

Título	ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS: PREVIDÊNCIA, ASSISTÊNCIA, SAÚDE, EDUCAÇÃO, CULTURA, EMPREGO E RENDA, SEGURANÇA PÚBLICA, 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.3)
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	17
ASSISTÊNCIA	28
SAÚDE	37

EDUCAÇÃO	49
CULTURA	63
EMPREGO E RENDA	71
SEGURANÇA PÚBLICA	83
DESENVOLVIMENTO RURAL	93

PREVIDÊNCIA SOCIAL

Conjuntura

Fechado o ano 2000, na área previdenciária destacou-se a diminuição do déficit do Regime Geral de Previdência Social – administrado pelo INSS – em relação a 1999, de 1,0% para 0,9% do PIB. Diversos fatores contribuíram para esse fenômeno, entre os quais destacam-se os impactos da legislação aprovada em 1998 (Emenda Constitucional nº 20) e 1999 (“Lei do Fator Previdenciário”), bem como o crescimento da economia brasileira no último ano, o que tem repercussões positivas sobre a capacidade de financiamento da Previdência Social por parte da sociedade.

No entanto, um fato curioso, registrado em 2000, é que esse resultado fiscal mais favorável foi obtido apesar de uma retração do total arrecadado sobre a folha salarial, fonte tradicional de financiamento da Previdência Social.¹ Essa queda pode ser explicada basicamente por dois fatos: por um lado, apesar de um momento mais favorável do mercado de trabalho em 2000, parte das pessoas que encontraram ocupação o fizeram no setor informal. Além disso, no setor formal observou-se uma queda da remuneração real média, conforme aponta-

do pelos dados recolhidos recentemente e revelados de forma inédita pela Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência – GFIP. Entretanto, a Previdência Social conseguiu elevar significativamente a recuperação de créditos, compensando a perda de arrecadação da sua fonte tradicional. A queda do déficit foi gerada, então, pela redução no pagamento de benefícios previdenciários, notadamente no valor do total de aposentadorias por tempo de contribuição pagas e no valor dos benefícios classificados como Encargos Previdenciários da União.

Deve-se ainda ressaltar que, em termos de políticas públicas, a Previdência Complementar foi a área em evidência na virada do ano 2000 para 2001, com diversas intervenções em fundos e a preparação de novas normas. Esse destaque deu-se pelo fato de que em dezembro de 2000 venceu o prazo de dois anos, conferido pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998 (EC 20), para ajustes dos fundos de pensão, e, diante de diversas irregularidades, o Ministério decidiu, em concerto com o Ministério da Fazenda e o Banco Central, intervir e impor tanto as normas constitucionais previstas quanto legislação adicional. Com relação a esta, destaca-se a Resolução nº 2 829/2001, do Conselho Monetário Nacional, que estabeleceu novas regras para a composição da carteira de investimentos dos fundos de pensão fechados. Além dessa resolução, o Decreto nº 3 721/2001 gerou forte polêmica, ao pro-

1. Cabe alertar para o fato de que no processamento das informações relativas às finanças previdenciárias neste Boletim foi utilizado o deflator IGP-DI, da Fundação Getúlio Vargas, ao passo que o Ministério da Previdência e Assistência Social tem utilizado o INPC, do IBGE, o que gera números diferentes, mas não contraditórios. Ver o artigo neste Boletim (P.N) a respeito do emprego de diferentes índices de inflação para correção de valores nominais.

gramar uma gradual elevação da idade mínima de aposentadoria na previdência complementar, atualmente fixada em 55 anos. Por fim, em fins de maio houve a significativa aprovação, no Congresso, das Leis Complementares nº 108 e nº 109, que regulamentam a reforma constitucional da Previdência e cujos projetos encontravam-se em tramitação há aproximadamente dois anos. Com a LC 109, o setor passou a ter nova lei geral em substituição à Lei nº 6 435, datada de 1977, e que vinha sendo considerada ultrapassada e obstáculo ao crescimento da cobertura dos fundos de pensão. A LC 108, por sua vez, regula as relações entre as entidades públicas e os fundos de pensão por elas patrocinadas.

FINANCIAMENTO E GASTOS

As finanças previdenciárias estiveram marcadas, em 2000, por um aparente paradoxo: apesar da queda do déficit, em termos reais, a arrecadação da sua principal fonte – a arrecadação sobre a folha salarial – caiu signifi-

cativamente em termos reais. Esse fenômeno pode ser acompanhado sob a rubrica *Arrecadação Bancária* na tabela 1, extraída do Fluxo de Caixa do INSS. A queda, de R\$ 1,2 bilhão, deve-se ao fato de, apesar da recuperação do nível de emprego geral na economia brasileira em 2000, o salário médio real ter diminuído e, dessa forma, a massa salarial, sobre a qual incidem as alíquotas de contribuição, não ter crescido. Tal diagnóstico acabou confirmado pela divulgação dos dados relativos ao ano 2000 da GFIP. As pesquisas de emprego haviam apontado para a possibilidade de uma inflexão na evolução do salário real ao longo de 2001 – tal qual foi verificado, por exemplo, na Pesquisa Industrial Mensal (IBGE) do primeiro bimestre do ano – com o que a Previdência poderia passar a obter maior proveito do ciclo macroeconômico até então favorável no mercado de trabalho. Cabe, entretanto, aguardar o impacto que a crise energética pode vir a apresentar sobre a trajetória futura do mercado de trabalho brasileiro.

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

RECEBIMENTOS	1999		2000	
	VALOR	(%)	VALOR	(%)
A. RECEBIMENTOS (A.1 + A.2 + A.3)	73 822 221	100,0	73 342 942	100,0
A.1. ARRECADAÇÃO	56 636 802	76,7	56 674 404	77,3
ARRECADAÇÃO BANCÁRIA	54 297 609	73,6	53 066 279	72,4
ARRECADAÇÃO / SIMPLES	1 677 646	2,3	1 925 567	2,6
RECUPERAÇÃO DE CRÉDITOS (REFIS, CDP, DEP. JUD., ETC.)	744 982	1,0	1 831 175	2,6
RESTITUIÇÕES DE ARRECADAÇÃO	(83 435)	(0,1)	(148 617)	(0,2)
A.2. TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO	16 560 106	22,4	14 543 833	19,8
RECURSOS ORDINÁRIOS	4 060 726	5,5	553 894	0,8
COFINS	5 271 352	7,1	7 624 502	10,4
CPMF	3 773 710	5,1	4 777 353	6,5
CSLL	1 045 850	1,4	1 434 118	2,0
OUTROS (FEF, PSS, PASEP)	2 408 469	3,3	55 781	0,1
A.3. OUTRAS RECEITAS (REND. FINANC., ANTECIPAÇÃO, ETC.)	625 313	1,2	2 124 706	2,9

Fonte: Fluxo de Caixa do INSS. Elaboração: DISOC/IPEA.

Nota: Valores em R\$ 1 mil dez. 1999. Deflator: IGP-DI, com correção mês a mês.

Na tabela 1 também pode-se observar que a queda na arrecadação sobre a folha foi integralmente compensada pela arrecadação dos diversos programas de recuperação de créditos, implementados nos últimos anos diante do enorme crescimento da dívida ativa registrado desde meados dos anos 1990. Secundariamente, a receita arrecadada por meio do regime tributário SIMPLES, destinado às pequenas e microempresas, também contribuiu para compensar as perdas mencionadas na folha salarial (contida na rubrica *Arrecadação Bancária*).

As Transferências da União, por sua vez, acabaram reduzidas em pouco mais que R\$ 2,0 bilhões, volume muito superior ao da queda da arrecadação sobre a folha salarial. São marcantes as diminuições em R\$ 2,4 bilhões das transferências a partir do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e a forte redução em R\$ 3,5 bilhões do repasse de recursos ordinários do Tesouro Nacional, substituídas em parte pelo aumento da participação da fonte Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (CO-

FINS) na estrutura de financiamento. Se do repasse a partir da fonte COFINS forem descontadas as parcelas vinculadas ao financiamento dos benefícios assistenciais da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e dos Encargos Previdenciários da União, que teriam que ser transferidas compulsoriamente, resta um aumento líquido de transferências da fonte COFINS de aproximadamente R\$ 1,5 bilhão. Com relação à COFINS vale ainda sublinhar o fato de que ela sozinha passa a ser responsável por mais da metade das Transferências da União em 2000. Outras fontes de compensação parcial da queda de recursos ordinários foram a Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF), com acréscimo de R\$ 1 bilhão, e R\$ 0,4 bilhão da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). No entanto, o que efetivamente compensou as perdas de transferências ordinárias foi a realização de antecipações de receita junto ao Tesouro Nacional, com aumento de R\$ 1,5 bilhão em relação ao ano anterior, registrado sob a rubrica *Outras Receitas*.

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

PAGAMENTOS	1999		2000	
	VALOR	(%)	VALOR	(%)
B. PAGAMENTOS (B.1 + B.2)	73 622 280	100,0	72 646 627	100,0
B.1. PAGAMENTOS INSS	70 039 409	95,1	68 934 934	94,9
BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS	63 152 566	85,8	62 465 839	86,0
BENEFÍCIOS NÃO-PREVIDENCIÁRIOS	2 485 307	3,4	2 588 358	3,6
* ENCARGOS PREVIDENCIÁRIOS DA UNIÃO (TESOURO NACIONAL)	811 312	1,1	678 612	0,9
* BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS (BPC-LOAS)	1 673 995	2,3	1 909 746	2,6
PESSOAL	2 525 943	3,4	2 485 492	3,4
CUSTEIO	1 875 593	2,5	1 395 244	1,9
B.2. TRANSFERÊNCIAS A TERCEIROS	3 582 872	4,9	3 711 693	5,1

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

Obs.: Valores em R\$ 1 mil dez.1999. Deflator: IGP-DI, com correção mês a mês.

Quanto aos desembolsos do INSS (tabela 2), percebe-se, entre 1999 e 2000, uma redução do total de pagamentos de aproximadamen-

te R\$ 1 bilhão. São basicamente as diminuições no volume de pagamentos a benefícios previdenciários e a benefícios do grupo dos

Encargos Previdenciários da União as responsáveis pelo resultado. Essa queda foi elemento central para que, na tabela 3, o INSS chegasse ao Saldo Previdenciário negativo do exercício de R\$ 9,5 bilhões, o que é um déficit quase R\$ 600 milhões inferior, em termos reais, ao déficit do ano de 1999. Com isso, confirmou-se, para o ano 2000, o primeiro passo da previsão de uma gradati-

va estabilização do déficit previdenciário após a implementação de legislação mais restritiva na concessão de benefícios de aposentadorias prematuras. Estas – as aposentadorias por tempo de contribuição – foram os benefícios que mais contribuíram, conforme as tabelas 6.1 e 6.2 do Anexo Estatístico, para a diminuição do gasto real com benefícios previdenciários.

RESULTADO FINANCEIRO DO INSS – EXTRATO DO FLUXO DE CAIXA

TABELA 3 ACUMULADO JAN./DEZ. 1999 E 2000

RESULTADO FINANCEIRO	1999	2000
C. ARRECADAÇÃO LÍQUIDA		
(ARRECADAÇÃO BANCÁRIA –TRANSFERÊNCIAS A TERCEIROS)	53 053 930	52 962 711
D. SALDO PREVIDENCIÁRIO		
(ARRECADAÇÃO LÍQUIDA – BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS)	(10 098 635)	(9 503 128)
E. SALDO ARRECADAÇÃO LÍQUIDA –		
BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E NÃO PREVIDENCIÁRIOS	(12 583 943)	(12 091 487)

Fonte: Fluxo de Caixa do INSS. Elaboração: DISOC/IPEA.

Nota: Valores em R\$ 1 mil dez. 1999. Deflator: IGP-DI, com correção mês a mês.

A execução orçamentária do conjunto de programas do PPA 2000/2003 da área de Previdência Social e do Funcionalismo da União, referente ao ano 2000, apresentava em 20/1/2001 uma execução financeira de 98,47%. Se desdobrarmos os programas por ações, tem-se que os benefícios, por substituírem o rendimento regular dos segurados, e as atividades de arrecadação

(pela sua importância estratégica) e melhoria do atendimento (pela pressão social sobre o INSS) não têm na realidade como não serem executados. Restou, como alternativa, retardar no tempo basicamente algumas despesas administrativas e a remuneração dos agentes pagadores dos benefícios (bancos comerciais e correios).

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA:

TABELA 4 PREVIDÊNCIA SOCIAL E DO FUNCIONALISMO – 2000

(EM R\$ MIL)

PROGRAMA	DOTAÇÃO INICIAL (A)	LEI + CRÉDITO (B)	LIQUIDADO (C)	PAGOS (D)	% VALOR PAGO/ AUTORIZ. (E) = (D)/(B)	DOTAÇÃO ORÇAM. INICIAL 2001
PREVIDÊNCIA SOCIAL BÁSICA	61 485 208	65 539 682	65 449 619	65 127 137	99,37	74 485 735
ARRECADAÇÃO DE RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS	187 765	260 624	259 407	56 914	21,84	238 362
QUALIDADE DO ATENDIMENTO NA PREVIDÊNCIA SOCIAL	86 135	115 908	114 677	90 680	78,23	121 664
PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR	4 662	4 741	4 711	2 266	47,79	5 200
INDENIZAÇÕES E PENSÕES ESPECIAIS DE RESPONSABILIDADE DA UNIÃO	731 614	762 014	724 388	724 380	95,06	706 060
PREVIDÊNCIA DE INATIVOS E PENSIONISTAS DA UNIÃO	22 529 802	25 479 096	25 139 713	24 753 691	97,15	24 850 723
TOTAL: PREVIDÊNCIA SOCIAL E DO FUNCIONALISMO	85 025 186	92 162 065	91 692 516	90 755 067	98,47	100 407 744

Fonte: SIAFI/SIDOR.

Posição: 20/01/01.

Em relação à dotação orçamentária inicial para o ano 2001, apresentada na última coluna da tabela 4, cabe salientar que o salto de cerca 14,4% na dotação do programa Previdência Social Básica em relação ao valor executado em 2000 deve-se basicamente a um aumento de R\$ 7,4 bilhões na previsão de pagamentos para aposentadorias. Dois outros aumentos, que não chegam a impactar visualmente o total orçado do programa mas demonstram prioridades para o ano, são o fato de haver-se multiplicado por

quatro os recursos para a prevenção de doenças ocupacionais e acidentes do trabalho, bem como duplicado o volume de recursos orçados para o funcionamento das agências de atendimento da Previdência. Chama também atenção a sinalização de certa prioridade dada ao programa Previdência Complementar, no qual serão aumentados os recursos disponíveis para a ampliação do sistema de informações em implantação e para o aprofundamento da regulação do sistema de fundos de pensão fechados (EFPP).

BOX

A EVOLUÇÃO RECENTE DA BASE DE ARRECADAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Com a publicação pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, em março de 2001, dos resultados da Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência (GFIP), referentes ao ano 2000, foi possível realizar, pela primeira vez, comparação entre dois anos completos – 1999 e 2000 – a partir de dados dessa nova base de informações. A GFIP substituiu a partir de 1º/1/1999, com base na Lei nº 9 528/97, a antiga guia de recolhimento do FGTS, e suas informações passaram a alimentar o Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS, gerido pela Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV), o qual pretende, futuramente, permitir que o segurado não mais necessite comprovar com documentação própria os vínculos contributivos que lhe dão direito a requerer algum benefício da Previdência. Trata-se de um conjunto de aproximadamente 17,5 milhões de vínculos informados mensalmente em meio magnético por uma média de 2,1 milhões de empresas em 2000. Essa base de dados retrata quem efetivamente contribuiu para a Previdência Social e permitirá uma crescente série de análises, até então impossíveis com as fontes de informação existentes. Dada a importância dessa fonte de informações, serão incorporadas duas tabelas no Anexo Estatístico regular deste Boletim.

Dessas tabelas (ver tabelas 6.6 e 6.7 no Anexo Estatístico) é possível extrair que, apesar de um leve aumento de 0,4% do número de vínculos contributivos à Previdência, na comparação 1999/2000, a massa salarial real, sobre a qual incidem as contribuições de empregadores e empregados, decresceu 3,0%. Esse fato é devido à significativa redução de 3,4% da remuneração média real no período, a qual chegou a R\$ 625 no ano 2000 (em relação a R\$ 647, em 1999). Tal descenso é muito superior ao apurado pelo IBGE para o mesmo período na Pesquisa Mensal de Emprego (queda de 0,55%). Diversos motivos podem explicar a diferença entre as fontes: a cobertura geográfica da PME é restrita a seis grandes capitais – o que sugere que o mercado de trabalho formal em cidades não metropolitanas teve evolução diversa da das grandes cidades em 2000 –, o setor não declarante da GFIP está incluído na PME e ainda há a necessidade de aferir se existe e qual é o grau de subdeclaração de rendimentos nos dados enviados pelas empresas ao Ministério da Previdência.

Apresentando os dados por setores, é possível verificar que, em 2000, os setores Comércio e Serviços foram os responsáveis pelo maior contingente de vínculos de empregados contribuintes à Previdência (52,1% do total). A participação dos Serviços e do Comércio na massa salarial declarada à Previdência, no entanto, está em 47,5%, fruto basicamente da baixa remuneração

no setor Comércio (R\$ 438 de salário médio mensal) em comparação com a média de todos os setores e da forte queda de 6,4% da remuneração média real no setor Serviços, que explica grande parte da redução real da massa salarial registrada. Esse fenômeno constitui uma reversão pós-desvalorização cambial da trajetória fortemente ascendente que a remuneração de trabalhadores ocupados no setor Serviços, notadamente em non tradables, havia experimentado ao longo da fase de sobrevalorização cambial do Plano Real, entre 1994 e 1998. Os setores industriais – Indústria Leve e Indústria Pesada – apresentaram também reduções na massa salarial e na remuneração média dos seus trabalhadores, embora elas tenham sido menos expressivas que as observadas no setor Serviços.

Ao analisar os dados por tamanho de estabelecimento, a dimensão da queda da massa salarial entre as empresas de grande porte é evidente, enquanto as microempresas, embora sem impacto significativo na massa salarial total, contribuíram positivamente ao longo de 2000. Chama atenção também o fato de que pouco menos que 8 mil grandes empresas com mais de 250 empregados (0,38% do total das empresas declarantes) são responsáveis por quase um terço (29,1%) do número de vínculos empregatícios e por quase dois quintos da massa salarial (38,8% da massa de rendimentos pagos) declarados à Previdência Social. Também é interessante constatar que outro grande contingente de contribuintes previdenciários concentra-se em empresas de pequeno e médio portes, com até 50 vínculos empregatícios.

Registra-se ainda que o regime de contribuição SIMPLES – que substitui diversos tributos e contribuições sociais devidas por micro e pequenas empresas por uma contribuição incidente sobre o faturamento e que, em princípio, é mais favorável para a legalização tributária desses estabelecimentos – tem crescido entre as empresas declarantes à Previdência. Entretanto, dado que na Secretaria da Receita Federal há aproximadamente 3 milhões de empresas participantes do programa SIMPLES e que menos de um terço delas declara contribuição à Previdência via GFIP, não é ainda possível inferir desse aumento, sem uma pesquisa específica, se mais empresas estão preferindo contribuir por meio do SIMPLES à Previdência, e não pelo regime de contribuição normal. Não obstante, o fato de aproximadamente 3,9 milhões de vínculos empregatícios contribuintes à Previdência estarem registrados nos estabelecimentos filiados ao SIMPLES atesta a sua relevância e a necessidade de sua avaliação.

ACOMPANHAMENTO DE PROGRAMAS

Na área da *Previdência Social Básica*, coberta pelo INSS, tal como já analisado para o período janeiro/setembro de 2000 no período anterior, o ano 2000 ficou marcado pela implementação da Lei nº 9 876/99, que regulamentou a Emenda Constitucional 20/1998, conhecida como “Reforma da Previdência”. Essa lei gerou crescimento significativo do número de salários-maternidade concedidos, o que se deu por di-

versos motivos: 1) estendeu-se às trabalhadoras individuais a cobertura do benefício, antes restrito às seguradas pertencentes ao grupo das trabalhadoras dependentes formais, trabalhadoras domésticas e trabalhadoras rurais; 2) muitas das seguradas rurais não estavam cientes do seu direito (e provavelmente muitas ainda não o estão), pelo que a Previdência Social efetuou uma campanha de esclarecimento junto à população rural; 3) o INSS passou a ser única instituição responsável por concessão e pagamento do salário-maternidade, ao eli-

minar-se a possibilidade de o empregador conceder o benefício e compensá-lo com o pagamento de suas contribuições patronais devidas à Previdência. Na tabela 5 é possível constatar a evolução quantitativa, em que o número de salários-maternidade concedidos pulou de quase 200 mil em 1999 para quase 830 mil em 2000, ultrapassando o número de auxílios-doença e aposentadorias como o tipo de benefício mais concedido pelo INSS. Ainda com relação à concessão, é interessante notar na tabela 5 a gradativa diminuição do número de benefícios novos concedidos sob a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, tanto na modalidade “Idoso” quanto na “Pessoa Portadora de Deficiência”.

Um fenômeno relevante, já constatado em 1999, refere-se ao crescimento mais lento do estoque de benefícios emitidos regularmente pelo INSS (tabela 6.2 do anexo). Essa constatação somente pode ser feita claramente depois de se eliminar do cômputo o número de salários-maternidade emitidos, o qual saltou a um novo patamar, conforme se mencionou, em decorrência de uma modificação legal. Os dois benefícios que estão capitaneando essa desaceleração são as Aposentadorias por Invalidez e, muito significativamente, as Aposentadorias por Tempo de Contribuição (ATC). As ATC haviam chegado ao auge da sua taxa de crescimento no ano 1997, em pleno debate sobre a reforma previdenciária. Seu menor crescimento, desde então, pode ser explicado parcialmente pelo fato de ter havido uma antecipação defensiva da aposentadoria daqueles que temiam ser prejudicados pela nova legislação. Por outro lado, o incremento das aposentadorias por idade pode significar que a nova legislação – que dificulta a ATC por meio do fator previdenciário e da eliminação de diversas aposentadorias especiais – está apresentando seus primeiros resultados. Não obstante, ainda é cedo para se fazer um balanço quanto ao papel do “Fator

Previdenciário” sobre o comportamento dos segurados, porquanto o fator ainda está em fase de implementação gradativa, cujos efeitos somente serão percebidos ao longo dos próximos anos.

Com relação à quantidade e ao valor dos benefícios emitidos (tabela 6.1 do anexo), é interessante ressaltar que em dezembro de 2000 a Previdência ultrapassou o número de 19,5 milhões de prestações emitidas, devendo superar os 20 milhões em 2001. Entre os benefícios cabe destacar os assistenciais, que em 2000 chegaram a mais que 2 milhões.²

Na área da *Previdência Social Rural*, que é parte integrante do Regime Geral de Previdência Social do INSS (aqui chamado de Previdência Social Básica), registrou-se, em junho de 2001, a aprovação no Congresso de projeto de lei que altera formas de contribuição de diversos segmentos patronais à Previdência Social. A medida mais destacada é a possibilidade de que os empregadores rurais descontem, das suas contribuições, o valor das contribuições efetuadas em nome dos empregados assalariados. Essa medida, que não terá conseqüências significativas na arrecadação do INSS na área rural, tem como finalidade principal ser um instrumento de incentivo à formalização das relações de trabalho rurais.

Outro fato recente no setor da Previdência Rural é o retorno de propostas, provindas de diversos atores, visando instituir uma contribuição individualizada para o segurado especial – o qual, conforme a Constituição Federal, é o pequeno agricultor ou o pescador artesanal e mais a mão-de-obra familiar não remunerada, todos trabalhando

2. Excetuam-se as “Pensões Mensais Vitalícias”, que, por serem gratificações ou indenizações permanentes devidas pela União a pessoas físicas em determinadas circunstâncias (vítimas do regime militar, pensões a seringueiros da Segunda Guerra Mundial e ex-combatentes, vítimas da Talidomida e de outros erros médicos coletivos, etc.) nada têm a ver com benefícios previdenciários e muito menos assistenciais. Na realidade, pode-se afirmar que constitui um equívoco conceitual registrá-las nas contas do

TABELA 5 QUANTIDADE DE BENEFÍCIOS CONCEDIDOS PELO INSS – 1998 A 2000

BENEFÍCIOS	1998	1999	2000	COMPOSIÇÃO	2000/1999 (EM %)	2000/1998 (EM %)
PREVIDENCIÁRIOS	1 898 325	1 860 277	2 562 973	86,9	37,8	35,0
APOSENTADORIAS	834 270	725 719	671 048	22,8	(7,5)	(19,6)
IDADE	391 636	399 324	407 948	13,8	2,2	4,2
INVALIDEZ	144 777	182 246	148 414	5,0	(18,6)	2,5
TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO	297 857	144 149	114 686	3,9	(20,4)	(61,5)
PENSÃO POR MORTE	283 290	277 917	291 790	9,9	5,0	3,0
AUXÍLIO-DOENÇA	630 972	653 456	766 888	26,0	17,4	21,5
SALÁRIO-MATERNIDADE	145 388	199 202	829 156	28,1	316,2	470,3
OUTROS	4 405	3 983	4 091	0,1	2,7	(7,1)
ACIDENTÁRIOS	175 929	163 533	169 667	5,8	3,8	(3,6)
APOSENTADORIAS	6 737	7 801	8 801	0,3	12,8	30,6
PENSÃO POR MORTE	3 282	2 947	2 613	0,1	(11,3)	(20,4)
AUXÍLIO-DOENÇA	149 872	136 024	142 588	4,8	4,8	(4,9)
AUXÍLIO-ACIDENTE	14 780	14 890	13 805	0,5	(7,3)	(6,6)
AUXÍLIO-SUPLEMENTAR	1 258	1 871	1 860	0,1	(0,6)	47,9
ASSISTENCIAIS	272 563	226 920	216 509	7,3	(4,6)	(20,6)
AMPAROS ASSISTENCIAIS – LOAS	268 160	224 778	215 348	7,3	(4,2)	(19,7)
IDOSO	129 632	114 931	107 433	3,6	(6,5)	(17,1)
PORTADOR DE DEFICIÊNCIA	138 528	109 847	107 915	3,7	(1,8)	(22,1)
PENSÕES MENSAS VITALÍCIAS	1 676	845	639	0,0	(24,4)	(61,9)
RENDAS MENSAS VITALÍCIAS	2 727	1 297	522	0,0	(59,8)	(80,9)
IDADE	574	251	84	0,0	(66,5)	(85,4)
INVALIDEZ	2 153	1 046	438	0,0	(58,1)	(79,7)
TOTAL SEM SAL. MAT.	2 201 429	2 051 528	2 119 993	-	3,3	(3,7)
TOTAL	2 346 817	2 250 730	2 949 149	100,0	31,0	25,7

Fonte: AEPS (vários anos) e Boletim Estatístico da Previdência Social.

em regime de economia familiar. Em relação a tais propostas, cabe alertar para as conclusões de diversos estudos efetuados em anos recentes pelo IPEA, que avaliam muito positivamente os resultados desse sistema.³ A universalização da cobertura da Previdência Rural para esse contingente populacional ao longo da década de 1990 somente foi possível porque não há um vínculo contributivo financeiro individual, dada a baixa capacidade contributiva do regime de economia familiar. Ao contrário, a Previdência Rural requer que o segurado, ao completar a idade de 60/55 (para ho-

mens/mulheres, respectivamente) ou tornar-se inválido, tenha que comprovar tempo de trabalho rural como forma de contribuição à sociedade em geral. Uma reversão desse conceito significa modificar completamente o paradigma básico sobre o qual a Previdência Rural está assentada e precisa ser estudada com muita cautela.

A *Previdência Complementar Fechada* acabou sendo, incontestavelmente, a área da política previdenciária com maior destaque no debate público no fim de 2000 e início de 2001, na qual diversas alterações legais fundamentais foram procedidas. A partir das medidas tomadas no período mencionado ficou claro que privilegiar planos de

3. Vide, por exemplo, Delgado, Guilherme e Cardoso Jr., José Celso (org.). A Universalização de Direitos Sociais no Brasil: A Previdência Rural nos Anos 90. Brasília: IPEA, 2000.

TABELA 6 VALOR DOS BENEFÍCIOS EMITIDOS PELO INSS – 1998-2000

(EM R\$ DEZ. 1999)

BENEFÍCIOS	1998	1999	2000	COMPOSIÇÃO	2000/	2000/
					1999	1998
					(EM %)	(EM %)
PREVIDENCIÁRIOS	59 642 921 995	58 824 193 927	57 849 702 022	91,6	(1,7)	(3,0)
APOSENTADORIAS	43 537 303 409	42 887 478 867	41 638 633 676	65,9	(2,9)	(4,4)
IDADE	12 029 249 086	11 853 385 467	11 842 441 541	18,7	(0,1)	(1,6)
INVALIDEZ	5 547 751 388	5 558 415 537	5 616 585 847	8,9	1,0	1,2
TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO	25 960 302 935	25 475 677 863	24 179 606 288	38,3	(5,1)	(6,9)
PENSÃO POR MORTE	14 025 987 968	13 907 436 769	13 850 187 158	21,9	(0,4)	(1,3)
AUXÍLIO-DOENÇA	1 977 002 108	1 920 567 691	1 927 488 823	3,1	0,4	(2,5)
SALÁRIO-MATERNIDADE	56 824 300	69 681 047	396 065 616	0,6	468,4	597,0
OUTROS	45 804 210	39 029 553	37 326 750	0,1	(4,4)	(18,5)
ACIDENTÁRIOS	2 028 036 911	1 992 135 650	1 931 392 896	3,1	(3,0)	(4,8)
APOSENTADORIAS	401 556 584	410 783 251	423 920 340	0,7	3,2	5,6
PENSÃO POR MORTE	595 184 435	570 560 923	542 477 385	0,9	(4,9)	(8,9)
AUXÍLIO-DOENÇA	486 783 211	460 692 584	417 447 029	0,7	(9,4)	(14,2)
AUXÍLIO-ACIDENTE	472 456 164	482 572 738	484 757 115	0,8	0,5	2,6
AUXÍLIO-SUPLEMENTAR	72 056 516	67 526 154	62 791 026	0,1	(7,0)	(12,9)
ASSISTENCIAIS	3 273 663 235	3 337 149 711	3 401 070 115	5,4	1,9	3,9
AMPAROS ASSISTENCIAIS – LOAS	1 369 275 334	1 660 595 096	1 905 194 953	3,0	14,7	39,1
IDOSO	267 302 118	459 930 847	609 601 449	1,0	32,5	128,1
PORTADOR DE DEFICIÊNCIA	1 101 973 215	1 200 664 249	1 295 593 503	2,1	7,9	17,6
PENSÕES MENSAIS VITALÍCIAS	70 520 468	67 908 255	67 503 411	0,1	(0,6)	(4,3)
RENDAS MENSAIS VITALÍCIAS	1 833 867 433	1 608 646 361	1 428 371 751	2,3	(11,2)	(22,1)
IDADE	724 148 008	620 850 608	538 772 819	0,9	(13,2)	(25,6)
INVALIDEZ	1 109 719 425	987 795 753	889 598 932	1,4	(9,9)	(19,8)
TOTAL SEM SAL. MAT.	64 887 797 841	64 083 798 241	62 786 099 418	-	(2,0)	(3,2)
TOTAL	64 944 622 140	64 153 479 288	63 182 165 033	100,0	(1,5)	(2,7)

Fonte: AEPS (vários anos) e Boletim Estatístico da Previdência Social.

previdência complementar baseados no princípio da Contribuição Definida (CD) e desestimular planos com o princípio do Benefício Definido (BD)⁴ passou a ser objetivo central da política de ajuste do setor

4. Os princípios CD e BD são princípios estruturantes fundamentais da relação contribuição-benefício em qualquer regime previdenciário, seja na previdência básica, seja na previdência complementar. Sob o princípio da Contribuição Definida há a instituição de uma conta individual, na qual são registrados os valores contribuídos pelo segurado (e seu empregador) e o valor do benefício final depende basicamente do volume de contribuições efetuadas, da rentabilidade líquida da carteira de investimentos e da expectativa de sobrevida do segurado no momento da aposentadoria. Já sob o princípio do Benefício Definido garante-se um determinado valor de benefício ou que o benefício terá alguma relação com a renda pgressa do contribuinte, na forma, por exemplo, de uma porcentagem do rendimento médio do segurado em algum período da sua vida ativa.

empreendida pelo Ministério da Previdência e Assistência Social com relação à previdência complementar. A justificativa para o tratamento diferenciado entre os dois tipos de planos é que o princípio do Benefício Definido lança a maior parte do risco de insuficiência de recursos lastreadores do benefício prometido sobre a comunidade de contribuintes ativos (no caso brasileiro é a empresa patrocinadora da entidade de previdência fechada a responsável pela cobertura de déficits), ao passo que a Contribuição Definida repassa grande parte desses riscos para o próprio segurado em vias de se aposentar. Com essa política reduzir-se-iam os riscos de insolvên-

cia futura do sistema de previdência complementar fechado.

O destaque conjuntural recente à área deve-se ao fato de que, em 16 de dezembro de 2000, venceu o prazo de dois anos dado pela Emenda Constitucional nº 20 para a realização do ajuste dos fundos de pensão fechados. Desde então, diversas medidas repressivas, que tinham por objetivo a imposição da EC 20 ao setor, bem como a edição de novas peças de legislação por parte da Secretaria de Previdência Complementar (SPC), colocaram o setor em evidência (ver o anexo de legislação para algumas medidas selecionadas):

1) No próprio mês de dezembro de 2000 foram decretadas intervenções em diversos fundos de pensão, e notabiliza-se o caráter de exemplo da intervenção na PREVI, maior fundo de pensão fechado do Brasil e 88º do mundo, patrocinado pelo Banco do Brasil. O motivo da nomeação de um diretor fiscal na PREVI foi o Banco do Brasil ainda não ter instituído a paridade de contribuições entre empregador e empregados, conforme requerido pela Emenda Constitucional nº 20. A intervenção foi concluída em abril de 2001. Conforme estimativas da SPC, caso a paridade de contribuição tivesse sido implementada em 1995 em todos os fundos patrocinados por empresas estatais, já teria havido uma economia de R\$ 2,2 bilhões para o setor público. Além das intervenções, decidiu-se também liquidar alguns fundos em situação extrema e aumentou o ritmo do lavramento de autuações por infração a diversas normas, como por exemplo às de composição da carteira de investimentos.⁵

2) Uma medida que vem causando fortes controvérsias no setor é a gradativa elevação da idade mínima de aposentadoria nos

fundos de pensão fechados, atualmente estipulada em 55 anos. Por meio do Decreto nº 3 271, de janeiro de 2001, foi definido que a idade mínima de aposentadoria subiria gradativamente para chegar a 65 anos em 2020 nos planos de previdência complementar fechada regidos pelo princípio de benefícios definidos. Nos planos que aplicam o princípio da contribuição definida a idade mínima subirá para 60 anos. Inicialmente, a aposentadoria proporcional continuaria sendo permitida, como na legislação atual, apenas 5 anos antes da idade de referência, mas, após intensas pressões, a SPC passou a admitir que, com abatimentos atuariais no valor do benefício, aposentadorias prematuras pudessem continuar sendo possíveis a partir da idade de 50 anos. Em março de 2001 já havia liminares contra o Decreto nº 3 721 concedidas pelo Tribunal Regional Federal de Brasília em favor dos segurados da PETROS e pela Justiça Federal do Distrito Federal em favor dos segurados da PREVI e do fundo de pensão do BASA (Banco da Amazônia S.A.).

3) Outro assunto de destaque no período, relacionado à Previdência Complementar, refere-se ao modelo de tributação dos fundos de pensão. No calor do debate sobre fontes de financiamento do aumento do salário-mínimo, no fim do ano 2000, havia sido proposto que sobre a previdência complementar incidisse tributação sobre o retorno do investimento. Como simultaneamente a Receita Federal sinalizou o desejo de reduzir o espaço para abatimentos na declaração anual de Imposto de Renda da Pessoa Física, também no momento da contribuição a um plano previdenciário complementar poderia passar a incidir tributação. Além disso, atualmente os valores pagos estão sujeitos à incidência de imposto. Desse desenho resultaria um estranho modelo de tributação T-T-T (Tributação na Contribuição, Investimento e Benefício) em vez do modelo mais usual na experiência

5. Um caso polêmico – mas não o mais sério – foi o da multa à Fundação PETROS, dos funcionários da PETROBRAS, autuada por irregularidades na sua carteira de investimentos em imóveis.

internacional, qual seja o I-I-T (Isenção na Contribuição e Investimento, Tributação no Benefício). Passada a decisão do reajuste do salário-mínimo, o foco da atenção voltou-se para diversas ações em trâmite na Justiça. Nessa área está previsto para meados de 2001 o julgamento da imunidade tributária dos fundos de pensão fechados pelo Supremo Tribunal Federal. Os fundos de pensão (Entidades Fechadas de Previdência Privada – EFPP) argumentam nesse sentido que são entidades assistenciais e sem fins lucrativos, devendo, conforme previsto na Constituição, gozar de imunidade tributária completa, tal qual as instituições filantrópicas. O contra-argumento do governo é que, também conforme Constituição, a assistência social é prestada a quem dela necessitar sem contrapartida contributiva – o que não se aplica a fundos de pensão fechados. Além desse julgamento do STF há o registro de um veredito do Tribunal de Alçada do Paraná, o qual declara que fundos de pensão fechados devem pagar o Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana em relação aos imóveis nos quais investem parte do seu portfólio.

4) Um fato relevante em período recente é o do estabelecimento das regras que regulam a composição do portfólio de investimentos dos fundos de pensão por meio da Resolução nº 2 829, do Conselho Monetário Nacional (CMN), revogando as Resoluções nº 2 065/2000 e 2 324/1996. A Resolução nº 2 829 traz como novidades tratamento diferenciado em termos de graus de liberdade na composição do portfólio em favor de planos de previdência complementar com contribuição definida (CD) e percentuais mais rigorosos para os planos regidos pelo princípio do benefício definido (BD). Outra inovação da norma é a intenção de incentivar o desenvolvimento do “Novo Mercado” da BOVESPA, no qual são negociadas ações de empresas com selo de “boa governança”. O instrumento

para tal é a inclusão de limites privilegiados para a participação desse grupo de ações no conjunto de investimentos dos fundos. Há, porém, alertas de dirigentes do mercado financeiro e dos fundos de pensão no sentido de que o “Novo Mercado” ainda tenha um porte muito reduzido para poder oferecer papéis em quantidade suficiente, com liquidez e rentabilidade adequados aos planos atuariais dos fundos de pensão. Desta forma, a implementação da Resolução nº 2 829 significará, também, um enorme desafio ao desenvolvimento institucional e ao aprofundamento qualitativo do mercado de ações no Brasil. Quanto aos limites impostos a determinados instrumentos de investimento e comportamentos, chama atenção em primeiro lugar que o *day trade* (compra e venda de papéis no mesmo dia) passa a ser proibido para fundos de pensão; os derivativos passam a ser permitidos somente na medida em que constituam instrumentos de proteção (*hedge*) da própria carteira de investimentos do fundo; e, por fim, foi imposta uma diminuição da participação máxima permitida de imóveis na carteira do fundo. Em compensação, aumenta o espaço permitido para investimentos em fundos imobiliários, mercado que experimentaria significativo desenvolvimento com o ingresso dos fundos de pensão na ponta compradora. Além disso, também se permite investimento em ações de países do MERCOSUL. O prazo para que as EFPP se enquadrem vai até 31/12/2001, exceto para a composição da carteira de ações dos fundos, que pode ser ajustada aos novos limites estabelecidos até 30/9/2002.

5) Outra novidade do início do ano foi a realização de uma concorrência pública para a constituição de um pool de bancos, aos quais passará a ser transferida a administração das carteiras de investimentos dos fundos de pensão sob intervenção da SPC ou em liquidação. A licitação foi vencida pelos bancos HSBC, BNP-Paribas e

Itaú, que ofereceram à SPC taxas de administração excepcionalmente reduzidas, de um quinto do usual no mercado financeiro para atividades similares. A iniciativa é relevante como precedente, porque pode gerar um modelo de terceirização da gestão de investimentos para pequenos fundos de pensão, que, em bloco, poderiam profissionalizar seus investimentos e adquirir escala para negociar taxas de administração mais favoráveis. Deve-se destacar que o custo de administração extremamente elevado é, internacionalmente, um dos pontos mais vulneráveis dos sistemas de previdência privada, com sério impacto sobre a rentabilidade líquida dos recursos dos segurados, confiados ao fundo de pensão.⁶

Por fim, dos três projetos de lei complementar, que regulamentam a Emenda Constitucional nº 20 no que tange ao sistema de previdência complementar e que foram comentados em edição anterior deste periódico, dois tiveram concluída sua tramitação no Congresso Nacional e foram sancionados como as Leis Complementares nº 108 e 109 em fins de maio de 2001. Trata-se, no caso da LC 108, da regulamentação da relação entre patrocinadoras pertencentes ao setor público e suas EFPP, o que reforça, em especial, a regra da paridade da contribuição e veda qualquer aporte do setor público que não seja na condição de empregador. Já a LC 109, nova peça legal fundamental do setor, substitui a histórica Lei nº 6 435, de 1977, que teve o mérito de instituir e regulamentar os sistemas de previdência complementar fechado e aberto no Brasil, mas que vinha sendo considerada defasada em diversos aspectos. Entre outras inovações, a LC 109 introduz, no artigo 27, o direito da portabilidade plena de direitos na migração do

segurado de um fundo de pensão a outro ou, no artigo 31, a permissão para que fundos de pensão fechados sejam instituídos por entidades profissionais, classistas ou setoriais (incluindo, por exemplo, sindicatos de trabalhadores) e pela União, estados, Distrito Federal e municípios para seus funcionários da administração direta. A expansão do sistema a esse último grupo depende, ainda, da aprovação do terceiro projeto de lei complementar em tramitação, que prevê a possibilidade da instituição de um teto de benefícios para o funcionalismo público igual ao vigente no INSS e a criação de um fundo de previdência complementar. Esta, por sinal, é uma solução mais elegante e politicamente palatável para a reforma do atual regime de previdência do funcionalismo público, regido pelo Regime Jurídico Único (RJU), do que as tentativas de reforma direta tentadas até então sem sucesso significativo.

Na área da *Previdência do Funcionalismo Público*, além da possibilidade de aprovação do projeto de lei complementar mencionado acima, estão descartadas modificações relevantes nos próximos meses, uma vez que o cerne da questão – o aprofundamento do modelo contributivo – está bloqueado no Poder Judiciário e não há perspectivas de a proposta de emenda constitucional, que propõe a instituição de contribuição de inativos, ser aprovada sem que haja transformações significativas da constelação política.

ASSISTÊNCIA SOCIAL

Conjuntura

A área de Assistência Social pode ser tratada a partir de diversos ângulos. Em perspectiva finalística, trata-se de um conjunto de políticas reativas voltadas ao combate à pobreza, com alto grau de focalização na população mais pobre e vulnerável, que não prevê contrapartida contributiva, ao contrário do que pressupõem os programas de benefícios contributivos e rurais do INSS. Benefícios assistenciais são auto-

⁶ Geralmente os gestores dos sistemas de previdência privada em diversos países (como Chile e Argentina) divulgam de forma espetacular seus dados de rentabilidade bruta das contas individuais – ao passo que a rentabilidade líquida, resultante da diferença entre rentabilidade bruta e comissões diversas para a administração do fundo, é significativamente inferior.

rizados mediante um “teste de necessidade”, isto é, há a obrigatoriedade da demonstração da incapacidade de o indivíduo prover suas necessidades básicas com a renda disponível (de onde se origina o emprego freqüente do indicador “Renda Familiar Per Capita” como critério de acesso a benefícios assistenciais).

Nesta primeira perspectiva mais ampla, para além da segmentação burocrático-administrativa dos programas dessa natureza, pode-se dizer que, na área de Assistência Social, a conjuntura recente de fins de 2000 e início de 2001 trouxe a montagem e a aprovação legal de dois grandes projetos: o Plano Alvorada e seu instrumental de focalização via Portal do Alvorada, bem como a promulgação, pelo Congresso Nacional, de emenda constitucional e lei complementar autorizando a instituição do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FCEP), o que será tratado ainda neste tópico.

Noutra perspectiva, os programas assistenciais estão concentrados, em grande parte, na Secretaria de Estado da Assistência Social (SEAS) do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), que apresenta um amplo leque de ações, as quais procuram contemplar a população vulnerável e em situação de risco de várias faixas etárias (0 a 6 anos, 7 a 14 anos, 15 a 17/21 anos, 60 anos ou mais e 67 anos ou mais, conforme o programa). A respeito desse ponto de vista, este informativo relatará na subseção “Acompanhamento de Programas” alguns avanços e problemas das ações voltadas à integração de pessoas portadoras de deficiência, a expansão do programa Agente Jovem e a ampliação do universo de crianças cobertas pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, programas geridos pela SEAS.

Projeto Alvorada

Em julho de 2000 o governo federal lançou o *Projeto Alvorada* como peça-chave entre os programas sociais da União. Esse projeto

está orientado para conferir prioridade ao combate à pobreza e a redução das desigualdades sociais. Nesse sentido, o Projeto Alvorada foi criado para beneficiar a população mais carente, localizada nos estados, microrregiões e municípios que possuem Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), apurado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), inferior a 0,5 em uma escala de 0 a 1. Um dos princípios desse projeto é a focalização da política social, especialmente nas áreas de educação, saúde e geração de renda. Com esse objetivo, o governo federal realizou um levantamento do conjunto de programas previamente existentes nos diversos ministérios e que teriam maior impacto na elevação do IDH.

Por intermédio do Projeto Alvorada, os programas selecionados recebem reforço financeiro e passam a ser objeto de gerenciamento intensivo. No primeiro momento do projeto, inicialmente denominado IDH-14, foram identificados os 14 estados com IDH inferior à média do Brasil, quais sejam: Acre, Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Sergipe e Tocantins. O Plano de Apoio aos Estados de Menor Desenvolvimento Humano corresponde a essa etapa, programada para beneficiar mais de 31 milhões de pessoas em 1 796 municípios. Na segunda etapa, chamada de Plano de Infra-estrutura Básica para Microrregiões e Municípios Carentes, identificaram-se as microrregiões e os municípios de baixo desenvolvimento humano dos estados cujo IDH é igual ou maior que a mediana nacional, quais sejam: Amazonas, Amapá, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso, Paraná, Rio Grande do Sul e São Paulo. O objetivo desse segundo plano é beneficiar mais 5 milhões de pessoas que pertencem aos bolsões de pobreza situados nesses estados. Com o intuito de assegurar a boa focalização dos recursos, que devem chegar a

R\$ 13,2 bilhões até o ano 2002, foi criado o *Portal Alvorada*, projeto destinado a cadastrar famílias pobres nos 23 estados incluídos no Projeto Alvorada.

Por meio do Decreto nº 3 769, de 8/3/2001, foi atribuída a coordenação do projeto à Secretaria de Estado de Assistência Social, que deve articular as ações dos diversos órgãos executores, entre as quais encontram-se as dos ministérios da Educação, da Previdência e Assistência Social, da Saúde, do Esporte e Turismo, do Desenvolvimento Agrário, das Minas e Energia, do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda e da própria Secretaria de Estado de Assistência Social.

Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza

Outra peça-chave no mosaico de combate à pobreza por meio de políticas focalizadas, que veio sendo desenhado ao longo do ano 2000 e nos primeiros meses de 2001, é o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FCEP), como instrumento de financiamento da política. Aprovada e promulgada a Emenda Constitucional nº 31, em 14/12/2000, abriu-se a perspectiva para a constituição legal do FCEP, o qual, para sua implementação, necessitava da aprovação de um projeto de lei complementar, fato que, finalmente, veio a ocorrer em maio e junho de 2001.

Os recursos do FCEP provêm de um adicional de 0,08% à alíquota da Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF), o que está estimado em R\$ 4 bilhões apenas para o ano 2001. Além dessa fonte, existe ainda a possibilidade de receber recursos do orçamento público, bem como doações. O FCEP teve estipulado prazo de existência até 2010, tendo sido determinado que seus recursos serão aplicados em ações sociais bastante variadas, incluindo nutrição, habitação, saúde, educação e transferências de renda às famílias,

entre outras. Seus primeiros financiamentos estão sendo direcionados para ações típicas de renda mínima: o *Bolsa-Escola*, do Ministério da Educação, e o *Bolsa-Alimentação*, do Ministério da Saúde.

Para a gestão do FCEP, determinou-se, por fim, a criação de conselho consultivo específico, a ser nomeado pelo Presidente da República. Note-se que alguns setores dentro do governo propunham que o FCEP fosse gerido pelo Conselho Nacional da Assistência Social.

Filantropias

Destaca-se, ainda, o debate travado, no primeiro semestre de 2001, no âmbito do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), a respeito da renovação para algumas entidades de seus certificados de filantropia – CEFF. O problema central é o fato de que o certificado permite que a entidade beneficiada não recolha contribuições previdenciárias como empregador, o que corresponde a um subsídio a essas instituições por parte daqueles contribuintes previdenciários cujo empregador é obrigado a contribuir com 20% sobre a folha salarial. O MPAS e, em especial, o INSS têm todo interesse em opor-se a uma renovação dos CEFF sem critérios rigorosos. O ápice desse fenômeno ocorreu em meados de junho, quando os meios de comunicação de massa anunciaram que o CNAS negou a renovação do certificado de filantropia da Legião da Boa Vontade (LBV). No entanto, deve-se ressaltar que, nesses últimos meses, diversas outras entidades, incluindo estabelecimentos de ensino confessionais, tiveram igualmente suas CEFF não prorrogadas.

ACOMPANHAMENTO DO GASTO FEDERAL EM ASSISTÊNCIA SOCIAL

A execução orçamentário-financeira dos principais programas da área de Assistência Social pode ser visualizada na tabela 7. Verifica-se que, em 2000, a execução financeira foi da ordem de 96%. Esse elevado índice

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRA DE PROGRAMAS SELECIONADOS
TABELA 7 DA ÁREA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL 2000 E DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA 2001 (EM R\$ MIL)

PROGRAMAS	DOTAÇÃO INICIAL (A)	LEI + CRÉDITO (B)	LIQUIDADO (C)	PAGOS (D)	% VALOR PAGO/AUTORIZADO (E) = (D)/(B) (%)	DOTAÇÃO 2001 (LEI + CRÉDITOS)
ATENÇÃO À PESSOA						
PORTADORA DE DEFICIÊNCIA	2 274 898	2 387 303	2 368 513	2 355 136	98,65	2 809 914
VALORIZAÇÃO E SAÚDE DO IDOSO	1 129 733	1 312 013	1 303 659	1 288 644	98,22	1 606 577
ATENÇÃO À CRIANÇA	487 373	494 838	452 395	423 431	85,57	299 480
ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL	123 088	192 388	181 843	150 457	78,20	299 350
CENTROS DA JUVENTUDE	28 314	28 354	20 472	11 962	42,19	
BRASIL JOVEM						50 265
COMBATE AO ABUSO E À EXPLORAÇÃO SEXUAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES	6 009	6 009	5 864	5 548	92,33	7 480
SOMA	4 049 414	4 420 905	4 332 746	4 235 178	95,80	5 073 066

Fonte: SIAFI/SIDOR e PRODASEN.

Nota: Pagos referem-se a posição em 20/1/01, e Dotação 2001, a 6/2/01.

de execução deve-se ao forte peso dos benefícios monetários de prestação continuada – o Benefício de Prestação Continuada (BPC) da LOAS e a Renda Mensal Vitalícia (RMV), ambos pagos mensalmente pelo INSS a idosos e pessoas carentes portadoras de deficiência. Com efeito, esses benefícios somaram R\$ 3,6 bilhões em um total de R\$ 4,2 bilhões desembolsados até 20/1/2001.

Além do elevado índice de execução orçamentária e financeira dos benefícios continuados, deve-se ressaltar outros detalhes da execução dos programas. Assim, por exemplo, cabe chamar atenção para o fato de que no programa *Atenção à Criança*, no ano 2000, ainda estava registrada uma ação destinada a prover atendimento pré-escolar aos dependentes de servidores e empregados, o que – resultado de um equívoco de alocação de programas e confusão conceitual histórica em relação ao que significa “assistência social” como política voltada à superação da vulnerabilidade e do combate à pobreza – foi corrigido no orçamento para o ano 2001. Também parece continuar um certo impasse entre as áreas de Assistência e de Educação a respeito da responsabilidade pela educação pré-escolar, registrando-se, no orçamento da Assistência Social, diver-

sas ações típicas da área educativa, como a implantação de referenciais curriculares e a formação de professores, entre outras.

A *Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência*, com grau de desembolso bastante elevado, tem seu volume global de dispêndios fortemente marcado pelos benefícios da RMV e do BPC. No entanto, esses altos valores escondem dois fatos ocorridos em outras ações incluídas nessa rubrica, de dotação comparativamente menor, mas que merecem ser destacadas. Em primeiro lugar, há uma ação destinada a Atendimento da Pessoa Portadora de Deficiência em Situação de Pobreza e/ou Risco Pessoal e Social que, apesar de ter uma dotação de R\$ 13,3 milhões, não teve nenhum desembolso. Em segundo lugar, cabe apontar que esse programa contém também uma ação voltada a Eliminação de Barreiras Arquitetônicas e Ambientais à locomoção da pessoa portadora de deficiência. Trata-se, de um lado, de iniciativa louvável, na medida em que as barreiras mencionadas são graves impeditivos da participação social e mesmo econômica das pessoas portadoras de deficiência. Mas, por outro lado, cabe assinalar algumas questões subsequentes: 1) embora a inclusão dessa preocupação arquitetônica tenha constituído uma

vitória para as pessoas portadoras de deficiência, o esforço pela eliminação de barreiras arquitetônicas e ambientais não pode estar restrito a tão somente R\$ 500 mil/ano, que é o valor previsto para tal atividade; 2) aparentemente os recursos acima mencionados foram utilizados para adaptar instituições públicas e, em especial, turísticas ao uso de pessoas portadoras de deficiência. Essas obras deveriam ser financiadas com recursos dos respectivos orçamentos setoriais e não com verbas da assistência social; 3) há necessidade de incorporar, na legislação municipal pertinente, a obrigatoriedade de diversas instituições de acesso público e de uso potencial por pessoas portadoras de deficiência quanto a estarem aptas a receber tais pessoas e permitir a elas locomoção adequada, sendo que o custo dessas adaptações arquitetônicas tem que estar embutido, preferencialmente, no próprio projeto originário das edificações.

No programa voltado à erradicação do trabalho infantil (PETI) houve, em 2000, entre a dotação inicial e o valor autorizado final, um significativo aumento. Esse fato repetiu-se com o crescimento superior a 55% da dotação orçamentária de 2001 em relação ao valor autorizado em 2000. Os dois eixos principais do programa são a concessão da bolsa e o atendimento escolar à criança em expediente ampliado. Apesar do expressivo aumento das dotações orçamentárias, a execução financeira do valor autorizado de 2000 no início do ano ainda era baixa, em especial no que tange à concessão da bolsa (grau de execução de 79,7%). Esse atraso na execução do programa tem sido um dos principais objetos de crítica ao PETI, uma vez que a demora na chegada da bolsa faz que a família retire seus filhos do programa e da escola, e os reinsere no trabalho. A potencial perda de credibilidade do programa junto aos beneficiários, em decorrência do atraso do pagamento, seria muito danosa para a sustentabilidade dos esforços de combate ao trabalho infantil.

O programa *Centros da Juventude*, por fim, foi o que apresentou o menor grau de execução orçamentária (72,2%) e financeira (42,2%). Isso pode ser explicado, em grande parte, pela sua recente implementação. Sabe-se que a estruturação de parcerias quando do início de programas dessa natureza não é um processo linear. A ampliação de dois terços dos recursos para 2001, concentrada nos gastos com capacitação e bolsa para agentes jovens, constitui um sinal favorável para o programa, contrabalançando a execução orçamentária-financeira incompleta ao fim do seu segundo ano de existência.

Quanto à dotação orçamentária para 2001, que apresenta um crescimento global da ordem de 15% sobre o valor final autorizado para o ano anterior, é possível afirmar, de forma geral, que as rubricas que representam transferências monetárias diretas à pessoa ou família, como o BPC-Idoso, o BPC-Pessoa Portadora de Deficiência, a bolsa do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e similares estão significativamente ganhando espaço nos gastos assistenciais em anos recentes. Isso pode ser considerado muito positivo, na medida em que o acesso da pessoa/família carente à renda é um dos pré-requisitos para a oportunidade de acesso aos demais recursos materiais e imateriais necessários a melhor qualidade de vida. Também tem-se percebido que os valores alocados em rubricas representativas de incumbências típicas dos governos estaduais e municipais – como construção de centros de atendimento, ou mesmo o serviço de atendimento continuado – têm-se mantido estagnados ou até decrescentes. Esse é o caso dos recursos para o atendimento continuado à pessoa idosa – tal movimento também poderia contribuir para diminuir, ao menos em princípio, o espaço para arbitrariedades do tipo clientelístico, que têm marcado historicamente a gestão da assistência social na América Latina.

Em termos de gastos da Assistência Social, caberia ainda mencionar duas modificações legais relevantes. A primeira (Decreto nº 3 613, de 27/9/2000) permite que o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) repasse recursos diretamente a destinatários de programas, desde que por intermédio de instituição financeira pública federal. Essa alteração é importante na medida em que possibilita a ampliação, sem interveniências de terceiros, de programas de transferências monetárias. A segunda alteração veio por intermédio de reedição da Medida Provisória nº 2 129, em 23/2/2001, autorizando que o FNAS transfira recursos diretamente a instituições assistenciais sempre que os estados ou municípios estejam inabilitados a receber repasses de recursos federais.

ACOMPANHAMENTO DE PROGRAMAS

Atenção às Pessoas

Portadoras de Deficiência

Ao longo do ano 2000 e no início de 2001, amadureceram algumas iniciativas de expansão de direitos para pessoas portadoras de deficiência, por meio da edição de instrumentos legais diversos. Entre elas podem-se mencionar, por exemplo, as Leis nº 10 048 e 10 098, de 2000, que, apesar de beneficiar não apenas pessoas da população-alvo restrita da Política de Assistência Social, têm sido encaminhadas no governo federal por um conjunto de instituições, entre as quais a Secretaria de Estado da Assistência Social. Ambas as leis procuram facilitar o acesso de pessoas portadoras de deficiência a vários serviços (i.e. meios de comunicação, transportes, serviços públicos em geral) e requerem, para a implementação de alguns aspectos, regulamentação por decreto.

Assim, a Lei nº 10 048 institui ampla prioridade de atendimento para pessoas portadoras de deficiência e requer, especificamente, adaptações no setor de transportes coletivos, estipulando prazos e multas para a

não-adaptação de ônibus, entre outros. Já a Lei nº 10 098, conhecida como “Lei da Acessibilidade”, propõe um conjunto muito mais amplo de avanços de direitos, entre os quais o acesso a meios de comunicação e serviços públicos, bem como ampla remoção de barreiras arquitetônicas à locomoção de pessoas portadoras de deficiência. No entanto, dado que não há nomeação de responsáveis, nem definição de punições para o descumprimento da lei e nem sequer a previsão da obrigatoriedade para que os municípios internalizem as diretrizes da Lei nº 10 098 relativas à remoção de barreiras arquitetônicas nos seus códigos municipais de obras – os quais são os instrumentos legais relevantes na gestão das vias públicas, que é de responsabilidade municipal –, não é possível visualizar uma implementação acelerada desses expedientes.

Outro avanço significativo para a integração social da pessoa carente portadora de deficiência tem sido verificado com a instituição do *Programa de Atendimento a Pessoas Portadoras de Deficiência* pela Portaria nº 246 do Ministério das Comunicações, em 10/5/2001. Trata-se da regulamentação de alínea específica da Lei do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST) – financiado com recursos equivalentes a 1% do valor de todos os serviços telefônicos comercializados no Brasil – a qual prevê que os recursos do FUST devem promover a expansão de cobertura dos serviços de telefonia fixa para entidades que prestam assistência ao portador de deficiência e para residências de pessoas carentes portadoras de deficiência. A telefonia para pessoas portadoras de deficiência é mais cara em função da necessidade de equipamentos específicos – para os casos de surdez, particularmente. Para efeito da aplicação dessa alínea, ficou definido que “carência” significa apresentar renda familiar per capita de até 2 salários-mínimos, uma vez que o usuário deve poder arcar com o seu consumo mensal de serviços de telefonia.

A partir de dados da PNAD 1999, foi possível estimar em cerca de 1,8 milhão o número total de beneficiários potenciais desse programa, além de cerca de 10 mil entidades de assistência social voltadas ao público portador de deficiência. Para a sua implementação foi elaborado, em meados de 2001, um termo de referência entre o Ministério das Comunicações e a Secretaria de Estado da Assistência Social. O estabelecimento de um plano de metas pela Anatel e sua implantação a partir do segundo semestre de 2001 são os primeiros passos para a operacionalização desse programa.

Erradicação do Trabalho Infantil

O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) experimentou, por intermédio da Resolução nº 5 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), datada de 15/2/2000, forte expansão da sua cobertura geográfica, bem como ampliação do conjunto de atividades consideradas insalubres e penosas (e portanto cobertas pelo programa). Atualmente, o programa alcança as 27 unidades da Federação (975 municípios) e cobre áreas rurais e urbanas.

Na ampliação da cobertura para áreas urbanas, foi diferenciado o valor da bolsa mensal pago à criança, de modo a evitar o desinteresse das famílias pelo programa. Assim, crianças atendidas pelo programa nas capitais, nas regiões metropolitanas ou nas cidades com população superior a 250 mil habitantes recebem uma bolsa de R\$ 40/mês, enquanto aquelas residentes em cidades menores e em áreas rurais, onde o custo de vida é menor, recebem uma bolsa mensal de R\$ 25. Para incluir a(s) criança(s) no programa, as famílias devem assumir o compromisso de que todos os filhos com idade de até 16 anos freqüentem escola. Além da bolsa, há o atendimento à criança em jornada escolar ampliada e, a partir de setembro de 2000, a possível inclusão dessas famílias no PRONAGER, que tem por objetivo a geração de oportunidades de ocupação produtiva.

Em termos conjunturais, é importante ressaltar que, recentemente, a meta de 866 mil crianças prevista para 2002 foi revista. Com efeito, tal meta havia sido estabelecida a partir de uma definição anterior de quais eram os trabalhos penosos e insalubres – sujeitos a cobertura pelo programa – e que foi alterada por intermédio da Portaria nº 6 do Ministério do Trabalho e Emprego, de fevereiro de 2001, ampliando o escopo dessas ocupações. Esse conjunto de preocupações, por sinal, está relacionado à ratificação, pelo Brasil, da Convenção 182 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que trata da erradicação das piores formas de trabalho infantil nos países signatários. Com as novas definições, ampliou-se o conjunto de crianças da área urbana a ser coberta e a meta de cobertura do PETI foi redimensionada para aproximadamente 922 mil crianças em 2002.

Destaque-se que o PETI, que não existe de modo equivalente em outro país em desenvolvimento, está voltado ao combate das piores formas de trabalho infantil, exceto a prostituição de crianças e adolescentes, para a qual há programa específico na área da Assistência Social. Cumpre também ter em mente que no PETI não estão incluídas as outras formas de trabalho infantil, menos graves, mas não menos perniciosas para a trajetória formativa das crianças.

Apesar de uma tendência de diminuição da extensão do trabalho infantil entre 1996 e 1999, o universo de crianças e adolescentes participantes do mercado de trabalho brasileiro continuava bastante elevado em 1999, conforme atesta a tabela 8. Analisada a faixa etária dos 10 aos 13 anos de idade, verifica-se que a proporção de crianças economicamente ativas (ocupadas e desocupadas) no total da faixa etária cai de 11,5% em 1996 para 10,8% em 1999. Em termos absolutos, há a diminuição do número de crianças que estão no mercado de trabalho de 1,576 milhão em 1996 para 1,461 milhão em 1999.

No que se refere aos impactos do PETI, ainda é cedo para sua aferição definitiva, uma vez que, ao longo desses anos, o programa ainda estava em fase de implantação e expansão. Assim, os impactos mais efetivos devem ser esperados para os anos 1999 a 2002, com a ampliação da cobertura. Isso poderá ser verificado assim que os microdados do Censo Demográfico de 2000 e da PNAD 2001 estejam disponíveis.

A tabela permite concluir, ainda, que, ao longo do quadriênio 1996/1999, as políticas voltadas à inclusão das crianças na escola tiveram sucesso relativamente maior que as políticas destinadas ao combate ao

trabalho infantil. O resultado pode ser lido a partir do fato de que o número de crianças e adolescentes que simultaneamente trabalham e freqüentam a escola cresce bastante em termos percentuais, em especial a partir dos 14 anos de idade. Esse resultado favorável em termos de aumento da freqüência à escola foi consequência de políticas universalizantes implementadas na década 1990 na área de Educação. Nesse sentido, espera-se que, com a continuidade e a expansão do PETI, ao longo dos próximos anos possa ser registrada uma queda mais significativa do número de crianças e adolescentes no mercado de trabalho brasileiro.

TABELA 8 QUANTIDADE DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES POR FAIXAS ETÁRIAS, FREQUÊNCIA A ESCOLA E CONDIÇÃO DE ATIVIDADE E OCUPAÇÃO, BRASIL, 1996 E 1999

IDADE	FREQUÊNTA ESCOLA				NÃO FREQUÊNTA ESCOLA				TOTAL	
	INATIVO	OCUPADO	DESOCUPADO	SUBTOTAL	INATIVO	OCUPADO	DESOCUPADO	SUBTOTAL		
ANO 1996										
10 A 13	11 424 507	1 128 607	167 926	12 721 040	729 812	255 833	24 105	1 009 750	13 730 790	
14 E 15	4 420 110	1 177 647	288 466	5 886 223	652 423	593 713	91 688	1 337 824	7 224 047	
16 E 17	2 584 286	1 490 514	350 522	4 425 322	859 396	1 322 752	204 755	2 386 903	6 812 225	
PERCENTUAIS:										
10 A 13	83,2	8,2	1,2	92,6	5,3	1,9	0,2	7,4	100,0	
14 E 15	61,2	16,3	4,0	81,5	9,0	8,2	1,3	18,5	100,0	
16 E 17	37,9	21,9	5,1	65,0	12,6	19,4	3,0	35,0	100,0	
ANO 1999										
10 A 13	11 758 690	1 200 516	134 570	13 093 776	354 882	109 544	16 683	481 109	13 574 885	
14 E 15	4 542 356	1 175 995	341 724	6 060 075	390 010	310 054	64 781	764 845	6 824 920	
16 E 17	2 989 141	1 620 942	605 217	5 215 300	699 282	857 576	202 599	1 759 457	6 974 757	
PERCENTUAIS:										
10 A 13	86,6	8,8	1,0	96,5	2,6	0,8	0,1	3,5	100,0	
14 E 15	66,6	17,2	5,0	88,8	5,7	4,5	0,9	11,2	100,0	
16 E 17	42,9	23,2	8,7	74,8	10,0	12,3	2,9	25,2	100,0	

Fonte: IBGE/Microdados PNAD 1996 e 1999.
Elaboração: IPEA/DISOC.

Política de Apoio ao Jovem Carente

A Assistência Social passou a incluir, desde 1999, grupo de jovens a partir de 15 anos de idade em situação de risco (i. e. jovens fora da escola, jovens expostos a entorpecentes, jovens em liberdade assistida, etc.) no seu universo de preocupações. Nessa faixa etária – além de promover a conti-

nuidade da trajetória escolar – há dois eixos articuladores em torno dos quais é necessário estruturar a política: o enfrentamento da pobreza e o combate à violência. É em função desse último objetivo que os programas da Assistência Social voltados para esse grupo etário foram inscritos no Plano Nacional de Segurança Pública.

No âmbito da SEAS existem dois programas destinados ao grupo de jovens. Um deles tem por objetivo oferecer, por meio de Centros da Juventude, informação e apoio sócio-pedagógico a jovens de 15 a 24 anos de idade. O outro, batizado de *Agente Jovem*, volta-se para a faixa etária dos 15 aos 17 anos e propõe que o jovem, percebendo uma bolsa de R\$ 65 ao mês, dedique-se a atividades sociais e ambientais na sua comunidade, com o apoio de um “orientador social”. Esse programa encontra-se em fase de expansão, tendo chegado ao final de 2000 com cerca de 38 500 jovens participantes. Apesar do número reduzido de beneficiários atendidos, cabe chamar atenção para o fato de que esse

programa pode colaborar para resolver um sério problema do PETI: a criança atendida, ao chegar à idade de 15 anos, é obrigada a deixar o programa; com isso, perde a transferência de renda e a família a reconduz ao trabalho penoso, o que interrompe a trajetória escolar reiniciada. Segundo informações da SEAS, o Agente Jovem já absorveu 14 mil egressos do PETI. As diretrizes do programa Agente Jovem foram estabelecidas em junho de 2000, e outro passo rumo a maior institucionalização do programa foi sua transformação, em fevereiro de 2001, em Serviço de Ação Continuada (SAC), ao lado dos programas de Apoio para Crianças, Idosos e Pessoas Portadoras de Deficiência.

SAÚDE

CONJUNTURA

A área da saúde apresentou alguns fatos marcantes no ano 2000. No campo da situação de saúde as notícias mais alvissareiras vieram dos resultados, recentemente publicados pelo IBGE, sobre a evolução favorável de alguns indicadores na década de 1990. A expectativa de vida ao nascer, como pode ser visto na tabela 9, subiu

2,1 no Brasil, sendo o Nordeste a região em que a esperança de vida é a mais baixa (65,5) e o Sul em que é a mais alta (70,8). A taxa de mortalidade infantil também indica melhoria nas condições de saúde da população, pois declinou de 44,3 óbitos por mil nascidos vivos em 1992, para 34,5 por mil em 1999, com uma redução de 21,9%.

TABELA 9 TAXA DE MORTALIDADE INFANTIL E ESPERANÇA DE VIDA, SEGUNDO GRANDES REGIÕES – 1992 E 1999

GRANDES REGIÕES	TAXA DE MORTALIDADE INFANTIL (POR 1 MIL NASCIDOS VIVOS)			ESPERANÇA DE VIDA AO NASCER (EM ANOS)	
	1992	1999	VARIAÇÃO (%)	1992	1999
BRASIL	44,3	34,6	(21,9)	66,3	68,4
NORTE	40,7	34,1	(16,2)	65,8	68,2
NORDESTE	65,2	53,0	(18,7)	63,1	65,5
SUDESTE	30,0	24,4	(18,7)	67,8	69,4
SUL	25,7	20,7	(19,5)	69,1	70,8
CENTRO-OESTE	30,4	24,5	(19,4)	67,3	69,2

Fontes: IBGE, Censo Demográfico de 1991; PNAD 1992, RJ: IBGE, 1997; PNAD 1999, RJ: IBGE 2000.

O fato é que ainda estamos longe de alcançar níveis já obtidos por países de desenvolvimento similar ou até mesmo inferior. Em 1997, por exemplo, a taxa de mortalidade infantil na Argentina era de 20,9 por mil nascidos vivos, no Chile de 13 por mil e na Colômbia de 24 por mil. Ademais, os indicadores médios nacionais escondem

profundas desigualdades inter-regionais e entre segmentos sociais que, finalmente, começam a receber a devida atenção. No Nordeste, embora a taxa de mortalidade infantil tenha declinado 18,7% entre 1992 e 1999, ainda permanece alta com relação a outras regiões. Essa taxa situa-se em 53 óbitos por mil nascidos vivos no Nordeste,

enquanto no Sul a taxa declinou para 21 óbitos por mil nascidos vivos. Com relação ao conjunto dos estados, o Rio Grande do Sul é o único que apresenta mortalidade infantil inferior a 20 por mil (18,4), enquanto em Alagoas verifica-se a taxa mais elevada, com índice igual a 66,1 por mil nascidos vivos.

No campo das políticas, fatos importantes aconteceram na área dos medicamentos, com a progressiva introdução dos genéricos no mercado nacional, mas também nas estratégia de prevenção da AIDS, que levaram o governo brasileiro a enfrentar difíceis questões diante da influente indústria multinacional de medicamentos. Na organização e no financiamento do SUS os fatos mais marcantes foram a aprovação da Norma Operacional da Assistência à Saúde (NOAS-SUS 01/01) e da Emenda Constitucional nº 29, que destina recursos dos três níveis de governo para a saúde.

FINANCIAMENTO E GASTO

a) Resultados do ano 2000

No ano 2000, a despesa executada pelo Ministério da Saúde atingiu o montante de R\$ 22,7 bilhões, valor que representa um crescimento nominal de 11,6% sobre a execução do ano anterior.

Desse total, R\$ 4,9 bilhões (21,9%) correspondem a gastos com pessoal ativo e inativo (R\$ 4,8 bilhões) e amortização da dívida (R\$ 153,1 milhões). No mesmo ano, as despesas com amortização da dívida situaram-se em níveis bastante razoáveis, ao contrário dos anos 1997 e 1998, em que o orçamento da pasta amortizava mais de R\$ 1,5 bilhão/ano. Na rubrica Outros Custeios e Capital (OCC) foram executados R\$ 17,7 bilhões, em valores nominais, 11,8% a mais que em 1999.

Em grandes números, o quadro de execução orçamentária em 2000 é o seguinte:

(Em R\$ milhões)	
Dotação aprovada (lei mais créditos)	23 544
Saldo orçamentário cancelado	(-) 845
Valor executado ¹	22 669
Valor pago	20 764

Nota: ¹Inclui R\$ 1 934 milhões de Restos a Pagar de 2000, inscritos em 9/4/2001.

Apesar do contingenciamento de R\$ 845 milhões, itens de despesas importantes tiveram consideráveis aumento nos dispêndios em 2000, entre os quais merecem destaque:

(1) pagamento do Atendimento Ambulatorial e Hospitalar do SUS, no qual foram executados R\$ 10,1 bilhões, valor 12,9% superior ao gasto de 1999;

(2) repasses para o custeio dos programas *Saúde da Família* e *Agentes Comunitários de Saúde*, que atingiram o valor de R\$ 655,6 milhões, com incremento de 102,3% em relação ao ano anterior;

(3) ações de controle de endemias, englobando repasses de incentivos ao controle de endemias por parte dos estados, ações diretas e para o controle do *Aedes aegypti* e da dengue, no valor de R\$ 581,7 milhões, apresentando crescimento de 6,6% em relação a 1999;

(4) recursos para aquisição e distribuição de medicamentos, no valor de R\$ 1 255,4 milhões, dos quais R\$ 556,4 milhões foram destinados à compra de medicamentos para AIDS, R\$ 263,9 milhões para a compra de vacinas, R\$ 164,2 milhões para farmácia básica e R\$ 270,8 milhões para outros medicamentos, totalizando um incremento de 43,7% em relação a 1999;

(5) R\$ 571,9 milhões para o reaparelhamento de unidades de saúde, valor 37,7% superior ao despendido em 1999.

Dos R\$ 22,7 bilhões executados em 2000, R\$ 1,9 bilhão foi inscrito como Restos a Pagar em 2001. Entre os débitos inscritos para 2001 sobressaem-se o Reforço à Reorganização do SUS – REFORSUS – (R\$ 360,9 milhões), Emendas Parlamentares (R\$ 358,8 milhões) e Saneamento Básico (137,7 milhões). Desses débitos foram pagos até o final de março os seguintes valores: (i) REFORSUS: R\$ 26,9 milhões; (ii) Emendas Parlamentares: R\$ 104,2 milhões; e (iii) Saneamento Básico: R\$ 6,7 milhões.

b) O Orçamento de 2001

O orçamento aprovado para o Ministério da Saúde em 2001 (Lei nº 10 171, de 5/1/2001) é de R\$ 26,0 bilhões, representando 9,65% do Orçamento Geral da União (OGU) para o mesmo ano, que atingiu o montante de R\$ 269,8 bilhões (excluídos os recursos destinados a encargos e amortização das dívidas interna e externa). Com esse valor o orçamento do Ministério da Saúde é o terceiro maior do OGU, sendo superado apenas pelo orçamento do Ministério da Previdência e Assistência Social (R\$ 84,7 bilhões) e pelas Transferências Constitucionais a estados, Distrito Federal e municípios, no valor de R\$ 48,1 bilhões.

O valor aprovado para 2001 apresenta crescimento nominal de 14,5% sobre o realizado em 2000. Para pagamento de pessoal ativo e inativo estão previstos R\$ 4,5 bilhões e para amortização da dívida, R\$ 358 milhões. O orçamento aprovado para Outros Custeios e Capital é de R\$ 18,1 bilhões. Em termos nominais esse valor é 11,3% superior ao executado em 2000 nessa rubrica.

Cerca de 60,8% das despesas previstas para OCC são destinadas ao pagamento do Atendimento Ambulatorial e Hospitalar do SUS, cujo valor aprovado de R\$ 11,7 bilhões é 8,7% superior ao executado em 2000. Os recursos destinados ao controle de endemias também terão incremento.

O valor orçado para 2001, no valor de R\$ 790,4 milhões, representa crescimento de 35,8% em relação a 2000.

Da mesma forma, também os recursos previstos para o custeio dos programas de Saúde da Família (PSF) e de Agentes Comunitários de Saúde (PACS) terão crescimento: estão orçados R\$ 970 milhões, valor 47,9% superior ao ano anterior. Os recursos para aquisição e distribuição de medicamentos e vacinas no valor total de R\$ 1,2 bilhões mantêm-se quase no mesmo nível de dispêndio de 2000. Com relação ao reaparelhamento de unidades do SUS, há incremento de recursos destinados à recuperação de unidades do Ministério da Saúde e redução nos dispêndios via REFORSUS. No total estão previstos R\$ 353 milhões para o reaparelhamento de unidades, enquanto em 2000 o valor executado foi de R\$ 571,9 milhões.

Dois itens de despesa também apresentam grande incremento em relação a 2000. O primeiro, Saneamento Básico, tem previstos recursos da ordem de R\$ 1,5 bilhão, dos quais R\$ 214,8 milhões a serem executados por intermédio da Fundação Nacional de Saúde, e cerca de R\$ 1,3 bilhão por intermédio do Projeto Alvorada. O segundo, Emendas Parlamentares, tem previsão de R\$ 1,0 bilhão para 2001. No ano 2000 foram executados em Saneamento, pelo Ministério da Saúde, apenas R\$ 158,6 milhões (e boa parte inscritos em Restos a Pagar), e das Emendas Parlamentares foram executados R\$ 382,9 milhões, também com boa parcela transferida para pagamento em 2001.

Como acontece em quase todos os anos, os itens que mais devem pressionar o orçamento neste exercício serão o pagamento do Atendimento Ambulatorial e Hospitalar do SUS e a compra e distribuição de medicamentos, sobretudo para AIDS. A execução, em níveis razoáveis, dos recursos destinados

às ações de saneamento básico exigirá, sem dúvida alguma, grande esforço por parte do Ministério da Saúde, e é bem possível que parte desses recursos venha a ser transferida para o custeio do programa Bolsa Alimentação, conforme sugerido em proposta encaminhada pelo Ministério da Saúde à apreciação pelo Conselho Nacional de Saúde.

A Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) foi em 2001, como já ocorrera em 2000, a principal fonte de financiamento do Ministério da Saúde, responsabilizando-se por 39,5% dos seus gastos. A segunda fonte foi a CPMF (28%), seguida pelos Recursos Ordinários do Tesouro (11,5%).

PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DAS PRINCIPAIS

TABELA 10 FONTES DE FINANCIAMENTO DO MINISTÉRIO DA SAÚDE, 1996 – 2001

FONTES	1996	1997	1998	1999	2000 ¹	2001
REC. ORD. DO TESOURO	2,0	1,0	10,8	14,7	5,3	11,5
CONTR. SOCIAL LUCRO P. J.	20,8	19,3	8,0	13,3	12,5	8,1
CONTR. SOCIAL FIN. SEG. SOCIAL	42,5	25,9	26,0	26,6	37,8	39,5
CONTR. PROV. MOV. FINANC.	0,0	0,0	27,8	37,0	30,8	28,0
FUNDO DE EST. FISCAL	17,7	19,5	13,3	14,2	0,0	0,0
TIT. RESP. DO TES. NAC.	3,3	2,8	0,5	0,8	0,7	1,4
OPERAÇÕES DE CRÉDITO	9,1	0,5	1,1	1,4	2,7	1,3
REC. DIRET. ARRECADADOS	2,5	2,4	2,6	3,5	3,2	3,1
FUNDO ERRADICAÇÃO POBREZA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,1
DEMAIS	2,1	0,8	0,7	3,0	7,0	2,0
TOTAL	100	100	100	100	100	100

Fonte: SIAFI/SIDOR.

Elaboração: IPEA/DISOC.

Nota: ¹ Os dados de 2000 diferem dos apresentados na edição anterior porque os atuais referem-se ao final do exercício.

c) As discussões sobre a EC nº 29 e a Proposta Orçamentária da Saúde para 2002

No campo do financiamento do sistema público de saúde, o grande acontecimento de 2000 foi a aprovação da Emenda Constitucional nº 29, que estabelece patamares mínimos de aplicação de recursos da União, de estados e de municípios na manutenção do Sistema Único de Saúde, o que confere maior estabilidade ao financiamento setorial. Esse dispositivo constitucional, apesar de auto-aplicável, deverá ser objeto de lei complementar que definirá critérios equitativos na distribuição dos recursos federais com o objetivo de corrigir desigualdades na alocação de recursos públicos em saúde.

A Emenda Constitucional nº 29 vincula recursos destinados pelos diferentes níveis de governo – União, estados e municípios – determinando o volume de recursos públicos que devem ser aplicados em ações e serviços de saúde. Diferenças de interpretação sobre a aplicação do texto da emenda levantaram dúvidas a respeito dos montantes de recursos que devem ser efetivamente destinados ao setor pela União. A emenda, a partir do ano 2000, estabelece os seguintes parâmetros para a União, de acordo com o artigo 77:

“Art. 77. Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados em ações e serviços públicos serão equivalentes:

I – No caso da União:

a) no ano 2000, o montante empenhado em ações e serviços públicos de saúde no exercício financeiro de 1999 acrescido de, no mínimo, cinco por cento;

b) do ano de 2001 ao ano de 2004, o valor apurado no ano anterior, corrigido pela variação nominal do Produto Interno Bruto – PIB”.

Em 7 de dezembro de 2000 a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) emitiu parecer procurando interpretar a alínea “b”, inciso I, do artigo 77. Nesse parecer, a PGFN entende que o valor apurado no ano anterior é, para 2001, o valor calculado na forma da alínea “a”, inciso I, do artigo 77 (montante empenhado em ações e serviços públicos de saúde no exercício financeiro de 1999 acrescido de, no mínimo, cinco por cento). Daí por diante, bastaria aplicar-se a variação do PIB.

Assim, ainda segundo o parecer, “estabelecido o piso inicial (para 2000), o valor mínimo de gasto, para os anos subseqüentes, independe de decisão do administrador público e, portanto, do efetivamente realizado, vinculando-se, isso sim, a indexador relativo ao comportamento da economia nacional, o PIB”.

Diferentemente, o Ministério da Saúde, de acordo com manifestação de sua Consultoria Jurídica, entende que “o valor apurado no ano anterior” referir-se-á sempre ao ano imediatamente anterior ao da proposta orçamentária e não a um ano fixo. Ou seja, para 2002, a base de cálculo, para a aplicação da variação nominal do PIB seria o valor empenhado em 2001, computados os acréscimos resultantes da abertura de créditos adicionais e não o valor de 1999 acrescido de 5%, como proposto pela Fazenda.

A Advocacia Geral da União (AGU) emitiu parecer (D.O. de 10 de janeiro de 2001), no qual acolhe e reforça a interpretação dada pela PGFN, ou seja, fixa os dispêndios empenhados em 1999 com ações e serviços de saúde como ano-base para a aplicação da variação do PIB, tendo sempre o ano 2000, calculado na forma da alínea “a”, como base. Caso prevaleça essa última interpretação, já na formulação da proposta de 2002, o piso a ser estabelecido para o Ministério da Saúde será de aproximadamente R\$ 1,2 bilhão inferior ao que seria determinado caso prevalecesse a interpretação defendida pelo Ministério da Saúde, com reflexos óbvios sobre os patamares mínimos até 2004.

Diante da polêmica sobre a escolha do ano-base, diversos setores que lutaram pela aprovação da EC nº 29 estão se mobilizando para que o Congresso Nacional volte a dar a sua palavra sobre o “espírito” original da referida emenda.

ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS

Política de Medicamentos

A questão dos medicamentos ganhou repercussão especial no cenário político graças às intensas discussões que envolveram desde problemas relacionados à quebra de patentes até o cumprimento de tratados internacionais assinados pelo Brasil.

A política brasileira para a prevenção e controle da AIDS inclui entre várias ações o acesso universal e gratuito aos medicamentos anti-retrovirais na rede pública de saúde. Essa prática teve início com a distribuição do AZT e consolidou-se em 1996 com o Decreto nº 9 313, de 13/11/1996, que garantiu aos pacientes infectados pelo HIV o acesso gratuito a todos os medicamentos indispensáveis ao tratamento. Ao lado disso, os laboratórios públicos foram fortalecidos, disponibilizando os exames

necessários para o diagnóstico e o monitoramento dos pacientes.

Entretanto, essa estratégia enfrenta certas dificuldades para sua manutenção e ampliação. Vale mencionar os fortes interesses envolvidos na questão: de um lado, os laboratórios privados fabricantes de medicamentos que compõem o coquetel anti-AIDS, e, de outro, o Ministério da Saúde. Os gastos do governo federal com anti-retrovirais em 1999 foram de R\$ 622 milhões e em 2000, de R\$ 556,4 milhões, cerca de 3% dos gastos do Ministério da Saúde e 0,06% do PIB.

Os preços dos medicamentos adquiridos pelo MS têm apresentado tendência a queda, em boa parte graças ao estímulo à produção dos laboratórios oficiais e à negociação de preços com fornecedores. Note-se que os medicamentos produzidos internamente, inclusive por empresas privadas, foram aqueles que sofreram maiores quedas nos preços – em torno de 71% –, enquanto os comprados externamente baixaram de preço em 9%.

Nas disputas relacionadas às patentes, o problema dos preços está envolvido, assim como a questão do respeito a direitos de propriedade e, sobretudo, aos direitos humanos. Um exemplo dessa tensão aconteceu na disputa político-econômica que envolveu os preços dos medicamentos que compõem o coquetel de tratamento da AIDS. Essa disputa envolveu dois deles, o Efavirenz, patenteado pela estadunidense Merck Sharp & Dohme, e o Nelfinavir, pela suíça Roche. Com a intenção de obter melhores preços e, portanto, melhores condições para o desempenho da política, o Ministério da Saúde estimulou a produção dos dois medicamentos no laboratório estatal Farmanguinhos, ligado à Fundação Oswaldo Cruz, para que seus custos servissem de parâmetro para a negociação com a indústria farmacêutica na redução de preços (esperava-se uma redução da ordem de 60%).

Como os laboratórios não cederam (a Merck ofereceu apenas 12% de desconto no início de fevereiro), o MS ameaçou usar um mecanismo, previsto na legislação brasileira (Lei nº 9 279, de 14/5/1996, Seção III, da Licença Compulsória, art. 68) que estabelece o seguinte: “O titular ficará sujeito a ter a patente licenciada compulsoriamente se exercer os direitos dela decorrentes de forma abusiva, ou por meio dela praticar abuso de poder econômico, comprovado nos termos da lei, por decisão administrativa ou judicial. No parágrafo 1º do artigo 68 estão referidas outras situações que também ensejam a licença compulsória: 1- A não exploração do objeto da patente no território brasileiro por falta de fabricação ou fabricação incompleta do produto, ou ainda a falta de uso integral do processo patenteado, ressalvados os casos de inviabilidade econômica, quando será admitida importação; ou 2- A comercialização que não satisfizer às necessidades do mercado”. A aplicação da licença compulsória significava dizer que, se as indústrias estrangeiras não reduzissem os preços dos medicamentos do coquetel anti-AIDS, o governo brasileiro estaria disposto a produzi-los internamente e, até mesmo, transferir tecnologia para outros países em desenvolvimento, mesmo que com isso ocorresse quebra de patente.

Algumas reações geradas pela controvérsia merecem especial atenção: em primeiro lugar, as organizações não governamentais de países em desenvolvimento e mesmo dos desenvolvidos acusam as leis de propriedade intelectual da Organização Mundial de Comércio (OMC), referentes a medicamentos, de atentarem contra os direitos humanos, favorecendo monopólios e a venda de produtos a preços altos; em segundo lugar, o governo dos EUA, além de empresas desse país e européias, defendem as regras do comércio internacional, apontando para a necessidade de proteção das patentes de produtos farmacêuticos, mecanismo que garan-

tiria o retorno dos investimentos feitos no desenvolvimento de produtos.

Finalmente, talvez caiba uma questão sobre a possibilidade de compatibilização dos interesses e direitos em jogo: é possível chegar a um ponto de equilíbrio entre proteção de patentes e interesse público, sem que os governos se valham de instrumentos como o da licença compulsória? Parte da resposta pode ser dada pelo resultado da disputa citada: em março, a Merck Sharp & Dohme anunciou desconto de 60% para o Efavirenz e de 65% para o Indanavir.

Norma Operacional da Assistência à Saúde

A organização do sistema, em particular do processo de descentralização, é outra área que tem recebido a atenção dos gestores do SUS (União, estados e municípios). A implementação das Normas Operacionais Básicas do SUS, particularmente as Normas Operacionais 01/93 e 01/96, promoveram integração das ações de saúde entre as três esferas de governo, o que desencadeou profundo processo de descentralização, e transferiu para estados e, especialmente, para os municípios um conjunto de responsabilidades e recursos para a operação do Sistema Único de Saúde.

Ao fim do ano 2000, mais de 98% dos municípios brasileiros já haviam aderido a um dos dois tipos de gestão descentralizada previstos na NOB-SUS 01/96, em um processo que permitiu o desenvolvimento e o amadurecimento de experiências exitosas no âmbito dos municípios e a formação de um importante contingente de profissionais qualificados nas diversas áreas do SUS. Mais de 4 900 municípios estavam habilitados à Gestão Plena da Atenção Básica⁷ e 523 municípios, à Gestão Plena de

seus sistemas de saúde.⁸ No tocante às Secretarias Estaduais de Saúde, os números são menos expressivos: Alagoas, Distrito Federal, Santa Catarina e Ceará estavam habilitados à Gestão Plena do Sistema Estadual e São Paulo, Bahia, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, à Gestão Avançada do Sistema Estadual.

Um dos problemas da descentralização do sistema único de saúde refere-se à complexa e intrincada rede de relações funcionais presentes no federalismo brasileiro e que, somados aos processos de crescente autonomia dos municípios, geram problemas na construção de um sistema de saúde minimamente coordenado. Esse quadro já complexo é agravado pela existência de heterogeneidades demográficas, econômicas, epidemiológicas e da estrutura de oferta de serviços, tanto entre estados quanto entre municípios. Soma-se o fato de que os limites territoriais e administrativos desses entes de governo apenas muito raramente correspondem a uma rede regionalizada e resolutive de serviços com todos os seus níveis de complexidade.

No Brasil os municípios são em número significativo e poucos deles têm possibilidades de contar com um sistema de saúde funcional e completo, que contemple todos os níveis de atendimento. Em outros casos, os municípios, por seu porte, perfil epidemiológico e demográfico, comportam mais de um desses sistemas em sua área de atuação, sendo às vezes pólos de atração e referência para a população de municípios adjacentes. O mesmo problema estende-se aos estados, nos quais frequentemente as características epidemiológicas não respeitam as fronteiras legais e os equipamentos e serviços de saúde devem atender à demanda proveniente de estados vizinhos.

7. Nessa forma de gestão descentralizada os municípios tornam-se responsáveis pela gestão da prestação de serviços básicos de saúde, recebendo, para tanto, um repasse federal anual de, no mínimo, R\$ 10,00 por habitante/ano.

8. Na gestão plena do sistema municipal de saúde os municípios ficam responsáveis pela gestão da assistência médico-hospitalar a seus munícipes ao receber repasses regulares do Ministério da Saúde.

A Norma Operacional da Assistência à Saúde do SUS (NOAS-SUS 01/01) propõe-se a apresentar soluções para alguns desses problemas ao superar restrições burocráticas de acesso e ao procurar o fortalecimento de ações pactuadas e integradas entre órgãos gestores. Dessa forma, almeja-se evitar a desintegração institucional e a atomização dos SUS em sistemas locais ineficientes e não resolutivos.

A criação da Gestão Plena da Atenção Básica Ampliada (GPABA)⁹ redefine as responsabilidades dos municípios na provisão da atenção básica, sendo mantida, entretanto, a Gestão Plena do Sistema Municipal. No GPABA todos os municípios deverão assumir os procedimentos do atual Piso de Atenção Básica (PAB), adicionado de uma lista mínima de procedimentos ambulatoriais de menor complexidade. Aqueles já habilitados na NOB 01/96 estão aptos a receber o PAB ampliado (depois de avaliação das secretarias estaduais, aprovação nas CIBs e homologação da CIT).

Reforça-se a ênfase na regionalização e na equidade, com a busca pela organização de sistemas de saúde integrados em todos os níveis e não apenas restritos ao âmbito municipal. Cabe às Secretarias Estaduais de Saúde (SES) a responsabilidade pela ação de coordenação e pactuação, tendo como valores a autonomia desses níveis de governo, mas também as suas capacidades de harmonização de ações e funções, para as quais a noção norteadora é a territorialidade na identificação de prioridades e de organização de redes de assistência resolutivas.

O objetivo primordial da NOAS é a busca da equidade no acesso aos serviços pela promoção da integralidade das ações na ló-

gica da regionalização/hierarquização dos serviços. Os meios são o planejamento integrado e a organização funcional que ultrapassem fronteiras municipais e sejam capazes de otimizar recursos e planejar investimentos. O Plano Diretor de Regionalização e a Programação Pactuada Integrada são os instrumentos de ordenamento da regionalização e da assistência, e devem ser aprovados no Conselho Intergestores Bipartite (CIB) e nos Conselhos Estaduais de Saúde (CES), no âmbito dos estados, para serem posteriormente encaminhados ao Ministério da Saúde e ao Conselho Intergestores Tripartite (CIT), no âmbito federal.

Resumidamente, espera-se com a Norma Operacional da Assistência à Saúde (NOAS) 01/2001: (i) ampliar as responsabilidades dos municípios com relação à atenção básica; (ii) regionalizar a assistência; (iii) criar mecanismos para o fortalecimento da capacidade de gestão do SUS; e (iv) proceder e atualizar os critérios de habilitação de estados e municípios.

As diretrizes da nova NOAS foram aprovadas pelo Conselho Nacional de Saúde, em dezembro de 2000. Os demais instrumentos reguladores (portarias, instruções normativas, etc.) devem ser integralmente apreciados e aprovados pelo Conselho Intergestores Tripartite (CIT), que é o fórum de negociação e pactuação entre os gestores do SUS. O risco que deve ser evitado, apontado por analistas setoriais, é a instauração de processo burocrático complicado de qualificação de regiões/microrregiões e de revisão e concessão de novas habilitações, pois, a partir de agora, as formas de gestão descentralizada (Gestão Plena da Atenção Básica Ampliada e Gestão Plena do Sistema Municipal de Saúde) passam a depender menos da vontade política e capacidade de gestão das instâncias municipais e mais da existência de serviços nos respectivos territórios.

⁹ Para se habilitar à GPABA os municípios devem comprovar capacidade de responsabilizar-se pelas seguintes ações: controle da tuberculose, eliminação da hanseníase, controle da hipertensão arterial, controle do *diabetes mellitus*, saúde da criança, saúde da mulher e saúde bucal.

Bolsa Alimentação: um programa de transferência de renda vinculado à saúde

Uma novidade na área de saúde é a proposição, em discussão no Conselho Intergestores Tripartite (CIT), de um programa de renda mínima vinculado ao MS – *Bolsa-Alimentação* –, que deverá ser lançado no segundo semestre de 2001. Como o acesso à alimentação é um direito humano fundamental e a insegurança alimentar e a desnutrição estão associadas à baixa renda familiar, o Ministério da Saúde pretende, com a bolsa, contribuir para a diminuição de desigualdades, além de aumentar as chances das crianças das famílias mais pobres a uma vida saudável.

A desnutrição está entre as causas associadas à mortalidade infantil, o que justifica ações no âmbito da alimentação e outras ações essenciais, principalmente para gestantes e crianças, tendo em vista seus impactos sobre doenças prevalentes na infância e sobre a redução da mortalidade.

A *bolsa-alimentação* consiste em apoio em dinheiro para famílias com gestantes e crianças de 6 meses a 6 anos de idade em risco nutricional, e que pertençam a famílias que tenham renda mensal de até 0,5 salário-mínimo *per capita*, complementando, assim, sua renda familiar.

O valor da bolsa está fixado em R\$ 15,00 mensais por beneficiário e terá vigência durante seis meses, podendo ser renovada, desde que a família mantenha as condições socioeconômicas que concorrem para sua elegibilidade.

Cada família poderá ter até três benefícios simultaneamente, e deve seguir uma agenda de compromissos que envolvem desde a participação em atividades educativas, de planejamento familiar e aleitamento materno até o cumprimento de acompanha-

mento de procedimentos de saúde, como vacinação, pré-natal, etc. Para isso, as famílias deverão ser assistidas por equipes do PSF, pelos agentes comunitários ou por unidades de saúde locais. Podem participar do programa os municípios que estejam habilitados em alguma das condições de gestão do SUS, que tenham o programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS) ou programa de Saúde da Família (PSF).

Os recursos federais para o programa são da ordem de R\$ 575 milhões, cabendo ao município selecionar, cadastrar e acompanhar os beneficiários do programa, e ao Conselho Municipal de Saúde homologar a adesão do município ao programa, bem como acompanhar as inscrições, renovações e exclusões de beneficiários.

Controle da Dengue

A epidemia da dengue tem sido motivo de preocupação das autoridades centrais em decorrência de sua progressiva disseminação para grande parte do território nacional. Nas últimas décadas, tem-se observado a reemergência de infecções pelo vírus da dengue nas Américas sob a forma de epidemias. A dengue clássica é uma doença febril aguda, caracterizada por início súbito e febre que dura cerca de cinco dias. Cefaléia intensa, dores musculares e nas articulações seguidas de erupções cutâneas são os sinais e sintomas mais comuns. A transmissão se dá pela picada de mosquitos infectantes, principalmente o *Aedes aegypti*, que também é transmissor da febre amarela.

No Brasil a primeira epidemia de dengue, vinda provalmente do Caribe, ocorreu em 1982, em Boa Vista, Roraima. A reativação da epidemia, em razão do processo de circulação viral e infestação pelo *Aedes aegypti*, propiciou a ocorrência de surtos explosivos da doença, os quais foram se espalhando para a maioria dos estados brasileiros desde 1986.

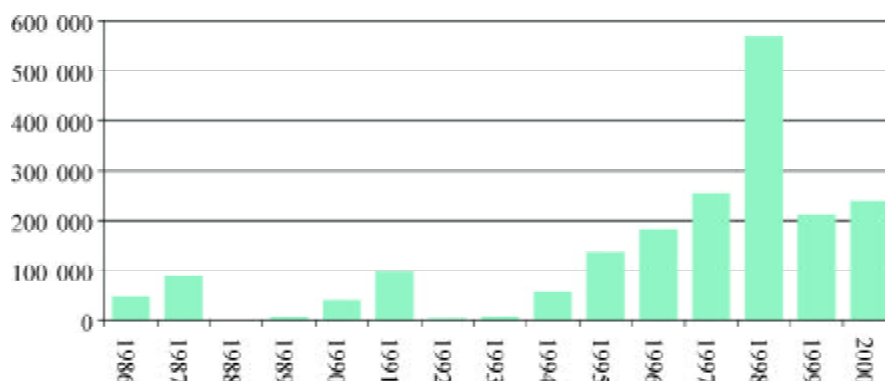
Desde 1986 vêm ocorrendo, sistematicamente, casos de dengue no Brasil. No período 1986/1991 aconteceram dois surtos de maiores proporções. O primeiro, em 1986/1987, atingiu sete estados (Alagoas, Bahia, Ceará, Pernambuco, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo), e foram notificados 47 370 casos em 1986 e 89 394 em 1987. Nesse surto os estados mais atingidos foram Ceará e Rio de Janeiro, com quase 93% dos casos registrados em 1987. No segundo, em 1990/1991, registram-se 40 642 e 97 207 casos, respectivamente. Nesses anos a epidemia ainda estava restrita a sete estados e, dos casos registrados em 1991, a maioria (cerca de 81%) ocorreu no Rio de Janeiro.

Uma terceira elevação pronunciada no número de casos ocorreu nos anos de 1997 e

1998. Em 1998 foram registrados mais de meio milhão de casos (570 148) – dessa vez em todos os estados brasileiros, com exceção do Estado do Amazonas. Em 1998, os Estados de Minas Gerais, com 147 402 casos, Pernambuco, com 83 506, e Paraíba, com 59 715 foram responsáveis por quase 51% do total do país. Em termos regionais, o Nordeste (259 574 casos) e Sudeste (250 065 casos) foram as regiões mais atingidas, no ano de 1998, contabilizando mais de 89 % dos casos no país.

Em 1999, 2000 e 2001 (até maio) foram registrados, respectivamente, 211 265, 238 252 e 136 471 casos de dengue, a qual, a partir de 1999, passou a ocorrer em todos os estados brasileiros.

GRÁFICO 1 CASOS NOTIFICADOS DE DENGUE SEGUNDO O ANO DE OCORRÊNCIA, BRASIL, 1986/2000



Fonte: MS/FNS/DEOPE/CCDTV – Gerência Técnica de Febre Amarela e Dengue.

No Brasil, a maior incidência de casos ocorre nos primeiros meses do ano, os mais quentes e úmidos. O número de casos registrados, apesar de expressivos, estão, seguramente, subdimensionados, uma vez que a doença, muitas vezes, confunde-se com outras doenças febris e, ainda, pelo fato de que muitas pessoas acometidas não procuram assistência médica, principalmente nas for-

mas oligossintomáticas, o que aumenta o sub-registro.

Não se pode ainda prever a tendência da doença para os próximos anos. Um dos fatores que contribuem no comportamento da epidemia é a distribuição do mosquito transmissor no território nacional. Em 1980, apenas doze municípios estavam in-

festados pelo *Aedes aegypti*. No fim de 1998 os municípios infestados somavam mais de 2 900.¹⁰

O controle da epidemia baseia-se, primordialmente, no combate ao *Aedes aegypti*. As ações de controle, anteriormente centralizadas na Fundação Nacional de Saúde, estão quase totalmente descentralizadas para estados e municípios e, a partir do ano 2000, os recursos para as ações de controle de endemias têm sido repassados diretamente aos fundos estaduais e municipais, em substituição à anacrônica forma

de repasse via convênios, à qual eram atribuídos os atrasos e as discontinuidades nas ações de controle.

Os resultados da nova estratégia (descentralização das ações e repasse direto de recursos) ainda não pode ser avaliada com maior segurança. Contudo, a situação epidemiológica é bem mais grave do que há dez anos, seja pela disseminação da doença que hoje atinge todos os estados, seja pela ocorrência, já detectada, de formas mais graves da doença, como a dengue hemorrágica.

10. MS/FUNASA/CENEPI, Boletim Epidemiológico, 1999, Ano III, Edição Especial.

EDUCAÇÃO

Conjuntura

Na área da Educação, um dos marcos de grande importância para balizamento das ações e programas foi a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE), elaborado sobre os seguintes eixos norteadores: a Constituição de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e a Emenda Constitucional nº 14 (criação do FUNDEF), ambas de 1996, bem como as políticas atuais do setor. O plano foi enviado pelo governo federal ao Congresso Nacional em dezembro de 1997, ocasião em que parlamentares apresentaram um projeto substitutivo baseado no oficial e, após vários debates e apresentação de emendas, foi aprovado pela Lei nº 10 172, de 9 de janeiro de 2001.

Os objetivos do plano são os seguintes: (i) a elevação global do nível de escolaridade da população; (ii) a melhoria da qualidade de ensino em todos os níveis; (iii) a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública; e (iv) democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e da participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

O PNE propõe metas importantes para mudar o quadro educacional brasileiro, tais como erradicar o analfabetismo do país e colocar metade das crianças de 0 a 3 anos e todas de 4 a 6 em creches, dentro de dez anos. Para tanto, previa a necessidade da garantia de recursos para concretizar uma série de metas.¹¹ No entanto, o presidente da República, quando sancionou o plano, vetou alguns artigos. O principal deles elevava os gastos públicos com educação de 5% para 7% do produto interno bruto (PIB) – o que garantiria prioridade à educação no país. O argumento que o governo usou para vetar os artigos foi a discordância com a Lei de Responsabilidade Fiscal, e o fato de que não havia ficado explícito no plano de onde viria o dinheiro para o cumprimento da meta. Com o veto gover-

¹¹ As metas são as seguintes: (a) Elaborar, no prazo de um ano, padrões mínimos nacionais de infra-estrutura para a educação infantil, para o ensino fundamental e para o ensino médio; (b) Integrar recursos do poder público destinados à política social, em ações conjuntas da União, estados e municípios, para garantir a renda mínima associada a ações socioeducativas para as famílias com carência econômica comprovada; (c) Ampliar as oportunidades de acesso à educação profissional, diversificando a oferta e adequando-a à demanda do mercado de trabalho; (d) Generalizar, em dez anos, o atendimento dos alunos com necessidades especiais na educação infantil e no ensino fundamental, inclusive por meio de consórcios entre municípios; (e) Criar, dentro de um ano, a categoria oficial escola indígena para assegurar a especificidade de um modelo de educação intercultural e bilíngüe, e universalizar, em dez anos, a oferta de programas educacionais equivalentes às quatro primeiras séries do ensino fundamental; (f) Promover a revisão dos cursos de formação inicial para professores e implementar programas de formação em serviço para eliminar a presença de professores leigos nos sistemas de ensino; (g) Garantir a disseminação das novas tecnologias educacionais nas escolas públicas; e (h) Promover a participação da comunidade na gestão escolar.

namental, o PNE pode ter sido reduzido a uma mera carta de intenções.

É importante salientar que o governo federal – no intuito de atuar sobre fatores extra-escolares – instituiu o Programa de Garantia de Renda Mínima vinculado à Educação, o *Bolsa-Escola*. Esse programa representou a ampliação do programa de garantia de renda mínima anterior, que vinha sendo desenvolvido pelo Ministério da Educação (MEC).

Além desse programa, o ministério também lançou o *Recomeço – Supletivo de Qualidade*, uma espécie de “miniFUNDEF”, por se tratar de proposta que estrutura seu sistema de repasse de recursos com base em um valor per capita, que, entretanto, é menor que aquele previsto para os alunos do ensino fundamental e é dirigido a jovens e adultos de uma parcela dos municípios brasileiros – os que apresentam menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Essa iniciativa vem sendo questionada por aqueles que defendem um valor per capita e amplitude de atendimento igual à do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

FINANCIAMENTO E GASTOS

Financiamento da Educação

O detalhamento da execução orçamentária e financeira das principais fontes do MEC para o ano 2000 e a previsão orçamentária para 2001 são apresentados na tabela 1. Analisando-se-a, nota-se que os recursos oriundos do Tesouro representaram – isoladamente – a principal fonte de financiamento dos programas geridos pelo ministério, com participação igual a 96,5% do total executado no ano 2000 – espera-se de tais recursos uma participação equivalente em 2001 (Dotação Orçamentária Inicial dos recursos do Tesouro equivalente a 96,1% do total de recursos previstos).

Os recursos do Tesouro subdividem-se em três grandes partes: (i) os ordinários, que representaram 12,9% do total de recursos do Tesouro executados em 2000; (ii) os destinados a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), regulamentado pelo artigo 212 da CF, com 47,2% do total de recursos do Tesouro executados em 2000; e (iii) os das demais fontes do Tesouro, que, somadas, correspondiam a aproximadamente 39,8% daquele total.

Para o ano 2001, a Dotação Orçamentária Inicial prevista para os recursos do Tesouro é de R\$ 15,5 bilhões, o que representa um crescimento de aproximadamente 14% em relação a Dotação Orçamentária Final de 2000. Os Recursos Ordinários previstos para 2001, por sua vez, somam um montante igual a R\$ 2,5 bilhões e representam 16% do total de recursos previstos para o Tesouro. A participação dos recursos destinados a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) no total de recursos do Tesouro caiu (para 39,9%), apesar de esse montante ser superior – mesmo que apenas 0,19% – ao de Dotação Orçamentária Final do ano de 2000 (que representava 45,4% do orçamento final do Tesouro em 2000). Já a participação relativa dos recursos das demais fontes do Tesouro aumentou e em 2001 representará 44,1% do total previsto para o Tesouro.

Ainda no que concerne às fontes que constituem o Tesouro, cabe salientar, em 2000, a participação de Contribuição para o Financiamento de Seguridade Social, de Salário-Educação e de Recursos Diretamente Arrecadados (financeiros e não financeiros), que representaram, respectivamente, 13,2%, 6,2% e 5,5% do total executado no ano 2000 – ou 13,7%, 6,4% e 5,7% do total dos recursos do Tesouro executados nesse ano. Quanto a dotação Orçamentária Inicial de 2001, quando comparada a Dotação Orçamentária Final de 2000, nota-se que a participação relativa de Salário-Educação

DETALHAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA 2000 E DOTAÇÃO

TABELA 10 ORÇAMENTÁRIA 2001 DAS PRINCIPAIS FONTES DE RECURSOS DO MEC (EM R\$ MIL)

FONTE	DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA FINAL – 2000		EMPENHO LIQUIDADO ¹		DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA INICIAL – 2001	
	VALOR (A)	%	VALOR (B)	%	VALOR (C)	%
1 – TESOUREO	13 629 534	94,9	12 918 673	96,5	15 532 346	96,1
1.1 – RECURSOS ORDINÁRIOS	1 764 093	12,3	1 672 518	12,5	2 484 161	15,4
1.2 – MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO	6 186 240	43,1	6 104 036	45,6	6 198 011	38,3
1.3 – SALÁRIO-EDUCAÇÃO	886 159	6,2	829 027	6,2	1 037 765	6,4
1.4 – CRÉDITO EDUCATIVO	234 614	1,6	231 882	1,7	249 660	1,5
1.5 – RENDA DE LOTERIA E CONCURSOS DE PROGNÓSTICOS	309 840	2,2	308 146	2,3	460 503	2,8
1.6 – TÍTULOS DO TESOUREO NACIONAL	286 783	2,0	179 805	1,3	346 141	2,1
1.7 – OPERAÇÃO DE CRÉDITO	624 382	4,3	335 891	2,5	310 174	1,9
1.8 – CONTRIBUIÇÃO SOCIAL SOBRE O LUCRO DAS PESSOAS JURÍDICAS	433 240	3,0	432 046	3,2	-	-
1.9 – CONTRIBUIÇÃO FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL	1 778 046	12,4	1 763 428	13,2	1 552 523	9,6
1.10 – RECURSOS DIRETAMENTE ARRECADADOS	747 319	5,2	740 091	5,5	433 620	2,7
1.11 – FUNDO DE COMBATE À POBREZA	-	-	-	-	1 656 299	10,2
1.12 – SALDOS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES DOS RECURSOS DO TESOUREO NACIONAL	377 393	2,6	320 378	2,4	-	-
1.13 – OUTROS ²	1 425	0,0	1 425	0,0	-	-
1.14 – CPSS – INATIVOS	-	-	-	-	127 809	0,8
1.15 – CONT. PLANO. SEG. SOC. SERV.	-	-	-	-	675 680	4,2
2 – OUTRAS FONTES	729 759	5,1	467 041	3,5	631 554	3,9
2.1 – APLICAÇÃO DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO	87 400	0,6	76 356	0,6	100 451	0,6
2.2 – DIRETAMENTE ARRECADADOS	519 844	3,6	309 500	2,3	466 923	2,9
2.3 – OUTRAS FONTES ³	122 515	0,9	81 185	0,6	64 181	0,4
TOTAL	14 359 293	100,0	13 385 714	100,0	16 163 901	100,0

Fonte: Sistema Integrado de Dados Orçamentários – SIDOR.

Notas: ¹ Os valores empenhados consistem de valores vinculados por lei mais os créditos.² Doações de entidades internacionais.³ Receitas de Convênios + Operações de Crédito Externo (bens e/ou serviços) + Saldos de Exercícios Anteriores (somente em 2000) + Doações de Entidades Internacionais (somente em 2001) + Doações Pessoais ou de Instituições Privadas Nacionais (somente em 2001).

nos recursos do Tesouro manteve-se mais ou menos estável (subiu 0,3%, ficando em 6,7%), enquanto a de Recursos Diretamente Arrecadados e de Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social caíram (de 5,7% para 2,8% e de 14% para 10%, respectivamente).

Cabe salientar também a enorme diferença – que chega a 46,2% – entre Dotação Orçamentária Final e o que foi executado no ano de 2000 referente a Operação de Crédito. A diferença já era esperada, pois as barganhas envolvendo Operações de Crédito são complicadas por natureza, visto que a liberação de recursos segue normas

que muitas vezes atrasam o envio de verbas. Ademais, nota-se também uma redução drástica entre a Dotação Orçamentária Final de 2000 e a Inicial de 2001 para essa fonte (queda de 50,3%).

O recente Fundo de Combate à Pobreza tornou-se uma importante fonte de recursos para o Ministério, aportando em princípio cerca de R\$1,6 bilhões, o que representa algo em torno de 10,2% da recursos previsto para 2001. A entrada dessa fonte explica em grande parte o crescimento dos recursos do MEC entre os anos de 2000 e 2001.

Em relação a Aplicação do Salário-Educação, que consiste na aplicação dos recursos no mercado financeiro, pôde-se observar a execução de 87,4% dos recursos disponibilizados pela fonte em 2000 (foram liquidados R\$ 76,4 milhões dos R\$ 87,4 milhões destinados). Além disso, também quanto a Aplicação do Salário-Educação, verificou-se um crescimento de 14,9% entre a Dotação Orçamentária Final de 2000 e a Inicial de 2001, o que representa a disponibilização de R\$ 13 milhões adicionais.

PROGRAMAS DO PPA

A tabela 11 demonstra a Dotação Orçamentária Final de 2000, a Execução Orçamentária de 2000 e a Dotação Orçamentária Inicial de 2001 dos principais programas do PPA. Analisando-se-a, percebe-se que os programas *Desenvolvimento do Ensino de Graduação*, *Previdência de Inativos e Pensionistas da União* e *Aceleração da Aprendizagem* foram os que detiveram os maiores percentuais relativos à participação dos programas no total dos recursos orçamentários finais em 2000 (44,2%, 15,9% e 15,6%, respectivamente) e no total dos executados também nesse ano (44,3%, 17% e 15,6%).

Os demais programas angariaram relativamente menos recursos, mas alguns ainda merecem destaque quanto aos valores or-

çamentários finais recebidos e a respectiva execução em 2000, sendo eles: *Escola de Qualidade Para Todos* (4,2% e 3,8%); *Desenvolvimento da Educação Profissional* (4,3% para ambas); *Desenvolvimento do Ensino de Pós-Graduação* (3,6% e 3,8%); *Hospitais de Ensino* (1,7% e 1,6%); *Desenvolvimento do Ensino Médio* (1,7% e 1,8%); *Assistência ao Trabalhador* (1,5% para ambas); e *Apoio Administrativo* (1,0% para ambas).

No que tange ao percentual de recursos executados, observou-se que foram liquidados 93,2% do total dos recursos orçamentários finais disponível em 2000. No entanto, quatro programas chamam atenção para o fato de o percentual execução/orçamento final estar muito abaixo dessa média obtida. Tais programas são: *Extensão Universitária* (com o menor percentual execução/orçamento, igual a apenas 30,4%); *Expansão e Consolidação do Conhecimento Científico e Tecnológico* (com 65,9% de execução do total disponível); *Arrecadação do Salário-Educação* (com 74,8%); e *Gestão da Política de Comunicação de Governo* (com 78,6%).

Em relação à distribuição da dotação orçamentária de 2001, a mudança mais importante foi a reorganização das ações que compõem dois dos programas voltados para o ensino fundamental: *Aceleração da Aprendizagem*, que se desdobra em *Toda Criança na Escola* e *Escola de Qualidade para Todos*, o qual teve sua dotação inflada, em 2001, em razão do expressivo aumento nos recursos programados para a execução do *Programa Bolsa-Escola*.

Essa reformulação dos programas de acordo com o MEC objetivou concentrar as ações voltadas para assegurar a equidade nas condições de acesso, permanência e êxito dos alunos no programa *Toda Criança na Escola* e as ações mais direcionadas à melhoria na qualidade do ensino no programa *Escola de Qualidade para Todos*, o que definiu com maior precisão o

DETALHAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA 2000 E
TABELA 11 DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA 2001 DOS PROGRAMAS DO PPA DO MEC (EM R\$ MIL)

PROGRAMA	DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA FINAL – 2000		EMPENHO LIQUIDADO ¹		DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA INICIAL – 2001	
	VALOR (A)	%	VALOR (B)	%	VALOR (C)	%
ACELERAÇÃO DA APRENDIZAGEM	2 236 601	15,6	2 082 664	15,6	-	-
TODA CRIANÇA NA ESCOLA	-	-	-	-	4 479 267	27,7
DESENVOLVIMENTO DO ENSINO						
DE GRADUAÇÃO	6 353 057	44,2	5 930 444	44,3	5 580 269	34,5
ESCOLA DE QUALIDADE PARA TODOS	608 437	4,2	511 078	3,8	68 129	0,4
DESENVOLVIMENTO DO ENSINO						
DE PÓS-GRADUAÇÃO	514 121	3,6	509 611	3,8	524 390	3,2
DESENVOLVIMENTO DA						
EDUCAÇÃO PROFISSIONAL	618 741	4,3	575 827	4,3	659 586	4,1
DESENVOLVIMENTO DO ENSINO MÉDIO	239 689	1,7	234 871	1,8	567 548	3,5
HOSPITAIS DE ENSINO	245 298	1,7	216 182	1,6	213 082	1,3
EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS	46 697	0,3	43 022	0,3	281 035	1,7
ESTATÍSTICAS E AVALIAÇÕES EDUCACIONAIS	44 938	0,3	36 240	0,3	96 305	0,6
DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL	32 830	0,2	28 393	0,2	36 559	0,2
EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA	33 888	0,2	10 297	0,1	36 958	0,2
GESTÃO DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO	10 496	0,1	9 342	0,1	15 154	0,1
EDUCAÇÃO E PROFISSIONALIZAÇÃO						
DO PORTADOR DE DEFICIÊNCIA AUDITIVA	8 832	0,1	8 770	0,1	-	-
EDUCAÇÃO E PROFISSIONALIZAÇÃO DO						
PORTADOR DE DEFICIÊNCIA VISUAL	6 752	0,0	6 727	0,1	-	-
ARRECADADAÇÃO DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO	1 950	0,0	1 458	0,0	3 600	0,0
ATENÇÃO À CRIANÇA	46 398	0,3	44 874	0,3	18 379	0,1
PREVIDÊNCIA DE INATIVOS E						
PENSIONISTAS DA UNIÃO	2 279 722	15,9	2 276 616	17,0	2 387 964	14,8
ASSISTÊNCIA AO TRABALHADOR	209 349	1,5	199 791	1,5	236 270	1,5
ETNODESENVOLVIMENTO DAS						
SOCIEDADES INDÍGENAS	400	0,0	400	0,0	400	0,0
BRASIL PATRIMÔNIO CULTURAL	535	0,0	531	0,0	553	0,0
PRODUÇÃO E DIFUSÃO CULTURAL	424	0,0	353	0,0	504	0,0
CULTURA AFRO-BRASILEIRA	100	0,0	98	0,0	100	0,0
EXPANSÃO E CONSOLIDAÇÃO DO						
CONHECIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO	14 536	0,1	9 577	0,1	17 466	0,1
PAZ NAS ESCOLAS	1 200	0,0	1 100	0,0	1 400	0,0
GESTÃO DA PARTICIPAÇÃO EM						
ORGANISMOS INTERNACIONAIS	6 666	0,0	6 576	0,0	7 112	0,0
APOIO ADMINISTRATIVO	149 723	1,0	138 395	1,0	354 975	2,2
GESTÃO DA POLÍTICA DE						
COMUNICAÇÃO DE GOVERNO	10 000	0,1	7 859	0,1	10 000	0,1
VALORIZAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO	1 634	0,0	1 545	0,0	3 798	0,0
OPERAÇÕES ESPECIAIS:						
CUMPRIMENTO DE SENTENÇAS JUDICIAIS	345 118	2,4	312 229	2,3	193 787	1,2
OPERAÇÕES ESPECIAIS: SERVIÇO DA						
DÍVIDA INTERNA (JUROS E AMORTIZAÇÕES)	291 163	2,0	180 843	1,4	349 922	2,2
ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA	-	-	-	-	9 940	0,1
SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO – INTERNET II	-	-	-	-	9 450	0,1
TOTAL	14 359 293	100,0	13 385 714	100,0	16 163 901	100,0

Fonte: Sistema Integrado de Dados Orçamentários – SIDOR.

Nota: ¹Os valores empenhados consistem de valores vinculados por lei mais os créditos.

âmbito de cada programa. Outro programa que sofreu violenta redução de recursos foi *Atenção à Criança*, com queda igual a 60,4% dos recursos disponíveis em relação a 2000.

Contudo, cabe salientar que em 2001 vários programas mais que dobraram os recursos disponíveis em relação ao ano anterior, podendo-se citar: *Educação de Jovens e Adultos* (crescimento de 501,8%); *Apoio Admi-*

nistrativo (137,1%); *Desenvolvimento do Ensino Médio* (aumento de 136,8%); *Valorização do Servidor Público* (132,4%); e *Estatísticas e Avaliações Educacionais* (114,3%). O aumento de recursos disponíveis pôde também ser observado na soma total de recursos, que foi 12,6% maior em 2001 que a Dotação Orçamentária Final de 2000.

ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS.

Ensino Fundamental

No ensino fundamental, o FUNDEF tem-se destacado como forma inovadora de repartição dos recursos para a área, principalmente ao efetuar equalização do valor do gasto por aluno/ano com base em um indicador educacional, a matrícula, e por fixar uma aplicação mínima de recursos para a valorização do magistério. Nesse sentido, a LDB, em seu artigo 74, diz que a União deveria calcular o custo mínimo, desde que sejam consideradas as variações regionais e as diversas modalidades educacionais. Entretanto, alguns pesquisadores, entidades de interesse¹² e partidos políticos argumentam que na implementação dessa inovação o valor do gasto mínimo por aluno/ano não está adequado aos custos mínimos de que fala a lei, o que, nesse caso, prejudica os alunos dos estados em que se verificarão maiores necessidades de complementação de recursos.

Para acabar com tal controvérsia, o Ministério deveria apresentar, de acordo com a LDB e a lei de regulamentação do FUNDEF, justificativa tecnicamente convincente dos valores que são utilizados atualmente.

No entanto, é perceptível que um foco de resistência para se elevar o valor mínimo está no conseqüente repasse maior de recursos da União, ou seja, se o valor mínimo subir, a complementação do MEC prevista na lei deverá ser maior que a atual, o que certamente pressionaria os dirigentes do ministério a lutar por maior fatia de recursos do orçamento federal e colocaria esses dirigentes em confronto com a política econômica de controle do déficit público e ajuste fiscal. O outro foco de resistência parte dos próprios dirigentes de estados perdedores de recursos, em função dos efeitos colaterais internos a cada estado quando da repartição dos recursos, pois cada valor mínimo estabelece uma nova relação na distribuição dos recursos entre os governos estaduais e os municipais.

Nesse sentido, continua a polêmica a respeito de o valor do gasto mínimo por aluno/ano ser inferior ao que deveria ser repassado, conforme os termos da lei que instituiu o FUNDEF. Isso ocorre porque o MEC continuou a não apresentar justificativa técnica para os valores pré-estabelecidos, para 2001, e por meio do Decreto nº 3 742, de 1º de fevereiro de 2001, fixou o valor mínimo a ser gasto por aluno durante o ano em R\$ 363 e determinou o valor de R\$ 381,15 como mínimo garantido pela União para investimentos em alunos de 5ª a 8ª séries do ensino fundamental e das classes de educação especial urbanas e rurais – prevendo-se para 2001 uma complementação da União de R\$ 700 milhões. Esse dinheiro é repassado aos municípios e estados que não conseguiram investir os valores mínimos por aluno.

Uma dificuldade manifestada por alguns estados e municípios refere-se ao fato de que, dado que o FUNDEF destina-se ao ensino fundamental, esses entes federados têm dificuldades em alocar recursos para ampliar o atendimento às suas redes de en-

12. Por exemplo, o 8º Fórum da União Nacional de Dirigentes Municipais (UNDIME) tornou públicos os seguintes desafios, posicionamentos e reivindicações: "consideramos inadmissível que o governo federal continue desrespeitando a legislação no que diz respeito à definição do custo-aluno nacional. Por isso, somos favoráveis a que se promova uma revisão imediata do custo-aluno, com a conseqüente elevação da participação da União nos recursos do FUNDEF; e que o custo-aluno seja atualizado pelos resultados do censo escolar do ano em curso".

sino, o que acarreta prejuízo aos outros níveis e modalidades de ensino. Para superar esse impasse, algumas entidades nacionais – como a Confederação Nacional de Técnicos em Educação (CNTE) – têm insistido, entre outras propostas, na necessidade de substituição do FUNDEF pelo FUNDEB (Fundo de Educação Básica). O fundo utilizaria recursos da União e teria um custo-aluno mais alto, para realmente atender a suas necessidades. A remuneração dos professores também deveria ser rediscutida. A União Nacional de Dirigentes Municipais (UNDIME), por sua vez, propõe que se promova uma rediscussão dos mecanismos de financiamento da educação no Brasil, a qual garantiria fontes claras de financiamento para a educação infantil, o ensino fundamental, o ensino médio, a educação de jovens e adultos, a educação indígena e a educação especial, revendo-se, principalmente, o papel supletivo da União.

O processo educacional no Brasil não depende apenas da quantidade e da qualidade da oferta de vagas oferecidas pelo sistema educacional – pois, em função dos níveis de pobreza e desigualdade da população, o setor público é obrigado a implementar uma série de ações de assistência socioeconômica aos estudantes. Nesse sentido, a assistência nutricional aos estudantes vem sendo realizada pela União, pelos estados e pelos municípios há algum tempo, e é uma das ações que consome parcela expressiva das verbas públicas destinadas aos alunos do ensino fundamental. Em 2000, o programa de alimentação escolar (*Merenda Escolar*) do governo federal contou com R\$ 920 milhões e atendeu a 37 milhões de alunos, o que significou atendimento a todos os alunos das escolas públicas e das mantidas por entidades filantrópicas, em ensino pré-escolar e fundamental. Desde 1999, os recursos são repassados diretamente para os municípios e, em 2000, o Conselho de Alimentação Escolar adquiriu novo formato, passando a ter a

competência de fiscalizar a aplicação dos recursos, acompanhar e supervisionar a execução e prestar contas ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Os recursos repassados têm caráter suplementar e devem ser aplicados exclusivamente na aquisição de gêneros alimentícios.

Nessa mesma linha de assistência socioeconômica e de garantia das mínimas condições de cidadania às pessoas que vivam em situação de extrema pobreza, foi sancionada pelo presidente da República a Lei nº 10 219, de 11 de abril de 2001, que cria o Programa de Garantia de Renda Mínima vinculado à Educação – *Bolsa-Escola*. Com essa nova iniciativa, espera-se beneficiar 10,7 milhões de crianças e distribuir renda diretamente para os mais pobres, o que ampliaria as ações do Garantia de Renda Mínima que, em dois anos de funcionamento, possibilitou a entrada e a permanência na escola de cerca de 2,8 milhões de crianças e adolescentes.

A responsabilidade pelo repasse dos recursos é da União e sua execução fica a cargo do Ministério da Educação, que complementa a renda de famílias carentes que tenham crianças de 6 a 15 anos. A Caixa Econômica Federal, que já é parceira do MEC no *Programa de Financiamento Estudantil*, será parceira também no *Bolsa-Escola* – o que se justifica pela existência de uma estrutura nacional e pela experiência com a população, em especial a de baixa renda.

Em 2000, a participação da União em programas de renda mínima foi direcionada para 1 400 municípios, com valor médio mensal de R\$ 19 por família beneficiária, executado mediante convênio entre o MEC e as prefeituras. O *Bolsa-Escola* beneficiará todos os municípios do Brasil, e cada criança matriculada, até o número de três por família, receberá R\$ 15 por mês, o que pode fazer chegar a até R\$ 45 a cada família. O valor do benefício é superior ao

valor anterior, mas ainda é pequeno e pode ter efeito diferenciado, dependendo de onde resida o beneficiário. Ou seja, pode ser mais relevante para aqueles que residem em pequenas localidades do que para aqueles que vivem em grandes centros.

A previsão do ministério é cadastrar até o fim do ano 5,9 milhões de famílias de 5 mil municípios brasileiros. Para o cadastramento das famílias beneficiárias, os municípios devem criar uma lei municipal de gestão do programa, as quais mostrem as ações socioeducativas a serem desenvolvidas em contrapartida e criem um conselho de controle social. Os estados e municípios que tiverem recursos e quiserem ampliar o valor da bolsa-escola, complementando o que o governo federal repassará às famílias participantes do programa, podem aumentar o benefício.

Outra ação de assistência ao estudante – de apoio didático – desenvolvida pelo setor público é a destinada à aquisição e distribuição de livros didáticos. No ano 2000, o programa federal adquiriu cerca de 90,4 milhões de livros que foram entregues às escolas públicas do ensino fundamental, que, somados aos 19,1 milhões adquiridos pelo Estado de São Paulo, de forma descentralizada, atingem a marca de 109,5 milhões. O valor disponibilizado para o ano 2000 pelo FNDE foi de R\$ 401,4 milhões, para beneficiar 32,5 milhões de alunos da 1ª à 8ª série em 170 mil escolas públicas.

Pela primeira vez desde a criação do programa federal os livros foram distribuídos, em todo o país, no ano anterior ao período letivo a que se destinam. A antecipação do cronograma de produção e distribuição dos livros didáticos deve permitir a superação de dois obstáculos: a entrega dos livros deixa de ocorrer no período de férias das escolas e a operação passa a ser concluída no próprio ano financeiro, o que não

acontecera nos anos anteriores. Espera-se que esse novo cronograma seja mantido para os demais anos.

É também questão relevante para os resultados educacionais o processo de gestão escolar. A ação federal nesse sentido ocorreu mediante o Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA/MEC)¹³ e propiciou aos estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste um instrumento para melhorar os processos de gestão do sistema de ensino. Trata-se do Planejamento Estratégico da Secretaria de Educação dos estados, para o qual o FUNDESCOLA está oferecendo assessoria técnica na elaboração e na implementação. Nesse planejamento, o foco devem ser a escola e as secretarias, que, ao focalizar as ações, devem identificar quais realmente fazem diferença para o sistema de ensino. Com isso, racionaliza-se o uso dos recursos disponíveis e os resultados são mais consistentes. Esse processo de planejamento acontece em quatro etapas: a primeira envolve a preparação da equipe, sob a responsabilidade do secretário de Educação; em seguida, o coordenador do plano orienta a realização da análise institucional (trata-se da verificação de um conjunto de dados sobre o funcionamento da Secretarias de Educação, inclui informações sobre localização, número de funcionários, níveis de modalidades de ensino oferecidos, número de escolas, indicadores de desempenho por escola, recursos financeiros disponíveis, entre outras. O terceiro passo é a definição da visão estratégica e a elaboração do Plano de Suporte Estratégico para o alcance dos resultados propostos. A última etapa inclui o monitoramento e a avaliação das ações.

13. O FUNDESCOLA/MEC é um programa desenvolvido em parceria com as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, que promove um conjunto de ações para melhorar a qualidade do ensino fundamental e ampliar o acesso e a permanência das crianças nas escolas públicas. É financiado com recursos do governo federal e dos estados e empréstimos do Banco Mundial.

Um dos grandes desafios atuais é a garantia da qualidade do ensino fundamental, o que significa promover a eliminação da distorção idade-série e corrigir o fluxo escolar nesse nível de ensino. Isso requer, fundamentalmente, romper com a histórica “cultura da repetência”, cuja última consequência é a evasão do aluno do processo de escolarização, após múltiplas experiências de reprovação e repetência. Ao considerar-se inapto, supostamente incapaz de aprender os conteúdos educacionais ministrados pelo professor, o aluno acaba desistindo de continuar os seus estudos e, em consequência, alcançar a escolarização plena, que corresponde a oito anos no ensino fundamental. Os números da repetência continuam elevados; os da distorção idade-série não são menores. Portanto, a eliminação do fracasso escolar é um grande objetivo a ser alcançado pelos estados, municípios e governo federal, tendo sido registradas ações em estados e municípios, desde 1995.

Nessa direção, o MEC empreendeu algumas ações destinadas a melhorar a qualidade da educação; entre elas, pode-se destacar a criação, em 1997, de um programa de aceleração da aprendizagem.¹⁴ Atualmente, as 27 unidades da Federação têm implantadas iniciativas de aceleração da aprendizagem e passaram a contar com o apoio técnico e financeiro federal. Além das unidades federadas, houve adesão de vários municípios. No período 1999/2000, a Secretaria de Ensino Fundamental (SEF/MEC) analisou e recomendou um total de 1 174 projetos de prefeituras municipais e Secretarias Estaduais de Educação. Nesse período, uma primeira avaliação do programa foi realizada, e nela pôde-se constatar um crescimento expressivo do atendimento escolar em classes de aceleração e na capacitação de professores.

Essa avaliação também mostrou que jovens e adultos estão sendo atendidos em classes de aceleração de 1ª a 4ª séries, o que caracteriza uma sobreposição que deve ser questionada, pela especificidade da educação de jovens e adultos, que exige específicos procedimentos e materiais, bastante diferenciados em relação aos que são utilizados em classes de aceleração das quatro séries iniciais do ensino fundamental.

Esses são alguns aspectos extraídos da avaliação e que apontam para a limitação de programas especiais que, mesmos concebidos para solucionar problemas de aprendizagem, são extremamente insuficientes para dar cabo da complexidade que envolve a clientela da escola pública brasileira, incluindo desde o aluno e os pais até a comunidade escolar constituída pelos profissionais da educação. Estes levam para as classes especiais todas as deficiências das quais são portadores, incluindo as de formação, de aspectos socioeconômicos e culturais – e ainda têm de suprir, paralelamente, as deficiências da escola e das condições de trabalho que lhes são oferecidas.

Ensino Médio

A implementação da reforma do ensino médio, iniciada com a definição, em 1998, dos princípios pedagógicos e da base nacional comum dos novos currículos, esbarra em dificuldades por parte dos sistemas e das escolas em processar a necessária ruptura do paradigma curricular anterior, baseado na memorização de conhecimentos. Incorporar uma nova prática pedagógica, orientada a estimular o desenvolvimento de habilidades e competências nos alunos, e introduz um grande desafio de formação e capacitação de professores para um novo perfil de atuação em sala de aula.

Em que pese a ampla disseminação das *Diretrizes e Parâmetros Curriculares Nacionais* para o ensino médio, com a realização, em 2000, de seminários, teleconferências, dis-

¹⁴ Essa é uma ação integrante do *Programa Escola de Qualidade para Todos*, que não deve ser confundida com o programa antes denominado *Aceleração da Aprendizagem*, atualmente chamado *Toda Criança na Escola*.

tribuição de materiais e veiculação de programas específicos sobre a reforma, uma mudança de tal profundidade exigirá maiores investimentos em qualificação e valorização dos professores, os quais assegurem a necessária continuidade desse esforço. Uma nova concepção curricular só é exequível se for bem assimilada pelos professores e se estes estiverem qualificados para o desempenho de sua função.

O projeto *Escola Jovem*, principal instrumento viabilizador da reforma e integrante do Programa Desenvolvimento do Ensino Médio do MEC, compreende um conjunto de ações que visam à melhoria da qualidade de ensino, bem como ações direcionadas à garantia de uma adequada expansão da oferta de vagas para o nível médio. Para a implementação do *Escola Jovem*, conta-se com financiamento do BID da ordem de US\$ 500 milhões e contrapartida de US\$ 225 milhões de estados e US\$ 25 milhões do governo federal.

O atraso na aprovação do PPA em 2000 retardou a celebração do contrato de empréstimo com o BID, que só ocorreu em outubro e, assim, comprometeu a execução físico-financeira da programação estabelecida para o ano, particularmente as referentes a obras e aquisição de equipamentos. Entretanto, como todos os estados aderiram ao projeto *Escola Jovem* (MEC/BID) e 17 deles já tiveram seus projetos de investimentos aprovados, os recursos destinados a cada estado poderão ter sua liberação efetivada em 2001, inaugurando a primeira fase do projeto, que contará com US\$ 250 milhões do empréstimo externo.

Há que se garantir um reforço à dimensão qualitativa do projeto, pois a própria gerência do programa alertou para o fato de sua concepção privilegiar mais a dimensão quantitativa, com ênfase na expansão da oferta de vagas. Não se pode descuidar desse aspecto relacionado à melhoria da quali-

dade de ensino, sob risco de comprometer a implementação de uma reforma curricular e pedagógica como a que se pretende.

No campo da aferição do desempenho dos alunos, a realização anual do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), para os concluintes desse nível de ensino, tem sido mecanismo importante de avaliação das competências e habilidades desenvolvidas pelos alunos ao término da escolaridade básica, em consonância com o desenvolvimento curricular preconizado pela reforma.

Mesmo sendo uma avaliação opcional e voluntária, seus resultados podem ser aproveitados na seleção para ingresso em instituições de ensino superior, bem como por possíveis empregadores, desde que com autorização do aluno avaliado. Esse papel de credencial para o ensino superior tem sido a mais marcante inovação introduzida pelo ENEM. A crescente aceitação do ENEM pelas instituições de ensino superior vem ampliando a adesão dos estudantes ao exame. Isso representa mudança substantiva para o ingresso à universidade, por se tratar de nova opção de acesso que valoriza competências e habilidades desenvolvidas pelo aluno ao longo do ciclo básico, o que cria um caminho alternativo à mera aferição do domínio de conteúdos presente no vestibular.

Outra repercussão importante do ENEM tem sido sua influência na incorporação de mudanças no próprio vestibular. A Universidade de São Paulo estuda um novo formato para que o vestibular passe também a analisar competências e habilidades que constam no exame realizado pelo MEC. Com isso, a universidade pretende que o exame de seleção efetivamente relacione-se com o ensino médio, em conformidade com os Parâmetros Curriculares Nacionais, e não mais com cursinhos preparatórios de vestibular.

O ENEM 2001 abriu inscrições no mês de abril, e tiveram direito à isenção de taxa todos os alunos concluintes do ensino médio regular ou supletivo de escolas públicas. Essa gratuidade igualmente é garantida aos alunos carentes de escolas privadas e aos que terminaram o ensino médio em anos anteriores.

Educação de Jovens e Adultos

A ação governamental voltada à educação de jovens e adultos (EJA) objetiva proporcionar a jovens e adultos não escolarizados a oportunidade de concluir seus estudos. Por se tratar de ensino supletivo dos níveis fundamental e médio, compete aos poderes públicos estaduais e municipais a sua oferta e manutenção.

A responsabilidade do governo federal ocorre de forma complementar, mediante aporte financeiro a projetos especiais, formação continuada de professores e fornecimento de material didático. Em 2000, a maioria dos convênios entre o MEC e as instituições executoras das ações de EJA foi firmada ao fim do ano (outubro e novembro) e deverá resultar na oferta de cursos de formação para 38 mil professores e beneficiar com material didático cerca de 500 mil alunos.

Informações do Censo Escolar de 2000 revelam que a matrícula de EJA dos sistemas estadual e municipal alcançou um total de 2,1 milhões de alunos assim distribuídos: estadual, 1,3 milhões, e municipal, 857 mil. Além dessas matrículas, 94 mil alunos foram atendidos por ONG.

O que pode ser destacado como resultado, no exercício de 2000, é a implantação da Rede de Formação de Professores para trabalhar com a educação de Jovens e Adultos.

As ações de EJA, em 2001, incorporarão as ações do programa *Alfabetização Solidária para Jovens e Adultos*, que conta com recursos específicos para atendimento à clientela

localizada em municípios em que a taxa de analfabetismo esteja acima da média nacional. No início de abril de 2001, o MEC lançou o *Recomeço – Supletivo de Qualidade*, que visa repassar recursos financeiros suplementares a estados e municípios com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) para a ampliação de vagas para educação de jovens e adultos, incorporando alunos do Alfabetização Solidária. Com essa iniciativa, o MEC vai ampliar de forma expressiva a suplementação de recursos para ofertar vagas para alunos com mais de 15 anos, pois pretende alocar cerca de R\$ 300 milhões para ações integrantes de EJA, enquanto em anos anteriores a média permanecia em R\$ 40 milhões. O Recomeço contará, em 2001, com R\$ 187,7 milhões, dos quais R\$ 182,7 do FNDE/MEC e R\$ 5 milhões do Fundo de Combate à Pobreza. Os estados e municípios receberão mensalmente recursos, que serão calculados em função das matrículas nos cursos supletivos, multiplicando-se pelo valor de R\$ 230 por aluno/ano. A meta para 2001 será abranger 800 mil jovens acima de 15 anos em 1 381 municípios e 22 estados.

Durante a realização do 8º Fórum da UNDI-ME, em abril de 2001, a entidade elaborou uma carta em que explicitou críticas à criação do Recomeço, por entender que o governo federal estaria assim driblando a pressão pela inclusão de jovens e adultos ao instituir uma espécie de “miniFUNDEF” para esse público-alvo, com um per capita menor e destinado a apenas uma parte dos municípios brasileiros. Os representantes da UNDIME defendem a inclusão desse segmento no ensino fundamental para que seja beneficiário dos recursos do FUNDEF, o que garantiria a universalização do acesso à escola para todos os jovens e adultos do país. Para tanto, será necessário efetivar negociações junto ao Congresso Nacional no sentido de derrubar veto à inclusão desse segmento do ensino fundamental como beneficiário dos recursos do FUNDEF.

Por outro lado, é importante salientar também a necessidade de implantação de um sistema de informações para o monitoramento das ações de EJA, que são executadas de forma descentralizada. Essa situação precisa ser modificada, ainda mais quando se anuncia a ampliação da suplementação para EJA.

Educação Especial

O *Programa Desenvolvimento da Educação Especial*, implementado pelo MEC, congrega um conjunto de ações de apoio à implementação de políticas de atendimento educacional aos portadores de necessidades especiais. É um programa executado de forma descentralizada, mediante convênios com estados, municípios e ONG, que implementam ações para ampliar tanto o acesso como a qualidade do ensino para os alunos portadores de vários tipos de deficiência.

Os resultados apresentados no Censo Educacional de 2000 revelaram que a política de inclusão de alunos portadores de necessidades em classes regulares de ensino vem sendo bem-sucedida, tendo ampliado em 27,1% as matrículas entre 1999 e 2000. Esse processo de inclusão foi ainda mais expressivo na região Sul, onde o crescimento chegou a 41%. É interessante observar que essa expansão da matrícula em escolas regulares vem sendo acompanhada de retração da matrícula em escolas especializadas (redução de 4,1% entre 1999 e 2000), o que pode estar sinalizando um movimento de aceitação e apoio à política inclusiva promovida pelo ministério.

No entanto, para que essa política de inclusão represente um avanço para o ensino especial, é necessário que um conjunto de ações seja desenvolvido, tais como: redução do tamanho das turmas e cumprimento do número máximo de alunos por sala de aula e professor, bem como preparação de docentes para atuarem em turmas regulares que atendem aos portadores de deficiência.

Sobre esse aspecto a atenção merece ser redobrada, tendo-se em vista que, mesmo para classes que atendem somente a alunos sem deficiência, predomina como um dos maiores problemas educacionais o significativo grau de despreparo dos professores em aspectos fundamentais, como a didática, o manejo de sala de aula e a utilização de metodologias para a transmissão de conteúdos cognitivos, para citar os mais graves.

As ações de capacitação de técnicos e professores para a educação especial e as de promoção do acesso a informação e a novas tecnologias continuarão priorizadas pela Secretaria de Educação Especial do MEC, apesar de os recursos ainda se mostrarem insuficientes para atender ao universo de escolas e professores que atuam com alunos portadores de necessidades especiais. É fundamental que sejam alocados mais recursos para essas ações, porque os esforços de integração de alunos portadores de deficiência em escolas regulares são extremamente dependentes de profissionais qualificados e de recursos pedagógicos adequados.

Por se tratar de programa com ações descentralizadas, foram salientadas algumas dificuldades de implementação decorrentes da tramitação burocrática dos convênios e inadimplência de conveniados. São dificuldades comuns a programas descentralizados, o que indica a necessidade de se definirem mecanismos mais ágeis para viabilizar, com responsabilidade e controle, a implementação mais adequada.

Um aspecto que também precisa ser aperfeiçoado é o controle da execução física das ações. O programa ainda não conta com um sistema de informações sobre a execução física, exigência que deveria ser incluída na prestação de contas dos convênios firmados. Essa é uma iniciativa que deveria ser assumida pela gerência do programa, uma vez que é fundamental para

subsidiar decisões futuras de alocação de recursos com base em resultados obtidos.

Ensino Superior

O programa *Desenvolvimento do Ensino de Graduação*, em razão do seu dimensionamento, que envolve recursos empenhados da ordem de R\$ 5,9 bilhões, em 2000, responde pela maior parte do funcionamento das 52 Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), além de administrar os recursos destinados a Crédito Educativo e a Financiamento Estudantil (FIES). Em virtude de sua dimensão, da ausência de um sistema de acompanhamento e controle, fica comprometida a possibilidade de se realizar uma avaliação conseqüente desse programa.

O programa sofreu cortes e atraso nos repasses de recursos financeiros. Do orçamento aprovado, foi empenhado pouco mais de 93%. Apesar dos cortes orçamentários, o montante executado foi superior aos gastos realizados no exercício anterior. Mesmo assim, verificou-se aumento dos gastos com pessoal ativo, da ordem de R\$ 270 milhões, em decorrência, sobretudo, da gratificação de estímulo à docência (GED).

Cabe ainda ressaltar que cerca de R\$ 968 milhões foram liquidados (empenhados), em 2000, no âmbito de Crédito Educativo e de FIES. No entanto, pouco mais de 296 milhões foram efetivamente pagos. No exercício de 1999, essas duas linhas de ação responderam por apenas R\$ 141 milhões.

Apesar de o programa *Extensão Universitária* ser de reduzida dimensão financeira, se comparado aos de desenvolvimento do ensino de graduação e de pós-graduação, assume relevante significação social. Não obstante, fica evidenciado, pelos relatórios do PPA, que o programa carece de um sistema de acompanhamento, controle e avaliação, na medida em que nem mesmo os dois únicos indicadores estabelecidos como parâmetros de avaliação foram apurados.

O Extensão Universitária, mais que um programa voltado para a assistência social, pode assumir relevante papel, sobretudo na formação de profissionais com adequado entendimento da realidade social do país. Além disso, esse programa pode contribuir para a inserção mais plena do estudante em seu curso, mediante concessão de bolsas de trabalho. Nesse sentido, essa ação integrante do programa Extensão Universitária constitui efetivo incentivo à maior dedicação do aluno ao curso, além de contribuir para uma formação profissional comprometida com as questões sociais.

A despeito de sua relevância, o nível de execução orçamentária desse programa foi bastante baixo: apenas 30% do orçamento autorizado. No entanto, os gastos realizados em 2000, de cerca de R\$ 10,3 milhões, foram superiores ao que foi executado no ano anterior (R\$ 7,4 milhões).

Na parte relativa a pós-graduação e pesquisa, o programa *Desenvolvimento do Ensino de Pós-graduação* está sob a alçada da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), vinculada ao MEC, que congrega a execução de nove ações. Destas, a concessão de bolsas de estudo, no país e no exterior, responde por cerca de 81% do montante financeiro executado. Outras ações de vulto são Funcionamento de Residência Médica (10%), Fomento e Funcionamento dos Cursos de Pós-graduação (7%).

Os gastos finalísticos da CAPES, no biênio 1999/2000, evidenciaram tendência de estabilidade, na medida em que foram dispendidos cerca de R\$ 509 milhões em cada exercício. Do mesmo modo, o programa apresentou bom índice de execução financeira em 2000, tendo em vista que 99% dos recursos autorizados foram liquidados.

A manutenção ou a ampliação das concessões financeiras realizadas no âmbito des-

se programa ficam condicionadas à análise de mérito dos pleitos. Nesse sentido, a CAPES, como órgão responsável pela realização da avaliação dos programas de pós-graduação no país, vem acompanhando de forma sistemática seu desempenho.

O programa *Capacitação de Recursos Humanos para Pesquisa*, que está sob a gerência do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), constituiu-se de três ações voltadas à concessão de bolsas: (i) de estímulo à pesquisa; (ii) de formação e qualificação de pesquisadores; e (iii) de iniciação à pesquisa.

Assim como ocorreu com as demais ações do governo federal, em virtude da nova estrutura dada ao Plano Plurianual (PPA) 2000/2003, *Capacitação de Recursos Humanos para Pesquisa* também foi redesenhado, o que dificulta a comparação com os programas do CNPq executados em 1999.

O que se torna comparável, em termos de execução financeira no biênio 1999/2000, são os gastos finalísticos do CNPq. Sob esse enfoque, identificou-se crescimento de cerca de 9%, já que esses gastos ampliaram-se de R\$ 501,4 milhões, em 1999, para R\$ 547,2 milhões, em 2000. Desse montante, R\$ 398,3 milhões corresponderam ao programa *Capacitação de Recursos Humanos para Pesquisa*. Apesar de sua concepção e o desenho do programa serem adequados, dada a magnitude da demanda, o dimensionamento das ações ainda seria insuficiente para atendê-la de forma plena.

Há que se lembrar, no entanto, que a CAPES/MEC mantém o programa *Desenvolvimento do Ensino de Pós-graduação*, envergadura e com ações semelhantes ao de *Capacitação de Recursos Humanos para Pesquisa*.

A distribuição regional de bolsas, à exceção de Iniciação à Pesquisa, segue a distribuição regional dos programas de pós-graduação, os quais se encontram concentrados no centro-sul do país. No entanto, esses centros também estariam qualificando docentes/pesquisadores oriundos daquelas instituições com reduzido número ou nenhum programa de pós-graduação stricto sensu. Portanto, as regiões com menor incidência de bolsas estariam sendo beneficiadas de forma indireta, pela qualificação de seus quadros de docentes/pesquisadores.

Cabe mencionar que a concessão de recursos financeiros aos programas de pós-graduação stricto sensu está condicionada aos resultados da avaliação realizada pela CAPES/MEC, de tal modo que a preservação/melhoria da qualidade desses programas de pós-graduação constitui pré-requisito para a continuidade e/ou ampliação desses aportes financeiros.

O CNPq dispõe de acompanhamento e controle sistemáticos das ações desenvolvidas no âmbito desse programa, baseados na apresentação de relatórios anuais de atividades pelos beneficiários dos recursos financeiros transferidos.

CULTURA

Conjuntura

A área cultural foi marcada por múltiplas ações e fatos importantes. Os diversos prêmios concedidos nas áreas de audiovisual, teatro e literatura; a implantação de bibliotecas municipais; a redefinição da gestão do patrimônio cultural com o programa *Monumenta*, o processo de modernização dos museus nacionais; a criação de legislação para o patrimônio imaterial foram alguns dos inúmeros aspectos que mereceram atenção no ano que passou.

Outros aspectos condicionaram os desenvolvimentos da área. O atraso na aprovação do orçamento – que ocorreu apenas em meados do ano – e as eleições municipais dificultaram a realização financeira e física dos orçamentos de diversos programas. A implantação de novas formas de gerenciamento de programas no contexto do Plano Plurianual (PPA) também foi importante elemento que compôs o quadro geral da área cultural.

A consolidação institucional da área cultural deixa cada vez mais evidente que as ações das políticas culturais implicam mais que simplesmente colocar eventos ao alcance de todos. Incorpora outros objetivos, como a criação de condições institucionais que permitam o desenvolvimento das práticas culturais e favoreçam a melhoria da qualidade de vida.

O setor cultural federal é visto, geralmente, embora de forma equivocada, como um conjunto de ações ou programas desarticulados e, muitas vezes, não é nem considerado como parte fundamental do desenvolvimento social e econômico, nem é pensado nos seus impactos na melhoria da qualidade de vida.

Entretanto, para se estabelecer uma visão mais abrangente da área cultural federal é necessário conhecer algumas das suas linhas de desenvolvimento, incluindo algumas das suas prioridades, estratégias e, também, os problemas enfrentados pela cultura nos seus esforços de reconstrução institucional.

Alguns dos problemas da área são recorrentes e apresentam-se em inúmeros programas desenvolvidos pelo Ministério da Cultura. O exemplo mais claro é o da ausência de recursos humanos capacitados e qualificados na área cultural. Essa questão reaparece constantemente em vários programas, ações e instituições da área cultural, e sua recorrência indica não apenas o descaso histórico com a cultura, mas o resultado geral das políticas públicas nacionais, que frequentemente descuidam de políticas consistentes e coerentes de recursos humanos.

O planejamento governamental raramente se preocupa com a condução de políti-

cas culturais amplas e coordenadas e, ainda menos, com acompanhamentos sistemáticos das ações desenvolvidas. A implementação do PPA permitiu um retrato de algumas das dificuldades enfrentadas pela área, bem como um diagnóstico inicial dos desafios para o futuro.

Embora muito haja para se fazer nos anos vindouros a respeito da articulação e do fortalecimento de uma política de cultura, incluindo aí a sua avaliação e o acompanhamento de seu desempenho, passos já foram dados. Alguns desses resultados serão analisados a seguir, tendo sempre em vista o desenvolvimento das políticas culturais e seu escopo no Plano Plurianual de Governo (PPA).

Brasil, Patrimônio Cultural

Este programa tem como objetivo a conservação e a revitalização do patrimônio cultural brasileiro, pela articulação da identificação, da proteção e da promoção dos bens patrimoniais em âmbito federal, com o intuito de impulsionar sua sustentabilidade, a geração de emprego e renda e o fortalecimento da cidadania. As ações são implementadas de forma direta pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), com o apoio de parceiros públicos e privados. A concepção do programa prevê formas diversas de participação e mobilização social nas ações de preservação do patrimônio cultural. Porém, como a maioria das ações envolve a celebração de contratos e convênios, a lentidão de procedimentos nos diversos níveis desses processos dificultou as ações do programa, sobretudo aquelas que exigiam algum tipo de contrapartida de municípios.

No ano 2000 destacaram-se o início da aplicação de legislação referente à preservação do patrimônio imaterial e a instituição do Programa Nacional do Patrimônio Imaterial, que tem a finalidade de proteção do saberes e modos de fazer tradicionais,

festas, celebrações e folguedos que marcam as diversas experiências sociais, bem como os espaços onde se concentram e se reproduzem as diversas manifestações populares. Espera-se que a partir de alguns estudos-piloto sejam definidos parâmetros para a regulamentação da legislação em 2001. Entre os inventários a serem realizados têm fundamental importância os do Círio de Nazaré, em Belém (PA), Painéis de Goiabeiras/Painéis de Barro (ES) e Rota Cultural Iauaretê a Manaus – Inventário de referências culturais em São Gabriel da Cachoeira e Barcelos, que servirão de parâmetro para a regulamentação da lei e para a realização de inventários posteriores.

Em 2000 foram realizadas 120 obras de preservação e/ou restauração de bens imóveis, destacando-se os restauros do Sítio de São Miguel das Missões, em São Miguel (RS); dos altares laterais da Capela da Ordem 3ª do Carmo, anexa à Igreja do Carmo em Recife (PE); e da Fábrica de Ferro Ipanema em Iperó (SP). Destaca-se ainda a instalação do Museu Aberto do Descobrimento (MADE), em Porto Seguro (BA), para as comemorações do V Centenário do Descobrimento do Brasil. Diversos tombamentos de bens do patrimônio cultural foram efetivados em 2000, como o da região da Luz, no centro de São Paulo. Essa região é composta pela Pinacoteca do Estado, o Jardim e a Estação da Luz, a Praça Júlio Prestes, o Edifício Martinelli e o Museu de Arte Sacra. No Rio de Janeiro, o Sítio Roberto Burle Marx e a escultura de Nossa Senhora do Rosário, de Aleijadinho, tiveram seu tombamento aprovado.

Diversos foram, entretanto, os fatores restritivos enfrentados na preservação e na dinamização patrimonial. O primeiro deles são as restrições orçamentárias na execução dos programas. Embora as ações pelo patrimônio constituam-se em um conjunto importante de intervenções, as

restrições orçamentárias transformam-nas, ou pelo menos grande parte delas, em ações emergenciais, muito mais que ações políticas planejadas sobre nosso patrimônio histórico e cultural.

A introdução do modelo gerencial proposto pelo PPA 2000/2003 constituiu-se em questão delicada, pois a implementação desse paradigma não é compatível com as estruturas tradicionais, nem as transformou completamente na sua fase atual. A definição de papéis, quanto às diversas competências na condução dos programas e na sua avaliação, ainda não está claramente determinada, fato que exige ajustes institucionais que potencializem o desempenho institucional do programa e sobretudo do IPHAN.

Questão adicional, que atravessa toda a estrutura funcional do IPHAN, é o seu tamanho reduzido, em relação às dimensões e à natureza das demandas que deve enfrentar. Esse conjunto de questões, aliado à conhecida baixa disponibilidade de recursos financeiros e humanos, não tem permitido a estruturação de um sistema de avaliação do desempenho institucional nem uma ação estratégica e planejada.

As formas e os processos de execução de serviços também constituem importante problema para o desempenho institucional. A maioria das ações desenrola-se por meio da contratação de serviços de terceiros ou de celebração de convênios com outras entidades públicas. Também aqui os procedimentos para a celebração de contratos são morosos, pois exigem que as análises jurídicas sejam feitas por quadro de pessoal exíguo, o que torna os procedimentos ainda mais lentos. As exigências de normalidade financeira e fiscal dos parceiros públicos, apesar de razoáveis do ponto de vista do controle das variáveis que envolvem a implementação das ações, também são um fator de retardamento na realização de contratos e convênios.

No ano que passou, ficou notória a insuficiência de recursos humanos no IPHAN. A precariedade de quadros de profissionais especializados e a ausência de estímulos profissionais, com a inexistência de planos de cargos e salários, vieram a público de forma intensa com a greve – que atingiu a instituição e seus museus no Município do Rio de Janeiro e que tinha como objetivo o enfrentamento desses pontos.

Museu Memória e Futuro

As políticas patrimoniais têm como função básica a recuperação, a preservação e a vitalização de obras ou lugares que mantenham vivos a memória de um personagem, fatos, ou experiências significativas para a cultura nacional. Os museus são instrumentos institucionais vitais nesse processo de valorização e dinamização criativa dos espaços de memória. Há alguns anos iniciou-se um processo de modernização dos museus nacionais com o objetivo de lhes dar condições de sustentabilidade. As ações nessa direção dotaram os museus de certa agilidade e seus objetivos já começaram a ser atingidos, pois não apenas a frequência aos museus aumentou como a capacitação de recursos humanos para a área está avançada, o que faculta aos museus nacionais maior potencial de geração de recursos próprios e sustentabilidade.

Os conceitos a respeito do que são os museus e suas funções sociais têm-se alterado ao longo dos anos. Os processos de modernização pelos quais passam os museus nacionais não nos deixaram passar incólumes a essas discussões. Conceitualmente, os museus podem ser entendidos como instituições permanentes, a serviço da sociedade e do seu desenvolvimento, abertas ao público, que investigam, inventariam, conservam, interpretam, expõem e divulgam os testemunhos das culturas e da natureza com a intenção de aumento do saber, de salvaguarda do patrimônio e constituição da identidade, de educação e de deleite.

Em que pesem essas imensas e importantes atribuições, os museus brasileiros sofrem com a falta de infra-estrutura e têm de lidar com uma série de dificuldades materiais, financeiras e relativas a pessoal. O *Programa Museu, Memória e Futuro* visa revitalizar os museus da União (o Museu do Índio também teve a ação do Ministério da Cultura no ano 2000) e dar-lhes condições de sustentabilidade, para possibilitar o cumprimento de seus objetivos e seu papel cultural e social.

O programa é de responsabilidade do Ministério da Cultura, do IPHAN e da Fundação Casa de Rui Barbosa, que atuam na ampliação de acervos, no estímulo e na educação do público sobre a importância social dos museus, como local de conhecimento e lazer. Para se atingirem as metas do programa, foram firmados convênios entre IPHAN, FUNARTE, Associação de Amigos dos Museus, e entre vários órgãos do setor público e privado ligados ao escopo do programa. Por meio desses convênios, os recursos são repassados às instituições para que possam executar projetos propostos pelos museus. Em alguns casos, também são destinados recursos a instituições públicas (geralmente ao IPHAN) para atender a projetos. Ao Ministério da Cultura cabe a atribuição de exercer o acompanhamento das ações executadas, no intuito de evidenciar os bons resultados e regular a aplicação dos recursos transferidos, em um processo de controle e fiscalização dos recursos públicos.

Questionários enviados pela Secretaria de Patrimônio, Museus e Artes Plásticas do Ministério da Cultura aos diretores dos museus do programa demonstram os bons resultados das ações empreendidas nos museus. Segundo essa pesquisa, a modernização de museus teve seus objetivos atingidos plenamente no ano 2000. Essa modernização consiste em:

a) Levantamento de acervos museológicos, aquisição de equipamentos e realização de

curiosos, workshops, palestras, oficinas e seminários, com o objetivo de dar treinamento e reciclagem a técnicos que trabalham ou desenvolvem atividades em museus. Esses esforços de capacitação ultrapassaram em muito as metas previstas.

b) Preservação de acervos museológicos – visa ao desenvolvimento de ações voltadas para a preservação de peças constitutivas de acervos museológicas, mediante a melhoria das condições de guarda e manuseio; à conscientização dos usuários e responsáveis pelos acervos quanto à adoção dos princípios e técnicas de conservação; e à aplicabilidade das normas de segurança e implementação contínua das práticas preventivas de preservação, tendo em vista evitar ações de restauração.

c) Restauração de museus da União – consiste em restaurar as edificações, propiciando condições para a segurança e a conservação, bem como para a restauração dos acervos pertencentes aos museus; objetiva garantir à população presente e futura o acesso aos bens formadores da história, da arte e da cultura nacional.

d) Promoção de eventos museológicos (engloba as ações *Realização de Exposições Itinerantes em Museus* e *Produção e Distribuição de Material Informativo sobre Museus*) – consiste em fomentar e difundir o patrimônio cultural, mediante a realização de atividades museológicas, como a produção de exposições e de material informativo, para promover a atratividade para o público interno, bem como incluir os museus no circuito das grandes mostras internacionais.

A desarticulação dos sistemas estaduais de museus, realizada sobretudo no início da década de 1990, durante o governo Collor, ocasionou, além da fragmentação, dificuldades na coordenação de políticas para os museus. O maior problema enfrentado pela área é um déficit de *expertise* e uma intensa

fragmentação da memória técnica institucional, com forte prejuízo para a implementação de políticas nessa área da cultura – na qual a criação de condições e motivações para a presença de pessoal qualificado é muito importante para a construção de capacidades institucionais. Aspecto importante, além desses, é a mudança na atuação dos agentes implementadores da política. A participação de setores não governamentais é desejável, sobretudo pela flexibilidade e agilidade que essas entidades proporcionam à gestão e, em muitos casos, ao próprio financiamento dos museus, além de contarem com trabalho voluntário de qualidade e baixo custo.

Monumenta

A área cultural inovou, em parceria com o BID, nas formas de gestão patrimonial. O *Programa Monumenta* iniciou um processo de municipalização da gestão dos bens patrimoniais. Por intermédio de ações conjuntas de diversos parceiros, o patrimônio urbano, artístico e histórico de diversas cidades brasileiras será revitalizado e em seguida passará a ser supervisionado pelas municipalidades, com a participação e a regulação do poder federal, por meio do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). O conceito de sustentabilidade, nesse projeto, implica a aferição de diversas dimensões da vida social que envolvem o bem cultural. Entre elas podemos citar o consumo de energia e o aumento dos impostos gerados no município, indicadores que mostram o potencial de dinamização econômica das ações culturais.

O Monumenta tem como objetivo a revitalização sustentável do patrimônio histórico urbano brasileiro sob tutela federal. Por revitalização sustentável entende-se um conjunto de ações que vão desde as intervenções de conservação e restauro até a implementação de medidas educativas, gerenciais e administrativas, capazes de ampliar o retorno econômico e social dos in-

vestimentos públicos aplicados na conservação do patrimônio cultural brasileiro por meio da criação de empregos e dinamização das atividades econômicas.

No ano 2000 as ações do Monumenta envolveram a assinatura de convênios, a implantação das unidades centrais de gerenciamento (UCG) e das unidades executoras nos municípios e, também, a criação dos fundos municipais (destinados a administrar os recursos, dirigido por um conselho gestor e composto por representantes das três esferas de governo, da comunidade e da iniciativa privada local). O empenho sobre esses aspectos organizacionais e as dificuldades advindas do fato de 2000 ter sido ano eleitoral tiveram como resultado o fato de que a execução da programação físico-financeira ficou abaixo do previsto.

Algumas ações e projetos merecem destaque: a preservação e restauração de bens do patrimônio, que envolve, inicialmente, as cidades de Ouro Preto (MG), Olinda (PE) e Recife (PE). Em Ouro Preto, serão realizadas obras voltadas para a urbanização do Vale dos Contos; recuperação de edificações privadas e de monumentos tombados, dos seus entornos e largos, estendendo-se ao longo do centro histórico; recuperação das fachadas dos edifícios, antigos terraços e dos arrimos; e instalação de iluminação adequada ao caráter histórico da cidade próximo aos principais monumentos: Igreja de Antônio Dias, Casa do Gonzaga, Casa da Baronesa, Casa do Folclore, Capela Nossa Senhora das Dores e Teatro Municipal. Em Olinda, o projeto foi concebido como um roteiro que atravessa toda a colina histórica e que envolve seus principais edifícios – as igrejas de Nossa Senhora do Carmo, do Rosário, de Nossa Senhora do Amparo, o Observatório e Museu Regional – definindo intervenções de natureza física e social. Nos entornos dos monumentos, serão revalorizados os espaços públicos da Praça do Carmo, do Largo do Amparo, do

Beco do Bajado e do Largo do Cruzeiro, entre outros. Em Recife, os focos de intervenção serão a Igreja Madre de Deus e o seu entorno, como o Cais da Alfândega, a Rua da Moeda e a Rua Madre de Deus, que serão recuperados e terão restauradas as fachadas de seus edifícios. Pretende-se revitalizar e reciclar o uso dos imóveis, com ênfase no comércio diversificado e na habitação. O município promoveu a recuperação do denominado Pólo Bom Jesus.

Livro Aberto

O programa *Uma Biblioteca Em Cada Município* sofreu algumas mudanças na sua forma de atuação. O objetivo do programa foi manter o ritmo de implantação de bibliotecas dos anos anteriores. A principal mudança no programa refere-se à forma de dotação de acervo. Pelo modelo vigente nos anos anteriores, a compra do acervo inicial era feita pelo município (nesse modelo ainda foram implantadas 128 bibliotecas). A partir de 2000, esse procedimento foi substituído pela compra direta de livros pelo MINC, o que permitiu barateamento na compra, além de controle na seleção e qualidade do acervo (por esse modelo foram implantadas 169 bibliotecas). No que se refere ao ritmo de implantação, houve diminuição, decorrente do ano eleitoral e por remanejamentos do orçamento. Como resultado, deixaram de ser implantadas 50 bibliotecas em relação à expectativa inicial.

Nessa área um problema é recorrente: o número de pessoas envolvidas na gerência e na execução é muito reduzido. As dificuldades dos municípios são, em muitos casos, decisivas, tanto pelas dificuldades técnicas para a elaboração de projetos, quanto para o desempenho de atividades rotineiras. De qualquer forma, em 2000 atingiu-se o patamar de mais de 12 mil pessoas engajadas na ação, bem como a capacitação de mais de 2 mil agentes multiplicadores do hábito da leitura.

O objetivo proposto era de, até o fim do PPA 2000/2003, dotar 71% dos municípios de bibliotecas públicas, mas as metas foram ampliadas para 90% no início de 2001. É possível, entretanto, que o programa venha a sofrer mudanças de concepção e de estratégias, para atingir as periferias de algumas regiões metropolitanas e aproveitar o potencial das parcerias com empresas que algumas dessas regiões facilitam.

Em todo caso, o problema de recursos humanos é comum a muitas administrações municipais e, muitas vezes, nem existe planejamento básico das atividades de formação. As necessidades de aperfeiçoamento contínuo do programa tornam importante que as atividades de formação de pessoal sejam planejadas de forma sistemática e que as prefeituras elaborem planos para a formação de recursos humanos para bibliotecas. A formação de pessoal qualificado para trabalhar em bibliotecas tem por objetivo capacitar mediadores de leitura, melhorando a utilização do acervo e motivando o desenvolvimento do hábito de leitura. Esse trabalhador atende ao público, orienta pesquisas, cuida do acervo e procura facilitar o acesso dos usuários ao acervo da melhor maneira possível. Algum esforço vem sendo feito, com cursos de capacitação e treinamento de recursos humanos a distância, destinados a funcionários e associações. O programa é feito em cooperação entre MINC, Força Sindical, Ministério do Trabalho e Emprego e FAT.

A implantação de bibliotecas em municípios enfrenta muitos obstáculos, entre eles o de resolver as desigualdades existentes. Em primeiro lugar, no que se refere à capacidade implementadora local, à capacidade técnica na formulação de projetos e à capacidade de oferecer contrapartidas, que vão desde a complementação de recursos financeiros até alguma espécie de equipamento ou local adequado. Com efeito, o maior desafio é o atendimento da demanda por bi-

bibliotecas, ampliando acervos (o governo federal envia 2 600 livros selecionados) mas também desenvolvendo ações de fortalecimento das capacidades locais, por meio de treinamentos e capacitação à distância. O suposto implícito é que os níveis locais nem sempre estão aparelhados administrativa e financeiramente para implementar e desenvolver atividades de biblioteca sem o devido assessoramento técnico e sem a presença ativa de outros níveis de governo.

Financiamento da Cultura

A média de execução dos programas da área cultural ficou em torno de 83,3% dos recursos autorizados, em um total de R\$ 271 milhões. O programa Monumenta teve o nível de execução baixo, cerca de 15% dos recursos autorizados. Este ano foi pautado pela assinatura de convênios, sempre demorados e cercados de cautelas, além da implantação das unidades centrais de gestão, das unidades executoras e dos fundos municipais, ou seja, foi um ano marcado pela implantação do programa,

fato que provavelmente explica a baixa execução físico-financeira.

O programa *Turismo Cultural* saiu do âmbito do Ministério da Cultura. Apenas as ações de preservação patrimonial ficaram na Cultura, mais especificamente no IPHAN, razão que deve explicar, pelo menos em parte, o aumento de 74% dos recursos autorizados ao Programa *Brasil Patrimônio Cultural*, em 2001. Em 2000 o total executado nesse programa foi de R\$ 13 milhões, 78 % do autorizado.

A redução de recursos para o programa *Cultura Afro-brasileira*, que teve um dispêndio próximo a R\$ 9 milhões em 2000, será de 59% em relação a 2000 e deve-se às recentes parcerias com instituições internacionais, especialmente Banco Mundial, e que significam um considerável aporte de recursos da ordem de U\$S 800 mil.

Na tabela 12 podemos ver o comportamento da execução orçamentária de 2000 e a dotação de recursos.

TABELA 12 GASTO DO MINISTÉRIO DA CULTURA POR PROGRAMA – 2000

(EM R\$ MILHARES)

PROGRAMA	DOTAÇÃO	AUTORIZADO INICIAL	LIQUIDADO (LEI + CRÉDITOS)	% VALOR LIQUIDADO/AUTORIZADO
PREVIDÊNCIA DE INATIVOS E PENSIONISTAS DA UNIÃO	28 913	31 512	31 409	99,67
TURISMO CULTURAL	5 674	5 447	4 342	79,71
MÚSICA E ARTES CÊNICAS	22 868	23 297	20 573	88,30
BRASIL PATRIMÔNIO CULTURAL	11 006	16 813	13 105	77,94
LIVRO ABERTO	20 144	22 171	15 441	69,64
CINEMA, SOM E VÍDEO	12 779	17 530	14 241	81,23
PRODUÇÃO E DIFUSÃO CULTURAL	51 024	63 619	48 979	76,99
MUSEU MEMÓRIA E FUTURO	9 286	9 786	9 652	98,64
CULTURA AFRO-BRASILEIRA	2 504	9 621	8 857	92,06
BRASIL 500 ANOS	1 973	1 973	1 899	96,26
APOIO ADMINISTRATIVO	80 430	83 755	83 145	99,27
GESTÃO DA POLÍTICA DE COMUNICAÇÃO DE GOVERNO	700	700	670	95,73
MONUMENTA – PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO	22 902	22 902	3 433	14,99
OUTROS	16 422	16 323	15 333	93,94
TOTAL	286 625	325 449	271 078	83,29

Fonte: SIAFI/SIDOR. Elaboração: IPEA/DISOC.

Nota: Posição em 20/1/2001.

Destacam-se os seguintes dados:

- o programa *Museu, Memória e Futuro* teve 98,6% dos recursos executados, R\$ 9,6 milhões. As principais ações foram feitas nos museus da União (aproximadamente R\$ 7 milhões) com 97,6% dos recursos executados.
- o programa *Cinema, Som e Vídeo* tem prevista uma redução de 18% dos seus recursos para 2001, tendo tido uma execução orçamentária em torno de 81% dos recursos autorizados.
- o programa *Produção e Difusão Cultural*, que representa 18% dos dispêndios do Ministério da Cultura (R\$ 49 milhões), executou 77 % dos recursos, sobretudo com a implantação de espaços culturais (R\$ 29,7 milhões) e apoio a projetos culturais, com R\$ 8,7 milhões. Entretanto, ao contrário do programa anterior, terá aumento de recursos orçamentários da ordem de 25%.

- o programa *Livro Aberto* executou R\$ 15,4 milhões e terá crescimento de 3,9% dos seus recursos autorizados. A implantação de bibliotecas é responsável pela maior parte dos recursos do programa, cerca de 66% dos recursos liquidados.

Os recursos previstos para a área cultural, se desconsiderarmos os programas *Turismo Cultural* e *Brasil 500 anos*, terão crescimento de 8% em 2001 em relação ao ano anterior.

Na tabela 13 apresentam-se as fontes de financiamento do Ministério da Cultura.

Podemos ver que a maior fonte é Recursos Ordinários, com 76% dos recursos totais alocados à área. Contribuição sobre Concursos e Prognósticos é a segunda maior fonte, com 8,6% ou R\$ 23,4 milhões, posição que é resultado do aumento das alíquotas de recursos (de 1% para 3%) destinados ao setor cultural.

GASTO DO MINISTÉRIO DA CULTURA POR

TABELA 13 FONTE DE FINANCIAMENTO – 2000

(EM R\$ MILHARES)

FONTE DE FINANCIAMENTO	AUTORIZADO (LEI + CRÉDITOS)	LIQUIDADO	(%) VALOR LIQUIDADO AUTORIZADO
REC. ORDINÁRIOS	231 943	206 634	89,09
CONTR. FIRCPRG ¹	25 799	23 451	90,90
CONTR. DESENV. IND. CIN. NAC.	3 434	3 429	99,86
TIT. RESP. TES. NAC.–OUT. APLIC.	900	758	84,20
OPER. CRED. EXT. – EM MOEDA	15 840	659	4,16
REC. NÃO-FINANC. DIRET. ARRECAD.	760	474	62,32
CONTR. FINANC. SEG. SOCIAL	15 876	15 875	99,99
REC. FINAN. DIR. ARRECADADOS	4 259	3 735	87,69
SALDOS EX. ANT.-TEC. TES. NAC.	21 637	12 224	56,49
REC. NÃO-FINANC. DIRET. ARRECAD.	4 391	3 838	87,41
REC. FINAN. DIR. ARRECADADOS	107	0	0,00
SALDOS EXERC.ANT.- REC. DIVERSOS	501	0	0,00
TOTAL	325 449	271 078	83,29

Fonte: SIAFI/SIDOR. Elaboração: IPEA/DISOC.

Nota: ¹Fundos de Investimentos Regionais e Prêmios de Concursos de Prognósticos.

Obs.: Posição em 20/1/2001.

EMPREGO E RENDA

Conjuntura

Os primeiros meses de 2001 trouxeram boas notícias para o mercado de trabalho brasileiro, das quais podem-se destacar:

a) as taxas de desemprego dos primeiros meses deste ano, seja pela Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE (PME), seja pela Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) da Fundação SEADE, foram menores que as observadas no mesmo período do ano passado, e situam-se em um nível semelhante ao do período anterior à crise da Ásia;

b) o emprego formal confirmou a sua trajetória de crescimento iniciada ainda em 2000, o que ficou evidenciado pelos dados da PME: pela primeira vez, desde fevereiro de 1998, observou-se diminuição do número de empregados sem carteira de trabalho assinada em relação ao mesmo mês do ano anterior (– 0,4% em fevereiro e – 4,4% em abril), enquanto o número de trabalhadores com carteira cresceu em relação a 2000 (6,1% em fevereiro e 6% em abril). O Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), por sua vez, mostrou aumento líquido do estoque de trabalhadores formais: de janeiro de 2000 até abril de 2001, houve variação positiva de mais de 960 mil (dos quais cerca de 303 mil apenas neste ano); e

c) na indústria, observou-se crescimento da produção anual, assim como o maior aumento da ocupação desde 1990.

Entretanto, esse quadro parece sujeito a arrefecimento, face aos acontecimentos recentes. Há de fato, hoje, um conjunto de evidências nada animadoras. De um lado, o Banco Central tem adotado uma postura mais cautelosa quanto à taxa de juros, ligada fortemente à incerteza gerada pela crise argentina e a resultante alta do dólar. Como agravante, o racionamento de energia deverá afetar o nível de emprego, embora seja ainda difícil prever a magnitude do seu efeito e os setores que serão mais duramente atingidos. Como consequência, vislumbra-se, além do agravamento da situação fiscal, uma mudança no comportamento da economia que, nesse primeiro semestre, apresentava sinais de recuperação de sua atividade e que, agora, provavelmente, crescerá a um ritmo muito menor que o previsto no começo do ano. Com isso, torna-se mais difícil a recuperação sustentada do emprego e a queda da informalidade.

Com respeito aos rendimentos, o perfil histórico da distribuição da renda nacional – uma dos piores do mundo – não apresenta nenhum sinal de mudança. Continua na agenda brasileira, portanto, a busca de alternativas para o combate ao desemprego, à questão da informalidade e à distribuição extremamente desigual da renda. Ainda com relação aos rendimentos, o acesso às informações do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS, recém-instituída base de dados do Ministério da Previdência) aponta para uma situa-

ção particularmente importante. De acordo com essa fonte, a massa salarial teria sofrido uma queda, entre 1999 e 2000, substancialmente maior que aquela apontada pelos dados da PME/IBGE. Enquanto a PME identificava para o período uma queda de 0,55% da remuneração média, os dados do CNIS apontavam, no mesmo caso, para um índice da ordem de 3,4% (ver Box – A evolução recente da base de arrecadação da Previdência Social, neste Boletim).

Tal discrepância pode estar indicando que a PME – cujo universo pesquisado restringe-se às seis maiores áreas metropolitanas do país – pode refletir com viés a situação do país. Com efeito, as áreas metropolitanas constituem, por assim dizer, nichos de modernidade, onde, em geral, concentra-se grande parte da atividade econômica mais dinâmica. Se assim o for, o país pode estar vivenciando uma situação de queda exacerbada nos rendimentos do trabalho, situação esta até então não captada pelas tradicionais fontes de acompanhamento da conjuntura do mercado de trabalho, a PME, justamente em razão desse seu foco exclusivo nas grandes áreas urbanas. Essa questão deverá ser mais bem apreciada a partir da comparação futura de séries mais longas da PME e do CNIS, tarefa a ser realizada nos próximos meses.

Por outro lado, um dos pontos recorrentes continua a ser a determinação do valor do salário-mínimo. Em 2000, mais uma vez o centro dessa discussão foi a preocupação com o impacto fiscal. O acordo político que fixou o salário-mínimo nacional em R\$ 180 envolveu, por essa razão, a determinação de fontes adicionais de recursos que supostamente dariam sustentação a esse aumento, tais como: a) a aprovação de uma nova lei do sigilo bancário que facilitou o acesso da Receita Federal às contas bancárias dos contribuintes; b) a permissão para a quebra do sigilo bancário dos contribuintes envolvidos nas investiga-

ções a partir da comparação dos dados da CPMF com os contidos na declaração do Imposto de Renda; e c) a tributação de negócios realizados com a finalidade de dissimular os impostos e contribuições sociais previstos na legislação. De todo modo, apesar de o reajuste de R\$ 151 para R\$ 180 ter representado um aumento real de 13% em relação ao ano anterior, ainda tem-se um salário-mínimo muito baixo – pouco mais de US\$ 70,00 – mesmo em comparação com outros países da América Latina.

Uma das novidades surgidas no ano 2000, com a discussão do salário-mínimo, foi a autorização dada pela Lei Complementar nº 103 para que os estados e o Distrito Federal fixassem os seus próprios pisos salariais “para os empregados que não tenham piso salarial definido em lei federal, convenção ou acordo coletivo de trabalho”, conforme diz o seu artigo primeiro. Esse piso pode ser estendido para as empregadas domésticas, mas não vale para os servidores municipais.

Contudo, nem mesmo esse piso salarial estadual se tornou realidade concreta; por enquanto, apenas alguns estados encaminharam as suas discussões. O primeiro estado a criar um piso mínimo próprio foi o Rio de Janeiro, que aprovou em 28 de novembro do ano passado o piso estadual de R\$ 220,00. Contudo, o Supremo Tribunal Federal, em dezembro, suspendeu a vigência da lei argumentando, entre outras coisas, que se determinou um piso estadual e abrangente, não ligado a uma categoria profissional específica, cuja extensão do trabalho e complexidade pudessem ser aferidas. Com base nessa interpretação, pode-se dizer que não se tem aqui a volta do salário-mínimo regional, mas de um piso salarial aplicado a um conjunto de categorias. O governo do Rio de Janeiro então reenviou o projeto determinando faixas de R\$ 220, R\$ 223 e R\$ 226 como pisos para 40 categorias de trabalhadores, o qual foi

aprovado pela Assembléia Legislativa ainda em dezembro de 2000 e está em vigor, mesmo sob contestação. No caso do Rio Grande do Sul, apenas na véspera do Dia do Trabalho o governo estadual anunciou um projeto que estabelece um piso mínimo para o estado, em faixas entre R\$ 230 e R\$ 250, dependendo da categoria ocupacional. Pode-se apontar dois fatores que possivelmente inibem a disseminação do piso regional: a) a problemática legal exposta acima; e b) a preocupação com o seu impacto sobre as finanças dos estados.

Talvez o debate mais intenso travado nos últimos meses tenha sido sobre a correção dos saldos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). O problema originou-se nas medidas provisórias que instituíram o Plano Verão (em 15/1/1989) e o Plano Collor 1 (em 16/3/1990). No primeiro caso, extinguiu-se a Obrigação do Tesouro Nacional (OTN), que era então utilizada para reajustar os saldos do fundo, deixando-os sem índice de atualização para o mês de janeiro de 1989. Assim, para preencher essa lacuna, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) determinou que fosse aplicado o Índice de Preços ao Consumidor (IPC). Ocorre que, naquele mês, o IPC tinha acumulado a inflação de 51 dias (70,28%). Assim, o percentual de 31 dias foi determinado em 42,72%. No segundo caso, houve uma sucessão de medidas provisórias equivocadas, com lacunas no tocante à correção dos saldos do fundo. Novamente, o STJ mandou aplicar o IPC. A Caixa Econômica Federal recorreu ao Supremo Tribunal Federal (STF), cuja decisão, tomada em agosto de 2000, acabou acompanhando a do STJ. A correção dos saldos do FGTS ocorreria apenas para quem tivesse entrado com ações na Justiça, mas o Executivo prometeu estender esse direito a todos os trabalhadores. O problema é que o custo total para a correção dos saldos, segundo previsão do governo, é de R\$ 40 bilhões, quantia que o fundo não tinha condições de pa-

gar. Para se ter uma idéia da grandeza desse valor, basta lembrar que equivale a cerca de dois terços de todo o orçamento da Previdência Social.

A partir daí seguiram-se meses de negociações de alternativas para o pagamento da correção. O resultado final, expresso no Projeto de Lei Complementar nº 195 enviado ao Congresso, foi a criação de duas contribuições sociais para financiar esse pagamento. A primeira consiste de um aumento de 10 pontos percentuais na multa por demissão sem justa causa, sendo que apenas os empregadores domésticos estão isentos dela. A segunda é um acréscimo de 0,5% sobre a contribuição do empregador para o fundo. Desta última, foram isentas as empresas inscritas no SIMPLES – desde que o faturamento anual não ultrapasse R\$ 1,2 milhão – e as pessoas físicas, em relação à remuneração de empregados domésticos e em relação à remuneração de empregados rurais, neste caso, desde que sua receita bruta anual não ultrapasse o limite de R\$ 1,2 milhão. Esta segunda contribuição durará cinco anos. O trabalhador que aderir ao acordo terá de concordar, dependendo do valor que tem a receber, com um termo de adesão que determina os prazos de pagamento e um abatimento da quantia que ele tem a receber, conforme mostra a tabela 14. Deve-se notar que o projeto não contempla qualquer participação do Tesouro Nacional no pagamento da correção, embora o governo tenha chegado a prometer participar com R\$ 6 bilhões (sem fontes ainda definidas) para pagá-la.

O acordo acima foi assinado pelo governo; pelas centrais sindicais Força Sindical, Social Democracia Sindical e Central Geral dos Trabalhadores (CGT); e pelas entidades empresariais Confederação Nacional do Comércio (CNC) e Confederação Nacional do Transporte (CNT). A Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e a

Confederação Nacional da Indústria (CNI) não aderiram ao acordo. Os empresários eram contra o aumento da contribuição e da multa – alegavam que isso aumentaria ainda mais o “custo Brasil” e a informalidade. A CUT não aceitou o acordo, segundo seu presidente, com base nos seguintes entendimentos:¹⁵ a) o pagamento de R\$ 1000

deve ser garantido já e os outros devem receber o seu crédito mais rapidamente, uma vez que o governo não corrigirá o valor devido durante esse lapso de tempo; b) a central é totalmente contra o expurgo do valor devido aos trabalhadores; c) o Tesouro deve participar do pagamento da dívida.

CRONOGRAMA E CONDIÇÕES DE PAGAMENTO DA CORREÇÃO DO

TABELA 14 FGTS SEGUNDO O PLC Nº 195

VALOR A RECEBER (EM R\$)	DATA DO PAGAMENTO (INÍCIO)	NÚMERO DE PARCELAS SEMESTRAIS	ABATIMENTO (%)
ATÉ 1 000,00	ATÉ 6/2002	1	0
DE 1 000,01 A 2 000,00	7/2002	3	10
DE 2 000,01 A 5 000,00	1/2003	5	12
5 000,01 OU MAIS	7/2003	7	15

Fonte: Congresso Nacional – Projeto de Lei Complementar nº 195.

Como corolário, a discussão foi transferida ao Congresso, que o aprovou no último dia 20 de junho com algumas modificações. Uma das mais importantes delas diz respeito às condições do termo de adesão quanto ao cronograma e às condições de pagamento. As novas condições estão na tabela 15 e, basicamente, pelo menos em

comparação com o projeto enviado pelo governo, melhoraram para os trabalhadores que têm um saldo menor (até R\$ 2 000) a receber. Segundo o projeto aprovado no Congresso, o prazo para o trabalhador aderir a esse termo passará a ser o último dia útil anterior ao início da data de pagamento da correção.

CRONOGRAMA E CONDIÇÕES DE PAGAMENTO DA CORREÇÃO DO FGTS SEGUNDO O

TABELA 15 PROJETO APROVADO NO CONGRESSO NACIONAL

VALOR A RECEBER (EM R\$)	DATA DO PAGAMENTO (INÍCIO)	NÚMERO DE PARCELAS SEMESTRAIS	ABATIMENTO (%)
ATÉ 1 000,00	ATÉ 6/2002	1	0
DE 1 000,01 A 2 000,00	7/2002	2	0
DE 2 000,01 A 5 000,00	1/2003	5	8
DE 5 000,01 A 8 000,00	7/2003	7	12
8 000,01 OU MAIS	1/2004	7	15

Fonte: Congresso Nacional – Projeto de Lei Complementar nº 195.

15. A argumentação da CUT foi retirada, principalmente, do artigo “FGTS: o pior ‘acordo’ do mundo”, escrito pelo presidente da entidade, João Antônio Felício, na Folha de S. Paulo, em 2/4/2001.

Paralelamente, o termo de adesão, na sua forma aprovada no Congresso, também passou a exigir que o titular não esteja e nem ingresse em juízo discutindo os “complementos de atualização monetária relativos a junho de 1987, ao período de 1ª de dezembro de 1988 a 28 de fevereiro de 1989, a abril e maio de 1990 e a fevereiro de 1991”.

Por fim, o titular da conta vinculada fará jus ao recebimento da correção em uma única parcela, até junho de 2002, se ele ou seus dependentes forem acometidos de neoplasia maligna e/ou doença terminal, se forem portadores do vírus HIV, e se for aposentado por invalidez ou aposentado com mais de 65 anos de idade.

Todos esses fatos devem nos levar a uma reflexão sobre a própria configuração do FGTS, que surgiu em 1966 e, de certa forma, procurava atender a três objetivos:¹⁶ a) ser um seguro social, no sentido de representar um pecúlio para o trabalhador, que lhe servisse no período de inatividade permanente e nos casos de demissão sem justa causa; b) melhorar a eficiência alocativa do mercado de trabalho – quando o fundo foi criado, procurava-se flexibilizar as regras de demissão do trabalhador, substituindo a regra anterior de estabilidade aos dez anos de serviço, bem mais rígida; e c) financiar a construção de habitações. Mais tarde, a Constituição de 1988 tornou o FGTS um direito social dos trabalhadores urbanos e rurais.

Quanto ao primeiro papel, o fato de o trabalhador receber indenização por sua demissão segue uma tradição internacional de se fornecer algum tipo de amparo ao trabalhador desempregado. Quanto ao seu papel como pecúlio, sua efetividade foi discutível, tendo em vista que as correções nas contas

do fundo estiveram historicamente abaixo da inflação, ou que prejudica o trabalhador.

Por sua vez, o papel que o fundo teria na melhora da eficiência alocativa está sendo contestado, principalmente pelos empresários. Para muitos deles, a multa por demissão e a contribuição do empregador para o fundo aumentam o custo do trabalho e acabam incentivando a informalidade. Sabe-se, porém, que qualquer redução nessa contribuição deve levar em conta o seu impacto na arrecadação do fundo, uma vez que tais contribuições são a sua única fonte de recursos. Mais que isso, devem-se considerar os eventuais impactos da redução da contribuição sobre o financiamento da habitação. Outros argumentam¹⁷ que o fundo aumenta a flexibilidade do mercado de trabalho, o que incentivaria contratos de curto prazo e o aumento da rotatividade.¹⁸ As propostas, nesse caso, sugerem alternativas que, essencialmente, pretendem desestimular o acerto em que o trabalhador é “demitido” e depois pode repassar a multa para o empregador ou sacar o seu saldo no fundo. A controvérsia do efeito do FGTS sobre a flexibilidade do mercado de trabalho, portanto, ainda não acabou.¹⁹

A discussão dos últimos meses entre trabalhadores, governo e empresários, embora motivada por uma situação especial (a correção dos saldos das contas do fundo), representa, na verdade, mais uma etapa de uma discussão bem maior. O FGTS deve continuar a existir? Em caso afirmativo, de que forma? Sobre quem deve recair o seu financiamento? Após toda a polêmica sobre os encargos da correção dos saldos do fun-

16. Esta análise recorre em parte a C. E. Carvalho e M. M. S. Pinheiro: “FGTS: Avaliação das Propostas de Reforma e Extinção”, *Texto para Discussão* nº 671, Brasília, IPEA, 1999. A obra de R. B. M. Macedo e J. P. Z. Chahad – *O FGTS e a rotatividade*, São Paulo, Nobel e Brasília, Ministério do Trabalho, 1985 – é um trabalho clássico sobre o assunto.

17. Ver, por exemplo, Camargo, J. M. “Flexibilidade e Produtividade do Mercado de Trabalho Brasileiro”, In: Camargo J. M. (ed.) “Flexibilidade do Mercado de Trabalho no Brasil”, Rio de Janeiro: FGV, 1996.

18. Curiosamente, o FGTS surgiu para aumentar a flexibilidade do mercado de trabalho. Assim, o argumento exposto considera, obviamente, que tal flexibilidade hoje está acima do nível ótimo.

19. Não vamos discutir, por estar fora do nosso escopo, o papel do fundo enquanto financiador da habitação. Carvalho e Pinheiro (op. cit.), entre outros, analisam bem essa questão.

do, é provável que uma discussão mais profunda sobre o seu papel faça parte da pauta.

Financiamento e Execução Orçamentária

Nos principais programas da área do Trabalho, de uma dotação de 7,3 bilhões de reais (já incluídas as emendas e a legislação aprovada ao longo do ano), em 2000 foram gastos aproximadamente 6,8 bilhões, correspondentes a 93% de recursos autorizados que foram efetivamente liquidados. Os principais programas do ponto de vista do montante de recursos são o *Novo Emprego e o Seguro-Desemprego*, com aproximadamente 62% do total dos recursos de todos esses sete programas;²⁰ *Assistência ao Trabalhador*, com aproximadamente 28%; e *Qualificação Profissional do Trabalhador* – antigo PLANFOR –, com aproximadamente 7% dos recursos. A dotação orçamentária inicial de 2001 – apurada em 6/2/2001 – estabelece um montante de aproximadamente 8,5 bilhões de reais (maior que o orçamento final de 2000). Ressalte-se o reduzido nível de execução orçamentária do PROGER (de aproximada-

mente 60%), principalmente se comparado aos outros programas (ver tabela 16).

Como podemos ver pela tabela 17, a maior parte do patrimônio do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT – está alocada ao BNDES para os programas de desenvolvimento econômico. Em segundo lugar, encontram-se os depósitos especiais (transferências do FAT para instituições financeiras que executam programas da área de trabalho).

A saúde financeira do fundo está fortemente ligada à arrecadação do PIS/PASEP; dadas as suas características, essa contribuição sofre influência da trajetória de crescimento da economia. A tabela 18 apresenta um demonstrativo simplificado da execução financeira do FAT, que mostra um crescimento da receita do PIS/PASEP efetivamente repassada ao fundo de cerca de 13,8%, em termos reais, entre 1999 e 2000, muito superior ao crescimento das despesas, que foi de apenas 1,1%. Assim, o déficit financeiro do fundo diminuiu em termos reais, passando de 2,1 bilhões em 1999 para 1,1 bilhão em 2000.

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DE PROGRAMAS SELECIONADOS DO PPA DA ÁREA DE

TABELA 16 TRABALHO E RENDA

PROGRAMAS SELECIONADOS	ANO 2000 (20/1/2000)					DOTAÇÃO ORÇAM. 2001 (6/2/2001)	
	AUTORIZADO (A)		LIQUIDADO (B)		NÍVEL DE LIQUIDADO B / A		
	(MIL REAIS)	(%)	(MIL REAIS)	(%)		(MIL REAIS)	(%)
NOVO EMPREGO E							
SEGURO DESEMPREGO	4 555 795	62,32	4 294 960	63,30	94,27	5 167 431	61,09
ASSISTÊNCIA AO TRABALHADOR	2 042 762	27,94	1 888 351	27,83	92,44	2 537 085	29,99
QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL							
DO TRABALHADOR	502 125	6,87	440 383	6,49	87,70	499 295	5,90
TRABALHO LEGAL	134 622	1,84	110 937	1,64	82,41	168 432	1,99
GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA	50 677	0,69	30 469	0,45	60,12	53 874	0,64
TRABALHO SEGURO E SAUDÁVEL	21 664	0,30	19 804	0,29	91,41	27 349	0,32
JOVEM EMPREENDEDOR	3 000	0,04	0	0,00	0,00	4 949	0,06
TOTAL	7 310 645	100,00	6 784 904	100,00	92,81	8 458 415	100,00

Fonte: SIAFI/STN.

Elaboração: IPEA/DISOC.

(A) Autorizado = Dotação inicial (lei após vetos) + créditos adicionais e remanejamentos.

(B) Liquidado = Despesa cujo pagamento já foi autorizado pela administração competente (posição em 20/1/2001).

20. Os sete programas são listados na tabela 16.

EVOLUÇÃO DO PATRIMÔNIO DO FUNDO DE
TABELA 17 AMPARO AO TRABALHADOR (FAT) – 1991/2001

ANO	I – EXTRAMERCADO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	II – BNDES - PROGRAMAS DE	III -DEPÓSITOS ESPECIAIS	TOTAL
1990	575,5	4 767,4	-	5 342,9
1991	2 709,0	8 380,8	555,0	11 644,8
1992	3 309,5	11 651,9	2 630,8	17 592,1
1993	2 550,8	14 237,3	4 626,1	21 414,2
1994	4 852,8	17 801,4	5 414,8	28 069,0
1995	6 530,1	20 800,9	6 501,7	33 832,7
1996	5 423,7	23 416,4	9 206,8	38 046,9
1997	4 539,1	25 921,1	10 746,4	41 206,7
1998	5 352,7	30 053,5	12 443,9	47 850,2
1999	4 572,9	31 347,1	12 508,7	48 428,7
2000	6 044,7	33 287,8	14 157,9	53 490,4
2001	7 141,3	33 723,7	14 157,9	55 022,9

Fonte: CGFAT/SPOA/SE/MTE.

Nota.: ¹Até 1999, os valores estão expressos em moeda de poder aquisitivo de dez./2000 (IGP-DI), em 2000 e 2001 os valores são nominais.

²Em 2001 refere-se ao mês de janeiro.

DEMONSTRATIVO DA EXECUÇÃO FINANCEIRA DO FUNDO DE
TABELA 18 AMPARO AO TRABALHADOR (FAT) 1995/2001 (R\$ MILHARES²)

				1997	1998	1999	2000	2001
RECEITA	ARRECAÇÃO	PIS/PASEP – FAT ¹	(A)	6 998,2	7 462,8	7 889,5	8 978,2	726,4
DESPESAS	EMPRÉSTIMOS	BNDES – 40%	(B)	3 212,1	3 011,7	3 163,1	3 660,1	412,7
	SEGURO-DESEMPREGO	PAGAMENTO	(C)	5 186,9	5 861,9	5 163,7	4 694,5	196,6
		APOIO OPERACIONAL	(D)	130,6	161,5	168,3	157,5	1,0
	ABONO SALARIAL	PAGAMENTO	(E)	768,0	791,6	745,6	768,0	63,3
		APOIO OPERACIONAL	(F)	30,7	41,9	28,9	23,9	0,0
	QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL		(G)	524,7	568,9	458,6	505,5	0,1
	INTERMEDIÇÃO DE EMPREGO		(H)	50,2	69,0	66,5	91,9	10,8
	APOIO OPERACIONAL AO PROGER		(I)	2,5	10,0	11,6	10,4	0,0
	OUTROS PROJETOS/ATIVIDADES		(J)	180,1	248,9	208,4	210,7	2,9
	TOTAL DAS DESPESAS		(K)	10.085,9	10 765,5	10 014,7	10 122,5	687,4
			(L) =					
SALDO			(A – K)	(3 087,7)	(3 302,7)	(2 125,1)	(1 144,4)	39,0

Fonte: CGFAT/SPOA/SE/MTE.

Notas: ¹Receita de arrecadação das contribuições para o PIS/PASEP, pelo regime de caixa, repassada ao FAT.

Não estão incluídos os valores equivalentes à arrecadação do último decêndio de dezembro de cada ano, retidos no Tesouro Nacional para repasse.

²Valores de 1995 a 2000 estão expressos em moeda de poder aquisitivo de 31/12/2000 (IGP-DI).

Obs.: Os valores de 2001 são nominais e referem-se ao mês de janeiro.

Essa forte alteração no resultado financeiro do fundo deve-se, em grande parte, à mudança na legislação ocorrida entre 1999 e

2000. Até o fim de 1999, a lei determinava o repasse de 20% da arrecadação global do PIS/PASEP mais toda a arrecadação dessa

contribuição advinda das instituições financeiras para o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) – que entre 1994 e 1995 era denominado Fundo Social de Emergência. Esse repasse, entre 1995 e 1998, equivalia a cerca de 26% do total arrecadado da contribuição, enquanto, em 1999, esse percentual subiu para 36%. Ocorre que a Emenda Constitucional nº 27 desvinculou do fundo, a partir de 21/3/2000 até o fim de 2003, 20% do total da arrecadação da contribuição do PIS-PASEP e os seus adicionais e respectivos acréscimos legais, relativos a Desvinculação dos Recursos da União (DRU). Tal desvinculação, aliada ao fato de nos meses de janeiro e fevereiro de 2000, como se mencionou no número anterior deste Boletim, a arrecadação do PIS/PASEP ter sido integralmente repassada ao fundo,²¹ diminuiu o percentual da arrecadação anual do PIS/PASEP, que deixa de ser repassado ao FAT para cerca de 15% em 2000.

Acompanhamento de Políticas e Programas

Na área de formação profissional destacou-se, no ano 2000, as denúncias de corrupção no uso dos recursos oriundos do FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador, no Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR). O torvelinho de denúncias principiou-se com uma matéria publicada no *Correio Braziliense* no dia 21 de março, que trazia dados sobre a malversação dos recursos do FAT destinados ao PLANFOR no Distrito Federal. O jornal efetuou uma busca pela lista dos 48 mil trabalhadores treinados pela Fundação Teotônio Vilela no Distrito Federal, que durou mais de um mês. Ao final, o então secretário do Trabalho do GDF, Wigberto Tartuce, forneceu uma lista ao jornal. Porém, ao se investigarem os nomes, constatou-se que muitos não haviam participado do programa e que outros eram de pessoas, ou endereços, que não existiam.

Tal fato ganhou dimensão nacional e foi veiculado na imprensa durante alguns meses. Como resultado desses acontecimentos, o governo federal tomou medidas para combater as fraudes no uso dos recursos do programa. Essas medidas tiveram sua tradução mais significativa em três resoluções do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT): a de número 234, de 27/4/2000; a 235, de 27/4/2000; e a 251, de 21/12/2000. A primeira das resoluções reduziu substancialmente o escopo das entidades que podem participar do programa ao retirar do texto da Resolução nº 194, de 23/9/1998, as “... escolas profissionais livres; entidades comunitárias e outras organizações não-governamentais, laicas ou confessionais”. Entre outras medidas para coibir o desvio dos recursos, foram introduzidas normas mais rigorosas para a escolha do tipo de instituição que pode ser contratada para executar as ações do programa. Pretendeu-se também aumentar os mecanismos à disposição do ministério e do CODEFAT para diversificar as possibilidades de fiscalização. A Resolução nº 235 estabeleceu em seu artigo 1º que “... os recursos dos convênios celebrados para execução de ações custeadas pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, serão depositados e geridos em contas específicas do Banco do Brasil S/A”. Com isso, obriga-se que cada estado abra uma conta “carimbada” no Banco do Brasil com o envio mensal do extrato para o Ministério do Trabalho e Emprego – MTE. A Resolução nº 258 estabeleceu minuciosamente os critérios para a transferência de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) ao Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR). Outra medida importante realizada pelo governo foi a criação de uma ouvidoria pela página do Ministério do Trabalho na Internet. Por fim, o governo também espera que a planejada incorporação dos dados sobre qualificação profissional ao Sistema Integrado de Ações de Emprego (SIGAE),

21. Isso ocorreu porque, nesse intervalo, o FEF havia sido extinto e a DRU ainda não tinha entrado em vigor.

implantado no segundo semestre de 2000, possa mitigar os eventuais desvios passíveis de acontecer em um programa descentralizado como o PLANFOR.

Tal ordem de acontecimentos fez aflorar no seio do governo a preocupação de que as recorrentes denúncias de corrupção na aplicação de seus programas descentralizados prenunciassem críticas a essa sua característica – essencial no desenho da política pública do governo Fernando Henrique – ainda que essa preocupação não tivesse merecido destaque da grande imprensa. Uma análise documental do noticiário à época revela que o governo, sempre que podia, reafirmava que o aspecto descentralizado do programa iria permanecer não obstante a gravidade dos acontecimentos. Para ilustrar o quão esse aspecto – política pública descentralizada com a União provendo recursos a estados e municípios deixando a execução a cargo do setor privado – é importante para o governo federal, pode-se usar como exemplo a área de Educação.

Em artigo para a Folha de S. Paulo, datado de 24/5/2000,²² o ministro Paulo Renato de Souza defendia a descentralização, alegando que os ganhos de eficiência no uso dos recursos e na supressão das gigantescas licitações – que freqüentemente ensejavam fraudes de elevada monta – reduziram substancialmente as perdas que apenas eram mais visíveis na “nova” corrupção. Em suas palavras: “Em resumo: desviava-se menos, rouba-se menos, mas os casos de desvios e de roubos aparecem mais. Os casos detectados são em maior número – o que pode dar a impressão de descontrole –, mas envolvem um volume de recursos infinitamente menor.” Esse artigo deve-se a denúncias de mal uso do dinheiro público – semelhantes às que acolheram o PLANFOR no ano 2000 – em progra-

mas do governo federal na área de Educação, tais como o FUNDEF. O exemplo da Educação aplica-se também à área do Trabalho. Indubitavelmente inaugurou-se no governo Fernando Henrique Cardoso uma nova forma de executar a política pública brasileira. O quanto essa nova gestão traz de ganhos ou não é tema para investigações futuras.

Em relação ao PROGER, pode-se destacar recentemente a entrada em funcionamento do FUNPROGER – o Fundo de Aval para Geração de Emprego e Renda – criado pela Lei nº 9 872, de 23 de novembro de 1999, com vistas a reduzir as margens de riscos associados aos créditos concedidos pelo programa em sua vertente urbana (PROGER-Urbano). Seus recursos são os provenientes dos saldos de aplicação do próprio FAT, assim como os decorrentes da cobrança de comissão pela concessão do aval. A entrada em vigor desse mecanismo vem se contrapor a um dos grandes limitadores do PROGER: a exacerbada quantidade de garantias exigida pelas entidades financeiras, sobretudo no caso dos pequenos tomadores de empréstimos.

De todo modo, se o PROGER, em suas diferentes modalidades – paralelamente a outros programas, como o *Jovem Empreendedor* – intenta funcionar como uma espécie de alavanca aos micro e médios empreendimentos, em grande parte associados às atividades informais, o faz sob algumas restrições. Trata-se, é certo, do principal instrumento de política de geração de emprego strictu sensu de que o governo federal dispõe. Entretanto, parte dos problemas destacados no número anterior deste Boletim não foram resolvidos, o principal deles sendo o fato de o PROGER estar muito mais sob o controle das instituições financeiras – Banco do Brasil e Banco do Nordeste – que do Ministério do Trabalho e Emprego. Se por um lado o FUNPROGER resolve parcela desse problema, por outro faz-se necessária

22. Paulo Renato Souza, Descentralizar e fiscalizar, *Folha de S. Paulo*, Opinião, pág. A-3.

discussão mais ampla sobre a razão de um programa de crédito estar sob o controle de instituições financeiras, mesmo que elas sejam instituições mistas ou estatais. Ademais, os indícios sobre a mudança do perfil do usuário do PROGER em direção aos pequenos tomadores, evidenciados pelo fato de o valor médio do empréstimo estar se reduzindo, é muito frágil, o que faz necessária uma pesquisa mais ampla que nos permita avaliar o programa. As dimensões do programa continuam exíguas, em face tanto da magnitude das questões enfrentadas – o desemprego e o subemprego que abarca hoje milhões de trabalhadores –, quanto em função dos recursos arrolados: a geração de emprego e renda responde por menos de 1% dos recursos do FAT alocados em programas no âmbito das políticas de emprego. As questões referentes à participação social no controle dos programas e na organização das demandas e na sua própria avaliação ainda permanecem não somente para o PROGER, mas também para outros programas da área Emprego.

Conforme o que foi apresentado (ver “Financiamento e Execução Orçamentária”), *Novo Emprego e Seguro-Desemprego* é o mais importante dos programas da área de trabalho e renda sob o ponto de vista do montante dos recursos. Os resultados finais do programa para o ano 2000 mostram que o seguro-desemprego foi pago a cerca de 4,1 milhões de trabalhadores, resultado 3,7% inferior ao do ano de 1999, o qual reflete possivelmente a recuperação que vem se observando no mercado de trabalho. Porém, a cobertura do seguro entre os demitidos sem justa causa tem caído.²³ A questão é

saber o que está por trás dessa trajetória recente. Para isso, deve-se observar que os critérios para um demitido sem justa causa habilitar-se para o seguro envolvem a existência de um período aquisitivo de 16 meses e obrigam que o trabalhador comprove vínculo formal nos últimos seis anos anteriores à data da dispensa. Nesse sentido, deve-se investigar a evolução, pelo menos, das variáveis tipo de contrato de trabalho e tempo de emprego. Ambas as variáveis têm ligação com os requisitos para a concessão do seguro.

Se esse fenômeno tiver caráter mais permanente, a discussão sobre a extensão do benefício para um universo maior que o atual, com a possível inclusão dos trabalhadores informais, volta a estar em questão. Na realidade, o seguro-desemprego já é concedido a alguns pequenos grupos, como o pescador artesanal e o desempregado por longo período. A novidade este ano é a promulgação da Lei nº 10 206, de 23/3/2001, que estendeu o direito do benefício do seguro ao empregado doméstico demitido sem justa causa. O valor da parcela mensal do seguro será de 1 salário-mínimo e o período máximo de recebimento será de 3 meses. As condições para o recebimento do benefício envolvem o empregado ter trabalhado como doméstico por um período mínimo de 15 meses nos últimos 24 meses. Uma diferença em relação às leis anteriores do seguro é a condição de que o empregado doméstico esteja inscrito no FGTS. Ocorre que tal inscrição é feita pelo empregador e é facultativa. Ainda é duvidoso que a maioria dos empregadores tenha condições e/ou disposição de contribuir para o FGTS de seu empregado e, por isso, a eficácia dessa nova lei ainda está por ser verificada. De qualquer modo, tal lei representa um passo, ainda que pequeno, para a inclusão de grupos antes desprotegidos.

Um outro resultado que chama atenção no *Programa do Seguro-Desemprego* é o baixo

23. Segundo a tabela A. 9 do Anexo Estatístico, a cobertura, de janeiro a março de 2001, foi de cerca de 50,6%, bem menor do que o observado para o total do ano 2000, 61,6%. Deve-se ressaltar, porém, que o baixo índice observado para 2001 pode ter sido influenciado, entre outros fatores, pelo atraso na chegada ao Ministério do Trabalho de informações de novas pessoas habilitadas para receber o seguro (ver seção 4 das Notas Metodológicas). De qualquer modo, pode-se dizer que, pelo menos aparentemente, houve queda na cobertura, pois os percentuais observados para os períodos de janeiro a fevereiro de 2001 e janeiro de 2001 foram de 56,72% e de 59,1%, respectivamente.

número de trabalhadores que utilizaram a bolsa-qualificação. Ela foi instituída pela MP nº 1 726, de 3/11/1998, e determinou que “o contrato de trabalho poderia ser suspenso, por um período de 2 a 5 meses, para participação do empregado em curso ou programa de qualificação profissional oferecido pelo empregador, com duração equivalente à suspensão contratual, mediante previsão em convenção ou acordo coletivo de trabalho e aquiescência formal do empregado”. Durante o período de suspensão, o empregador deve continuar provendo os benefícios que ele já provia voluntariamente e também poderá conceder ao empregado uma “ajuda compensatória” mensal, sem natureza salarial, com valor a ser definido em convenção ou acordo coletivo. Se o empregado for dispensado, no transcurso do período de suspensão contratual ou nos três meses subseqüentes ao seu retorno ao trabalho, o empregador pagará ao empregado, além das parcelas indenizatórias já previstas na lei, multa a ser estabelecida em convenção ou acordo coletivo, cujo valor será, no mínimo, igual ao valor da última remuneração mensal anterior à suspensão do contrato. Porém, o número de trabalhadores que aderiram ao programa foi muito baixo – atingiu, por exemplo, apenas cerca de 9 mil trabalhadores no ano 2000.

No programa de intermediação, os dados do Ministério do Trabalho e Emprego captados junto aos SINES (Sistema Nacional de Emprego) estaduais mostram que o número de trabalhadores colocados pelo sistema

em 2000 foi de cerca de 581 mil, um número 37,7% maior do que em 1999, o que expressa a manutenção de uma tendência de crescimento observada desde 1995. O número de vagas captadas cresceu 22,8% entre 1999 e 2000. O número de inscritos, que pode ser considerado uma aproximação para a demanda pelo sistema, aumentou 27,7%. Foram apurados também alguns indicadores de efetividade, os quais também melhoraram: o grau de adesão (colocados/vagas) aumentou de 40,5% para 45,4%, enquanto a taxa de admissão (colocados/admitidos CAGED) passou de 5,2% para 6%. Para o agregado do primeiro trimestre de 2001, os dados mostram que o grau de adesão continua a crescer, alcançando 46,2%, enquanto a taxa de admissão manteve-se estável.

As agências de emprego administradas pelos sindicatos aumentaram sua participação no sistema de intermediação, com a sua parcela no total de inscritos passando de 15,62% em 1999 para 22,69% em 2000; e no total de colocados, de 12,94% para 16,50%. Houve diminuição apenas na participação no âmbito das vagas captadas, de 26,3% para 26,2%, explicada pelo crescimento muito expressivo (23%) das vagas captadas pelo Sistema Nacional de Emprego. O indicador “grau de adesão” das agências, embora continue menor que os verificados para os SINES, tem apresentado tendência de crescimento, passando de 19,9% em 1999 para 28,5% em 2000 e 30,6% no primeiro trimestre de 2001.

SEGURANÇA PÚBLICA

Conjuntura

Uma das questões que mais preocupa a população brasileira nos dias atuais diz respeito à criminalidade e ao subsequente sentimento de insegurança geral, que tem atingido de forma mais peremptória os moradores dos grandes centros urbanos. Tais preocupações têm aparecido recorrentemente nas pesquisas de opinião nos últimos anos. Contudo, paradoxalmente, parece não ter havido esforços suficientes ou políticas governamentais que lograssem êxito para diminuir a gravidade do problema, uma vez que as condições de segurança pública vêm mesmo sendo paulatinamente deterioradas nos últimos vinte anos.

Um indicador que expressa a faceta mais traumática da criminalidade é a taxa de homicídios por 100 mil habitantes. Desde o fim da década de 1970, essa taxa tem crescido em termos anuais algo em torno de 5,4%, ritmo que não diminuiu mesmo nos últimos cinco anos. A taxa de homicídios para o Brasil,²⁴ que era de 9,4 em 1979, em 1998 passou para o patamar de 25,8. Para efeito de

comparação, na Austrália, Áustria, no Canadá e na Argentina, esse índice situa-se abaixo de 3,0; nos EUA, é de 9,2; ao passo que, no México, é de 17,6. Superam as taxas aqui verificadas apenas países como Jamaica, Honduras e Colômbia, cujos valores giram em torno de 29,0, 63,5 e 78,4, respectivamente.²⁵ Em resumo, ainda que parciais – pois a taxa de homicídios representa apenas um subconjunto entre as muitas modalidades que compõem o universo da violência e criminalidade –, tais números não deixam dúvidas sobre a gravidade do problema. Enquanto há cerca de 20 anos tínhamos taxas de homicídios comparáveis às dos EUA, hoje temos índices quase três vezes maiores, o que, em termos absolutos, significa algo em torno de 45 mil homicídios anualmente.

Importante também seria que pudéssemos avaliar, no âmbito nacional, a evolução das outras formas pelas quais a violência

24. Entre as grandes bases de dados que poderiam ser utilizadas para pautar os estudos relacionados à criminalidade, há os dados provenientes do Sistema de Informações Hospitalares (SIH/SUS), os dados provenientes dos aparatos policiais e as pesquisas de vitimização. Para que se pudesse fazer uma radiografia qualificada do problema e um monitoramento das ações governamentais no setor, deveria-se fazer uso integrado dessas três bases de dados. Em função de problemas intrínsecos à natureza de cada uma dessas bases, qualquer análise suportada apenas por uma delas iria gerar estimativas viesadas ou que, no mínimo, representariam um corte parcial do problema investigado.

As informações para o Brasil, são provenientes do SIH/SUS, que tem uma padronização com cobertura nacional e é gerido pelo Ministério da Saúde. Os dados são provenientes de hospitais próprios e conveniados ao Sistema Único de Saúde, que correspondem a cerca de 80% da assistência hospitalar do país. No que diz respeito à questão relativa à violência e à criminalidade, a informação mais importante diz respeito às mortes decorrentes de causas externas, que passaram, a partir de 1998, a sofrer mais apurada decodificação, o que possibilita melhor identificação da origem dos óbitos como decorrentes de ações tais como espancamento, homicídios ou suicídios. Atualmente, estima-se que em 10% do total de mortes por acidentes não seja possível conhecer detalhadamente o fato gerador para discriminá-lo segundo a natureza acidental ou intencional.

25. Os dados para o Brasil são do SIH/SUS. Para os outros países, a fonte de dados é do *crime trends* da ONU.

se expressa, seja em termos daquela violência motivada pelas interações familiares e sociais (em que se inclui a violência doméstica contra mulheres e crianças, e contra as minorias – homossexuais e negros, principalmente), seja em termos daquela violência perpetrada por razões econômicas, que envolvem, por exemplo, roubos, arrombamentos e destruição de propriedades. Contudo, lastimavelmente, não há indicadores que permitam essa análise para o Brasil. Apenas alguns poucos estados dispõem de séries de dados, provenientes das instituições policiais,²⁶ com mínimos critérios de qualidade, e também não há pesquisas de vitimização²⁷ sistemáticas, de maneira que qualquer acompanhamento de um quadro mais geral acerca da violência e da criminalidade torna-se inviável.

Contudo, tomando-se como base o Estado de São Paulo,²⁸ onde a situação parece ser das mais dramáticas, verificou-se um paulatino aumento de todos os índices de criminalidade ao longo do período de 1995 a 1999 – tendo os crimes contra a pessoa au-

mentado 32%, ao passo que os crimes contra o patrimônio sofreram acréscimos de 52%. Na média, o aumento do total de delitos registrados foi de 43%. Já os crimes violentos²⁹ tiveram, nesse período, acréscimo de 94%. Deve-se, no entanto, observar que tais variações poderiam decorrer apenas de uma taxa maior de notificação à polícia pelas vítimas, o que seria melhor que uma decorrência do aumento dos níveis de criminalidade. Contudo, em vista do limitado período de tempo observado, é bastante improvável que isso tenha ocorrido, uma vez que não houve nesse período nenhuma mudança abrupta na administração das instituições policiais que levasse a população a confiar mais nelas, motivo normalmente responsável pela notificação dos crimes pelas vítimas.

Diversos trabalhos encontraram relações significativas entre o nível de criminalidade por cem mil habitantes e o tamanho das cidades. Com isso, podemos conjecturar que as maiores adversidades no campo da segurança pública estejam centradas em cidades como São Paulo e Rio de Janeiro (sem esquecer outros condicionantes importantes). De fato, as taxas de homicídios para essas duas cidades e regiões metropolitanas são mais que o dobro da média nacional, girando em torno de 59 homicídios por 100 mil habitantes. Por outro lado, a observação anterior deixa claro que não podemos entender os supramencionados índices relativos a São Paulo como bons indicadores para descrever a evolução da violência e da criminalidade em nível nacional.

A situação relativa ao sistema de Justiça Criminal, incluindo o sistema prisional, também não é muito diferente. Mesmo nos países desenvolvidos, há uma enorme taxa de atrito – ou uma grande diferença entre o número de crimes cometidos e o

26. Entre os dados provenientes dos aparelhos policiais dos estados, os que têm grande importância são aqueles constantes dos registros de ocorrência da Polícia Civil. Essa deveria ser uma fonte riquíssima de dados, uma vez que se possibilitaria conhecer por meio desse documento as características da vítima, possíveis características dos perpetradores, armas e objetos envolvidos, além da própria dinâmica criminal presente. Contudo, três elementos concorrem para restringir o uso dessas informações para uma análise mais intensiva das ações criminais, se considerada uma abrangência nacional. Primeiro, a falta de homogeneização dos dados entre os estados, uma vez que cada estado da Federação tem autonomia para definir o seu modelo. Segundo, a precariedade do preenchimento das informações pelos policiais e o total desconhecimento acerca da importância de tais informações pelos próprios aparelhos de segurança pública da maioria dos estados da Federação. Terceiro, a subnotificação – que é um fenômeno que ocorre mesmo nos países desenvolvidos –, pois, segundo consta, no Brasil apenas cerca de 40% dos crimes ocorridos são reportados à polícia.

27. As pesquisas de vitimização são aquelas feitas nos domicílios, em que se questiona se o entrevistado já sofreu alguma tentativa ou ato violento e/ou criminoso, se apresentou queixa à polícia, qual a atitude do entrevistado diante de uma virtual situação que pudesse envolver violência, etc. No Brasil alguns institutos fizeram sete pesquisas, ao longo da década de 1990, sendo que quatro abrangeram o município e a região metropolitana do Rio de Janeiro e outras três, o de São Paulo. Nesse campo existe ainda uma pesquisa feita pelo IBGE, em um suplemento estatístico da PNAD de 1988.

28. Os dados são da Polícia Civil do Estado de São Paulo e podem ser obtidos em <http://www.conjunturacriminal.com.br>.

29. “Crimes violentos” é o somatório de: homicídio doloso, tentativa de homicídio, latrocínio, estupro e roubo (exceto veículos).

de crimes punidos. Nesse processo, sabe-se, por exemplo, que nos EUA³⁰ e na Grã-Bretanha,³¹ respectivamente, apenas 7,5% e 6% dos crimes reportados à polícia resultaram em algum tipo de condenação e punição. Contudo, esses números referem-se a uma enorme variedade de delitos. Se considerados apenas os homicídios, na Grã-Bretanha, em 90% dos crimes perpetrados os autores são identificados. Lamentavelmente, não dispomos de dados para quantificar a impunidade no Brasil. Contudo, Soares³² verificou que no caso do Rio de Janeiro, apenas em 7,8% dos inquéritos policiais que envolvem homicídios houve o indiciamento de suspeitos, em um período de até dois anos após ter sido perpetrado o crime. Destes, cerca de 67% correspondiam a crimes de motivação interpessoal, ou crimes passionais, em que o suspeito normalmente não se preocupa em não deixar rastros. Deve-se atentar ainda para o fato de que, desses 7,8% dos inquéritos cujo suspeito é apontado junto ao Ministério Público, haverá ainda um processo judicial, no qual certamente há enorme probabilidade de arquivamento do processo ou absolvição do acusado, como consequência, entre outras possibilidades, da conjugação dos rigores da processualística criminal (cujo Decreto-Lei nº 3 689, que a fundamenta, é de 1941) com a quase inexistência de uma polícia técnica capaz de fornecer provas técnicas que dêem substância à acusação. Com tais números, que evidenciam a baixíssima taxa de esclarecimento (no caso, pela polícia carioca), fica evidenciada uma das grandes causas da impunidade.

Outro tema que tem canalizado as atenções da mídia ultimamente diz respeito ao sistema prisional, não apenas pelas notícias so-

bre superlotação, maus-tratos e tortura aos prisioneiros, mas principalmente pelas sistemáticas rebeliões e fugas em massa dos detentos. Tais movimentos atingiram seu ápice com a rebelião coordenada pela organização criminosa paulista denominada Primeiro Comando da Capital, que patrocinou rebelião simultânea em 24 presídios paulistas, em 18 de fevereiro último, mantendo como reféns milhares de parentes dos presos e funcionários do sistema penitenciário. Vários elementos geram situações como essa, principalmente a relação entre a quantidade de presos e o número de vagas, e também o número de funcionários do sistema prisional.

Em 1999, existiam cerca de 194 mil detentos em todo o Brasil,³³ dos quais cerca de 30% encontravam-se detidos fora dos sistemas penitenciários estaduais –³⁴ em delegacias e distritos policiais –, sendo que boa parte deles tinha condenação já decretada. Nesse mesmo período, existiam cerca de 107 mil vagas, o que resulta em uma relação de cerca de 1,8 preso por vaga; esse mesmo número era de 2,2 em 1997. Por um lado, esse número sintetiza um grande esforço dos governos estaduais para aumentar a capacidade do sistema penitenciário nesses dois anos, posto que, concomitantemente ao aumento do número de detentos de 11,4%, houve crescimento no número de vagas de 43,5%. Contudo, se levarmos em conta os padrões internacionais, estamos ainda numa situação bastante desfavorável. Segundo pesquisas sobre tendências do crime e operações do sistema de Justiça Criminal (United Nations Survey of Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems), coordenada pela Divisão de Prevenção ao Crime e Justiça Criminal da ONU, que analisa a situação de 54 países, a média de presos por vaga girava em torno de 1, em 1997, sendo

30. Dados do Bureau of Justice Statistics, Criminal Victimization in the U.S. Uniform Crime Report 1994.

31. Dados do Home Office.

32. Luiz Eduardo Soares *et al.* Violência e Política no Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Relume-Dumará/ISER, 1996.

33. Fonte: Ministério da Justiça.

34. Ver Lemgruber (2000).

que apenas o Chipre – além do Brasil – tinha mais que 2 presos por vaga.³⁵

No que concerne ao segundo elemento, a relação quantidade de presos por funcionário aumentou no Brasil de 1995 a 1997, passando de 5,3 para 6,2. Nesse último ano, apenas outros seis países apresentaram tais índices superiores a 6, o que indica mais uma vez, do ponto de vista comparativo, uma subalocação de recursos para os sistemas prisionais nacionais.

Comparadas as relações quantidade de presos por 100 mil habitantes, a média geral do Brasil é bastante inferior à dos 54 países estudados pela ONU: a média geral em 1997 era de 146, a do Brasil era de 108,6, número que subiu para 127,7 em 1999. Tal número, inferior à média internacional, admite duas hipóteses. Primeiro, poderia decorrer das ineficiências do sistema de Justiça Criminal ou, alternativamente, poderia resultar de um sistema jurídico mais brando em relação às punições. Em todo caso, o último índice agrega uma preocupação a mais em termos da elaboração da política relativa ao sistema penitenciário. Se as relações presos por vaga e funcionários por preso já indicavam uma flagrante subalocação de recursos para o setor, qualquer plano que vise melhorar as condições da segurança pública poderá engendrar maior pressão sobre o déficit de vagas no sistema prisional.

Com base nos poucos indicadores selecionados e analisados nos parágrafos anteriores, três conclusões podem ser extraídas. Primeiramente, a criminalidade e a violência no Brasil compõem um dos quadros mais dramáticos da atualidade, mesmo se confrontado com as experiências de outros países. Na segunda, mantidas as devidas proporções entre as taxas de esclarecimento de homicídio na Grã-Bretanha e no

Brasil e ainda as taxas de atrito presentes em todos os sistemas de Justiça Criminal – mesmo nos dos países desenvolvidos –, fica patente a enorme deficiência de todo o sistema de Justiça Criminal brasileiro, que se inicia com os inquéritos policiais mal instruídos e carentes de provas técnicas, passa por um anacrônico Código Penal, e termina com sistemas penitenciários carentes de recursos, cujo foco não tem sido a ressocialização do detento. Por fim, deve ficar patente a enorme quantidade de recursos financeiros e humanos necessários para encetar um programa de provisão da segurança pública com efetivas probabilidades de êxito, como o Plano Nacional de Segurança Pública, inaugurado pelo Ministério da Justiça em junho de 1999. Apenas para pautar a ordem de grandeza, na atual situação, mantida a taxa de atrito atual no sistema de Justiça Criminal brasileiro (que desconhecemos), somente no sistema prisional há a necessidade de criação de 14 mil vagas anuais, para manter constante o déficit absoluto de vagas – o que equivale ao atual crescimento vegetativo do número de presos de 6,9%, nos últimos anos. Qualquer movimento que vise reformulação do sistema de Justiça Criminal e diminuição da impunidade, deveria considerar os possíveis efeitos sobre a maior demanda pelas ações policiais, pelo sistema judiciário e pelo sistema penitenciário. Em relação a esse último, há ainda que se recuperar uma enorme defasagem acumulada não apenas para suprir o déficit de vagas, que em 1999 era de 87 mil, bem como para suprir o número de presos por funcionário, compatíveis com os padrões internacionais – que segundo os dados da ONU, seria de 3,5 presos por funcionário –, o que resultava em um déficit de cerca de 17 mil funcionários em 1999.

O Plano Nacional de Segurança Pública

O ano 2000 poderá vir a ser reconhecido na história brasileira como um marco di-

35. Todos os indicadores citados sobre a comparação dos sistemas penitenciários foram extraídos de Kahn e Oliveira (2001).

visório nas discussões de responsabilidades em torno das políticas e programas governamentais na área de Segurança Pública. A despeito do ordenamento jurídico, por meio do artigo 144 da Constituição Federal, que assinala ser “a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos (...)”, as responsabilidades em torno da provisão da segurança pública no cotidiano dos centros urbanos terminavam sempre na alçada dos estados federativos e apenas de forma bastante restritiva sob a esfera federal – com a Polícia Federal e as Polícias Rodoviária e Ferroviária Federal – e sob a esfera municipal, com as recentemente criadas polícias municipais, cujo interesse maior girava em torno da proteção dos prédios públicos e da ordem urbana, principalmente no que diz respeito às questões de trânsito de veículos.

Com o contínuo agravamento da questão da violência e da criminalidade, que crescemos, reforçado por alguns fatos que, por seus efeitos simbólicos, geraram uma situação de comoção geral – como a morte da professora Geysa, que, após ser mantida como refém no ônibus 174 no Rio de Janeiro, teve um fim trágico, filmado por várias estações de TV –, duas conseqüências ocorreram. Primeiro, o governo federal passou a eleger a segurança pública como um dos problemas prioritários em que teria que aplicar vultosos recursos financeiros e humanos e cuja carta-compromisso de intenções foi consubstanciada pelo Plano Nacional de Segurança Pública, quando se instituiu o Fundo Nacional de Segurança Pública (MP nº 2 029, de 20/6/2000), com um crédito extraordinário de R\$ 330 milhões, objeto da MP nº 2 028, de 20/6/2000. A segunda refere-se ao fato de que a sociedade passou a cobrar ações mais firmes dos governos municipais na provisão da segurança pública, de sorte que, pela primeira vez, o tema passou a nortear o debate central nas eleições municipais de outubro daquele ano.

O leque das propostas contidas no Plano Nacional de Segurança Pública foi bastante amplo e estava dividido em quatro capítulos: “Medidas no Âmbito do Governo Federal”; “Medidas no Âmbito da Cooperação do Governo Federal com os Governos Estaduais e Municipais”; “Medidas de Natureza Normativa”; e “Medidas de Natureza Institucional”. No total, 124 artigos contemplaram os mais variados programas e ações, desde programas comunitários a apoio aos programas de iluminação pública, passando pela repressão ao narcotráfico, a reformulação dos códigos Penal e do Processo Penal, e culminando com a elaboração de pesquisas e indicadores que viriam a ser um embrião de um sistema nacional de informações criminais.

No primeiro capítulo, o governo federal assumiu 6 compromissos, que envolviam 50 ações e programas. O primeiro deles, “Combate ao Narcotráfico e ao Crime Organizado”, incluiu 17 ações, em que o maior enfoque – com 9 medidas – referiu-se à reorganização administrativa, principalmente da Polícia Federal, e a ações integradas entre as polícias federais e estaduais. Incluem-se, ainda, 5 medidas de cunho repressivo, com operações integradas entre vários órgãos do governo federal – como Polícia, Receita, Ministério da Defesa e o Departamento de Aviação Civil – que visam atacar diretamente as operações de narcotráfico e descaminho.

O segundo compromisso, “Desarmamento e Controle de Armas”, embute 9 ações de cunho preventivo, repressivo, de âmbito administrativo e de reformulação de leis. Entre essas propostas, insere-se uma que provoca polêmica comparável apenas à sua eficácia, de acordo com estudos internacionais, para diminuir a taxa de homicídios. Diz respeito à proposição legislativa para a proibição e o uso de armas de fogo. Por um lado, há enorme pressão, principalmente dos produtores e comerciantes

de tais artefatos, contra a medida, em que a alegação principal estaria relacionada ao direito à liberdade de compra do cidadão e ao direito à autodefesa. Por outro lado, vários autores nacionais e estrangeiros³⁶ já demonstraram estatisticamente a relação positiva entre o comércio e uso de armas de fogo e a taxa de homicídios. Esse é, aliás, um dos poucos consensos em torno dos determinantes da taxa de homicídios, segundo as pesquisas empíricas.

Outra medida de suma importância diz respeito ao controle das armas de fogo em circulação. Atualmente, por exemplo, é impossível saber a procedência das armas em circulação no Brasil, pela simples inexistência de um sistema eficaz de controle e de um banco de dados que permita a obtenção da informação de maneira ágil. Nesse ponto, uma proposta que não se incluía, mas que seria igualmente importante, poderia contemplar a existência de algum sistema de controle sobre a procedência da munição. Caso tal sistema existisse, por exemplo, as autoridades federais e estaduais não teriam perdido tanto tempo em vão para descobrir se uma grande quantidade de munição apreendida com traficantes no Rio de Janeiro, em 2000, seria procedente dos estoques das Forças Armadas, Polícia Civil ou Militar do Rio de Janeiro. Uma última proposição digna de nota refere-se à proibição da exportação de armas de fogo para países limítrofes. Isso se explica pelo fato de, segundo pesquisas do ISER, mais de 90% das armas apreendidas no Rio de Janeiro serem pistolas ou revólveres, dos quais cerca de 80% haviam sido produzidos no Brasil e exportados para o Paraguai.

O terceiro compromisso, “Repressão ao Roubo de Cargas e Melhoria da Segurança

nas Estradas”, traz 12 ações, das quais 6 são de natureza preventiva, cujo foco centra-se na diminuição de mortes nas estradas, um dos grandes dramas nacionais e uma das principais fontes de mortes por causas externas.

“Implementação do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública” compõe o quarto compromisso. A ideia é que esse subsistema, que integrará o Sistema Brasileiro de Inteligência, deveria coordenar esforços e informações provenientes dos níveis federal, estadual e municipal para identificar, prevenir e reprimir fluxos criminais em âmbito nacional, uma vez que o crime organizado atua transcendendo os limites dos municípios e estados, o que impõe uma limitação aos trabalhos de inteligência nos âmbitos subfederativos.

Outro compromisso assumido, o de número 5, de caráter eminentemente preventivo, “Ampliação do Programa de Proteção a Testemunhas e Vítimas do Crime”, contou com recursos autorizados do governo federal de R\$ 6,2 milhões e R\$ 10 milhões nos orçamentos de 2000 e 2001, respectivamente.

Também com ênfase eminentemente preventiva e educadora, a regulamentação que envolve a mídia no tema da violência compõe o sexto compromisso. Este procura, por um lado, enfatizar a importância que a formação dos valores tem sobre o ambiente de violência, e, por outro, sensibilizar para o debate os órgãos de comunicação, organizações da sociedade civil e empresas no campo da mídia.

O capítulo II do Plano Nacional de Segurança Pública inicia-se com o compromisso número 7, cujo foco, “Redução da Violência Urbana”, lança mão das mais variadas ações preventivas, envolvendo desde programas de aproximação das instituições policiais com as comunidades, o apoio a pro-

36. Ver, por exemplo, Crime, deterrence, and right-to-carry concealed handguns, John Lott e David Mustard, *Journal of Legal Studies*, January, 1997. Lives saved or lives lost? The effects of concealed-handgun laws on crime, *American Economic Review*, Hashem Dezhbakhsh e Paul H. Rubin, May, 1998. More Guns, More Crime, *Journal of Political Economy*, Mark Duggan, Forthcoming in the 2001.

jetos locais de iluminação pública, o apoio à criação de guardas municipais e a sensibilização da responsabilidade dos municípios no provimento da segurança pública até o monitoramento de áreas críticas, nas quais ocorrem altos índices de criminalidade e altos índices de acidentes automobilísticos com vítimas.

O oitavo compromisso, “Inibição de Gangues e Combate à Desordem Social”, embute 9 ações, a maioria delas de cunho preventivo. Tais ações são focalizadas principalmente nos jovens entre 14 e 24 anos, aqueles indicados pelas pesquisas como os com maiores probabilidades de serem perpetradores e vítimas de crimes violentos. Entre tais medidas – nas quais inclui-se o apoio a jovens em conflito com a lei e às suas respectivas famílias –, talvez a que pudesse gerar melhores resultados fosse aquela que visa à redução do consumo de bebidas alcoólicas. Sabe-se, de acordo com as pesquisas empíricas, que, junto com o uso de armas pela população, o consumo de bebidas alcóolicas é uma das grandes variáveis explicativas das taxas de homicídio. Por outro lado, o consumo de álcool está associado a um substancial número de acidentes automobilísticos, e os seus efeitos repercutem até mesmo como uma questão de saúde pública, na medida em que, além das vítimas de crimes violentos dolosos e culposos, os efeitos do álcool a longo prazo, como se sabe, contribuem para uma série de doenças degenerativas.

A “Eliminação de Chacinas e Execuções Sumárias” constitui o compromisso de número 9. Seis ações compõem esse objetivo, todas elas de cunho repressivo e focadas no problema dos grupos de extermínio.

O décimo compromisso, “Redução da Violência Rural”, é consubstanciado por cinco ações que mesclam medidas de natureza repressiva, preventiva, de reformulação administrativa e de criação de sistemas de

informação. Tais ações seriam desenvolvidas a partir do trabalho integrado de vários órgãos federais, entre eles os Ministérios da Justiça, da Reforma Agrária, da Agricultura e o INCRA, além das Secretarias Estaduais de Segurança Pública e entidades da sociedade civil organizada.

O compromisso de número 11, à “Intensificação das Ações do Programa Nacional de Direitos Humanos” (PNDH), incorpora 12 medidas de cunho preventivo, a maioria delas focada nos menores e adolescentes. O PNDH havia sido lançado em 1995 e a sua implantação conta com a participação de um vasto número de instituições governamentais e não governamentais.

Centrado na reformulação administrativa, o compromisso número 12, “Capacitação Profissional e Reaparelhamento das Polícias”, lança esforços sobre a qualificação e a valorização profissional no campo da segurança pública. Para atingir tais objetivos, uma das medidas cria, no âmbito do governo federal, o Fundo Nacional de Segurança Pública, já instituído pela Lei nº 10 201, de 14/2/2001. Esse fundo passou a funcionar como fonte de financiamento para que os estados venham a obter recursos para o investimento não apenas no reaparelhamento das polícias, mas, ainda, para o desenvolvimento de sistemas de informações e bancos de dados policiais, bem como para programas de apoio aos policiais e suas famílias.

O 13º compromisso, “Aperfeiçoamento do Sistema Penitenciário”, composto por 8 ações de cunho administrativo e preventivo, ao mesmo tempo em que expressa o reconhecimento da dramática situação dos sistemas penitenciários nacionais – consequência, entre outras razões, da falta de investimentos públicos –, procura atacar em três frentes. Primeiro, ambiciona aumentar em 25 mil o número de vagas no sistema penitenciário nacional, a partir da construção de novos presídios. Em segun-

do lugar, procura diminuir tanto o estoque – a partir de um esforço concentrado para libertar aqueles que já cumpriram pena (mas encontram-se, eventualmente, detidos à espera do desfecho burocrático de seus processos) e aqueles que possam vir a usufruir de liberdade condicional e regime aberto – quanto o influxo de detentos ao sistema – com a introdução de programa de incentivo às penas alternativas. Em terceiro lugar almeja promover ações que engendrem diminuição da taxa de reincidência carcerária, a partir de programas profissionalizantes e de assistência ao egresso do sistema carcerário e a partir do próprio programa de penas alternativas, que, segundo experiências internacionais, levariam a menores taxas de reincidência que aquelas referentes aos condenados ao cárcere.

O capítulo III, que embute apenas o compromisso número 14, “Medidas de Natureza Normativa”, talvez incorpore o maior desafio de todo o Plano Nacional de Segurança Pública, pois o que se busca aí nada mais é que a formulação de propostas e a aprovação de leis para modernizar a parte geral do Código Penal, o Código de Processo penal, o sistema de execuções penais, além de várias leis referentes aos tóxicos e a vários crimes específicos, como receptação e roubo de cargas, contrabando e descaminho, bem como crimes contra policiais. Tais mudanças há muito vêm sendo clamadas, na proporção em que os códigos, elaborados no início da década de 1940, já não respondiam às necessidades da sociedade atual e eram sempre apontados como relevantes fontes de morosidade nos desfechos dos processos judiciais e de impunidade.

O capítulo IV, “Medidas de Natureza Institucional”, também dispõe de um único compromisso, o de nº 15, “Sistema Nacional de Segurança Pública”. As 6 ações aí embutidas procuram atender basicamente a

três pontos: o primeiro procura instituir uma base de dados criminais minimamente qualificada com âmbito nacional; o segundo almeja estender a disponibilidade dos dados para os estados federativos; e o terceiro estabelece diretrizes para a instituição de comitês cujas missões venham a ser, assim como análise das informações e dos programas na área de segurança pública, acompanhamento e monitoramento das ações e dos programas voltados para a segurança pública e sua interface com outros programas sociais. É importante frisar a importância desse último compromisso, principalmente no que diz respeito às ações 122, 123 e 124, cujos objetivos consistem na realização de pesquisas periódicas para a construção de um banco de dados com informações criminais em âmbito nacional, envolvendo censos penitenciários, dados provenientes das instituições policiais estaduais e pesquisas de vitimização. Conforme se mencionou, grande parte da degradação das condições de segurança pública em que vivemos hoje deve-se, indubitavelmente, ao descaso dos governos (há décadas) com a produção de informações criminais minimamente qualificadas que possam servir de base para estudos que gerem diagnósticos precisos e, subseqüentemente, planejamento, programas e ações baseados em métodos científicos. Tais informações poderiam também ser utilizadas para a avaliação dos planos originais e eventuais correções de trajetórias.

Apenas para traçar um paralelo com os Estados Unidos, que vieram obtendo decisivas vitórias contra a criminalidade, tal fenômeno não deve ser creditado apenas a fatores demográficos e socioeconômicos ou à estabilização do tráfico de drogas, mas também à reorientação das políticas de segurança pública, que se tornou possível, entre outros motivos, graças à montagem e ao aperfeiçoamento de um amplo sistema de informações criminais. Esse sistema, nos Estados Unidos, envolve pelo menos

catorze grandes bases de dados, sendo as mais conhecidas a Pesquisa Nacional de Vitimização Criminal (NCVS), o Relatório Uniforme de Crimes (*Uniform Crime Report* - UCR) e seu sucessor, o Relatório Nacional de Incidentes, além das Estatísticas Prisionais Nacionais (NPS). Praticamente todos os atores – vítimas, policiais, presos, administradores prisionais, promotores e juízes – são ouvidos periodicamente, em milhares de cidades por todo o país. Com base nessas informações é que foi possível determinar que tipos de crimes estavam crescendo (como também em que lugares e horários, a que taxas, contra quem, perpetrados por quem) e obter centenas de outras informações necessárias para se traçarem políticas de controle da criminalidade, ancoradas em diagnósticos precisos, não em impressões subjetivas.

Nesse sentido fica clara e extremamente oportuna a preocupação do Ministério da Justiça em estabelecer como compromisso a elaboração das bases de dados criminais e o intercâmbio com os governos subfederais, sem o que as políticas de segurança pública estaduais continuariam à mercê do voluntarismo, dos fatos isolados, ou das idiossincrasias das autoridades no comando, que condicionariam as ações sem qualquer conexão com a eficácia, no sentido de uma segurança pública mais duradoura.

Na tabela 19, procura-se segregar os compromissos e ações contidos no Plano Nacional de Segurança Pública, de acordo com a natureza: preventiva; repressiva; de reformulação administrativa; de melhoria do sistema de informações; ou de reformulação legislativa, no que diz respeito aos Códigos Penal e de Processo Penal. Certamente, algumas das ações classificadas como de uma natureza ou de outra poderiam ser alvo de controvérsia. Contudo, o nosso interesse ao construir a tabela não foi de gerar uma classificação estrita, mas apenas de proporcionar uma visão geral acerca

dos instrumentos utilizados para buscar o cumprimento dos compromissos. De acordo com a tabela 19, verificamos que, de fato, o Ministério da Justiça lançou mão dos mais variados instrumentos, tendo sido a via das ações preventivas empregada de forma mais intensiva – com 46 ações (37%). No segundo semestre de 2000, no âmbito do Fundo Nacional de Segurança Pública, foram celebrados 113 convênios entre o Ministério da Justiça e os governos estaduais, em que a primeira parte comprometeu-se com cerca de R\$ 252 milhões, ao passo que os governos arcaram com cerca de R\$ 41 milhões, totalizando R\$ 293 milhões.³⁷

De outra forma, o equilíbrio entre os demais enfoques sugere que o Plano Nacional de Segurança Pública foi formulado para contemplar as várias perspectivas possíveis de combate à criminalidade e de manutenção da ordem e da segurança pública. Tal amplitude de medidas traduz os seus dois principais méritos. Ao mesmo tempo em que sinaliza para a sociedade o real interesse do governo federal em alocar esforços para amenizar o problema da violência e da criminalidade dos tempos atuais, expõe a enorme variedade de possibilidades e ações que podem ser empreendidas (o que afasta o pessimismo e o fatalismo de que a criminalidade não tem jeito), ao conclamar toda a sociedade ao debate.

Por outro lado, tal aspecto positivo traz imanente o seu ponto fraco. Ao elaborar um plano com tamanha amplitude e diversidade de propostas e ações, sem explicitar prioridades, prazos e metas precisamente estabelecidas, como seria de se esperar em qualquer planejamento estratégico, não há como a sociedade verificar os avanços e a efetividade das ações, no sentido de perceber se tais recursos estão tendo a destina-

37. Para maiores detalhes, ver relatório de Gestão da Senasp/MJ: <http://www.mj.gov.br/Senasp/>

ção correta, ou se estão gerando resultados consoantes com a expectativa, de maneira que o próprio governo possa reorientar seus esforços de eficiência.

Conclusivamente, pode-se dizer que o Plano Nacional de Segurança Pública teve que responder a uma demanda urgente sob pressão dos fatos. No entanto, a formulação da política de segurança pública está restrita pela baixa qualidade científica das informa-

ções relevantes disponíveis no Brasil. Portanto, para além da formulação de metas e ações, há que se acelerar com urgência a estruturação de um sistema nacional de informações criminais. Esse sistema permitirá que, em uma segunda etapa, possa ser realizada reflexão sobre prioridades, prazos e instrumentos mais adequados para a política de segurança pública, sem que se esteja amparado apenas no bom senso e em critérios subjetivos.

O PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA, SEUS COMPROMISSOS E

TABELA 19 AÇÕES POR NATUREZA QUANTO AO ENFOQUE

COMPROMISSOS POR CAPÍTULO		NÚMERO DE AÇÕES POR NATUREZA QUANTO AO ENFOQUE				LEI
		REPRESSIVA	PREVENTIVA	ADMINISTRATIVA	SISTEMAS DE INFORMAÇÕES	
CAPÍTULO I						
C1 – COMBATE AO NARCOTRÁFICO E AO CRIME ORGANIZADO		5	3	9	0	0
C2 – DESARMAMENTO E CONTROLE DE ARMAS		1		1	2	
C3 – REPRESSÃO AO ROUBO DE CARGAS E MELHORIA DA SEGURANÇA DAS ESTRADAS		2	6	1	3	0
C4 – IMPLEMENTAÇÃO DO SUBSISTEMA DE INTELIGÊNCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA		0	0	1	2	1
C5 – AMPLIAÇÃO DO PROGRAMA DE TESTEMUNHAS E VÍTIMAS DO CRIME		0	4	0	0	0
C6 – MÍDIA X VIOLÊNCIA: REGULAMENTAÇÃO		1	3	0	1	0
TOTAL		9	18	12	8	4
CAPÍTULO II						
C7 – REDUÇÃO DA VIOLÊNCIA URBANA		3	6	0	0	0
C8 – INIBIÇÃO DE GANGUES E COMBATE À DESORDEM SOCIAL		1	7	1	0	0
C9 – ELIMINAÇÃO DE CHACINAS E EXECUÇÕES SUMÁRIAS		6	0	0	0	0
C10 – REDUÇÃO DA VIOLÊNCIA RURAL		1	1	2	1	0
C11 – INTENSIFICAÇÃO DAS AÇÕES DO PNDH		0	12	0	0	0
C12 – CAPACITAÇÃO PROFISSIONAL E REAPARELHAMENTO DAS POLÍCIAS		1	0	5	0	1
C13 – APERFEIÇOAMENTO DO SISTEMA PENITENCIÁRIO		0	2	6	0	0
TOTAL		12	28	14	1	1
CAPÍTULO III						
COMPROMISSOS						
C14 – APERFEIÇOAMENTO LEGISLATIVO		0	0	0	0	11
TOTAL		0		0	0	
CAPÍTULO IV						
C15 – SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA		0	0	0	6	0
		0	0	0	6	0
SOMA	GERAL	21	46	26	15	16
(%)		16,9	37,1	21,0	12,0	12,9

Fonte: Plano Nacional de Segurança Pública.

DESENVOLVIMENTO RURAL

Conjuntura Recente da Política Agrária

No ano 2000, o governo federal – a partir dos pressupostos expressos na sua proposta “Novo Mundo Rural” – implementou modificações de monta na política agrária nacional, mudando o desenho institucional dos órgãos com atuação na área, especificamente o INCRA, e intensificando os esforços de repasse para outras esferas governamentais de várias das atribuições que até então vinha exercendo com exclusividade.

Outra novidade na orientação da política agrária é a ênfase na aplicação dos chamados mecanismos de mercado para aquisição de terras (Cédula da Terra, Banco da Terra e Programa de Crédito Fundiário), o que desloca o instrumento da desapropriação por interesse social para uma posição de menor prioridade.

As principais mudanças normativas foram efetivadas ainda no primeiro semestre de 2000, por medida provisória: MP nº 1 577 de 11/6/97, cuja última edição é a MP nº 2 183-54, de 28/6/2001, e que vem sendo sucessivamente reeditada com freqüentes modificações. Alguns pontos a destacar nessa MP são:

a) A possibilidade de, mediante convênio, delegar a estados, municípios e Distrito Federal o cadastramento, vistoria, avaliação de propriedades rurais, bem como “outras atribuições relativas ao Programa Nacional de Reforma Agrária”; como requisito para a descentralização é exigido que os níveis de governo subnacionais tenham instituído órgão colegiado para a “formulação de propostas para a adequada implementação da política agrária”, com participação paritária do governo e da sociedade civil organizada (Nova redação para o artigo 6º, parágrafos 2º e 3º da Lei nº 4 504/1964).

b) Mudanças nas regras de pagamento das indenizações em caso de desapropriação, que passa a ser feito antes do julgamento definitivo da ação na Justiça, e não mais posteriormente. Também não serão pagos juros compensatórios se o imóvel for considerado totalmente improdutivo (Nova redação para o artigo 15a, do Decreto-Lei nº 3 365/1941).

c) Aumento para 50 meses do prazo de resgate dos Títulos da Dívida Agrária (TDA), com alterações nos juros devidos (Nova redação para o artigo 5º, parágrafos 3º e 4º da Lei nº 1 877/1991).

d) A criação do Programa de Arrendamento Rural (Nova redação para o artigo 25, da Lei nº 4 504/1964).

e) A determinação de que cessará em cinco anos o direito do proprietário de propor ação de indenização por desapropriação (Nova redação para o artigo 10, parágrafo único, do Decreto-Lei nº 3 365/1941).

Ainda em relação à descentralização da reforma agrária, projeto de lei complementar enviado em regime de urgência urgentíssima ao Congresso Nacional descentralizará a reforma agrária. Os estados passam, então, a responsáveis pela prestação dos serviços – infra-estrutura econômica e social – aos assentados, e contam, para tanto, com toda a receita do Imposto Territorial Rural (ITR). Devem criar, portanto, um fundo agrário, com aqueles recursos, que somente poderão ser utilizados nos projetos de reforma agrária.

Por meio da MP supracitada, nas suas últimas reedições, efetuaram-se também a redefinição e o aprofundamento das punições aos participantes de ocupações de prédios públicos e imóveis rurais privados (Nova redação ao artigo 2º, parágrafos 6º a 8º, da Lei nº 8 629/1993):

a) As terras invadidas não serão vistoriadas por dois anos – mesmo que comprovadamente improdutivas. Se houver reincidência, o período será contado em dobro, impossibilitando a desapropriação.

b) Os indiciados em processos por invasão de terras e prédios públicos, depredação e seqüestro de funcionários serão excluídos do processo de reforma agrária e não poderão ser beneficiados por projetos de assentamento.

c) É vedado que organização que participe direta ou indiretamente da ocupação receba, a qualquer título, recursos públicos.

No campo da repressão às ocupações, cabe mencionar que, por meio de atos administrativos, foi criada, no âmbito da Polícia Federal, a Divisão de Conflitos Agrários. Por meio dessa Divisão, a Polícia Federal pode intervir diretamente em conflitos sem necessitar de autorização do(s) respectivo(s) governo(s) estadual(is).

Uma tarefa importante a ser desenvolvida por agentes federais será identificar e coibir as chamadas “invasões consentidas”, nas quais as ocupações de terra eram previamente negociadas entre os sem-terra e proprietários interessados em serem desapropriados. Esses imóveis terão o cadastro cancelado, ficando impossibilitados de acessarem qualquer tipo de financiamento.

Para efeitos de análise, pode-se classificar esse conjunto de medidas em grandes grupos:

1. Um grupo destina-se a conter conflitos sociais: proibição de vistorias de terras invadidas, criminalização das ocupações de quaisquer tipos, envolvimento dos órgãos de segurança com a questão agrária, articulações para que as procuradorias de Justiça estaduais procedam com rigor contra manifestações dos sem-terra.³⁸

2. Medidas outras com vistas a tirar o governo federal do foco dos conflitos agrários, transferindo para o poder local diversas atribuições do *Programa Nacional de Reforma Agrária*.

3. Regras relativas aos prazos para liquidação dos Títulos da Dívida Agrária () e

almente devidos, penalizando o latifúndio. Também se alterou o prazo máximo

para propor ações que questionem o valor imputado às suas terras.

Como resultado, durante o ano 2000 houve muitas prisões de

4. Criação do *Programa de Arrendamento Rural*, seguindo a diretriz geral da orientação do mercado no processo da aquisição de terras para disponibilizá-las aos sem-terra. Essa orientação, que também é recuperada com a introdução dos vários mecanismos de crédito fundiário institucionalizados por meio do *Programa Cédula da Terra* e do *Banco da Terra*, colide com a posição do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra e com manifestações das entidades reunidas no Fórum Nacional de Entidades em Defesa da Reforma Agrária.

formações disponíveis, ainda não totalizadas, indicam algumas mudanças no perfil dos conflitos rurais nos últimos meses. Por deliberação dos principais movimentos sociais rurais, foi estabelecida como estratégia de luta que se evite pulverizar as ações de protesto e ocupação de terras, optando-se por um número menor de manifestações, mas envolvendo maior número de pessoas. Por outro lado, o governo tomou uma série de medidas de ordem legal, normativa e policial no intuito de minimizar as manifestações dos sem-terra, sobretudo ao fixar regras mais rigorosas sobre a matéria.

Para o MDA, os índices de violência no campo foram reduzidos, como consequência da maior presença do Estado. Em 2000, houve dez casos de morte, contra 27 em 1999 e 47 em 1998.³⁹

Quais são os Números da Situação Agrária?

É fato recorrente na conjuntura o debate entre o governo, de um lado, e o movimento social e sindical rurais, de outro, acerca dos números da violência no campo e dos resultados da reforma agrária. No início deste ano, a discussão alcançou os indicadores de concentração fundiária, que, segundo o Ministério do Desenvolvimento Agrário, teriam caído, com o Índice de Gini passando de 0,848 em 1999 para 0,802, em 2000 (Estado de S. Paulo, 5/1/2001). A metodologia utilizada pelo MDA implicou a retirada da base de cálculo, no ano 2000, de grandes áreas supostamente em mãos de grileiros e, como essa imensa área integrava a base anterior (1992), a comparação de resultados fica prejudicada. Alterou, também, sua base cadastral com o fim de imputar os novos assentados e excluir as terras públicas.⁴⁰ Ou seja, em apenas um ano teria ocorrido uma redução expressiva, jamais observada antes, de mais de 5%. Os dados dos censos agropecuários do IBGE, contudo, apresentam um outro perfil, em que as melhorias desse indicador são tímidas quando se observam os dados relativos a várias décadas. O quadro seguinte mostra, para o Brasil e grandes regiões, a evolução do Índice de Gini, construído com base nos censos agropecuários do IBGE. Os dados globais mostram que as variações intercensitárias são muito pequenas, e revelam que, até meados da década passada, a estrutura de distribuição da propriedade fundiária brasileira permaneceu praticamente inalterada. Se os assentamentos criados, desde a Nova República, tiveram alguma consequência nos indicadores de concentração, isso resultou na queda do Índice de Gini em 0,1 ponto percentual. Nesse sentido, resta um grande espaço a ser ocupado por políticas fundiárias que possam, de forma sustentada, ao longo de alguns poucos anos, provocar efetiva desconcentração fundiária.

39. <http://www.mda.gov.br/incra/reforma/recordes4.htm>.

40. <http://www.mda.gov.br/incra/reforma/recordes4.htm>.

QUADRO 1 EVOLUÇÃO DO ÍNDICE DE GINI, 1950/1995

Regiões e Brasil	1950	1960	1970	1975	1980	1985	1995
Norte	0,944	0,944	0,831	0,863	0,841	0,812	0,820
Nordeste	0,849	0,845	0,854	0,862	0,861	0,869	0,859
Sudeste	0,763	0,772	0,760	0,761	0,690	0,772	0,767
Sul	0,741	0,725	0,725	0,733	0,743	0,747	0,742
Centro-Oeste	0,833	0,901	0,876	0,876	0,861	0,857	0,831
Brasil	0,840	0,839	0,843	0,854	0,857	0,857	0,856

Fonte: Gasques, J.G. e Conceição, J.C.P.R. "A Demanda por Terra para a Reforma Agrária no Brasil". In: Anais do 36º Congresso de Economia e Sociologia do Rural (SOBER). Foz do Iguaçu.

Não são as dificuldades de comparação entre os últimos censos agropecuários que implicam a busca de outras informações, mas sim a questão da atualidade das informações, pois os dados controversos referem-se ao último biênio. Em dois recentes trabalhos, o professor Rodolfo Hoffmann observa que nos anos 1990 não ocorreram alterações significativas nos indicadores de concentração da terra. Em artigo que utiliza as estatísticas cadastrais do INCRA, afirma: "Verifica-se que há muita semelhança entre os indicadores em 1972 e 1992, mostrando a grande estabilidade na estrutura fundiária nestes vinte anos. (...). Quase todos os indicadores mostram que há um crescimento da desigualdade entre 1992 e 1998" [Hoffmann, Rodolfo. *A estrutura fundiária no Brasil de acordo com o cadastro do INCRA: 1967 a 1998*. set./1998].⁴¹

Ao analisar os dados da PNAD, que, após 1992, passou a contar com a informação da área dos empreendimentos agrícolas (conceito menos abrangente que o de estabelecimento, utilizado no censo agropecuário referindo-se, também, à posse da terra, diferentemente do imóvel, unidade de propriedade, cadastrado pelo INCRA), Hoffmann conclui: "Apesar de suas limitações, os dados sobre área dos empreendimentos agrícolas nas PNADs são, em linhas gerais, consistentes com as informações sobre estrutura fundiária provenientes dos Censos Agropecuários e do Cadastro do INCRA. (...) Não se observa nenhuma tendência sistemática, no período 1992/1999, de aumento ou diminuição no número de empreendimentos. Tampouco se observa tendência de mudança no elevado grau de desigualdade da distribuição da posse da terra no país". [Hoffmann, Rodolfo. *A distribuição da posse da terra no Brasil de acordo com as PNADs de 1992 a 1999*. In: Gasques, J.G. (org.) *Transformações da Agricultura e Políticas Públicas*. Brasília: IPEA, 2001].

Interessa apreender dessa controvérsia que a fragilidade desses dados, que se estende ao de pessoas assentadas, à magnitude da violência no campo e aos desembolsos do PRONAF, demonstra os obstáculos a um eficiente e eficaz processo de monitoramento e avaliação da política agrária. Por último cabe um comentário sobre outra informação que, como outras aqui citadas, é motivo de controvérsia entre movimentos sociais e governo: os custos reais de aquisição de terras para reforma agrária. E aqui cabe uma preciosa advertência: há um marco normativo – a Lei Agrária de 1993, reforçada pela legislação do "Rito Sumário" de 1997 e 1998, que contribuiu para a diminuição dos custos da desapropriação e da violência nos processos policiais de expulsão dos trabalhadores "invasores" das fazendas, que supostamente não cumpriram sua função social (constitucionalmente definida).

A batalha dos números cede aqui lugar a informação mais criteriosa. Uma pesquisa contratada pelo próprio MDA para analisar os custos de desapropriação (entre 1993 e 1999) em mais de 200 processos, que envolviam cerca de 6,0 milhões de hectares, chega à seguinte conclusão: dos processos desapropriatórios homologados entre 1993 e 1998, os valores oferecidos pelo INCRA em geral não foram incrementados e tiveram um custo total médio por hectare de R\$ 221,12.⁴²

41. Ver <http://www.eco.unicamp.br/projetos/rurbano.htm>

42. *Desapropriação Agrária pelo Rito Sumário*: Justa indenização, vol. 1, Brasília, Ministério do Desenvolvimento Agrário, abril de 2001.

Reforma Agrária

Os dados disponíveis sobre a criação de projetos de assentamento são contraditórios e apresentam variações, mesmo quando possuem a mesma origem institucional. As maiores discrepâncias foram as observadas no ano 2000. Os dados apresentados a seguir têm como base o arquivo de registros que vem sendo implementado pelo INCRA há alguns anos. Em tese, é a partir dos registros desse arquivo que são calculados os dispêndios necessários à efetiva implantação de cada projeto de assentamento e a situação de cada um deles.

O registro identifica cada projeto, sua localização espacial (estado e município), a data de criação, a fase em que se encontra sua implementação, a forma de obtenção da terra, a área do projeto e respectiva capacidade de assentamento (número de famílias). Por essa fonte, teriam sido assentadas, em 1999, 53 197 famílias, e, em 2000, apenas 36 061 famílias. Em outro documento – “Balanço da Reforma Agrária” – o MDA informa que, em 1999, teriam sido assentadas cerca de 85 mil famílias e, em 2000, 108 mil. Uma explicação para tal diferença poderia ser que, com a descentralização do Programa de Reforma Agrária, o INCRA não estaria sendo informado sobre projetos de assentamentos criados por iniciativa dos governos estaduais em terras públicas ou compradas. Também os assentamentos originados pelo Programa Cédula da Terra / Banco da Terra – discutidos a seguir – poderiam não estar sendo integralmente computados. No momento, só se conta com os dados relativos à execução orçamentária dos diversos projetos e atividades que formam o Programa para tentar estimar a real dimensão dos assentamentos realizados. De qualquer forma, fica evidenciado que não se dispõe, na atualidade, de informação precisa sobre a implementação da política agrária.

Os dados informam sobre uma possível diminuição do custo médio por família assentada. Segundo o MDA, esse valor baixou de R\$ 19 412,74, em 1995, para R\$ 9 393,13, em 1999. Esta diferença pode ser atribuída a vários fatores, inclusive à descentralização que leva estados e municípios a assumirem parcela do custo, antes inteiramente a cargo da União. Por outro lado, desde a implantação do Plano Real, o preço de todos os tipos de terra caiu em torno de 50% em valores constantes e o preço médio das indenizações por hectare desapropriado (inclusive benfeitorias) está caindo, por determinação de sentenças judiciais. Estudo do INCRA indica valores entre R\$ 221 e R\$ 280 por hectare, com redução da ordem de 27%.⁴³

Os Programas e sua Execução Orçamentário-Financeira em 2000

A responsabilidade pela implementação dos projetos e atividades do Ministério do Desenvolvimento Agrário cabe, basicamente, às Secretarias da Reforma Agrária (INCRA) e da Agricultura Familiar. O INCRA, historicamente, concentrou a responsabilidade por todas as ações relativas à reforma agrária: obtenção e gerenciamento dos recursos fundiários; todas as etapas do processo de implementação dos projetos de assentamento (desde a seleção de beneficiários até a implantação da infra-estrutura necessária); atribuição e liberação dos créditos de instalação e de desenvolvimento produtivo; e fiscalização e decisão sobre a emancipação dos projetos. E ainda, centro de suas atribuições, tinha o poder de promover desapropriações de terras para fins de reforma agrária, cumprindo e fazendo cumprir a função social da propriedade fundiária.

43. INCRA, *Desapropriação Agrária pelo Rito Sumário: justa indenização*, vol. I, pág. 83, Brasília, dezembro de 1999.

Em anos recentes, o INCRA tem tido suas atribuições diminuídas – à medida que avança o processo de descentralização –, mas ainda mantém as funções de promover o assentamento de trabalhadores rurais sem-terra e de obter e administrar os recursos fundiários necessários. A criação do PCT – Programa Cédula da Terra – seguida pela do Banco da Terra, estaria expressando, segundo o Fórum Nacional pela Reforma Agrária, que congrega diversas entidades vinculadas aos movimentos sociais rurais, a visão governamental de que a reforma agrária já não cumpre papel no processo de desconcentração da estrutura de propriedade da terra e na redução das desigualdades socioeconômicas, devendo ser substituída, em larga medida, por mecanismos de mercado.

O exame da execução orçamentária global, relativo às ações e atividades que compõem a área finalística da reforma agrária,⁴⁴ mostra que boa parte das ações programadas para execução em 2000 só será concluída – e paga – no corrente ano. Dos recursos totais (Lei + Crédito) disponíveis, foram empenhados e liquidados 77,3% do total. A execução financeira desse conjunto de ações teve desempenho menor, 66,4%.

44. Inclui as seguintes atividades: (1) Acompanhamento da instalação de projetos de assentamentos rurais; (2) Administração e operação do complexo industrial Pacal; (3) Assistência jurídica às famílias acampadas; (4) Assistência social às famílias acampadas; (5) Assistência técnica e capacitação de assentados Lumiar/Pronea; (6) Assistência técnica e capacitação de famílias assentadas em projetos criados até 1998 – Lumiar; (7) Concessão de crédito para implantação de infra-estrutura básica Banco da Terra; (8) Concessão de crédito para implantação de infra-estrutura básica Cédula da Terra; (9) Concessão de crédito-instalação das famílias assentadas em projetos criados até 1998; (10) Concessão de crédito-instalação de 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 do assentamento rural; (14) Plano de Desenvolvimento dos assentamentos rurais criados até 1998; (15) Topografia em áreas de assentamento rural; (16) Topografia em áreas de assentamentos rurais criados até 1998; (17) Concessão de crédito para aquisição de imóveis rurais Banco da Terra; (18) Discriminação de áreas devolutas e terras irregularmente ocupadas; (19) Identificação de imóveis passíveis de desapropriação e aquisição; (20) Obtenção de terras; (21) Perícia judicial em ações de desapropriação de imóveis; (22) Sistema de informações de projetos de reforma agrária – SIPRA; e (23) Titulação de terras.

Os recursos destinados à obtenção e ao gerenciamento dos recursos fundiários ficaram com quase 60% do total destinado a atividades-fim. Em termos de execução, menos de 60% dos recursos programados foram empenhados e apenas 55% tinham sido pagos até 20 de janeiro último. Esse desempenho sinaliza o arrefecimento das ações de obtenção de terras fora do modelo PCT/BT.⁴⁵

Entre 1979 e 1994, o INCRA desapropriou 9,6 milhões de hectares, que, somados aos quantitativos de terra obtidos via arrecadação, viabilizaram a utilização em projetos de colonização e de reforma agrária de mais de 16,6 milhões de hectares, concentrados na região Norte do país. Assim, nesse período, 58% do total das áreas utilizadas para assentamento foram obtidos via desapropriação.

No período 1995/1998, que concentra o maior esforço governamental na criação de projetos de assentamentos – foram criados mais de 2,1 mil projetos, para o assentamento de mais de 272 mil famílias, em 11,5 milhões de hectares –, as desapropriações responderam por 7,6 milhões de hectares (66%).

Em 1999, com a concessão de maior ênfase aos instrumentos de mercado, foi desapropriado 1,8 milhão de hectares, com capacidade de assentamento para 38,1 mil famílias mas, ainda assim, isso representava mais de 52% das terras que vieram a formar os assentamentos criados naquele ano. Em 2000, o ritmo de desapropriações caiu, incorporando 474,4 mil hectares ao Programa de Reforma Agrária, o que representa apenas 27,5% da área total dos projetos criados. O instrumento da desapropriação vem, assim, perdendo espaço, o que pode estar limitando a implementação de um número maior de assentamentos.

45. PCT/BT – Programa Cédula da Terra / Banco da Terra.

Ao longo do processo de avaliação dos programas do PPA 2000/2003 explicitavam-se deficiências no desenho e na gestão daqueles da área agrária: os indicadores não expressavam os objetivos, não permitiam uma mensuração do desempenho efetivo e, principalmente, não foram calculados ao fim do exercício, como é legalmente exigido. Releve-se, ainda, que nenhum dos indicadores de desempenho propostos pelo MDA buscava quantificar as famílias assentadas a cada ano. A seguir, apresentam-se informações detalhadas de quatro dos principais programas.

1. Novo Mundo Rural: Assentamento de Trabalhadores Rurais

Das doze ações integrantes do Programa de Assentamento de Trabalhadores Rurais, três concentram 95% dos recursos. A mais significativa é a relativa à “Obtenção de Terra”, sem dúvida a ação mais dispendiosa da reforma agrária, que fica com quase 60% do montante total (ver tabela 1.1 do Anexo Estatístico). Mas, enquanto os recursos orçamentários para a compra de terra, via Banco da Terra, aumentam 78% em 2001, os recursos para desapropriação diminuem mais de 17% – de R\$ 441 milhões em 2000 passam a R\$ 365 milhões em 2001.

O encolhimento dos recursos a serem gastos com a elaboração de planos de Desenvolvimento dos Assentamentos também chama a atenção, uma vez que constituem requisito obrigatório para os assentados terem acesso aos créditos a que fazem jus, valendo o mesmo critério para os beneficiados pelo PCT/BT.

2. Cédula da Terra/Banco da Terra

Há um forte debate a respeito de se o Banco da Terra e seus conexos, como o Cédula da Terra, constituem instrumentos pró-

prios à realização da reforma agrária. O argumento é a limitação do mercado enquanto instrumento que possibilite a desconcentração da riqueza (no caso, da terra), diante do pressuposto de que a reforma agrária constitui uma intervenção deliberada do Estado na estrutura fundiária com o objetivo central de promover uma distribuição socialmente justa e equitativa da terra. Poder-se-ia empregá-los, porém, como instrumentos complementares de uma estratégia de política fundiária, sobretudo para áreas que não comportem o uso da desapropriação por interesse social.

Enquanto o Cédula da Terra foi implementado apenas na região Nordeste, o Banco da Terra vem crescendo na região Sul. Embora estejam disponíveis os montantes de recursos que – via convênios – vêm sendo liberados para as entidades conveniadas, não existem outras informações disponíveis, no momento, sobre como esses recursos estão sendo gastos.

Diante do debate, o MDA e o Banco Mundial, com o apoio da CONTAG, partiram para a formulação de um novo projeto, denominado Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural, que conta com dotação orçamentária para 2001. Esse novo projeto, porém, não diverge fundamentalmente do CT/BT, mantendo o mesmo princípio básico de substituir a reforma agrária por concessão de créditos, a juros reais, para que agricultores sem ou com pouca terra possam adquiri-la no mercado. Com isso, o debate prossegue, pois se afirma que esses instrumentos não promovem a redistribuição da riqueza, permitindo apenas que o ativo “terra” ganhe liquidez. Como consequência pode-se gerar pressões altíssimas no mercado de terra, supondo-se, ademais, que os trabalhadores que comprem a terra terão capacidade financeira para quitar os financiamentos.

3. Emancipação de Assentamentos Rurais

Esse programa vem sendo desenvolvido para dar solução às deficiências existentes nos assentamentos criados até 1998 – onde grande parte dos projetos e das famílias assentadas – não têm conseguido viabilizar-se. As razões para isso são de naturezas diversas, mas, quase sempre, decorrentes de falhas de planejamento e de execução do Programa de Reforma Agrária, além de projetos localizados em áreas agroecologicamente inadequadas, sem condições de dar suporte a nenhum tipo de agricultura sustentável. A essa desvantagem soma-se a decorrente da insuficiência das áreas agricultáveis destinadas para cada família, com o tamanho médio dos lotes diminuindo nos últimos anos. Os projetos localizados na região semi-árida nordestina, por exemplo, padecem de múltiplas desvantagens: à falta de água soma-se o fato de em geral receberem um lote de terra com tamanho abaixo do módulo rural preconizado: raramente ultrapassam os 40 hectares, sendo de 50 hectares o módulo fixado para a região.

Muitos dos assentados antes de 1998 ainda estão aguardando o recebimento dos créditos de instalação. Praticamente todos os re-

ursos destinados para essa atividade foram empenhados e gastos (execução acima de 99%). Já os recursos destinados à complementação da infra-estrutura dos assentamentos foram subutilizados: 68% do autorizado foi empenhado e liquidado (ver tabela 1.1 do Anexo Estatístico). As demais atividades, que ficam com menos de 20% dos recursos, são fundamentais para a construção das condições de emancipação dos projetos.

Os assentados, assim como os agricultores familiares em geral, enfrentam graves problemas com a precariedade e a insuficiência dos serviços de assistência técnica que lhes são prestados. O abandono da assistência técnica pública, que vinha até anos recentes sendo financiada pelo governo federal, restringiu ou mesmo resultou no fechamento de serviços públicos estaduais, o que deixou os assentados e agricultores familiares sem acesso a esse serviço. No Ceará, por exemplo, o serviço estadual de assistência técnica está unicamente direcionado para atender às pouco mais de 2 mil famílias que tiveram acesso à terra via Cédula da Terra/Banco da Terra e que, ao fim do ano 2000, representavam cerca de 10% do total de famílias assentadas no estado, cerca de 23 mil.

TABELA 19 RECURSOS LIBERADOS PELO BANCO DA TERRA E PROGRAMA CÉDULA DA TERRA A PARTIR DE RESOLUÇÕES DO SEU CONSELHO CURADOR – BRASIL: 1999 E 2000

REGIÕES	1999		2000		TOTAL	
	VALOR EM R\$	(%)	VALOR EM R\$	(%)	VALOR EM R\$	(%)
NORTE	0,00	0,00	3 600 000,00	1,63	3 600 000,00	1,27
NORDESTE	29 365 900,00	48,09	16 200 000,00	7,31	45 565 900,00	16,13
SUDESTE	1 900 000,00	3,11	35 900 000,00	16,21	37 800 000,00	13,38
SUL	24 800 000,00	40,61	141 800 000,00	64,02	166 600 000,00	58,96
CENTRO-OESTE	5 000 000,00	8,19	24 000 000,00	10,84	29 000 000,00	10,26
TOTAL/BANCO DA TERRA	61 065 900,00	100,00	221 500 000,00	100,00	282 565 900,00	86,24
TOTAL/CÉDULA DA TERRA					45 070 900,00	13,76
TOTAL GERAL					327 636 800,00	100,00

Fonte: MDA/INCRA.

4. Novo Mundo Rural: Consolidação de Assentamentos Rurais

Com o propósito de criar condições para a emancipação nos projetos instalados a partir de 1999, o Programa tem como principal componente “Investimentos em Infra-Estrutura Básica para Assentamentos Rurais”, que concentra 48% dos seus recursos. Esse componente realizou o empenho de quase toda a dotação orçamentária – 92%, dos quais foram pagos 47%. Ou seja, também ficou para o último trimestre a realização desses gastos, que em setembro significavam 13% do total previsto. Dado que boa parte dessas ações deve ser executada em parceria com instituições como a Caixa Econômica Federal e prefeituras, ou neste ano houve dificuldades no ajuste das parcerias, ou estas não estão sen-

do realizadas como necessário, comprometendo a execução física das ações.

Os créditos para implantação de infra-estrutura para beneficiários do Cédula da Terra foram integralmente empenhados e quase totalmente gastos (99%). Para os beneficiários do Banco da Terra, 70% dos recursos autorizados foram empenhados, mas, efetivamente pagos, menos de 10%. Uma possível explicação seria que o Programa Banco da Terra tenha concentrado esforços na negociação de convênios com estados, municípios e associações, e estes não teriam executado o programado.

Dos recursos a serem aplicados em 2001, sobressai o incremento de 72% nas linhas de apoio ao CT/BT.

TABELA 20 NOVO MUNDO RURAL: CONSOLIDAÇÃO DE ASSENTAMENTOS RURAIS (EM R\$ MILHARES)

PROJETO/ATIVIDADE	2000						2001		
	AUTORIZADO (LEI + CRÉDITOS)	LIQUIDADO EM R\$ MIL	PAGO EM R\$ MIL	GRAU DE EXECUÇÃO (%)		ESTRUTURA (PARTICIPAÇÃO)	AUTORIZADO (LEI + CRÉDITOS)	ESTRUTURA (PARTICIPAÇÃO)	VARIACÃO (D/A)
				(A)	(B)	(C)			
CONCESSÃO DE CRÉDITO PARA IMPLANTAÇÃO DE INFRA-ESTRUTURA BÁSICA – CÉDULA DA TERRA	9 000	9 000	8 871	100,0	98,6	4,0	15 500	5,7	72,22
CONCESSÃO DE CRÉDITO PARA IMPLANTAÇÃO DE INFRA-ESTRUTURA BÁSICA – BANCO DA TERRA	72 200	50 800	4 657	70,4	9,2	32,4	51 590	19,0	1,56
ADMINISTRAÇÃO E OPERAÇÃO DO COMPLEXO INDUSTRIAL PACAL	500	500	500	100,0	100,0	0,2	500	0,2	0,00
INVESTIMENTO EM INFRA-ESTRUTURA BÁSICA PARA ASSENTAMENTOS RURAIS	104 815	96 309	46 244	91,9	48,0	47,0	94 990	34,9	-1,37
ACOMPANHAMENTO DA INSTALAÇÃO DE PROJETOS DE ASSENTAMENTOS RURAIS	4 931	4 629	4 520	93,9	97,6	2,2	9 947	3,7	114,88
ASSISTÊNCIA TÉCNICA E CAPACITAÇÃO DE ASSENTADOS – LUMIAR/PRONERA¹	31 658	29 676	20 956	93,7	70,6	14,2	19 381	7,1	-34,69
IMPLANTAÇÃO DE INFRA-ESTRUTURA BÁSICA EM ASSENTAMENTOS RURAIS COMBATE À POBREZA RURAL²	–	–	–	–	–	–	80 000	29,4	–
DESENVOLVIMENTO DO COOPERATIVISMO E ASSOCIATIVISMO RURAL²	–	–	–	–	–	–	300	0,1	–
TOTAL	223 104	190 914	85 749	85,6	44,9	100,0	272 208	100,0	42,58

Fonte: SIAFI/STN – Elaboração: IPEA.

Notas: ¹No Orçamento de 2001, o PRONERA não está incluído na rubrica.

²Projeto iniciados em 2001.

Obs.: Posição em 20/1/01.

O PRONAF

O PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar), desde sua criação, em 1995, vem passando por sucessivas modificações que têm alterado seu perfil original, com redefinições em seu público-alvo e nos montantes e regras que regem os financiamentos concedidos.

Uma das principais alterações nas regras do PRONAF foi incorporar, em sua linha de crédito, os assentados da reforma agrária. Passaram a ser atendidos tanto os assentados que ainda não tinham atingido os limites de financiamento fixados pelo Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (PROCERA) quanto os novos assentados beneficiários do Programa de Reforma Agrária e dos programas Cédula da Terra e Banco da Terra (CT e BT).

Além da incorporação do PROCERA ao PRONAF, o público-alvo foi desdobrado em outras três categorias, segundo o nível de renda bruta anual, a saber:

- Grupo A – assentados da reforma agrária e por CT e BT;
- Grupo B – miniagricultor familiar, até então excluído das linhas de financiamento, com renda bruta anual de até R\$ 1 500, e sem utilização de qualquer tipo de mão-de-obra não familiar;
- Grupo C – agricultor familiar com renda bruta anual entre R\$ 1 500 e R\$ 8 000, podendo utilizar mão-de-obra de empregados temporários; e
- Grupo D – agricultor familiar com renda bruta entre R\$ 8 000 e R\$ 27 500, podendo dispor de até dois empregados permanentes.

Essa segmentação deu continuidade a práticas anteriores, como a que contemplava o grupo C com o chamado “Pronafinho”, instituído em 1997 com taxas de juros menores. Também foram criadas outras linhas:

o PRONAF-Crédito Rotativo – que apresenta facilidades burocráticas –, o PRONAF-Agro-indústria, o PRONAF-Agregar e o PRONAF-Integrado Coletivo.

Na tabela 7.4 do Anexo Estatístico é apresentada a evolução dos financiamentos (número de contratos e valor total aplicado) do PRONAF, no período 1995/2000, desagregados segundo a finalidade, custeio ou investimento. Nota-se um crescimento expressivo tanto do número de contratos como do volume nominal de recursos, os quais passam de R\$ 90 milhões, em 1995, para quase R\$ 2,3 bilhões, em 2000. Com relação aos dados relativos ao biênio 1995/1996, deve-se observar que, de um lado, as normas de financiamento só foram estabelecidas em agosto de 1995, e, de outro, que os empréstimos de investimento iniciaram-se, de fato, em 1997. Considerando-se, então, o desempenho entre 1997 e 2000, verifica-se um crescimento substancial no número de contratos que não foi acompanhado do aumento no volume aplicado. Concretamente, enquanto os contratos quase duplicaram, o montante financiado teve um incremento da ordem de um terço, o que indica uma queda no volume médio dos empréstimos e, possivelmente, uma ampliação da base de agricultores familiares beneficiados.

Contudo, para uma aferição mais realista do desempenho do PRONAF, impõem-se os seguintes ajustes na tabela 7.4 do Anexo Estatístico;

- a) deflacionar os valores pelo IGP-DI (base = dezembro de 2000); e
- b) nos anos de 1999 e 2000, analisar em separado o Grupo A – assentados.

Isso feito, pode-se analisar o comportamento real do PRONAF-Crédito, sem a incorporação dos valores do PROCERA. Na tabela 21 são apresentadas essas informações, notando-se, claramente, que a incor-

poração do público da reforma agrária ao PRONAF foi acompanhada de uma queda do volume emprestado para o público inicial do PRONAF, da ordem de 20% entre 1997 e o biênio 1999/2000.

A introdução dos assentados significou a queda no volume de recursos destinado ao público original do Programa, ou seja, assistiu-se a um processo de “canibalização” dos recursos. Uma possível interpretação é a de que a excessiva segmentação dos agricultores beneficiários do Programa, associada à incorporação de novos segmentos, tornou mais complexo o seu gerenciamento, com o agravamento da luta pelos recursos entre

os vários grupos. Nesse cenário, nota-se que os empréstimos ao Grupo D apresentaram desempenho melhor, quando se analisa a utilização dos recursos equalizados relativamente ao Grupo C. Os grupos A e B contam com recursos do Tesouro Nacional e/ou dos Fundos Constitucionais. Haveria, então, tendência à diminuição do limite de renda bruta para o ingresso no PRONAF, processo recorrente nas políticas de crédito para as pequenas e médias propriedades. Esta é uma tática historicamente utilizada para preservar os objetivos desses programas, sem, todavia, implicar ampliação de recursos.

TABELA 21

DESEMPENHO DOS EMPRÉSTIMOS DO PRONAF, EM VALORES
CORRENTES E REAIS, COM E SEM GRUPO A – 1997/ 2000

ANOS	TOTAL	GRUPO A		SUBTOTAL	TOTAL		ÍNDICE	
	(R\$ 1 000- VAL. CORRENTES)	(R\$ 1 000 – VAL. CORRENTES)			(R\$ 1 000-VAL. 2 000) ¹			
		CUSTEIO	INVESTIMENTO		SEM A	COM A	SEM A	COM A
1997	1 746 160	-	-	1 746 160	2 297 476	2297 476	100,00	100,00
1998	1 793 365	-	-	1 793 365	2 271 294	2271 294	98,86	98,86
1999	1 966 904	83 630	184 543	1 698 731	2 237 781	1 932 676	97,40	84,12
2000	2 287 533	45 387	397 525	1 844 621	2 287 533	1 844 621	99,57	80,29

Fonte: BACEN/RECOR, Sec. Des. Rural/MA, Sec. Agr. Familiar/MDA, Banco do Brasil, Banco do Nordeste e BNDES.

Nota: ¹IGP-DI média 2000.

A distribuição dos recursos entre os diferentes grupos do público beneficiário do PRONAF revela grande discriminação dos agricultores de menor renda na concessão do crédito (ver tabela 22), e evidencia também que este dirige-se, na quase totalidade, para os grupos D e A, devido ao fato de os primeiros terem maior capacidade de pagamento e os assentados contarem com a salvaguarda do Tesouro. Observa-se, ainda, na tabela 22, que mais da metade dos agricultores familiares (estabelecimentos) enquadram-se no Grupo B, cuja linha de financiamento teve suas primeiras e modestas operações realizadas em fins do ano passado, com 48 222 contra-

tos, totalizando menos de R\$ 24 milhões, equivalentes a 1,4% do total aplicado.

O valor médio nominal dos contratos diminuiu sensivelmente entre 1997 e 2000, passando de R\$ 3,4 mil para R\$ 2,5 mil, em parte por influência da incorporação dos assentados e pela criação do Grupo B. Isso parece indicar uma ampliação do público do PRONAF, com o crescimento dos financiamentos dirigidos aos agricultores de renda intermediária, ou seja, os classificados no Grupo C. É fato que a queda nos valores médios para os contratos de custeio, entre 1997 e 2000, da ordem de 12%, é bem menos significativa que a observada para os empréstimos de investimento, superior a 48%.

DISTRIBUIÇÃO DOS GRUPOS DE BENEFICIÁRIOS DO PRONAF-CRÉDITO NOS
EMPRÉSTIMOS, EM 1999 E 2000, E NO CONJUNTO DOS ESTABELECIMENTOS,

TABELA 22 NO CENSO AGROPECUÁRIO 1995/1996 (EM PORCENTAGEM)

GRUPOS	RECURSOS				ESTABELECIMENTOS
	COM A		SEM A		
	1999	2000	1999	2000	
					1995/1996
A	14,6	20,5	–	–	...
B	0,0	1,1	0,0	1,4	53,4
C	13,7	22,2	16,1	28,0	36,5
D	71,5	56,1	83,9	70,7	10,1

Fonte: Secr. Agric. Familiar/MDA e Sabbato, Alberto Di (2000). O Público-Alvo do Crédito Rural o PRONAF: estimativa a partir dos dados do Censo Agropecuário do IBGE de 1995/1996. Set./2000, INCRA/FAO. mimeo

TABELA 23 VALOR MÉDIO DOS CONTRATOS DO PRONAF – 1995/ 2000 (EM R\$ – VALORES CORRENTES)

ANO	CUSTEIO	INVESTIMENTO	TOTAL
1995	2 946,61	3 493,24	2 949,96
1996	1 786,71	2 219,16	1 793,43
1997	2 389,04	7 526,80	3 385,83
1998	2 083,89	6 288,11	2 722,02
1999	2 118,50	4 698,88	2 464,44
2000	2 097,29	3 945,07	2 462,89

Fonte: BACEN/RECOR, Sec. Des. Rural/MA, Sec. Agr. Familiar/MDA, Banco do Brasil, Banco do Nordeste e BNDES.

Quanto aos contratos para investimentos, observa-se, de um lado, um comportamento errático do montante aplicado, que, após atingir R\$ 750 milhões, em 1997, caiu para cerca de R\$ 500 milhões, em 1999, alcançando, no ano passado, R\$ 725 milhões.⁴⁵ De outra parte, o número de contratos, cuja informação apresenta grandes divergências, dependendo da fonte privilegiada, situou-se, entre 1997 e 1999, ao redor de 100 mil, tendo no ano passado superado 180 mil contratos. Essa queda no valor médio dos contratos foi observada para todos os agentes financeiros, ou seja, no Banco do Brasil, Banco do Nordeste e

repasses do BNDES. Quanto ao Banco do Nordeste, cabe destacar a presença no ano passado dos financiamentos do Grupo B, cujo valor médio foi de R\$ 497,21.

O PRONAF-Crédito conta com recursos oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), dos Fundos Constitucionais de Desenvolvimento (FNO, FNE e FCO), das Exigibilidades Bancárias, do Tesouro Nacional (OGU) e de Recursos dos Agentes Financeiros. As outras linhas de ação do PRONAF – financiamento de obras de infra-estrutura nos municípios, capacitação e profissionalização de técnicos e agricultores familiares, apoio à pesquisa agropecuária e apoio a comunidades indígenas – contam com recursos do Tesouro Nacional, constantes do Orçamento Geral da União (OGU). No caso do PRONAF-Crédito, são alocados pelo Tesouro Nacional, na ru-

⁴⁵ Em termos reais, isto é, em valores do ano passado, verifica-se uma significativa queda no volume dos recursos de investimento do PRONAF entre 1997 e 2000. Concretamente, de quase R\$ 1 bilhão, em 1997, diminui para menos de R\$ 600 milhões, em 1999, atingindo, em 2000, pouco mais de R\$ 720 milhões.

brica Financiamento e Equalização de Juros para a Agricultura Familiar do OGU, recursos tanto para o financiamento direto aos beneficiários como para a equalização dos juros nos financiamentos com recursos do FAT. No primeiro caso, os empréstimos destinam-se aos assentados da Reforma Agrária, do Cédula da Terra e do Banco da Terra e, no segundo, referem-se ao diferencial de juros e aos custos administrativos dos agentes financeiros. A evolução da participação dessas fontes, entre 1996 e 2000, consta da tabela 24, em que se pode notar que o FAT é a grande fonte do PRONAF-Crédito, situando-se ao redor de três quartos do total de crédito do PRONAF. Com a incorporação do PROCERA ao PRONAF, os recursos do Tesouro Nacional passam a constar como fonte de financiamento direto, sendo que, no ano passado, res-

ponderam por 8,3% do montante total de empréstimos. Os Fundos Constitucionais, especialmente o FNE, importante nos empréstimos de custeio e investimento no Nordeste e em Minas Gerais, foram responsáveis, em 2000, por cerca de 10%, cabendo destacar que parcela dos seus recursos passou a se destinar aos assentados. Concretamente, os empréstimos para os assentados tiveram, em 1999 e 2000, uma participação nos recursos dos Fundos Constitucionais de, respectivamente, 47% e 71%. Por fim, as Exigibilidades, que se dirigem somente aos agricultores mais capitalizados, respondem pelo restante – 7,6%, em 2000, com diminuição de sua participação, tendo sido importantes no ano de 1996, quando, junto com o FAT, respondiam pela totalidade do crédito do PRONAF.

PARTICIPAÇÃO DAS FONTES FINANCIADORAS DO

TABELA 24 PRONAF-CRÉDITO – 1996/ 2000

(EMPORCENTAGEM)

FONTE	1996	1997	1998	1999	2000
FAT	65,4	83,7	78,5	78,1	74,4
FCO	0,1	3,8	2,0	1,4	1,9
FNE	0,0	1,8	9,1	11,4	5,9
EXIGIBILIDADES	34,6	10,7	10,5	9,1	7,6
FNO	0,0	0,0	0,0	0,0	1,9
TESOURO NACIONAL	0,0	0,0	0,0	0,0	8,3

Fonte: BACEN/RECOR, Sec.Des.Rural/MA, Sec. Agr. Familiar/MDA, Banco do Brasil, Banco do Nordeste e BNDES.

No Orçamento Geral da União, o montante disponibilizado para Financiamento e Equalização de Juros representa cerca de três quartos do destinado a Agricultura Familiar (ver tabela 25). Esses recursos “alavancam” o total disponível aos financiamentos para a agricultura familiar, que podem, no corrente ano, atingir R\$ 4,0 bilhões. Deve-se ter presente que ao redor de 30% dos recursos do Tesouro destinam-se ao financiamento direto, cuja maior parte está dirigida ao Grupo A, e o restante aos grupos B e C. Cabe destacar que, no fim do ano passado, foram iniciadas as operações com o Grupo B, exclusi-

vamente com recursos do Tesouro, no valor de R\$ 23,5 milhões, o que representou 12,2% do total alocado pelo Tesouro ao financiamento direto.

Como se pode notar na tabela 25, foram empenhados (e liquidados) cerca de 80% do total de recursos autorizados para financiamento e equalização de juros, não se observando diferenças significativas entre o financiamento direto e a equalização propriamente dita. Isso demonstra que o crescimento no volume de recursos do crédito rural do PRONAF está limitado, não só pelos gastos com equalização, mas,

principalmente, pela não-operacionalização dos empréstimos pelos agentes financeiros. Tem sido esse o patamar corrente de utilização dos recursos da equalização, sem se considerar a não-utilização integral dos recursos provenientes dos Fundos Constitucionais, de Exigibilidades Bancárias e de Recursos Próprios.

Quanto às outras linhas do PRONAF, observa-se que, em 2000, as atividades relativas à assistência técnica e ao desenvolvimento do cooperativismo apresentaram níveis insatisfatórios de execução orçamentária. Esse fato, associado à forte diminuição dos recursos para a capacitação de agricultores e para assistência técnica, traz preocupações, uma

vez que essas duas atividades são fundamentais ao sucesso do Programa, em particular para a utilização racional dos financiamentos pelos agricultores. A insuficiência e a inoperância da assistência técnica, especialmente junto aos agricultores familiares de menor renda (Grupo B) e aos assentados, têm impedido a ampliação do PRONAF-Crédito, o que dificulta o alcance de sustentabilidade social, econômica e ambiental por parte desses agricultores. Em pesquisa sobre o PRONAF, que vem sendo desenvolvida pela Diretoria de Estudos Setoriais do IPEA (DISET), fica evidente que os problemas relacionados com a assistência técnica estão entre os maiores entraves para o efetivo cumprimento dos objetivos do Programa.⁴⁶

EXECUÇÃO E DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS PROJETOS/ATIVIDADES DO PROGRAMA DE

TABELA 25 FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR – 2000/2001

(EM R\$ MILHARES)

PROJETO/ATIVIDADE	2000						2001		
	AUTORIZADO (LEI + CRÉDITOS)	LIQUIDADO	PAGO	GRAU DE EXECUÇÃO (%)		ESTRUTURA (PARTICIPAÇÃO)	AUTORIZADO (LEI + CRÉDITOS)	ESTRUTURA (PARTICIPAÇÃO)	VARIACÃO (D/A)
				ORÇAMENTÁRIA					
				(B/A)	FINANCEIRA (C/B)	(%)			
(A)	(B)	(C)	(B/A)	(C/B)	(%)	(D)	(%)	(%)	
FINANCIAMENTO E EQUALIZAÇÃO DE JUROS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR	837 705	669 222	485 138	79,9	72,5	75,5	1 014 437	80,1	21,1
ASSISTÊNCIA FINANCEIRA A PROJETOS DE INFRA-ESTRUTURA E SERVIÇOS MUNICIPAIS	168 765	151 650	39 266	89,9	25,9	15,2	197 051	15,6	16,8
COORDENAÇÃO DO SISTEMA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL¹	240	228	223	95,0	97,8	0,0			
PESQUISAS TECNOLÓGICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR	16 722	15 715	14 037	94,0	89,3	1,5	11 329	0,9	-32,3
MONITORAMENTO DAS AÇÕES DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR	7 900	7 900	7 774	100,0	98,4	0,7	7 782	0,6	-1,5
CAPACITAÇÃO DE AGRICULTORES FAMILIARES	33 930	33 306	7 270	98,2	21,8	3,1	3 075	0,2	-90,9
ESTUDOS DE AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO PRONAF	1 300	1 300	1 300	100,0	100,0	0,1	493	0,1	-62,1
REMUNERAÇÃO ÀS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS PÚBLICAS PELA OPERACIONALIZAÇÃO DO PRONAF	4 550	2 792	2 792	61,4	100,0	0,4	5 229	0,4	14,9
EXECUÇÃO DA ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL	9 165	4 170	2 385	45,5	57,2	0,8	2 660	0,2	-71,7
DESENVOLVIMENTO DO COOPERATIVISMO E ASSOCIATIVISMO RURAL	29 476	18 026	3 130	61,2	17,4	2,7	24 584	1,9	-16,6
TOTAL	1 109 753	904 309	563 315	81,5	62,3	100,0	1 266 639	100,0	14,1

Fonte: SIAFI/STN – Elaboração: IPEA.

Nota: ¹A rubrica não existe em 2001.

46. Pesquisa "Financiamento da Agricultura Familiar: Uma Avaliação do PRONAF-Crédito", em andamento.

Os recursos orçados, em 2001, para Assistência Técnica e para Capacitação dos Agricultores tiveram uma diminuição de, respectivamente, R\$ 9,2 milhões para R\$ 2,6 milhões e R\$ 33,9 milhões para R\$ 3,1 milhões. Cabe, também, destacar que o baixo grau de execução orçamentário-financeira dessas ações é um indicativo da baixa sinergia entre elas, visto que o não-cumprimento do cronograma de execução do conjunto das ações afeta negativamente a eficácia do Programa, por não respeitar as particularidades do calendário agrícola. Exceto na operacionalização das linhas de crédito rural, os demais segmentos do PRONAF ainda não deslancharam, apresentando um volume de recursos inexpressivos, comparativamente ao crédito. Como reflexo da ascendência dos agricultores mais capitalizados na absorção dos recursos do PRONAF-Crédito, nota-se, com base nos dados do RECOR-BACEN, a concentração dos empréstimos em áreas que se caracterizam pela integração do segmento familiar às indústrias processadoras. De outra parte,

decorrente do maior “risco” dos empréstimos para investimento, estes têm tido um comportamento errático, inferior aos de custeio e concentrado em determinadas áreas e segmentos de agricultores.

Verifica-se, na tabela 26, a significativa participação da região Sul no volume de recursos do PRONAF-Crédito, no período 1996/2000. De fato, assiste-se a um processo de desconcentração, pois, enquanto em 1996 foram alocados nessa região mais de 84% dos recursos, no ano passado sua participação superou pouco mais da metade. Cabe destacar que essa melhoria na distribuição regional dos empréstimos do PRONAF ocorreu no biênio 1997/1998, ou seja, quando da consolidação do Programa, da implementação dos empréstimos de investimento, da criação de novas modalidades de financiamento, especificamente o Rural-Rápido do Banco do Brasil e o “Pronafinho”, e, também, em função do ciclo eleitoral então em curso. Nesse processo foram beneficiadas as regiões Nor-

DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL E REGIONALIZADA DOS FINANCIAMENTOS DE CRÉDITO

TABELA 26 RURAL – 1996 A 2000

REGIÕES E ESTADOS SELECIONADOS	1996		1997		1998		1999		2000	
	CONTRATOS	VALORES	CONTRATOS	VALORES	CONTRATOS	VALORES	CONTRATOS	VALORES	CONTRATOS	VALORES
NORTE	0,9	0,6	2,9	2,1	2,0	1,2	3,0	2,4	4,0	5,0
RONDÔNIA	0,2	0,2	0,9	0,7	1,6	0,9	2,4	2,0	2,8	2,5
NORDESTE	6,5	8,6	15,3	20,1	18,4	34,1	15,3	26,5	18,9	25,7
BAHIA	2,9	3,9	5,5	7,2	8,0	13,9	3,9	6,9	4,6	6,2
CEARÁ	1,2	1,5	1,4	1,9	1,9	4,4	1,6	2,9	3,7	4,3
PERNAMBUCO	0,1	0,2	1,4	1,6	2,1	4,6	1,9	3,7	2,3	3,6
MARANHÃO	0,3	0,4	1,2	2,0	1,0	1,8	1,6	2,5	2,0	3,4
PIAUÍ	0,4	0,6	0,8	1,5	1,9	3,8	2,4	4,6	1,5	2,7
SUDESTE	12,0	5,0	18,8	16,1	17,0	9,5	18,0	10,7	15,9	11,6
MINAS GERAIS	5,5	3,1	13,2	11,8	11,7	7,1	10,2	6,7	8,4	6,2
ESPÍRITO SANTO	1,0	0,5	2,3	2,1	2,5	1,2	3,2	2,0	3,0	2,6
SUL	78,6	84,4	60,3	59,3	59,1	52,2	58,6	55,8	56,1	50,7
PARANÁ	16,7	11,5	14,1	14,6	12,4	9,7	14,3	13,6	15,3	12,3
SANTA CATARINA	24,4	31,4	14,6	15,4	15,0	11,4	15,2	12,7	14,8	11,7
RIO GRANDE DO SUL	37,5	41,5	31,6	29,2	31,7	31,0	29,1	29,5	26,0	26,7
CENTRO-OESTE	2,0	1,3	2,7	2,5	3,5	3,1	5,1	4,6	5,1	7,0

Fonte: BACEN/RECOR, Sec.Des.Rural/MA, Sec. Agr. Familiar/MDA, Banco do Brasil, Banco do Nordeste e BNDES.

deste e Sudeste. De todo modo, persiste maior apropriação de recursos pela agricultura familiar do Sul, tendo em vista que nessa região encontra-se aproximadamente um quinto dos estabelecimentos familiares do país. Podem esclarecer tal concentração a similaridade entre a participação dessa região no montante dos recursos de custeio do PRONAF (51%) e sua representatividade no universo de estabelecimentos do Grupo D, que se situa ao redor de 56%. Esse grupo, que apresenta forte integração à agroindústria, capacidade financeira e nível tecnológico, lidera o acesso ao crédito do PRONAF.

Observa-se, ainda, que com a incorporação dos assentados ao PRONAF, aumentou de 1,2%, em 1998, para 5,0%, em 2000, a participação da região Norte, uma vez que essa região conta com expressivo número de projetos de assentamento. Por sua vez, no biênio 1999/2000, a região Nordeste, devido aos empréstimos para os assentados, vem preservando seu nível de participação. Deve-se salientar que, em 1998, a região Nordeste sobressaiu no volume dos financiamentos de investimento absorvi-

dos, que superaram R\$ 500 milhões, talvez por conta da gravidade da seca.

As informações relativas à distribuição dos recursos segundo os empreendimentos financiados (cultivos e criações), presentes na tabela 27, mostram que os empréstimos inscritos no PRONAF-Rural Rápido, no qual não é discriminado o empreendimento financiado, respondem por mais da metade dos recursos de custeio do PRONAF-Crédito. Essa linha, instituída em 1997, teve um crescimento significativo, sendo dirigida aos agricultores mais capitalizados. Em seguida, encontram-se as culturas do milho, do fumo e da soja como aquelas mais beneficiadas nas operações de custeio concedido. Os recursos alocados nessas três culturas, somados aos destinados ao Rural Rápido, responderam, em 2000, por pouco menos de 85% do total do crédito de custeio do PRONAF. Acresce ainda destacar que, proporcionalmente, crescentes recursos do Rural Rápido (ver tabela 27) em geral têm sido demandados pelos agricultores estabelecidos na região Sul, onde predominam as três culturas citadas.

CONCENTRAÇÃO DOS RECURSOS DO PRONAF-CRÉDITO-CUSTEIO POR

TABELA 27 EMPREENDIMENTOS/PRODUTOS – 1996/2000

(EMPORCENTAGEM)

EMPREENDIMENTOS	1996	1997	1998	1999	2000
CRÉDITO ROTATIVO	-	37,48	44,47	49,15	51,55
MILHO	23,55	11,22	10,47	12,87	14,78
FUMO	26,23	20,17	18,31	14,72	12,78
SOJA	15,53	13,27	13,39	7,64	5,46
MANDIOCA	1,00	2,20	1,25	2,25	4,13
CAFÉ	4,88	1,79	1,57	1,73	2,73
FEIJÃO	2,57	2,18	2,53	3,00	1,74
ARROZ	2,22	1,77	1,37	2,06	1,29
ALGODÃO	2,31	1,21	0,71	0,88	1,28
FRUTAS	3,23	2,23	1,37	1,35	1,11
OUTROS	2,55	1,39	1,13	1,49	1,00
TRIGO	3,84	2,05	1,57	0,72	0,77
BOVINOS	1,41	0,78	0,54	0,92	0,73
HORTÍCOLAS	2,33	2,25	1,28	0,94	0,64
MANUTENÇÃO DO PRODUTOR	8,36	0,01	0,03	-	0,00

Fonte: RECOR/BACEN.

Tendo-se em vista a concentração regional e por empreendimentos das operações de custeio, pode-se reafirmar que os financiamentos do PRONAF são dirigidos preferencialmente ao segmento familiar com elevado grau de integração ao setor agroindustrial.

Em 2000, foi realizado quase 1 milhão de operações de crédito do PRONAF, e mais da metade do valor financiado foi para agricultores da região Sul, em áreas nas quais o segmento familiar tem estreita relação com a agroindústria. Verificou-se, ademais, que essa concentração é ainda maior nas operações de custeio, modalidade responsável por 70% do total emprestado. Assim, nota-se um descompasso entre custeio e investimento, especialmente nos montantes, mas, também, no perfil regional.

Se consideradas somente as operações de custeio, cotejadas com o número de estabelecimentos em cada grupo, salvo os assentados, nota-se um alto grau de cobertura no Grupo D. Concretamente, contava-se, em 1995/1996, com cerca de 385 mil

estabelecimentos nesse grupo, tendo sido realizadas pouco mais de 380 mil operações. Interessante verificar que, na região Sul, o total de contratos de custeio no Grupo D superou em quase 30 mil, em 2000, o número de estabelecimentos aí inscritos.

Grave é o descompasso entre operações e estabelecimentos no Grupo B. Considerados somente os números da região Nordeste, vê-se o quão insignificantes foram as iniciativas com esse grupo. Para um total de 1,5 milhão de estabelecimentos, foram efetivados somente cerca de 50 mil contratos.

Ademais, para os outros 500 mil estabelecimentos do Grupo B existentes nas outras regiões não há nada no horizonte próximo. Mesmo no Grupo C, há muito a se avançar, uma vez que os contratos efetivados, em 2000, representam 27% do total de estabelecimentos definidos nesse grupo. Como na região Sul essa razão atinge 60%, evidencia-se o baixo grau de cobertura do Programa no que se refere aos agricultores familiares de renda intermediária situados nas outras regiões do país.

