

Título	ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS: PREVIDÊNCIA, SAÚDE, EDUCAÇÃO, CULTURA, TRABALHO E RENDA, DESENVOLVIMENTO RURAL
Autores(as)	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos e Políticas Sociais
Título do Boletim	POLÍTICAS SOCIAIS: ACOMPANHAMENTO E ANÁLISE
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2001(n.2)
ISSN	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

PREVIDÊNCIA	15
--------------------	-----------

SAÚDE	37
--------------	-----------

EDUCAÇÃO	49
-----------------	-----------

CULTURA	65
----------------	-----------

TRABALHO E RENDA	71
-------------------------	-----------

DESENVOLVIMENTO RURAL	85
------------------------------	-----------

PREVIDÊNCIA¹

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

cipalmente, pelos diversos mecanismos de recuperação de dívidas empregados pela Previdência Social em 2000.

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

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

mente seu impacto sobre o comportamento dos beneficiários.

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

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

FINANCIAMENTO E GASTOS

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

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

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

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

Fonte: Fluxo de Caixa do INSS; elaboração: DISOC/IPEA.

Notas: 1 REFIS, CDP, depósitos judiciais, outros.

2 Rendimentos financeiros, antecipação de receitas, outras receitas próprias.

Obs.: Valores em R\$ mil de dez.1999. Deflator: IGP-DI, com correção mês a mês.

Os diversos programas de recuperação de créditos do período, que em certa medida também dependem da disponibilidade de caixa dos devedores para sua adesão, conseguiram suprir a lacuna da queda da arrecadação sobre a folha salarial. Entre os mecanismos de recuperação de débitos destacam-se o REFIS e o parcelamento de dívidas de estados e municípios, abertos para novas adesões no ano de 2000, bem como os Certificados de Dívida Pública (CDP). Os CDP são títulos emitidos pela Secretaria do Tesouro Nacional, existentes desde 1997, destinados especificamente para permitir o pagamento de dívidas com o INSS. O comprador de CDP beneficia-se de um deságio sobre o valor de face de cada CDP no momento da compra (na média de aproximadamente 29%). Para dívidas de até R\$ 500 mil, a operação é direta e a STN emite, por solicitação, o número de CDP necessário para o saldamento da dívida renegociada com o INSS. Para dívidas acima desse valor, o empresário devedor precisa contratar uma instituição financeira, que participa em seu nome

de um leilão de CDP, arrematando o número de títulos necessários. Esses leilões geralmente ocorrem uma vez ao mês. É importante olhar detalhadamente para esses instrumentos, dado que a política de recuperação de créditos tem tido importância crescente. As inovações tecnológicas e de gestão na área da fiscalização têm permitido um aumento significativo da eficiência fiscalizatória e do crescimento da dívida ativa inscrita no INSS ao longo dos últimos anos. Esta superou o patamar de R\$ 58 bilhões no final de 1999, o que significa quase duplicar o valor de R\$ 30 bilhões registrado ao final de 1997.

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

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

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

Fonte: Fluxo de caixa do INSS; elaboração: DISOC/IPEA.

Obs.: Valores em R\$ mil dez.1999. Deflator: IGP-DI, com correção mês a mês.

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

Na medida em que os salários reais também descenderam nesse período, seria de se esperar que o sistema previdenciário, que está acoplado ao mundo do trabalho, sofresse algum impacto dessa queda. Isso pode ter-se dado em parte via valor dos benefícios novos concedidos (a verificar) ou pelas taxas de inflação mais elevadas do período e do procedimento de deflacionamento mês a mês adotado para se elaborarem as tabelas. Cabe, portanto, acompanhar a evolução do valor real dos benefícios previdenciários com cuidado no futuro próximo. Inicial-

mente, dados mais desdobrados sobre quantidade e valor dos benefícios emitidos – conceito que não coincide plenamente com os critérios contábeis do fluxo de caixa – parecem apontar que a grande maioria da queda do gasto real com benefícios está localizada no programa de aposentadorias por tempo de contribuição. Conforme a tabela 3, o valor das aposentadorias por tempo de contribuição emitidas entre janeiro/setembro de 2000 caiu em aproximadamente R\$ 1 bilhão em relação a igual período do ano anterior, perfazendo quase a totalidade da queda detectada a partir do exame do fluxo de caixa na tabela 2.

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

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

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

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

Fonte: MPAS/SPS.

Obs.: Valores em R\$ mil dez.1999. Deflator: IGP-DI, com correção mês a mês.

RESULTADO FINANCEIRO DO INSS (EXTRATO DO FLUXO DE CAIXA),
TABELA 4 ACUMULADO JAN./SET. – 1999 E 2000

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

Fonte: Fluxo de caixa do INSS; elaboração: DISOC/IPEA.

Obs.: Valores em R\$ mil dez. 1999. Deflator: IGP-DI, com correção mês a mês.

A tabela 5, que trata da execução orçamentária dos diversos programas relativos à área previdenciária, mostra índices de execução próximos ao que seria de se esperar para a época do ano. A exceção é o programa da Previdência Complementar, cuja dimensão está fora do normal diante do fato de que foi previsto, para o ano de 2000, ingresso do empréstimo do Banco Mundial e contrapartida brasileira, destinado à modernização da infra-estrutura física e legal de supervisão dos fundos de pensão fechados. Conforme o MPAS, a execução desse projeto ainda não apareceu orçamentariamente. Também é interessante ressaltar que, em um contexto de contenção fiscal, a maior fatia dos gastos do MPAS – benefícios – não pode

ser contingenciada por diversos motivos óbvios, desde legais a políticos, pelo que, se fossem desdobrados os programas por projetos e atividades, constatar-se-ia que é geralmente nas rubricas de custeio que os índices de execução são mais baixos (bastante evidente no programa Arrecadação de Receitas Previdenciárias). A maior compressão, em termos fiscais, tem sido nos custos para efetuar-se o pagamento dos benefícios, nos quais há um esforço do MPAS para implementar a modalidade de crédito em conta corrente, ao invés do cartão magnético. O crédito direto do benefício na conta corrente do segurado tem custo operacional mais que quatro vezes inferior ao da emissão de um cartão magnético específico para o segurado.

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

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

Fonte: SIAFI/STN; elaboração: DISOC/IPEA.

(A) Autorizado = Dotação Inicial (Lei após Vetos) + Créditos Adicionais e Remanejamentos.

(B) Valores Pagos corresponde ao executado acumulado até 15/09/2000. Valores em R\$ mil correntes.

ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS

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

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

guradas rurais, nota-se uma expansão da cobertura do salário-maternidade na área rural, onde as mulheres já possuíam acesso legal ao benefício desde 1994 e, provavelmente em função de um baixo grau de informação a respeito dos seus direitos, até recentemente não costumavam requerê-lo.

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

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

2. Para uma explicação do fator previdenciário, ver quadro 1, p. 22.

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

QUADRO

O FATOR PREVIDENCIÁRIO

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

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

Se, por um lado, no desafio do controle fiscal do Regime Geral de Previdência Social há sinais positivos, por outro lado está dado, após as modificações legais dos anos 90, que

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Por fim, cabe ainda destacar o expressivo crescimento da *previdência complementar aberta*, formada por fundos de pensão abertos e planos de seguradoras. No período 1995/99, conforme dados da Associação Nacional da Previdência Privada (ANAPP), o crescimento médio da carteira de investimentos acumulada foi de pouco mais que 33% ao ano, em um contexto de baixa inflação, alta taxa de juros e debate sobre a

reforma da previdência social básica e do funcionalismo público. Mesmo assim, a dimensão da previdência aberta, com um estoque de ativos de R\$ 14 bilhões em março de 2000, ainda continua sendo pouco mais que um décimo do estoque de capital aplicado pelos fundos de pensão fechados (EFPP). Para o ano de 2000, conforme a ANAPP, a expansão esperada era de cerca de 40%. Para essa evolução recente contribuiu também o lançamento de produtos financeiros mais sofisticados, como o Plano Gerador de Benefício Líquido (PGBL), que não apresenta algumas das fraquezas tributárias do FAPI, o qual não deslanchou até hoje enquanto instrumento de proteção adicional. É relevante mencionar que o órgão regulador da previdência aberta, a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), do Ministério da Fazenda, suspendeu, em abril de 2000, a abertura de novos *planos tradicionais*, que garantem o IGP-M e mais 6% de remuneração ao ano. Tais planos, que são pouco transparentes e têm altos custos de administração, devem vir a ser reformulados.

O ESTOQUE DE BENEFÍCIOS DO RGPS

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

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

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

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

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

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

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

Fonte: MPAS/SPS.

ESTOQUE DE BENEFÍCIOS EMITIDOS NO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (INSS)

TABELA 7 POR ESPÉCIE – 1995/2000

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

Fonte: MPAS/SPS.

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

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

Fonte: Cálculos próprios, sobre base de dados MPAS/SPS.

* Acumulado até set. 2000.

ASSISTÊNCIA SOCIAL

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

A descentralização intensificou-se nos últimos anos a partir da maior participação da sociedade e do fortalecimento dos mecanismos de repasse de recursos, por meio do atendimento às exigências da Norma Operacional Básica (NOB), consubstanciados na instituição e funcionamento de conselhos e na formulação e aprovação dos planos de aplicação de recursos na área da assistência. Foram instituídos vários programas de execução intersetorial com vistas a dar atendimento à população para a superação das precárias condições em que esta se encontra, e não apenas atendê-la em sua sobrevivência, como antes se fazia. O agravamento das condições de exclusão, que se configuraram nesta década de 90, também exigiu a implementação de políticas de proteção e de promoção da juventude. Para isso foram criados programas com interfaces em

várias áreas administrativas, além daquelas da alçada da assistência social, cujas ações são de responsabilidade de vários ministérios. Tais programas, consolidados no Plano Plurianual, colocam em colaboração os Ministérios da Previdência e Assistência Social, da Saúde, do Trabalho e Emprego, da Justiça e da Educação. Fazem parte desses programas as ações implementadas com base nos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social, no qual os benefícios de prestação continuada (BPC) representam dois terços do total.

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

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

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

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

FINANCIAMENTO E GASTOS

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

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

dade Social, essa transferência poderá ser feita diretamente às entidades conveniadas (conforme a MP nº 2 060, de 26/9/2000).

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

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

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

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

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

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

Fonte: FNAS/MPAS.

1. Serviços Assistenciais compreende: apoio à criança carente de 0 a 6 anos, apoio à pessoa idosa, apoio à pessoa portadora de deficiência, e respectivas emendas.

2. Erradicação do Trabalho Infante-Juvenil compreende: bolsa criança cidadã, plano de apoio aos estados de menor desenvolvimento (PADH), jornada ampliada, geração de ocupações produtivas para famílias atendidas pelo PETI e pelo PDH, e respectivas emendas.

3. Outros inclui programas de menor expressão (como: apoio à pessoa idosa do Abrigo C. Redentor, atendimento à criança e ao adolescente em jornada escolar ampliada no combate à prostituição infante-juvenil) e programas não finalísticos (como: implantação do sistema de monitoramento e avaliação da assistência social, revisão e auditoria dos benefícios assistenciais, remuneração dos agentes pagadores dos BPC, serviços de processamento de dados dos BPC e serviços de concessão e cessação dos BPC).

Os Serviços Assistenciais de Ação Continuada à criança, ao idoso e ao deficiente, que absorvem 14,6% dos recursos do FNAS, foram orçados inicialmente em R\$ 341,8 milhões e acrescidos, por emendas, em R\$ 36,4 milhões. Foram empenhados 70,7% do total. Em relação ao ano anterior, os recursos tiveram crescimento de 20%, elevando-se do patamar de R\$ 315,3 milhões

para R\$ 378,3 milhões. Em 2000, os recursos do SAC foram distribuídos segundo critérios que levaram em consideração a distribuição geográfica da população mais vulnerabilizada pela pobreza, preservando-se, contudo, a rede de atendimento já existente, por meio da manutenção dos patamares de recursos antes repassados às unidades da Federação. O excedente de recursos relativo

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

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

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

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

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

O Programa de Atenção ao Jovem Carente de 15 a 24 Anos mais que triplicou sua dotação inicial, por meio de emendas, alcançando o valor de R\$ 10,2 milhões, dos quais foram empenhados 68,2%. Esse programa busca a implantação de centros da juventude, locais onde os jovens terão acesso a informações dos serviços existentes na comunidade que lhes sirvam como meio de

promoção social (com a realização de atividades culturais, artísticas, esportivas e de acesso à internet), e onde poderão receber treinamento para o trabalho. Foi prevista a implantação de 150 centros no ano 2000.

ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS

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

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

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DE PROGRAMAS DA ÁREA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL –

TABELA 10 PPA 2000/2003

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

Fonte: SIAFI/STN, elaboração DISOC/IPEA.

(A) Autorizado = Dotação Inicial (Lei após Vetos) + Créditos Adicionais e Remanejamentos.

(B) Valores Pagos corresponde ao executado acumulado até 15/09/2000. Valores em R\$ mil correntes.

Nota: Estão explicitadas na tabela apenas as ações mais relevantes em termos de volume de recursos.

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

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

namento da educação infantil e assistência financeira para a melhoria da educação.

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

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

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

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

SAÚDE

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

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

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

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

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

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

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

seria para o custeio dos serviços do Sistema Único de Saúde (SUS), o que excluiria as despesas de saúde para clientelas *fechadas*.

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

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

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

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

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

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

Nas políticas públicas de saúde duas outras questões despontaram com especial ênfase em período mais recente. As questões dos

medicamentos e dos planos de saúde foram temas importantes, em função das dificuldades do Estado nas ações de regulação e devido os impactos e à importância do funcionamento desses setores sobre o Sistema Único de Saúde.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

am dispor de tempo para perícias e levantamento de dados.

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

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

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

pagamento dos segurados, mas que também sejam asseguradas formas de controle contra empresas que cobram preços abusivos.

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

FINANCIAMENTO E GASTOS

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

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

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

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

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

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

de desembolso correspondem, até meados de setembro, a 71,6% e 28% do orçamento, respectivamente.

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

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

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

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

O que mais importa, para fins analíticos, é verificar qual é, na proposta orçamentária, a destinação dada a esses recursos adicionais. O item de despesa ao qual se destina a parcela maior do adicional é o Atendimento Ambulatorial e Hospitalar: R\$ 2 040 milhões a mais do que o valor executado em 1999, o que significa um aumento de 22,7%. Incremento bem mais pronunciado deverão ter as ações de Saneamento Bá-

sico. Estão alocados R\$ 1 047 milhão a mais do que o previsto para 2000, o que representa um aumento de 389,1%. O PSF e o PACS receberão um incremento de R\$ 290 milhões, 42,6% a mais do que o previsto para 2000. Controle de Endemias receberá um incremento de R\$ 96,8 milhões, 16,4% a mais do que o alocado em 2000. Resumindo, esses quatro programas/atividades, mais Aquisição e Distribuição de Medicamentos, receberão quase 80% do total de recursos adicionais decorrentes da aplicação da Emenda Constitucional nº 29 ao orçamento do Ministério da Saúde.

PRINCIPAIS FONTES DE FINANCIAMENTO DO

TABELA 11 MINISTÉRIO DA SAÚDE, 1995/2000

	(em porcentagem)					
FONTES	1995	1996	1997	1998	1999	2000
REC. ORDINÁRIO DO TESOURO	3,1	2,0	1,0	10,8	14,7	2,3
CONTR. SOCIAL LUCRO P. J.	20,2	20,8	19,3	8,0	13,3	11,5
CONTR. SOCIAL FINAN. SEG. SOCIAL	49,1	42,5	25,9	26,0	26,6	39,3
CONTR. PROV. MOV. FINANCEIRA	0,0	0,0	27,8	37,0	22,6	38,8
FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO FISCAL	11,9	17,7	19,5	13,3	14,2	1,0
TIT. RESP. DO TESOURO NACIONAL	2,6	3,3	2,8	0,5	0,8	1,3
OPERAÇÕES DE CRÉDITO	8,7	9,1	0,5	1,1	1,4	1,1
REC. DIRETAMENTE ARRECADADOS	2,4	2,5	2,4	2,6	3,5	3,4
DEMAIS	2,0	2,1	0,8	0,7	3,0	1,3
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: SIAFI/SIDOR.

ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS

Cartão SUS

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

Esse instrumento foi enunciado pela Norma Operacional Básica (NOB) de 1996, como

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

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

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

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

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

Para controle da AIDS, bem como de uma série de doenças de transmissão sexual, o Ministério da Saúde vem desenvolvendo, desde o início da década de 80, o Programa Nacional de Doenças Sexualmente Transmissíveis e da AIDS (PN/DST/AIDS). A partir de 1994, com o aumento da incidência de casos de AIDS, as ações desse programa foram reforçadas com a implementação do primeiro Projeto de Controle das DST/AIDS, resultante de empréstimo junto ao Banco Mundial, no valor de US\$ 250 milhões, que foram integralmente aplicados até 1998. Em novem-

bro de 1998, foi aprovado novo acordo de empréstimo com o Banco Mundial, no valor de US\$ 165 milhões, para um período de quatro anos, durante os quais deverão ser mobilizados mais US\$ 135 milhões como contrapartida do Tesouro Nacional, de estados e de municípios. O programa desenvolve uma série de atividades como campanhas educativas, implantação de serviços assistenciais alternativos (hospital-dia, etc.), promoção de práticas seguras, aquisição e distribuição de preservativos e testes laboratoriais, desenvolvimento de estudos e capacitação de recursos humanos para prevenção e controle da doença e para a assistência aos portadores de DST/AIDS. Além dessas atividades, o PN/DST/AIDS, que disponibiliza medicamentos antiretrovirais desde 1991 (AZT cápsulas), a partir de 13 de novembro de 1996, de acordo com a Lei nº 9 313, passou a distribuir todo o tratamento integral necessário com drogas antiretrovirais, inclusive inibidores da protease e terapia tripla. Atualmente, mais de 80 mil pessoas estão recebendo tratamento em todo o território nacional.

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

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

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

ReforSUS

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

Instituído no final de 1996, por meio de um acordo de empréstimo celebrado entre o governo brasileiro, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial (BIRD), no valor de US\$ 650 milhões, investe na recuperação da rede física de saúde do país, que presta serviços ao SUS, mediante a compra de equipamentos médico-hospitalares e

unidades móveis, execução de obras de reforma, ampliação e conclusão de estabelecimentos de saúde (Componente I) e, também, em projetos para a melhoria da gestão do sistema de saúde nacional (Componente II).

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

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

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

Fonte: Ministério da Saúde.

Notas: 1 Rede de Sangue e Hemoderivados.

2 Laboratórios Centrais de Saúde Pública.

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

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

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

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

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

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

Além desses recursos, todos executados de forma descentralizada, também foram destinados R\$ 157,2 milhões para projetos considerados estratégicos pelo Ministério da Saúde. Estes estão sendo licitados centrali-

zadamente, complementam os esforços de reequipamento da rede, integram-se a outros programas e prioridades do ministério e ampliam o alcance das ações do Programa Saúde da Família. A tabela 13 mostra a distribuição de recursos nesses investimentos.

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

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

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

Fonte: Ministério da Saúde.

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

São cerca de 33 projetos, entre os quais alguns se destacam pelo impacto que deverão provocar no setor. A Rede Nacional de Informações em Saúde, por exemplo, prevista neste componente, está investindo R\$ 10 milhões em 'hardware' e 'software' em todas as secretarias estaduais e em 1 200 municípios, em uma primeira fase, para permitir o trânsito, via INTERNET, de todas as in-

formações de saúde disponíveis nas esferas federal, estaduais e municipais. Assim, será possível melhorar o planejamento local de saúde e favorecer maior controle social.

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

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

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

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

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

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

Vale mencionar, ainda, alguns outros projetos em execução e a executar, tais como: Sistema de Contas Nacionais em Saúde, Banco de Preços Hospitalares, Impacto Distributivo dos Gastos em Saúde, Metodologia de Alocação Equitativa de Recursos pelo SUS, Estudos de Novos Modelos de Gerência de

Unidades Hospitalares, Experiências Inovadoras no SUS, Avaliação do Processo de Descentralização da Gestão do SUS e do Impacto da Gestão Plena do Sistema Municipal, Avaliação dos Custos e Impacto do PAB, Custo do Programa Saúde da Família, Apuração dos Custos de Procedimentos de Média e Alta Complexidade e Capacitação de Gestores Municipais, a serem tratados oportunamente neste periódico.

EDUCAÇÃO

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

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

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

vista o incremento verificado em relação ao acesso à escola (matrícula inicial).

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

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

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

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

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

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

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

As ações voltadas à melhoria da qualidade da educação ocorreram mediante algumas iniciativas. Uma delas foi a inserção do Bra-

sil, a partir de 2000, no Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA 2000), cujo objetivo é responder a questões sobre como as escolas estão preparando os estudantes para os desafios do futuro, por meio de avaliação de desempenho e das condições de aprendizagem de alunos de 15 anos de idade. O PISA 2000 visa subsidiar o aperfeiçoamento das políticas educacionais e permitir a comparação internacional, sendo coordenado mundialmente pela OCDE e, no Brasil, pelo INEP/MEC.

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

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

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

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

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

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

FINANCIAMENTO E GASTOS

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

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

PRINCIPAIS FONTES DE FINANCIAMENTO DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO – RECURSOS
TABELA 14 DE TODAS AS FONTES – 2000 (ATÉ SETEMBRO) (em R\$ mil correntes)

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

Fonte: Sistema Integrado de Dados Orçamentários – SIDOR.

Obs.: Dotação orçamentária e execução financeira até 15 de setembro de 2000.

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

Até setembro de 2000, o grau de execução orçamentária e financeira do conjunto de programas finalísticos do MEC situou-se em 54,1%, conforme informações consolidadas na tabela 15. Esse andamento da execução global dos programas finalísticos poderia ser interpretado como razoável, mesmo considerando as diferenciações na execução específica de cada programa, não fosse o grau extremamente baixo apresentado na execução dos programas Educação de Jovens e Adultos e Desenvolvimento da Educação Especial. Esse baixo desempenho pode, em parte, ser atribuído a dificuldades de viabilização de contratos e con-

vênios desses programas, cuja execução é, basicamente, descentralizada, porém ainda é insuficiente para justificar os índices de 14,8% para Educação de Jovens e Adultos e de 21% para Educação Especial.

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

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

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

Fonte: SIAFI/STN – Elaboração IPEA.

(A) Autorizado = Dotação Inicial (Lei após Vetos) + Créditos Adicionais e Remanejamentos.

(B) Valores Pagos corresponde ao executado acumulado até 15/09/2000. Valores em R\$ mil correntes.

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

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

Outra área de atuação expressiva, no âmbito do MEC, é a de Desenvolvimento do Ensino de Pós-Graduação, cujos dispêndios au-

torizados para 2000 são da ordem de R\$ 510 milhões. Desse montante, 80% correspondem ao custeio de bolsas de estudo no país e no exterior, e outros 10% destinam-se à Residência Médica. No tocante à execução financeira, constata-se que esta última foi a que registrou o maior índice (66%).

ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS

Ensino Fundamental

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

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

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

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

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

É importante salientar que o MEC, em sua ação supletiva, também auxilia os sistemas educacionais estaduais e municipais e organizações não governamentais (ONG) na ma-

nutenção das escolas. Isso é realizado pelo Dinheiro Direto na Escola, ação que conta, em 2000, com recursos estimados em R\$ 330,7 milhões. Desse total, R\$327 milhões alcançarão mais de 140 mil escolas do ensino fundamental e R\$ 3,7 milhões irão para as cerca de 1,4 mil escolas de educação especial mantidas por ONG que atuam com crianças portadoras de deficiências. De acordo com o FNDE, o Dinheiro Direto na Escola vai atender, em 2000, a 73 mil escolas de 1ª a 8ª série, sendo 29 mil de redes estaduais e 43 mil de redes municipais.

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

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

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

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

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

Por outro lado, reconhecendo que o problema da educação não está apenas no âmbito do sistema educacional, o MEC ainda continua desenvolvendo uma série de ações que visam à assistência socio-educacional aos estudantes. Nesse sentido, o Alimentação Escolar vem sendo mantido pelo Ministério da Educação e, pela sua abrangência, é a maior ação do ministério no que se refere à assistência aos alunos do ensino fundamental. Os recursos são destinados para a aquisição de gêneros, se possível comprados na própria re-

gião, e capazes de oferecer um cardápio que respeite os hábitos alimentares locais. Estes são administrados pelas prefeituras e pelas escolas, e são regidos por um Conselho Municipal de Alimentação. Todos os convênios com as prefeituras, mesmo as que estiverem inadimplentes, prevêm uma contrapartida no sentido de oferecer merenda de melhor qualidade. Para 2000, o orçamento é de R\$ 920,3 milhões para fornecer merenda nos duzentos dias letivos do ano. Pretende-se atender diariamente a cerca de 37 milhões de crianças matriculadas em pré-escola, no ensino fundamental e em escolas filantrópicas.

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

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

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

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

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

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

Em 1999, foi criado o Programa de Garantia de Renda Mínima, assegurando, em média, R\$ 37,47 mensais para as famílias manterem cada um de seus filhos na escola. Mais

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

também aplicado para explicar o baixo desempenho da rede particular de ensino.

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

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

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

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

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

Ensino Médio

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

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

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

A reforma do ensino médio foi aprovada pelo Conselho Nacional de Educação e entrou em vigor em 1999. Seus objetivos fundamentais visam garantir o atendimento nos cursos médios a todos os alunos que tiverem concluído o ensino fundamental e os jovens adultos que quiserem voltar a es-

tudar, bem como a implementação de novas referências curriculares. Ou seja, visa à expansão e melhoria da sua qualidade. Assim, o novo ensino médio, como é denominado pelo MEC, busca garantir maior flexibilidade, adaptando-se às aspirações dos jovens e às necessidades do país.

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

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

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

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

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

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

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

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

A execução da Expansão e Melhoria da Rede Escolar já se encontra em efetivação e, até o mês de outubro de 2000, foram aprovados dez projetos de investimento (PI), num total de R\$ 378 milhões, que contemplam dez unidades da Federação. Esses recursos são desti-

nados à realização de investimentos em infra-estrutura, aquisição de equipamentos e mobiliários, material de ensino-aprendizagem, capacitação e serviços de consultoria.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ensino Superior

A atuação do governo federal no tocante ao ensino superior tem-se voltado sobretudo para a ampliação da oferta de vagas, tendo em vista a baixa taxa de escolarização ainda existente no Brasil, se comparada com outros

países latino-americanos. Desse modo, desde 1993 observam-se incrementos consideráveis no contingente de alunos matriculados, sobretudo na esfera privada, ao contrário do que ocorreu no início da década, quando as instituições privadas perdiam espaço na oferta de vagas e no ingresso de novos alunos para o conjunto das redes públicas.

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

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

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

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

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

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

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

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

Outra linha de ação significativa empreendida pelo MEC foi a de realizar investimentos em infra-estrutura e capital junto às Ins-

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

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

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

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

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

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

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

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

Na esfera do MEC, a CAPES (Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) responde por uma série de programas de fomento e apoio à pós-graduação, tendo como beneficiárias inclusive instituições privadas de reconhecida qualidade. O maior desses programas é o de concessão de bolsas de estudo no país e no exterior, para a qualificação de docentes e pesquisadores, sobretudo, em nível de mestrado e doutorado. Compõem esse programa “guarda-chuva”: *i)* o Programa Institucional de Capacitação Docente e Técnica (PICDT), que atende atualmente a cerca de 4,8 mil bolsistas; *ii)* o Programa Institucional de Capacitação de Docentes de Ensino Tecnológico (PICDTec), destinado exclusivamente a professores de escolas técnicas e agrotécnicas federais, e de centros federais de educação

tecnológica (CEFET) que não disponham de programa de pós-graduação ‘*stricto sensu*’; *iii)* o Programa de Qualificação Docente (PQD), que visa complementar os recursos despendidos por instituições de ensino superior privadas na qualificação de docentes; e *iv)* o Programa de Mestrado Interinstitucional (MINTER), cujo objetivo é o de fomentar a qualificação de docentes de instituições que se encontram distantes de programas de pós-graduação ‘*stricto sensu*’ consolidados. Nesse sentido, são apoiados convênios entre tais programas e instituições demandantes de qualificação. Atualmente, o MINTER contempla 33 cursos de mestrado e 23 instituições beneficiárias. Além desses programas, a CAPES também concede bolsas de estudo por quotas a programas de pós-graduação no país (demanda social), bem como a solicitantes individuais para qualificação no exterior.

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

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

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

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

CULTURA

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

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

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

FINANCIAMENTO E GASTOS

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

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

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

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

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

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

No plano da execução orçamentária, informações disponíveis até setembro de 2000 indicam que a área cultural apresentava uma

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

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

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

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

Fonte: SIAFI/STN – Elaboração: IPEA.

(A) Autorizado = Dotação Inicial (Lei após Vetos) + Créditos Adicionais e Remanejamentos.

(B) Valores Pagos corresponde ao executado acumulado até 15/09/2000. Valores em R\$ mil correntes.

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

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

ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS

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

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

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

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

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

audiovisual, a distribuição e exibição de filmes:

- (a) O Programa de Comercialização de Filmes foi instituído por intermédio de um convênio do Ministério da Cultura e a empresa RioFilmes, e contou com recursos da ordem de R\$ 2,1 milhões para serem utilizados nas etapas de distribuição;
- (b) O Programa Mais Cinema 1999/2000 contou com investimentos de R\$ 21,5 milhões para aplicação na produção, distribuição, exibição, formação e qualificação de mão-de-obra para a indústria cinematográfica;
- (c) No âmbito do Programa Cinema Brasil,

a Secretaria do Audiovisual vai estimular a produção de filmes de longa metragem de baixo orçamento (até R\$ 1 milhão). O programa teve R\$ 2,8 milhões em recursos e cada projeto poderia ter ajuda de até 50% do total do orçamento aprovado, com um teto de R\$ 400 mil por projeto;

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

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

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

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

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

O livro e a leitura também foram objeto de atenção por parte da política cultural federal.

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

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

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

Ainda nessa área, ficou definido um programa de preservação do patrimônio imaterial por intermédio do Decreto nº 3 551, de 4 de agosto de 2000. Neste, instituiu-se o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial e foi criado o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial. Tal patrimônio distribui-se em quatro livros de registro, a saber: *i)* Livro de Registro dos Saberes, no qual são inscritos conhecimentos e modos de fazer enraizados no cotidiano das comunidades; *ii)* Livro de Registro das Celebrações, no qual anotam-se os rituais e festas que marcam a vivência coletiva; *iii)* Livro de Registro das Formas de Expressão, no qual são inscritas manifestações literárias, musicais, plásticas, cênicas e lúdicas; e *iv)* Livro de Registro de Lugares, no qual se inscrevem mercados, feiras, santuários, praças e demais espaços onde se concentram e reproduzem práticas culturais e coletivas. Os critérios de seleção e registro devem considerar a relevância nacional para a memória, identidade e formação da sociedade brasileira, mas também a continuidade histórica do bem. O processo de registro poderá ser

instaurado pelo ministro da Cultura, instituições vinculadas ao MinC, secretarias de estados, municípios e Distrito Federal e sociedades ou associações civis, devendo a instrução dos processos ser supervisionada pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). A decisão sobre a inscrição cabe ao Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural.

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

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

TRABALHO E RENDA

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

Em que pese a retomada do crescimento industrial no ano 2000, o aumento da taxa de ocupação não foi suficiente para reduzir as taxas de desemprego aberto. Isso tem sido explicado pelo comportamento da taxa de participação no mercado de trabalho, que se vê inflada em um contexto de reaquecimento da economia. Em outras palavras, o que

parece dificultar a queda da taxa de desemprego na conjuntura atual é a volta de pessoas ao mercado, como ofertantes de força de trabalho, depois de dois anos de relativa estagnação e desalento dos trabalhadores.

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

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

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

Por outro lado, de acordo com a segunda alternativa exposta, uma redução amplamente negociada da jornada de trabalho, que contemplasse o conjunto da economia

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

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

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

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

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

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

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

Em todos os casos, no entanto, nota-se que as tentativas de modernização da legislação trabalhista até agora experimentadas estão se dando em um contexto amplamente desfavorável aos trabalhadores, isto é, em um contexto de profunda assimetria nas relações capital/trabalho. Assim, a ênfase conferida à via negocial direta entre patrões e empregados para a resolução de conflitos, cuja legislação recente é exemplo claro nessa direção,⁷ tem favorecido a redução dos custos de contratação e demissão dos trabalhadores, mas sem evitar a perda de alguns direitos sociais e trabalhistas, nem tampou-

co a ampliação do contingente de trabalhadores informais. Isso significa que o tema da informalização das relações de trabalho no Brasil também continuará (tanto quanto os temas do combate ao desemprego e da desigualdade de renda) a pautar o debate e as ações dos poderes públicos no sentido de se continuar em busca de soluções inovadoras para esses graves problemas do mercado de trabalho do país.

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

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

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

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

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

FINANCIAMENTO E GASTOS

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

série de receitas financeiras para compor o seu orçamento total.

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

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

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

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

QUADRO 2 ESTRUTURA ORÇAMENTÁRIA SIMPLIFICADA DO FAT

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

QUADRO 3 COMPOSIÇÃO DAS FONTES FINANCEIRAS DO PIS-PASEP

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

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

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

para recolhimento ao PIS-PASEP, com o que se pode dizer que o seu potencial financeiro é pró-cíclico. O mesmo deve ser verdade em contextos de retração do nível de atividade, ainda que simulações específicas sejam necessárias para dimensionar a intensidade desses efeitos.

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

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS PROGRAMAS CUSTEADOS COM

TABELA 18 RECURSOS DO FAT – PPA 2000/2003

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

Fonte: SIAFI/STN; elaboração: DISOC/IPEA.

(A) Autorizado = Dotação Inicial (Lei após Vetos) + Créditos Adicionais e Remanejamentos.

(B) Valores Pagos corresponde ao executado acumulado até 15/09/2000. Valores em R\$ milhões correntes.

Notas: (1) Programa no âmbito do BNDES, destinado ao financiamento de atividades de comércio e serviços, construção naval, energia, infraestrutura viária, telecomunicações e atividades de exportação.

(2) Programa no âmbito do BNDES, destinado ao financiamento de atividades de modernização administrativa e tributária municipal; projetos multisetoriais integrados; saneamento ambiental; transporte coletivo de massa; e área de saúde.

(3) Inclui atividades de fiscalização e apoio à formalização dos vínculos empregatícios.

(4) Inclui programas específicos de menor expressão. São eles: Profissionalização da Enfermagem; Desenvolvimento da Educação Profissional; Erradicação do Trabalho Infantil; Recursos Pesqueiros Sustentáveis; Gestão da Política de Trabalho e Emprego; Erradicação do Trabalho Escravidor e Degradante; Jovem Empreendedor; Atendimento e Legalização de Estrangeiros no País; Gestão da Política de Comunicação de Governo; Melhoria da Qualidade dos Serviços Prestados ao Cidadão.

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

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

Como pode ser visto na tabela 18, o FAT financia programas que não se restringem à área federal Trabalho e Renda, organizados segundo as novas diretrizes contidas no PPA 2000/2003. Em termos da Dotação Orçamentária Final para o ano 2000 – cujo valor em reais correntes aporta a soma de R\$ 7,6 bilhões, o equivalente a algo como 7% dos Gastos Sociais Federais e cerca de 1% do PIB estimado para o ano 2000 –, claro está que as maiores destinações dirigem-se ao Programa do Novo Emprego e Seguro-Desemprego, que é responsável pelo pagamento dos benefícios do seguro-desemprego e pelas atividades de intermediação de mão-de-obra, além do programa de Assistência ao Trabalhador, que reúne um amplo conjunto de ações finalísticas aos trabalhadores e seus dependentes, sendo as de maior expressão financeira o pagamento do abono salarial, o auxílio-alimentação aos servidores públicos

e empregados do setor privado, a assistência médica e odontológica aos servidores, empregados e seus dependentes e o auxílio-transporte aos servidores e empregados do setor privado. Juntos, esses dois programas são responsáveis, em 2000, por 84,5% do total de recursos alocados pelo FAT. O nível de execução financeira desses dois programas já havia atingido mais de dois terços da meta inicial até 15/9/2000, o mesmo ocorrendo com o nível de execução do programa Qualificação Profissional do Trabalhador (PLANFOR), a despeito das investigações públicas derivadas da comprovação de desvio de recursos desse programa em algumas localidades do país.

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

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

ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS

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

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

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

intermédio das comissões de emprego que os projetos são aprovados, mediante uma análise que se dá em função das diretrizes da política local de emprego, traçadas por aquelas comissões.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

O valor do benefício é calculado tendo por base os últimos três salários recebidos pelo trabalhador antes da dispensa, cujo valor médio é multiplicado por percentuais variáveis, de acordo com uma escala de valores pré-determinados. No entanto, o benefício não pode ter um valor inferior ao do salário-mínimo, enquanto o seu valor máximo é determinado por meio de um método de cálculo do MTE.¹¹ O seguro será concedido mensalmente ao trabalhador desempregado por um período variável de três a cinco meses, de

forma contínua ou alternada, a cada período de dezesseis meses, com o benefício podendo ser retomado a cada novo período aquisitivo. O período de recebimento do seguro é maior quanto maior o período de tempo do seu último vínculo empregatício nos últimos 36 meses. O período máximo pode ser excepcionalmente prolongado em até dois meses, para grupos específicos de segurados, a critério do CODEFAT, desde que o gasto adicional representado por esse prolongamento não ultrapasse, em cada semestre, 10% do montante da Reserva Mínima de Liquidez do FAT. Segundo a lei, o CODEFAT deve observar, entre outras variáveis, a evolução geográfica e setorial das taxas de desemprego no país e o tempo médio de desemprego de grupos específicos de trabalhadores.

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

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

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

plica manter o desenho do programa e combater a informalidade, ou mudar o desenho para se tentar abranger esse grupo. No momento atual, o governo está inves-

tindo mais no caminho do combate à informalidade por meio de programas como o Trabalho Legal. Acreditamos, de qualquer modo, que essa discussão é importante e voltaremos a ela adiante.

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

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

Fonte: Ministério do Trabalho, elaboração própria.

Notas: (1) Não inclui a Bolsa-Qualificação. Os dados de 2000, para a taxa de habilitação, referem-se ao período janeiro/agosto.

Os dados de 2000, para a taxa de cobertura, referem-se ao período janeiro/junho.

(2) Os dados de 2000 se referem ao período janeiro/junho.

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

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

Para o exercício de 2000, as transferências do FAT aos SINE estaduais referentes à pri-

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

DESENVOLVIMENTO RURAL

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

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

Essa diretriz serviu de suporte para se promover, nos últimos dezoito meses, modificações substanciais no Programa de Reforma Agrária, destacando-se as seguintes ações que implementaram as novas prioridades: i) extinção de um programa específico de crédito para a reforma agrária – PROCERA – e sua inte-

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

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

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

FINANCIAMENTO E GASTOS

Reforma Agrária/Novo Mundo Rural

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

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

O mesmo quadro mostra que a parcela orçamentária já liquidada com atividades-meio – Gastos Administrativos Gerais – chega a 67% do valor limite autorizado. Com relação às atividades-fim, as ações com a refor-

ma agrária¹² (basicamente gastos com novos assentamentos e viabilização de emancipações de projetos pré-existent) despenderam 22% do valor autorizado, e as ações de Gerenciamento e Obtenção de Terras,¹³ apenas cerca de 11%.

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

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

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

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

TABELA 20 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA ÁREA DE DESENVOLVIMENTO RURAL

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

Fonte: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

(A) Autorizado = Dotação Inicial (Lei após Vetos) + Créditos Adicionais e Remanejamentos.

(B) Valores Pagos corresponde ao executado acumulado até 10/10/2000. Valores em R\$ correntes.

TABELA 21 PROGRAMAS NO ÂMBITO DO NOVO MUNDO RURAL

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

Fonte: SIAFI/STN – Elaboração: IPEA.

(A) Autorizado = Dotação Inicial (Lei após Vetos) + Créditos Adicionais e Remanejamentos.

(B) Valores Pagos corresponde ao executado acumulado até 15/9/2000. Valores em R\$ correntes.

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

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

TABELA 22 NOVO MUNDO RURAL – EMANCIPAÇÃO DE ASSENTAMENTOS RURAIS

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

Fonte: SIAFI/STN – Elaboração: IPEA.

(*) Todos os itens se referem a projetos criados até 1998.

(A) Autorizado = Dotação Inicial (Lei após Vetos) + Créditos Adicionais e Remanejamentos.

(B) Valores Pagos corresponde ao executado acumulado até 15/9/2000. Valores em R\$ correntes.

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

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

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

R\$ 69,7 milhões, ou seja, 66,5% do total disponibilizado para esse tipo de ação).

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

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

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

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

1. os recursos para aquisição de terra via Banco da Terra, de R\$ 150,8 milhões, permaneciam intocados;
2. da maior parcela de recursos – R\$ 411,0 milhões (TDA e moeda), apenas 24,3% (R\$ 107,2 milhões) tinham sido empenhados e apenas 14% (R\$ 61,8 milhões), pagos. Ou seja, se não contar com um bom estoque de terras formado em anos anteriores, ficará difícil criar os assentamentos prometidos para 2000, inclusive porque os dispêndios com as Ações de Discriminação de Áreas Devolutas e Terras Ocupadas Irregularmente, por sua vez, consumiram somente 20% (R\$ 158,2 milhões) do total autorizado;
3. a Concessão de Crédito para Instalação de Famílias Assentadas também apresenta baixo desempenho: dos recursos autorizados apenas cerca de 30% foram empenhados e gastos.
4. A Perícia Judicial em Ações de Desapropriações de Terra praticamente esgotou os recursos que lhe foram atribuídos – 97,5%.
5. Sobressai, também, a baixa utilização (menos de 9% do total autorizado) para a elaboração dos Planos de Desenvolvimento dos Assentamentos Rurais (PDA), que, atualmente, constituem pré-condição para que os recém-assentados comecem a receber os recursos que irão financiar a implantação da infra-estrutura necessária em cada projeto de assentamento.

TABELA 23 NOVO MUNDO RURAL – CONSOLIDAÇÃO DE ASSENTAMENTOS RURAIS

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

Fonte: SIAFI/STN – Elaboração: IPEA.

(A) Autorizado = Dotação Inicial (Lei após Vetos) + Créditos Adicionais e Remanejamentos.

(B) Valores Pagos corresponde ao executado acumulado até 15/09/2000. Valores em R\$ correntes.

TABELA 24 NOVO MUNDO RURAL – ASSENTAMENTO DE TRABALHADORES RURAIS

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

Fonte: SIAFI/STN – Elaboração: IPEA.

(A) Autorizado = Dotação Inicial (Lei após Vetos) + Créditos Adicionais e Remanejamentos.

Cédula da Terra / Banco da Terra

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

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

Deveria, pois, ser visto como uma ação complementar ao processo de reforma agrária.

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

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

RECursos liberados pelo Banco da Terra a partir de
TABELA 25 RESOLUÇÕES DE SEU CONSELHO CURADOR

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

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

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

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

PRONAF

O PRONAF conta com recursos oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), dos fundos constitucionais de desenvolvimento (FNO, FNE e FCE), da exigibilidade bancária e do OGU, para o financiamento de operações de custeio e inves-

timentos de agricultores familiares, extrativistas, aquicultores e pescadores artesanais; para obras de infra-estrutura nos municípios; para a capacitação e profissionalização de técnicos e agricultores familiares; apoio à pesquisa agropecuária e apoio a comunidades indígenas.

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

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

bolsos até 20 de outubro) indicam que, no caso dos recursos de financiamento direto, a utilização foi da ordem de 30%. Isso vem demonstrar que um novo salto no volume de recursos do crédito rural do PRONAF está limitado não pelos gastos com equalização, mas sim pela não-operacionalização dos empréstimos pelos agentes financeiros. Segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional, a utilização dos recursos da equalização tem sido ao redor de 80% nos últimos três anos.

Isso sem contar a não-utilização integral dos recursos provenientes dos Fundos Constitucionais, das Exigibilidades Bancárias e dos Recursos Próprios. Cabe ainda observar a insignificância dos valores pagos na linha de financiamento à Infra-Estrutura (PRONAF-M), fato que se deve ao processo eleitoral que impediu o repasse aos municípios, havendo a expectativa de que os recursos orçados sejam integralmente utilizados nos dois últimos meses de 2000.

TABELA 26 DISPÊNDIOS NO ÂMBITO DA AGRICULTURA FAMILIAR

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

Fonte: SIAFI/STN – Elaboração: IPEA.

(A) Autorizado = Dotação Inicial (Lei após Vetos) + Créditos Adicionais e Remanejamentos.

(B) Valores Pagos corresponde ao executado acumulado até 15/09/2000. Valores em R\$ correntes.

Os recursos para o crédito do PRONAF são anunciados conforme o calendário agrícola, ou seja, estes cobrem o período de safra (jun./jul.), que é o padrão de todo o crédito agrícola oficial. A tabela 27 apresenta o montante disponibilizado e o efetivamente gasto na safra passada e a projeção para a 2000/2001. Deve-se, contudo observar esses dados tendo em mente que o PRONAF-

Crédito, em 1999/2000, atingiu R\$ 2,0 bilhões, após ter sido cerca de R\$ 1,7 bilhão em 1997 e 1998; R\$ 650 milhões em 1996; e insignificantes R\$ 90 milhões, em 1995. Fica evidente, mais uma vez, que há uma diferença significativa entre os recursos *orçados* e os efetivamente aplicados, sendo que, na safra passada, o grau de utilização foi da ordem de 60%. Este nível de aplica-

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

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

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

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

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

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

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

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

ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS

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

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

sultados concretos ou de pleno agrado dos trabalhadores rurais.

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

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

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

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

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

O CNDRS possui forte representação do Poder Executivo, sobretudo da União, dele participando 11 representantes do governo federal (11 ministros de Estado ou seus repre-

sentantes, inclusive o ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário, que o preside); 3 representantes das demais instâncias governamentais (estados, Distrito Federal e municípios); e 8 representantes da sociedade civil, totalizando 22 membros.

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

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

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

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

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

criados na região Centro-Oeste nos anos 70, por exemplo, funcionaram mais como ponto de chegada de um movimento de migração de pequenos e médios capitais rurais que não tinham como reproduzir-se nas áreas de origem (especialmente áreas do Rio Grande do Sul, Paraná e São Paulo), do que como de migração de mão-de-obra. Para os projetos de colonização oficial convergiam trabalhadores sem-terra, sem capital e quase sempre também sem escolaridade e instrumentos de trabalho. É bem possível que o Banco da Terra venha a se tornar um parceiro desse programa.

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

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

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

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

Concretamente, quanto ao crédito, o governo anunciou, para a safra 2000/20001, um aumento do volume de recursos disponíveis e a continuidade na queda nos juros dos empréstimos, mas isso não garante que os

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

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

Resultado da maior segmentação do públi-

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

Quanto aos empréstimos para os assentados da reforma agrária (grupo A), verifica-se uma utilização quase integral dos recursos disponibilizados, decorrente da inexistência de qualquer risco para os agentes financeiros, uma vez que os recursos são orçamentários, tendo, portanto, cobertura integral pelo Tesouro. Esse cenário evidencia a diferença de tratamento, pelos bancos, dos clientes da linha A, sem risco de inadimplência para o banco, em comparação àqueles da linha C, cujo

risco é do agente financeiro, levando o sistema a produzir uma seleção de mercado, em geral adversa ao agricultor familiar pobre.

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

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