite de abatimento do imposto de renda das empresas que patrocinem atividades por meio da Lei do Audiovisual. Estuda-se, também, a contribuição compulsória das multinacionais do cinema e outros estímulos, como o fomento de fundos de ações.

As leis de incentivo proliferam nas instâncias subnacionais. O mais importante, entretanto, é constatar o empenho de

estados e municípios na ampliação dos recursos orçamentários próprios com a finalidade de dinamização cultural. Chama atenção a participação dos estados, que tiveram seus recursos aumentados em 16,8%, entre 1995 e 1996. Nesse mesmo período, os gastos médios dos municípios com cultura corresponderam a 46,8% dos gastos totais, enquanto os estados aportaram 34% e o governo federal, 19,1%. É importante observar ainda que as transferências da União para estados e municípios também se ampliaram.

Apesar disso, no entanto, os recursos financeiros, os equipamentos culturais e o estoque de trabalhadores da cultura estão ainda muito concentrados nos estados e municípios das regiões Sudeste e Sul (ver tabela 6), fato indicativo da necessidade de que, além do aumento dos montantes, comecem a ser levados em conta incentivos federais aos gestores locais de cultura das demais regiões para que apóiem recursos para a área.

Portanto, além do atendimento de demandas espontâneas e das iniciativas das diversas secretarias, é necessária a consideração de desenhos de financiamento que favoreçam o desenvolvimento das instituições regionais, da percepção social e política da cultura como multiplicadora de valor econômico e geradora de empregos.

Além de inovação e aperfeiçoamento dos mecanismos de financiamento, diversas outras iniciativas estão sendo tomadas para uma ampla divulgação das leis de incentivo e para esclarecimentos sobre sua aplicação. Essas iniciativas dão-se, sobretudo, por meio de cursos realizados pelo MinC e suas delegacias regionais. Esses cursos dirigem-se a empresários, executivos e produtores, e têm o objetivo de ampliar a participação dos diversos segmentos no uso das leis de incentivo à cultura.

#### ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS ESPECÍFICOS

O novo PPA definiu, para a área de cultura, 9 programas, cujas denominações e objetivos gerais estão listados abaixo:

TABELA 6

PROPORÇÃO DE ESTABELECIMENTOS  
CULTURAIS POR TIPO DE ESTABELECIMENTO – 1997

(em porcentagem)

	NORTE	NORDESTE	SUDESTE	SUL	CENTRO-OESTE	TOTAL
PRODUÇÃO DE FILMES CINEMATOGRAFICOS E FITAS DE VÍDEO	1,62	8,59	72,98	11,58	5,23	100
DISTRIBUIÇÃO DE FILMES E VÍDEOS	2,67	14,40	57,32	18,65	6,96	100
PROJEÇÃO DE FILMES E VÍDEOS	4,11	10,54	61,44	16,32	7,58	100
ATIVIDADES DE RÁDIO	3,85	19,75	40,62	28,48	7,30	100
ATIVIDADES DE TELEVISÃO	12,15	12,71	44,75	17,50	12,89	100
ATIV. DE TEATRO, MÚSICA, ARTÍSTICAS E LITERÁRIAS	2,05	12,72	64,31	14,26	6,67	100
GESTÃO DE SALAS DE ESPETÁCULOS	0,00	26,19	52,38	14,29	7,14	100
OUTRAS ATIV. DE ESPETÁCULOS NÃO ESPECIFICADAS	1,65	12,64	59,55	21,57	4,60	100
ATIVIDADES DE AGÊNCIAS DE NOTÍCIAS	0,43	10,73	56,65	19,74	12,45	100
ATIVIDADES DE BIBLIOTECAS E ARQUIVOS	0,00	16,67	66,67	6,67	10,00	100
ATIV. DE MUSEUS E CONSERV. DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO	1,52	18,18	57,58	13,64	9,09	100
ATIV. DE JARDINS BOTÂNICOS, ZOOS, PARQUES NAC. E RESERVAS	1,89	16,98	45,28	24,53	11,32	100
ATIVIDADES DESPORTIVAS	1,88	9,46	61,00	21,67	5,99	100
OUTRAS ATIV. RELACIONADAS AO LAZER	2,45	11,30	56,99	23,26	6,00	100
TOTAL POR REGIÃO	<b>2,66</b>	<b>12,24</b>	<b>56,97</b>	<b>21,64</b>	<b>6,44</b>	<b>100</b>

Fonte: RAIS 1997.

- (a) *Brasil Patrimônio Cultural* – conservar e revitalizar o patrimônio cultural brasileiro;
- (b) *Cinema, Som e Vídeo* – aumentar a participação da indústria nacional nas atividades audiovisuais;
- (c) *Cultura Afro-Brasileira* – preservar a cultura e a memória afro-brasileira;
- (d) *Gestão da Política de Cultura* – apoiar o planejamento, a avaliação e o controle dos programas da área cultural;
- (e) *Livro Aberto* – estimular o hábito da leitura, facilitando o acesso às bibliotecas públicas;
- (f) *Museu, Memória e Futuro* – revitalizar os museus da União, criando condições de sustentabilidade;
- (g) *Música e Artes Cênicas* – aumentar a produção e a difusão da música e das artes cênicas;
- (h) *Produção e Difusão Cultural* – aumentar a produção e a difusão cultural para resgatar e consolidar a identidade nacional do país;
- (i) *Turismo Cultural* – promover o turismo cultural nos municípios com potencial a ser explorado, criando condições de sustentabilidade para a preservação do patrimônio.

Cabe destacar o fato de as ações do MinC terem sido ordenadas por áreas temáticas,

no âmbito das quais organizam-se os programas. Assim, para este número inicial do periódico, priorizaram-se quatro programas que são apresentados a seguir.

#### **Cinema, som e vídeo (Programa mais cinema)**

Para o cinema, foi lançado um programa que prevê o incremento e a articulação da produção, comercialização e distribuição das obras, com o objetivo de aprimoramento das atividades cinematográficas, ampliando, assim, suas potencialidades competitivas e comerciais. Esse programa é realizado com recursos do BNDES, SEBRAE e MinC, sendo facultado o uso de recursos das leis de incentivo, além do financiamento de filmes brasileiros para exportação via PROEX/BB. É notável que as preocupações com a dinamização das atividades culturais na área do audiovisual tenham como foco de atenção o fato de serem fontes de criação de divisas e de ampliação do mercado de trabalho.

#### **Brasil patrimônio cultural (Programa monumental)**

A política do Patrimônio Histórico e Cultural Nacional também conta com novos mecanismos que aportam mais

recursos para suas ações. Dispõe de US\$ 200 milhões para o desenvolvimento de projetos de restauração e preservação de patrimônios urbanos em todo o Brasil durante quatro anos (2000/2003).

Os recursos foram negociados com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em parceria que contempla, além da participação do BID com US\$ 62,5 milhões, a contrapartida orçamentária do MinC no mesmo valor, recursos das prefeituras das 12 cidades que serão atendidas e, ainda, da iniciativa privada, instituições financeiras e empresas participantes como UNESCO, BNDES, Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, PETROBRAS, diversas emissoras de televisão, etc.

A primeira etapa escolhida para a implantação do Programa Monumenta é representada por alguns dos mais importantes conjuntos patrimoniais do país. As cidades dessa fase são Ouro Preto, Salvador, Olinda, São Luís, São Paulo, Rio de Janeiro e Recife.

### **Cultura afro-brasileira**

Na linha do reconhecimento das tradições e da história brasileira, vem também sendo realizado um amplo trabalho de levantamento e inventário das comunidades remanescentes de quilombos. Das 724 comunidades, 29 já foram reconhecidas, tendo algumas delas já recebido, da Fundação Palmares, o título definitivo de terras por meio do tombamento.

### **Livro aberto (Programa uma biblioteca em cada Município)**

Esse programa vem tentando corrigir uma distorção histórica na formação da cultura brasileira: a inexistência de bibliotecas em grande parte de seus municípios. Em pesquisa realizada em 1996, o MinC constatou a ausência de bibliotecas em 40% do total de municípios. Dessa forma, a Secretaria do Livro e Leitura vem tentando implantar e qualificar uma rede de bibliotecas públicas, concentrando-se também na promoção do hábito de leitura e na discussão de uma legislação para o setor.

O resultado do programa de implantação de bibliotecas nos municípios vem apre-

sentando os seguintes resultados: 45 unidades em 1996, 70 em 1997, 210 em 1998 e 346 em 1999, totalizando 671 unidades. Contando com recursos orçamentários, o programa beneficiou mais de 7,5 milhões de pessoas, em 315 municípios de 25 estados. O gasto total do programa, no período 1996/1999, foi da ordem de R\$ 27 milhões. A prioridade foi dada aos pequenos municípios sem bibliotecas e às periferias das grandes cidades. Além da implantação das bibliotecas, os recursos são aplicados na recuperação e ampliação de acervos, aquisição de equipamentos, informatização de salas de leitura e conservação de unidades.

O programa funciona por meio de convênios entre o ministério e as prefeituras e estados, que se comprometem a oferecer local, funcionários e a lei de criação. Depois disso, o ministério repassa o valor de R\$ 40 mil para a aquisição dos livros e equipamentos necessários para a formação da biblioteca.

## TRABALHO E RENDA

A atuação do poder federal sobre o mercado de trabalho brasileiro, em período recente, pode ser descrita a partir de duas ordens de intervenções:

1. aquelas atinentes aos marcos legais que regulam as condições de uso e remuneração da força de trabalho: a reforma na legislação trabalhista e a fixação do novo salário-mínimo associada à aprovação dos pisos salariais estaduais, respectivamente; e
2. aquelas que se efetivam a partir dos programas inscritos no Sistema Público de Emprego Nacional, a saber: programas de geração de emprego e renda, seguro-desemprego, intermediação e qualificação profissional, abono salarial.

### PRINCIPAIS MUDANÇAS NOS MARCOS LEGAIS DE REGULAÇÃO DAS CONDIÇÕES DE USO E REMUNERAÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO

No rol de debates recentes sobre a questão do trabalho, destacam-se dois temas candentes: a reforma da legislação trabalhista e a fixação de um novo valor para o salário-mínimo brasileiro. Ambas as questões estão referidas às discussões em torno das formas e condições de regulação do Estado sobre o trabalho no Brasil, aspectos inseridos em um contexto de profundas transformações do mundo do trabalho em âmbito mundial.

#### Reforma da legislação trabalhista

No caso da reforma da legislação trabalhista, pode-se dizer que o sentido geral das mudanças recém-aprovadas seja continuar o processo de flexibilização do sistema brasileiro de relações de trabalho, com vistas a desonerar os empregadores

dos custos do trabalho. Em linhas gerais, esse processo teve início em 1995, com as MP nºs 1.053/95 e 1.070/95, que dispunham, respectivamente, sobre a desindexação salarial e a adoção do efeito suspensivo nos dissídios coletivos. Desde então, um conjunto significativo de medidas legais foi sendo introduzido no campo das relações de trabalho – como o afrouxamento da fiscalização do trabalho (Portaria do MTE nº 865/95), a denúncia da Convenção 158 da OIT, a limitação da atuação sindical no setor público (Decreto nº 2.066/96), o contrato por prazo determinado (Lei nº 9.601/98), o trabalho em tempo parcial (MP nº 1.709/98), o banco de horas (Decreto nº 2.490/98), a participação nos lucros ou resultados da empresa (MP nº 1.769/99), a suspensão do contrato de trabalho (MP nº 1.879/99), a reforma sindical e da Justiça do Trabalho (Leis nºs 9.957/2000 e 9.958/2000), entre outras. Assim, configurou-se um processo de flexibilização que prima pela alteração gradual e pontual de itens importantes da legislação trabalhista consagrada na CLT e que apenas de uma perspectiva macro e retrospectiva adquirem a dimensão de uma reforma abrangente do sistema de relações de trabalho do país.

Do ponto de vista da conjuntura recente, foram criados, por meio da Lei nº 9.601 (de 21/01/1998) e do Decreto nº 2.490 (de 04/02/1998), o Contrato de Trabalho por Prazo Determinado (renovável até um período máximo de dois anos) e o banco de horas. O Contrato por Prazo Determinado é uma modalidade de contratação na qual se reduzem alguns direitos trabalhistas existentes nos contratos por prazo indeterminado. A lei condiciona a aplicação dessa

modalidade contratual aos acordos e convenções coletivas de trabalho.

A MP nº 1.709 (de 06/08/1998) instituiu o trabalho em tempo parcial, ampliando o prazo para a compensação do banco de horas de quatro meses para um ano, estendendo o benefício do PAT – Programa de Alimentação do Trabalhador – ao trabalhador dispensado por até seis meses. Sua reedição, a MP nº 1.879-13 (de 28/07/1999), incluía um *lay off*, por meio do qual o contrato de trabalho poderia ser suspenso por um período de dois a cinco meses, período no qual o trabalhador participaria de um programa de qualificação, também mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho e aquiescência formal do empregado.

A flexibilização da jornada do setor privado foi acompanhada pela MP nº 1.917 (de 29/07/1999), que instituiu o Programa de Demissão Voluntária (PDV) na administração pública federal, acompanhado de duas outras modalidades: a possibilidade de o servidor público federal reduzir sua jornada semanal de trabalho com redução equivalente de salário, e a possibilidade de o servidor licenciar-se sem remuneração por um período de três anos, renovável por mais três, sem a perda do vínculo empregatício.

### **Reforma da justiça do trabalho**

Outra área de preocupação do governo refere-se ao poder da Justiça do Trabalho de interferir nas relações entre patrões e empregados. O poder normativo da Justiça do Trabalho seria uma distorção, pois esse órgão trata, muitas vezes, de questões econômicas, que ultrapassam sua função de guardião da lei. Dada a declarada intenção de incentivar a negociação entre empregadores e sindicatos, no entendimento do governo, o aparelho institucional deveria conferir, aos acordos e convenções coletivas, a força de norma, função que só a regulação estatal possui hoje. Para mudar essa estrutura, tramita no Congresso Nacional um projeto de emenda constitucional que contempla também o fim da unicidade e do financiamento sindical compulsório estabelecido em lei. Isso induziria a transformação das

organizações sindicais em pessoas jurídicas, formadas com patrimônio próprio e independentes da tutela estatal.

As mais recentes alterações nesse campo são a Lei Federal nº 9.957 (de 12/01/2000), que instituiu o Procedimento Sumaríssimo no Processo Trabalhista – para ações que envolvam valores de até 40 salários mínimos –, e a Lei nº 9.958, da mesma data, que permite a criação de Comissões de Conciliação Prévia, no âmbito dos sindicatos ou das empresas. Nas duas leis, está patente o intuito de reduzir o custo que as ações na Justiça do Trabalho representam para o setor público, bem como restringir o raio de intervenção do Estado sobre os conflitos trabalhistas.

### **Fixação do novo salário-mínimo e aprovação dos pisos regionais**

Com relação às condições de remuneração oficial mínima da força de trabalho, desde o lançamento da MP nº 1.609/97, o valor do salário-mínimo deixou de ser reajustado por um certo índice oficial de preços, para ser fixado segundo atribuição exclusiva do Poder Executivo.

Essa desvinculação do salário-mínimo frente a qualquer índice de reajuste da inflação passada, motivada pelos argumentos emanados em favor do esforço de estabilização monetária, bem como em consonância ao discurso do ajuste das contas previdenciárias, tem causado, ano após ano, intensos debates nos meios acadêmicos, políticos e sindicais, em torno das funções e impactos do salário-mínimo no mercado de trabalho e nas contas públicas. A fixação do salário-mínimo em R\$ 151,00 fez prevalecer a visão de que um aumento superior traria custos insuportáveis às contas da Previdência Social, bem como um impacto fiscal indesejado junto a estados e municípios de menor porte, colocando-os em desalinhamento com a Lei de Responsabilidade Fiscal aprovada em maio último.

No que essa discussão toca ao mercado de trabalho, é preciso enfatizar a necessidade de aprofundarem-se os estudos ligados à

identificação dos efeitos dinâmicos de reajustes maiores que os atuais para o salário-mínimo no Brasil, sob risco de essa questão ficar restrita aos condicionantes impostos exclusivamente pela dimensão fiscal do processo econômico.

Não por acaso, foi a dimensão fiscal dessa discussão a que forneceu os principais argumentos que garantiram a aprovação dos pisos salariais regionais. Mediante o PLC nº 113/2000, a União alterou o disposto no inciso V, artigo 7º da Constituição Federal, que permite aos estados fixar pisos salariais superiores ao valor nacional do salário-mínimo, com vigência para os trabalhadores da iniciativa privada, inclusive domésticos, mas não necessariamente atrelados aos servidores públicos e aposentados.

Na prática, trata-se de transferir, aos estados, a responsabilidade pela fixação dos valores mínimos estaduais, além de permitir que reajustes maiores aos trabalhadores ativos estejam desvinculados dos reajustes dos benefícios previdenciários. A aposta do governo federal parece ser a de que a Lei de Responsabilidade Fiscal, quando aplicada aos estados, possa servir de freio natural a reajustes comprometedores da capacidade local de pagamento.

#### **FINANCIAMENTO E GASTOS NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS DE EMPREGO**

Data de 1975 (Lei Complementar nº 26, de 11/09/1975) a legislação que unificou os recursos do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP). Em 1976 (com o Decreto nº 78.276 de 17/08/1976), esse fundo passou a financiar programas especiais de investimento, mediante seu repasse ao BNDE, que era, à época, o principal agente financeiro do governo para operacionalizar e implementar os projetos dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND). Esse relato permite compreender porque o fundo PIS-PASEP constituiu-se historicamente na principal fonte de financiamento das políticas de emprego no Brasil.

No entanto, apenas em 1990 foi aprovada

a Lei nº 7.998/90, que regulamentou o artigo 239 da Constituição de 1988, criando-se, por intermédio desta, o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Por meio desse fundo, os recursos do PIS-PASEP passaram a ser destinados à cobertura dos gastos com o seguro-desemprego, SINE, Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR), abono salarial, programas de geração de emprego e renda (Programa de Geração de Emprego e Renda – PROGER, Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF; Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador – PROEMPREGO; Programa de Promoção do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador na Região Nordeste e Norte de Minas Gerais – PROTRABALHO), Programa de Desenvolvimento Econômico e Social, e outras destinações menores. Esse conjunto de programas e ações voltadas ao mercado de trabalho e à proteção dos trabalhadores aglutinou-se em torno do que hoje é chamado Sistema Público de Emprego (SPE) no Brasil.

A criação do FAT – com vinculação de recursos definida constitucionalmente – permitiu que as políticas do SPE fossem decisivamente revitalizadas, ao lhes garantir um fluxo contínuo e significativo de recursos. Alguns números ajudam a descortinar a importância dos recursos do FAT na realidade das políticas públicas brasileiras. Conforme se pode ver na tabela 7 (em valores de dezembro de 1999), a execução financeira dos programas do FAT em 1995 foi de cerca de R\$ 7,9 bilhões. O total do gasto social (incluindo rubricas significativas como Previdência e Saúde) foi de aproximadamente R\$ 119 bilhões, enquanto o total do PIB brasileiro, naquele ano, situou-se em aproximadamente R\$ 927 bilhões. Ou seja, os recursos destinados às políticas de emprego no Brasil, em 1995, representaram algo em torno de 7% de todo o gasto social federal, montante que foi um pouco inferior a 1% do PIB. Em 1997, ano em que os principais programas do SPE brasileiro ultrapassaram o montante de R\$ 10,3 bilhões, o peso no *gasto social federal* chegou a 8,1%, tendo sido de 1% a sua

participação no PIB. Por sua vez, em 1999, último ano da série, tanto os valores totais como os percentuais em relação ao PIB e ao *gasto social federal* declinaram um pouco, afetando, mais que proporcionalmente, o volume de recursos do *seguro-desemprego e da qualificação profissional*.

Ainda assim, o seguro-desemprego é o mais importante dos programas custeados pelo FAT, pois representa mais de 40% dos recursos totais do fundo em todos os anos. Segundo os Relatórios Gerenciais do FAT, embora 1995 tenha registrado o recorde na quantidade de beneficiários e de parcelas pagas, em 1998 foi despendido o maior valor com o pagamento de benefícios.

A *qualificação profissional* vem ganhando importância no âmbito das políticas de emprego desde 1995, quando foi instituído o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR). Conforme demonstra a tabela 7, a execução orçamentária saltou de uma cifra de R\$ 25 milhões, em 1995, para R\$ 477 milhões, em 1998. Isso fez crescer a participação das atividades de qualificação profissional no conjunto das políticas de emprego do SPE: de menos de 1% do total em 1995, os recursos destinados ao PLANFOR, em 1999, representaram perto de 4% do total,

com tendência a ampliar-se, caso o governo resolva mesmo cumprir a meta de treinar 20% da PEA anualmente no país.

O Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER) mantém-se com um peso pouco significativo no total da execução do FAT (R\$ 6,5 milhões em 1995 e R\$ 9,1 milhões em 1999). Por estar fora do âmbito estrito e tradicional dos SPE, ou seja, situado no rol de políticas ativas de mercado de trabalho, as iniciativas de geração de emprego e renda via crédito podem representar importante instrumento de criação e manutenção de postos de trabalho, o que reforça a necessidade de se pensar uma nova engenharia institucional para a concretização de seus objetivos declarados.

O PRONAF é outro importante programa de geração de emprego e renda. Esse programa, contrariamente ao PROGER, tem apresentado um crescimento muito grande em recursos, que passaram de aproximadamente R\$ 79,2 milhões, em 1995, para R\$ 1,5 bilhão, em 1999. O motivo do seu sucesso relativo frente ao PROGER pode ser parcialmente explicado pelas mudanças institucionais do biênio 1996/97, que trouxeram maior facilidade no acesso ao crédito por parte dos agricultores familiares (medidas aprovadas pelo Conselho Monetário Nacional que

## EXECUÇÃO FINANCEIRA

TABELA 7 DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR

(em R\$ milhões de dez./1999)

PRINCIPAIS PROGRAMAS DO SPE BRASILEIRO	1995		1996		1997		1998		1999	
	RS MLHÕES	(%)	RS MLHÕES	(%)	RS MLHÕES	(%)	RS MLHÕES	(%)	RS MLHÕES	(%)
ARRECAÇÃO FAT <sup>1</sup>	6.658,3	-	6.517,5	-	5.875,0	-	6.265,1	-	6.235,8	-
TRANSFERÊNCIAS AO BNDES <sup>2</sup>	2.628,0	33,4	2.905,1	32,0	2.696,6	26,5	2.528,3	24,3	2.508,1	27,3
SEGURO-DESEMPREGO <sup>3</sup>	4.291,0	54,5	4.611,5	50,9	4.464,1	43,9	5.056,7	48,6	4.195,9	45,6
ABONO SALARIAL <sup>4</sup>	726,6	9,2	735,4	8,1	670,5	6,6	699,8	6,7	632,1	6,9
INTERMED. DE MÃO-DE-OBRA	120,6	1,5	35,8	0,4	42,1	0,4	57,9	0,6	51,8	0,6
QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL	25,0	0,3	346,3	3,8	440,5	4,3	477,6	4,6	374,0	4,1
PROGER	6,5	0,1	2,4	0,0	2,1	0,0	8,4	0,1	9,1	0,1
PRONAF	79,2	1,0	429,6	4,7	1.854,6	18,2	1.567,8	15,1	1.424,2	15,5
<b>TOTAL DAS DESPESAS</b>	<b>7.876,9</b>	<b>100,0</b>	<b>9.066,1</b>	<b>100,0</b>	<b>10.170,5</b>	<b>100,0</b>	<b>10.396,5</b>	<b>100,0</b>	<b>9.195,2</b>	<b>100,0</b>
SALDO CORRENTE	-1.218,6		-2.548,6		-4.295,5		-4.131,4		-2.959,4	
PATRIMÔNIO DO FAT <sup>5</sup>	31.108,0		35.465,8		38.483,7		44.869,4		45.237,8	
DESP. EFETIVAS DO FAT/GSF		7,0%		7,5%		8,0%		7,6%		-
DESP. EFETIVAS DO FAT/PIB		0,8%		0,9%		1,0%		1,0%		0,9%

Fonte: MTE, elaboração DISOC/IPEA.

Notas: 1. Os recursos do FAT correspondem à arrecadação PIS-PASEP, descontada do repasse de 20% ao Fundo de Estabilização Fiscal, atual Desvinculação de Recursos da União. 2. Transferências ao BNDES em regime de caixa. 3. Inclui pagamentos com benefícios mais apoio operacional. 4. Inclui pagamentos com benefícios mais apoio operacional. 5. Saldos em final de exercício.



diminuem os custos com as operações, colocam fim à exigência de cadastro do cliente e à fiscalização das operações de crédito rural pelo governo federal, isentam esses trabalhadores da apresentação do comprovante do imposto territorial rural para a concessão do crédito, etc.).

Mas, outro tipo de mudança também deve contribuir para esse crescimento: trata-se de uma possível fuga dos agricultores, que antes estavam em carteiras convencionais do Banco do Brasil, para o PRONAF. Isso parece plausível pela redução das exigibilidades bancárias (MCR 6.2)<sup>13</sup>, que caíram de 32,6%, em 1996, para 7,6%, em 1998, ao mesmo tempo que a fonte FAT saltou de 67,4% do total de recursos aplicados, em 1996, para 79,5%, em 1998<sup>14</sup>.

#### **AValiação PRELIMINAR DE DESEMPENHO DOS PRINCIPAIS PROGRAMAS DO SPE**

Os processos recentes de informalização e precarização do emprego, de aumento do desemprego e da concentração funcional e pessoal da renda têm limitado sobremaneira o impacto dos programas inscritos no SPE nacional, teoricamente voltados a combater a subutilização da mão-de-obra, melhorar a qualidade dos postos de trabalho e as habilidades (básicas e específicas) dos trabalhadores.

Os indicadores de avaliação dos principais programas do SPE nacional presentes na tabela 8 mostram, em linhas gerais, certo distanciamento entre a efetividade e a eficácia das ações governamentais<sup>15</sup>. Ou seja, embora um programa, como por exemplo o seguro-desemprego, consiga cumprir as prescrições contidas em seu marco legal e institucional – atender temporariamente com recursos financeiros aos desempregados oriundos do setor formal ou registrado da economia –, este é pouco eficaz para fazer frente às dimensões do problema contemporâneo do desemprego. Assim, embora a taxa de efetividade ou habilitação (segurados / requerentes) do seguro-desemprego tenha sido próxima dos 100% na segunda metade da década de 90, a taxa de eficácia ou cobertura restrita (segurados / demitidos sem

justa causa do setor formal) tem girado em torno de 66%, devendo ser bem menor se considerada uma taxa de cobertura ampliada, que ponderaria os segurados sobre o conjunto indistinto de desempregados sem justa causa da economia.

No que diz respeito ao PLANFOR, cuja meta é oferecer oportunidade de treinamento a 20% de toda a PEA a cada ano, visando aumentar a empregabilidade da força de trabalho que busca manter-se ou recolocar-se no mercado, verifica-se um percentual muito baixo de pessoas efetivamente treinadas até 1999, pouco superior a 3% da PEA. Além disso, parece baixo o grau de integração do PLANFOR com outros programas do SPE, o que pode ser confirmado pelas seguintes situações:

- (a) do total de treinandos em 1997, 28% estavam cobertos pelo seguro-desemprego; essa vinculação caiu para apenas 9%, em 1998, e 6%, em 1999;
- (b) também baixo e irregular foi o grau de integração dos beneficiários do seguro-desemprego que acessaram algum tipo de treinamento concomitante, em torno de 5%, em 1998, e 3,7%, em 1999;
- (c) do total de treinandos, um número muito pequeno de pessoas estavam vinculadas ao PROGER, cerca de 6%, em 1997, e menos de 4%, em 1999. Por outro lado, o maior grau de integração existente do PLANFOR deu-se com os desocupados, pois um pouco mais da metade dos treinandos, entre 1996 e 1999, eram pessoas desocupadas.

Com relação às atividades de intermediação desenvolvidas pelo SINE, dois indicadores são suficientes para demonstrar a distância entre a efetividade e a eficácia do

13. MCR 6.2 são as outras fontes financiadoras do PRONAF, que não são oriundas nem dos recursos do FAT nem dos fundos constitucionais FNE e FCO.

14. Fonte: Rocha, E. *Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar* - Relatório Técnico das Ações Desenvolvidas no Período 1995/1998, Texto Para Discussão nº 664, IPEA, Brasília, 1999.

15. Nas edições subsequentes deste periódico, serão relatados resultados mais amplos das avaliações em curso no IPEA sobre PLANFOR, Intermediação de Mão-de-Obra, Programas de Geração de Emprego e Renda e outros.

## INDICADORES DE DESEMPENHO DOS PRINCIPAIS PROGRAMAS DO SPE<sup>1</sup> NO BRASIL

TABELA 8

(em porcentagem)

PRINCIPAIS PROGRAMAS DO SPE BRASILEIRO	1995	1996	1997	1998	1999
SEGURO DESEMPREGO					
TAXA DE HABILITAÇÃO: SEGURADOS/REQUERENTES	98,9	99,2	99,0	99,1	96,7
TAXA DE COBERTURA EFETIVA: SEGURADOS/DEMITIDOS SEM JUSTA CAUSA	65,9	64,0	65,0	-	-
VALOR MÉDIO DO BENEFÍCIO/SALÁRIO MÉDIO DO CONTRATADO	77,0	79,0	77,0	79,0	82,0
PLANFOR					
TAXA DE COBERTURA EFETIVA: TREINADOS/PEA	-	1,4	2,6	2,8	3,6
VINCULAÇÃO COM SEGURO-DESEMPREGO:					
TREINANDOS SEGURADOS/TOTAL DE TREINANDOS	-	20,0	28,0	9,0	6,0
TREINANDOS SEGURADOS/TOTAL DE SEGURADOS	-	5,0	13,0	5,0	3,7
VINCULAÇÃO COM PROGER E PRONAF:					
TREINANDOS DO PROGER + PRONAF/TOTAL DE TREINANDOS	-	-	6,0	2,0	3,8
VINCULAÇÃO COM DESOCUPAÇÃO (INATIVOS + DESEMPREGADOS):					
TREINANDOS DESOCUPADOS/TOTAL DE TREINANDOS	-	53,0	48,0	53,0	56,1
INTERMEDIÇÃO DE MÃO-DE-OBRA VIA SINE					
TAXA DE ADESÃO: COLOCADOS VIA SINE/VAGAS OFERTADAS PELO SINE	39,2	40,2	46,5	44,0	40,5
TAXA DE ADMISSÃO: COLOCADOS VIA SINE/ADMITIDOS SEGUNDO CAGED	1,5	1,7	2,5	3,2	5,0

Fonte: Ministério do Trabalho. Elaboração própria.  
Nota: 1. SPE: Sistema Público de Emprego.

programa no contexto atual:

- (a) a taxa de aderência, que mede o percentual de colocações no mercado de trabalho por meio de vagas oferecidas pelo SINE; e
- (b) a taxa de admissão, que mede o percentual de colocações via SINE, frente ao total de admitidos pela economia segundo o CAGED.

No primeiro caso, tem-se uma taxa de efetividade (ou aderência do SINE ao mercado de trabalho) situada no patamar dos 40%, entre 1995 e 1999, mas, concomitantemente, uma taxa de eficácia ou admissão muito baixa, não superior a 5% do total de admitidos, segundo os registros administrativos do Ministério do Trabalho.

Em suma, o conjunto de indicadores de avaliação acima investigados permite clarificar o tipo de limitação ao êxito do SPE nacional que se impõe sobre seus principais programas. A questão é que, com tal estrutura, o SPE prioriza o trabalhador oriundo em larga medida do chamado setor formal ou organizado do mercado de trabalho. Assim, é

possível afirmar, a despeito dos avanços obtidos ao longo da década de 90, que o SPE ainda constitui-se em uma iniciativa restrita, não universal, de ação pública sobre o mercado de trabalho brasileiro. Trata-se pois, de uma ação (melhor dizer um conjunto de ações) que, na forma como está estruturada atualmente, não deveria ser o único instrumento do governo nesse campo.