políticas sociais

acompanhamento e análise

16

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Governo Federal

Ministro de Estado Extraordinário de Assuntos Estratégicos – Roberto Mangabeira Unger

Secretaria de Assuntos Estratégicos

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Marcio Pochmann

Diretor de Administração e Finanças
Fernando Ferreira

Diretor de Estudos Macroeconômicos
João Sicsú

Diretor de Estudos Sociais
Jorge Abrahão de Castro

Diretora de Estudos Regionais e Urbanos
Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos Setoriais
Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento
Mário Lisboa Theodoro

Chefe de Gabinete
Persio Marco Antonio Davison

Assessor-Chefe de Comunicação
Estanislau Maria de Freitas Júnior

URL: http://www.ipea.gov.br

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos.

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

ISSN 1518-4285

políticas sociais acompanhamento e análise

Diretoria de Estudos Sociais

Conselho Editorial

Ângela Rabelo Barreto
Brancolina Ferreira
José Aparecido Ribeiro
Leonardo Alves Rangel
Luciana Jaccoud
Luciana Mendes Servo
Luseni Aquino (editora responsável)
Maria Martha Cassiolato
Natália de Oliveira Fontoura
Roberto Gonzalez
Silvânia Carvalho (secretária executiva)

Colaboradores

Previdência social	Christian Vonbun Fernando Gaiger Silveira João Luis de Oliveira Mendonça Leonardo Rangel Maria Tereza de Marsillac Pasinato
Assistência social e segurança alimentar	Juliana Rochet Luciana Jaccoud Patrícia Dario El-Moor
Saúde	Andréa Barreto de Paiva Edvaldo Batista de Sá José Aparecido Ribeiro Luciana Mendes Servo Roberto Passos Nogueira Sérgio Francisco Piola
Educação	Ana Luiza Codes Ângela Rabelo Barreto José Valente Chaves Marcello Cavalcanti Barra Paulo Roberto Corbucci
Cultura	Frederico Barbosa da Silva Herton Ellery Araújo
Trabalho e renda	Ana Maria de Resende Chagas Brunu Marcus Amorim Fábio Monteiro Vaz Luiz Eduardo Parreiras Marcelo Galiza Roberto Gonzalez
Desenvolvimento rural	Brancolina Ferreira Fábio Alves
Direitos humanos e cidadania	Marco Antonio Carvalho Natalino Nair Bicalho
Igualdade racial	Luciana Jaccoud Josenilton Silva Sergei Soares Waldemir Rosa
Igualdade de gênero	Alinne de Lima Bonetti Luana Simões Pinheiro Natália de Oliveira Fontoura
Justiça e segurança pública	André Gambier Campos Helder Sant'Ana Ferreira Luseni Aquino Natália de Oliveira Fontoura
Núcleo de Gestão de Informações Sociais (Ninsoc)	André Luís Souza Augusto de Araújo Maia Fábio Monteiro Vaz Herton Ellery Araújo Joelmir Rodrigues da Silva Jhonatan Ferreira Maíra Bonna Lenzi

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
POLÍTICA SOCIAL E DESENVOLVIMENTO – O PLANEJAMENTO FEDERAL NA ÁREA SOCIAL	9
ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS	**27**
PREVIDÊNCIA SOCIAL	29
ASSISTÊNCIA SOCIAL E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	55
SAÚDE	83
EDUCAÇÃO	107
CULTURA	129
TRABALHO E RENDA	155
DESENVOLVIMENTO RURAL	181
DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA	209
IGUALDADE RACIAL	235
IGUALDADE DE GÊNERO	257
JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA	281
GLOSSÁRIO DE SIGLAS	**307**

APRESENTAÇÃO

Esta edição de *Políticas Sociais – acompanhamento e análise* tem como principal objetivo apresentar um balanço das ações do governo federal no ano de 2007, por meio do exame da implementação da política e dos programas setoriais, bem como da execução orçamentário-financeira dos órgãos competentes. Tal balanço pode ser encontrado na seção *Acompanhamento da política e dos programas* de cada capítulo.

Tendo como mote o fato de o ano de 2007 ter correspondido ao último da vigência do Plano Plurianual 2004-2007 e, ao mesmo tempo, ao momento de elaboração do novo PPA e de anúncio das principais estratégias de governo para o período 2008-2011, o texto Política Social e Desenvolvimento, a seguir, discute o tema do planejamento das ações federais na área social. Em certo sentido, busca-se consolidar ali uma discussão que esteve presente em momentos variados nas análises recentemente publicadas no periódico, avançando o debate em alguns aspectos específicos.

Como de costume, a seção *Fatos relevantes* dos diferentes capítulos aborda as inovações legislativas, as mudanças institucionais, as grandes conferências e fóruns, e outros eventos de destaque no âmbito da dinâmica social das respectivas áreas, cobrindo o período que vai de meados de 2007 ao final do primeiro semestre de 2008.

A seção *Tema em destaque* trata, em cada capítulo, de assuntos eleitos pelos pesquisadores da Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) do Ipea como merecedores de atenção especial, dado o contexto das políticas a que estão referidos. Pode-se mencionar, a título de exemplo: o tema Crise Alimentar e Agricultura no Brasil, constante do capítulo Desenvolvimento Rural; o debate político em torno da intenção manifestada pelo Executivo federal de aprovar a Convenção nº 158 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), apresentado no capítulo Trabalho e Renda; os questionamentos enfrentados pela Lei Maria da Penha e discutidos no capítulo Igualdade de Gênero; ou ainda a análise da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) da Reforma Tributária e seus impactos sobre o financiamento da Seguridade Social, que compõem o capítulo Previdência Social. Acreditamos que estes e os demais textos ora disponibilizados oferecem insumos instigantes para a compreensão balizada do amplo quadro de questões que se apresentam para as políticas sociais no Brasil hoje.

Boa leitura!

Conselho Editorial

POLÍTICA SOCIAL E DESENVOLVIMENTO – O PLANEJAMENTO FEDERAL NA ÁREA SOCIAL

1 O processo de planejamento federal e o PPA 2008-2011

O ano de 2007 foi marcado pelo encerramento da vigência do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 e pela elaboração do novo PPA para o próximo período de governo.[1] Encaminhado ao Congresso Nacional no final de agosto de 2007, o PPA 2008-2011 é apresentado pelo Executivo federal como um plano que responde ao "desafio de acelerar o crescimento econômico, promover a inclusão social e reduzir as desigualdades regionais".[2] Para consubstanciar tal estratégia de desenvolvimento, destaca-se a organização de algumas ações em três grandes eixos: Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), Agenda Social, e Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

No primeiro eixo, o PAC congrega um *portfolio* de obras públicas estratégicas para superar gargalos do atual ritmo de crescimento da economia e promover o desenvolvimento do país. Por sua vez, a Agenda Social compreende um conjunto de iniciativas prioritárias para ampliar oportunidades à parcela mais vulnerável da população, mediante uma política garantidora de direitos, a ser efetivada com gestão integrada e pactuação federativa entre União, estados e municípios. O PDE, que também integra a Agenda Social, distinguiu-se de forma diferenciada, tendo sido lançado com anterioridade para marcar o compromisso do governo com a melhoria da qualidade da educação.

Vale observar que, se aos três eixos descritos estão atribuídas as prioridades políticas da atual gestão na elaboração e execução do PPA 2008-2011, caracterizando em certo sentido a seletividade que este deve apresentar como peça de planejamento, tal proeminência não se explicita na organização das ações do plano. O PPA é composto por programas que organizam todas as ações das diferentes instituições governamentais: sejam aquelas que conferem materialidade à nova proposta política, sejam as de caráter ordinário, decorrentes de conquistas sociais previamente consolidadas. Assim, a opção estratégica de promover o "desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade"[3] permanece relativamente ofuscada no plano em meio ao amplo conjunto das ações de governo.

O problema não é novo, e vem sendo enfrentado por meio de diferentes recursos desde 1999, quando da implantação da nova metodologia de elaboração dos planos plurianuais. No PPA 2000-2003, foram sublinhados os *projetos estratégicos*, ao passo que no plano seguinte ganharam maior relevo as *metas presidenciais*, ambos merecedores de tratamento diferenciado, tanto no que se refere ao monitoramento quanto ao poder de

1. Os diversos capítulos desta edição de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* abordam as realizações do governo federal no último ano do PPA elaborado na gestão anterior, com especial relevo nos principais resultados alcançados.

2. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Plano Plurianual 2008-2011**, *Mensagem Presidencial.* Brasília, 2007.

3. Título da Mensagem do Presidente da República ao Congresso Nacional, que encaminhou o PPA 2008-2011 em agosto de 2008.

barganha na negociação dos contingenciamentos orçamentários. Se tais distinções se mostram necessárias ao processo de condução de governo, são evidências de fragilidades no atual modelo de concepção do plano plurianual.

Para situar adequadamente a origem dessas fragilidades, faz-se necessário um breve retrospecto. Nos anos 1990, os dois primeiros PPAs elaborados após o advento da Constituição de 1988 limitaram-se a cumprir com a formalidade legal, na medida em que não dispuseram do embasamento teórico e metodológico apropriado para orientar a formulação de um documento compatível com a idéia de planejamento de médio prazo.[4] Tendo em vista que o parágrafo 9º do artigo 165 do texto constitucional remete para lei complementar a definição das normas para elaboração e organização dos planos plurianuais, os primeiros PPAs do governo federal foram desenhados como algo não muito diferente do Orçamento Plurianual de Investimento (OPI) – instrumento criado pela Lei nº 4.320/1964. Neste sentido, os PPAs da década de 1990 figuram mais como OPIs ampliados em tempo e em tipos de despesa do que propriamente como planos de governo.

Somente ao final de 1998, mediante a publicação do Decreto nº 2.829, foram estabelecidas as normas para a elaboração e gestão do plano plurianual e dos orçamentos da União. De acordo com estas normas, toda a ação finalística de governo deve ser estruturada em programas orientados para a consecução dos objetivos estratégicos definidos para o período de vigência do plano. Desta forma, o *programa* passa a ser a unidade básica de organização do PPA e o módulo de integração do plano com o orçamento. Os respectivos programas devem ser concebidos para solucionar *problemas* precisamente identificados e para alcançar *resultados* mensuráveis, com *metas* previstas para o período contemplado pelo plano. As novas orientações conferem especial ênfase às dimensões da gestão e da avaliação e, para tanto, cada programa do plano deve ser dotado de um modelo de gerenciamento com unidade responsável, sistemas de informações gerenciais e gerente de programa designado pelo ministro pertinente.

Estabelecidas essas orientações, determinou-se que a elaboração do PPA 2000-2003 e do orçamento do ano de 2000 seria precedida pela realização de um inventário de todas as ações de governo em andamento e do recadastramento de todos os projetos e atividades orçamentárias, como forma de constituir base para a reorganização das ações em novos programas. Tal procedimento, por um lado, se necessário para evitar descontinuidades nas ações em curso, revelou-se, por outro, um obstáculo para a incorporação da inovação metodológica no desenho dos programas do PPA. Conforme expressa um analista deste processo,

> (...) ingressar em um mundo novo olhando para trás e guiado por mapas referentes a um mundo velho pode não ser um bom começo. As ações em andamento não tinham sido desenhadas sob o conceito de programa e nem para atacar problemas bem definidos. Resultaram de uma visão convencional (setorial, incremental, sem base em análises acuradas da realidade e sem preocupação com a gestão) que pouco podia oferecer para a implantação de inovações metodológicas e organizacionais como as pretendidas. Pelo contrário, essas ações poderiam contaminar a nova proposta com a força da tradição. (GARCIA, 2000).[5]

4. Para mais informações e análise aprofundada, ver GARCIA, Ronaldo. **A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal**: o PPA 2000-2003. Brasília: Ipea, 2000 (Texto para Discussão, n. 726).

5. Cf. nota de rodapé anterior.

Um aspecto decorrente do mesmo processo e que também comprometeu o desenho dos planos plurianuais foi a opção pela completa integração plano/orçamento, implementada a partir do PPA 2000-2003. Esta implicou a não diferenciação entre o plano – que deve ser seletivo nas ações que o integram, dado que expressa prioridades políticas – e o orçamento – que é abrangente por abarcar o conjunto das ações de governo. Apesar da necessária correspondência dos programas do primeiro no segundo, o mesmo não deveria ocorrer no sentido inverso. Afora este aspecto, a integração plano/orçamento, ao ser aplicada no nível mais desagregado das ações, resultou em prejuízo da transparência na alocação de recursos e do controle social. Isto porque a lógica da elaboração orçamentária dominou a concepção das ações do PPA, muitas delas amplas e genéricas o suficiente para abarcar várias das ações efetivas dos órgãos setoriais e, dessa forma, evitar o engessamento orçamentário na sua execução – tal mecanismo ficou conhecido como "ações guarda-chuva". Com isto, os programas e ações do PPA deixam de ser a referência ao processo de planejamento interno dos órgãos da administração pública, sendo encampados mais como uma extensão do processo orçamentário, e percebidos, em alguns casos, como um entrave burocrático a um planejamento mais racional e flexível.

A seguir, a título de ilustração, são apresentadas evidências de problemas na relação entre os processos de planejamento de alguns ministérios selecionados e os programas formulados no PPA. Dois dos exemplos descritos dizem respeito a áreas com experiência consolidada em processos de planejamento: saúde e trabalho. Para compor o quadro, foi também incluída uma nova área de atuação do governo: a de promoção de políticas para as mulheres.

Planejamento e priorização na área de saúde

O PPA 2008-2011 trouxe uma mudança significativa no número de programas da área de saúde: 24 no período 2004-2007 para 13 no novo plano.[6] Tal mudança mostrou-se importante, uma vez que, no período de 2000 a 2007, verificou-se relativa estabilidade na programação do Ministério da Saúde. As poucas alterações observadas então não implicaram mudanças expressivas no plano, posto que, essencialmente, os recursos financeiros permaneceram concentrados em dois ou três programas principais.

É curioso observar que, apesar de o conjunto de programas não ter se modificado significativamente entre os PPAs 2000-2003 e 2004-2007, algumas ações orçamentárias foram incluídas em programas específicos para expressar as priorizações de governo. Entre estas ações sublinham-se aquelas relacionadas ao *Farmácia Popular* e às áreas de saúde bucal e atenção às urgências e emergências. Em 2003, o governo lançou o Programa *Farmácia Popular do Brasil*, com o objetivo de ampliar o acesso da população a medicamentos essenciais. Esta iniciativa nunca se conformou enquanto um programa do PPA propriamente, tendo sido inserida no plano em ações do Programa *Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos*. Também no caso do *Brasil Sorridente* – nome fantasia utilizado pelo Ministério da Saúde (MS) para a Política Nacional de Saúde Bucal –, a visualização orçamentária nunca foi trivial, envolvendo ações de vários programas, entre

6. São os seguintes os programas: Aperfeiçoamento do Trabalho e da Educação na Saúde; Assistência Ambulatorial e Hospitalar Especializada; Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos; Atenção Básica em Saúde; Ciência, Tecnologia e Inovação no Complexo da Saúde; Gestão da Política de Saúde; Implementação da Política de Promoção da Saúde; Promoção da Capacidade Resolutiva e da Humanização na Atenção à Saúde; Regulação e Fiscalização da Saúde Suplementar; Saneamento Rural; Segurança Transfusional e Qualidade do Sangue e Hemoderivados; Vigilância e Prevenção de Riscos Decorrentes da Produção e do Consumo de Bens e Serviços; e Vigilância, Prevenção e Controle de Doenças e Agravos.

eles o *Atenção Básica em Saúde*, no qual constava uma ação que consistia no repasse de recursos para implantação de equipes de saúde bucal nos municípios. Quanto à atenção às urgências e emergências, a ação mais visível era então o SAMU 192, que consistia em uma central de regulação da atenção às ocorrências, além do repasse de recursos para os governos locais para compra de ambulâncias. Em termos concretos, esta forma de incluir no PPA iniciativas, estratégias e programas considerados prioritários resultava em dificuldade para contemplá-los no orçamento e no próprio plano. Para fazê-lo, fazia-se necessário recorrer a informações internas do ministério sobre a execução de suas ações.

Nesse contexto, o lançamento do *Mais Saúde*, em dezembro de 2007, representa uma tentativa de reorganizar os planos de investimento e revelar as prioridades do MS.[7] A iniciativa é composta por sete eixos: promoção da saúde, atenção à saúde, complexo industrial da saúde, força de trabalho em saúde, qualificação da gestão, participação e controle social, e cooperação internacional. Cabe destacar que esta foi concebida quando o PPA 2008-2011 se encontrava então em processo de elaboração. É revelador o fato de que o documento que apresenta o *Mais Saúde* mencione o PPA apenas no que se refere às estimativas de recursos para a área.[8]

Outra questão relevante na área é o fato de terem sido mencionadas, para cada um dos eixos que integram o *Mais Saúde*, medidas de política que ora são programas, ora ações do PPA, e, não raro, iniciativas que parecem reordenar ações. Por exemplo: o PPA 2008-2011 inclui um programa denominado *Implementação da Política de Promoção à Saúde*. Por sua vez, no eixo promoção da saúde do *Mais Saúde* verificam-se medidas como os *Brasileirinhos Saudáveis* e a expansão das ações de planejamento familiar, entre outros, que mais parecem ter relação orçamentária com outros programas do PPA, como o *Promoção da Capacidade Resolutiva e da Humanização na Atenção à Saúde* e o *Atenção Básica em Saúde*.

Em meio a essas iniciativas, deve-se ressaltar ainda o Sistema de Planejamento do Sistema Único de Saúde (PlanejaSus), cujo objetivo principal consiste em coordenar o processo de planejamento do Sistema Único de Saúde (SUS) nas três esferas de governo. Esta concepção afigura-se particularmente interessante para programas amplamente descentralizados, como é o caso da maioria dos programas e ações na área da saúde.

O planejamento das políticas de trabalho e renda

Há dez programas sob a responsabilidade do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) no Plano Plurianual 2008-2011.[9] Em relação ao PPA 2004-2007, percebe-se que a única alteração de relevo residiu na exclusão do Programa *Primeiro Emprego* – suas ações encontram-se hoje sob a guarida do *Programa Nacional de Inclusão de Jovens* (ProJovem), sob responsabilidade da Secretaria-Geral da Presidência da República, por meio da Secretaria Nacional da Juventude.

---

7. Para mas detalhes sobre essa iniciativa, ver o capítulo Saúde desta edição.

8. "O Programa, ora apresentado à sociedade brasileira, contempla 73 medidas e 165 metas num total de R$ 89,4 bilhões, estando R$ 65,1 bilhões garantidos no Plano Plurianual (PPA) e R$ 24,3 bilhões destinados à expansão das ações. Esse conjunto de iniciativas permite consolidar a percepção estratégica de que a Saúde constitui uma frente de expansão que vincula o desenvolvimento econômico ao social. Insere-se, portanto, na perspectiva aberta pelo governo do Presidente Lula, ao lançar uma estratégia nacional de desenvolvimento sinalizada pela formulação e pela apresentação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) à sociedade brasileira." (Ministério da Saúde, 2008, p.7).

9. Os programas do MTE são os seguintes: Democratização das Relações de Trabalho; Crédito Orientado ao Desenvolvimento e Geração de Emprego e Renda; Economia Solidária em Desenvolvimento; Erradicação do Trabalho Escravo; Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda; Microcrédito Produtivo Orientado; Qualificação Social e Profissional; Rede de Proteção ao Trabalho; Segurança e Saúde no Trabalho; e Gestão da Política de Trabalho, Emprego e Renda.

De maneira geral, o conjunto dos programas do MTE tem-se mantido bastante estável ao longo dos diversos planos. O PPA 2004-2007 na verdade limitara-se tão-somente a incluir dois novos programas (*Primeiro Emprego* e *Economia Solidária em Desenvolvimento*), acrescidos posteriormente de um terceiro (*Microcrédito Produtivo Orientado*). Nos demais programas, deu-se apenas a reunião de ações existentes no plano anterior. Desde então, o único programa que sofreu reajustes substanciais no seu conjunto de ações foi o *Economia Solidária*. Isto provavelmente pelo fato de a maior parte dos gastos do MTE estar pré-definida em seus programas, pois que se trata de transferências e benefícios constitucionais (BNDES,[10] seguro-desemprego e abono salarial), acordos judiciais (complemento da atualização do FGTS)[11] e custeio de sistemas já estruturados (fiscalização, registro sindical, segurança e saúde do trabalhador).

Não obstante a estabilidade da estrutura de programas, há dois tipos de iniciativas pouco transparentes nos planos plurianuais que comandam uma parcela importante dos esforços do MTE. A primeira corresponde à definição de linhas de crédito, por meio da alocação de depósitos especiais do Fundo de Amparo do Trabalhador (FAT). Dado serem recursos extra-orçamentários, fazem parte de programas do PPA – em geral o programa de crédito, ex-*Proger*), mas não são objeto da discussão orçamentária. Porém, a definição de depósitos especiais obedece a um trabalho de planejamento que leva em conta as disponibilidades do FAT, a definição de critérios de acesso, a equalização da taxa de juros etc. Este processo se dá no âmbito do Conselho Deliberativo do FAT (Codefat), sendo hoje talvez o item predominante da pauta desta instância de participação social.

A atuação normativa é o outro aspecto da ação do MTE insuficientemente representada nos instrumentos de planejamento. Apenas o custeio do Fórum Nacional do Trabalho figura nos planos – tanto no atual quanto no anterior. Contudo, mais do que simplesmente sediar as discussões, boa parte da ação da Secretaria de Relações de Trabalho consiste na elaboração de proposta de reforma das normas trabalhistas, na intervenção sobre a tramitação de matérias no Congresso, e na articulação junto a movimentos sociais e operadores do direito, entre outros. E isto não surge enquanto uma exclusividade do atual governo: a agenda dos ministros do Governo FHC era igualmente dominada pelo tema.

Cabe apontar também outros compromissos que definem a ação do MTE. Em relação às iniciativas transversais (PAC, Agenda Social, Programa Nacional de Juventude), a participação do ministério se dá quase sempre via custeio de cursos de qualificação profissional. Assim, observa-se um espaço importante de decisão que, embora limitado do ponto de vista dos recursos, se constrói internamente às três principais ações orçamentárias do Programa *Qualificação Social e Profissional*.

O MTE não conta com um ciclo de conferências setoriais para o conjunto das políticas de trabalho e renda, não obstante terem tido lugar dois congressos do sistema público de emprego e uma conferência nacional de economia solidária. Ou seja, não há um plano ou um conjunto de diretrizes pactuadas junto à representação da sociedade civil. O que mais se assemelha a um plano global é a Agenda Nacional do Trabalho Decente, um compromisso pactuado junto à Organização Internacional do Trabalho (OIT). A agenda deve ser implementada por meio de um programa nacional, incluído no PPA e

10. BNDES: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

11. FGTS: Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.

coordenado por um comitê executivo interministerial de 16 pastas. Na prática, o programa reúne aqueles preexistentes, tanto do âmbito do MTE quanto de outros ministérios, em torno de três grandes prioridades: gerar mais e melhores empregos, com igualdade de oportunidades de tratamento; erradicar o trabalho escravo e eliminar o trabalho infantil, em especial suas piores formas; e fortalecer os atores tripartites e o diálogo social como um instrumento de governabilidade democrática. Não há, contudo, mecanismos de monitoramento e avaliação que estabeleçam conexões entre os resultados dos programas e o alcance das prioridades, o que cria o risco de que o compromisso se torne vazio em termos da responsabilização do governo.

Por fim, registre-se um movimento digno de nota ocorrido em 2007, que foi a aprovação de um *PPA-Codefat*. Este consiste em uma proposta, legitimada junto ao conselho, que contém tanto a programação qualitativa quanto a previsão de recursos. Embora seu objetivo precípuo tenha sido pressionar o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) no tocante à alocação de recursos ao MTE, a iniciativa poderia evoluir para um plano de ação socialmente pactuado para a política de emprego e renda.

O planejamento das políticas para as mulheres no nível federal

As políticas para as mulheres são implementadas por diferentes órgãos do governo federal. Neste contexto, a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) tem como papel principal a articulação destas iniciativas, o fomento a ações inovadoras, a qualificação das ações existentes a partir da perspectiva da igualdade de gênero e, finalmente, ainda que de maneira marginal, a execução de algumas ações sob a sua responsabilidade. Com isto, a secretaria deveria, ao menos em princípio, coordenar, em alguma medida, o planejamento das políticas para as mulheres no governo federal. São inúmeros os fatores – de ordem administrativa, política, cultural, entre outros – que explicam a dificuldade no exercício deste papel.

O principal instrumento utilizado até o momento foi o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM). O I PNPM foi elaborado a partir das diretrizes aprovadas na I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, realizada em 2004. O plano reunia ações de diferentes ministérios e foi implementado entre 2004 e 2007. Pode-se avaliar que a maior parte das ações executadas já fazia parte do planejamento setorial dos ministérios, que, ainda assim, encontram permanente dificuldade em "prestar contas" para a SPM a respeito do que foi ou não realizado, do número de beneficiárias e, sobretudo, dos valores alocados e gastos em determinada ação – lembre-se que a ação constante do PNPM na imensa maioria dos casos não correspondia a uma ação no PPA.

O I PNPM foi avaliado na II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, realizada em agosto/2007, e, a partir de suas diretrizes, foi elaborado o II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, ainda mais pontuado de ações, e com o envolvimento de um número ainda maior de ministérios. O plano é acompanhado por um comitê composto por representantes destes ministérios, o que permite algumas trocas de informações, e também algum exercício de pressão por informações ou até pela implementação de determinada ação. Não se pode dizer, entretanto, que se verifique de fato um papel de coordenação, e muito menos que exista uma orientação ou um direcionamento único e homogêneo das ações do governo federal voltadas para as mulheres. Neste sentido, dificilmente se pode falar em uma *política nacional para as mulheres* propriamente dita.

O PPA não reflete nenhuma dessas questões, e os PNPMs são de fato instrumentos alternativos que pouco organizam a atuação governamental. Na ausência de uma

política unificada e de um *orçamento mulher*, contudo, o PPA da SPM é considerado para avaliar se os recursos para as políticas para as mulheres aumentaram ou diminuíram, por exemplo. O plano engloba apenas algumas ações executadas pela secretaria, sendo que a maior parte de sua atuação não se reflete no PPA. E isto não somente porque a articulação e as parcerias não figuram ali, mas também porque importantes iniciativas – como o chamado Programa *Mulher e Ciência* –[12] desaparecem no âmbito de uma ação mais genérica.

Se os instrumentos de planejamento de que o governo atualmente lança mão apresentam sérias limitações para a grande maioria dos órgãos, no caso de uma secretaria especial esta questão se agrava sobremaneira. Afinal, a SPM tem curto histórico institucional, tem a atribuição de trabalhar uma questão que perpassa todas as áreas de atuação governamental, experimenta uma permanente necessidade de reafirmar sua importância, e enfrenta a necessidade de se sustentar politicamente. Tudo isto se dá num contexto em que "quanto mais recursos orçamentários, mais poder". Daí que o papel de articulação a ser desempenhado se conforma enquanto uma difícil missão, especialmente em virtude da estrutura da administração pública federal, na qual só se trabalha setorialmente, e cujos integrantes, além de apresentarem resistência, simplesmente não sabem atuar de maneira intersetorial. As iniciativas promovidas neste sentido – comitês, conselhos, planos – mostram-se bastante infrutíferas em sua maioria. Acabam por se configurar mais enquanto espaços nos quais cada representante informa o que seu órgão vem fazendo do que enquanto fóruns articuladores e potencializadores da ação pública. Certamente, guardam o mérito de reunir atores que normalmente não se reúnem, e ainda o potencial de alavancar iniciativas inovadoras. Estas duas qualidades, contudo, mereceriam ser mais bem exploradas.

2 A Agenda Social e seu significado na definição de prioridades de governo

A Agenda Social foi construída ao longo de 2007, em um processo coordenado pela Casa Civil, e que contou com a participação de representantes do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e de órgãos setoriais com iniciativas relacionadas à área social. As reuniões e discussões sobre a proposta ocorreram em paralelo aos trabalhos de elaboração do PPA 2008-2011. Assim, ao mesmo tempo em que os órgãos definiam seus programas e ações para o novo PPA, a Casa Civil coordenava reuniões para a seleção do que comporia a Agenda Social do governo federal.

A partir das discussões, foram selecionados os *eixos* organizadores da agenda, que tem a Câmara de Políticas Sociais da Presidência da República como instância decisória, mas cuja coordenação é descentralizada: cada eixo está sob responsabilidade de um órgão específico. É importante salientar que tal opção contrasta com a que prevaleceu no caso do PAC, que é tanto gerenciado quanto monitorado pela Casa Civil.

Em linhas gerais, os grandes objetivos da Agenda Social são: reduzir a desigualdade social; consolidar uma política garantidora de direitos; buscar a gestão integrada das políticas, promovendo oportunidades; e incentivar a pactuação federativa entre União, estados e municípios. O *box* apresenta os eixos que integram a proposta.

12. Programa *Mulher e Ciência* corresponde a um nome de utilização corrente, mas não oficial.

Apesar de terem sido construídas em processo paralelo à elaboração do PPA, as iniciativas da Agenda Social remetem a ações que integram o plano, sem haver necessariamente uma correspondência direta entre elas – daí o tratamento alternativo de *iniciativas* em vez de *ações*. Isto porque, por razões de execução orçamentária, algumas ações desenhadas no PPA são mais genéricas, conhecidas como ações "guarda-chuva", conforme referido anteriormente. Neste sentido, cumpre salientar que a transparência na implementação das iniciativas da agenda, cujo recursos estão alocados em diferentes programas e ações do PPA, exigirá a montagem de um sistema de acompanhamento e monitoramento específico.

A seguir apresenta-se uma breve descrição e análise dos eixos integrantes da Agenda Social.

Redução das desigualdades

O primeiro eixo da Agenda Social tem como objetivo principal ampliar o escopo e a magnitude de atuação do governo federal no combate às desigualdades. Para tanto, definiu-se como frentes a ampliação dos benefícios do *Bolsa Família*, a geração de oportunidades às famílias pobres, e a ampliação dos serviços socioassistenciais. Tais iniciativas estão majoritariamente sob responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), mas envolvem ainda os ministérios da Educação, do Trabalho e Emprego (MTE), e do Desenvolvimento Agrário.

Instituído em 2003 como estratégia de garantia de renda para as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, o Programa *Bolsa Família* (PBF) atende atualmente cerca de 10,8 milhões de famílias. O valor do benefício pode variar de R$ 20,00 a R$ 182,00, a depender da composição e do perfil das famílias – em setembro de 2008, o valor médio pago era de R$ 85,92. Como parte da política de ampliação dos benefícios do PBF, dois reajustes foram concedidos recentemente. O benefício básico[13] passou de R$ 50,00 para R$ 58,00, em 2007, e depois para R$ 62,00, em 2008; o benefício variável[14] passou, no primeiro momento, de 15,00 por criança para R$ 18,00, e posteriormente para e R$ 20,00. Outra importante mudança no *Bolsa Família* foi a inclusão de jovens com 16 e 17 anos, que, desde março de 2008, contam com o chamado benefício variável jovem (BVJ), que possibilita o pagamento às famílias de até dois benefícios de R$ 30,00 por adolescente nesta faixa etária.

13. O benefício básico é pago às famílias consideradas extremamente pobres, com renda mensal *per capita* de até R$ 60,00 por pessoa.

14. O benefício variável é pago às famílias pobres (com renda mensal *per capita* de até R$ 120,00), desde que contem com crianças e adolescentes até 15 anos, limitando-se a três o número máximo de benefícios por família.

Com vistas ao fomento à geração de oportunidades às famílias beneficiárias do PBF, o governo federal criou no MDS a Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias, que tem como objetivo principal articular ações de promoção social. Uma de suas frentes de atuação volta-se para a promoção da qualificação e da inserção profissional dos beneficiários do programa. Em outra linha, o ministério vem desenvolvendo ações de inclusão produtiva, microcrédito e economia solidária – esta última em parceria com o Ministério do Trabalho e Emprego.

Paralelamente a essas ações, a geração de oportunidades para as famílias pobres urbanas e rurais também é promovida por meio de iniciativas como: a alfabetização de adultos; o apoio à comercialização da safra dos agricultores familiares via aquisição de alimentos para doação às famílias em situação de insegurança alimentar; e a promoção do acesso à água, por intermédio do apoio à construção de cisternas para armazenamento de água da chuva no Semi-Árido.

A última iniciativa deste eixo trata da ampliação de serviços socioassistenciais. Para cumprir o compromisso, o MDS assumiu dois desafios. Primeiramente, pretende ampliar o *Programa de Atenção Integral às Famílias* (PAIF) – um serviço continuado de proteção social básica dirigido ao atendimento de famílias em situação de vulnerabilidade social. Em segundo lugar, está prevista a expansão, ainda em 2008, da rede de Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e de Centros de Referência Especializada em Assistência Social (Creas).

Juventude

Coordenado pela Secretaria-Geral da Presidência da República, este eixo objetiva avançar na integração dos programas voltados para os jovens, ampliando o número de beneficiários. O novo ProJovem foi criado para estender e aprimorar a articulação entre os programas de cunho emergencial (ProJovem, *Escola de Fábrica*, *Consórcio Nacional de Juventude* e *Saberes da Terra*) e destes com ações mais estruturantes nas áreas de educação, cultura, esporte e saúde. O novo ProJovem abriga as ações anteriores em um modelo de gestão compartilhada entre a Secretaria Nacional de Juventude da Presidência da República (SNJ/PR), o Ministério da Educação (MEC), o MDS, o MTE e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

O novo programa tem por objetivo a reintegração dos jovens ao processo educacional, a sua qualificação profissional e o acesso a ações de cidadania, esporte, cultura e lazer. Divide-se em quatro modalidades: adolescente; trabalhador; campo; e urbano. Propõe a unificação do valor do auxílio financeiro, bem como a harmonização dos currículos e da carga horária. Com isso, é meta do governo federal obter ganhos de escala com o novo desenho institucional.

O *ProJovem Adolescente* tem como público-alvo jovens de 15 a 17 anos cujas famílias sejam participantes do Programa *Bolsa Família* ou que se encontrem em situação de risco social, independentemente da renda familiar. As demais modalidades do programa atendem jovens de 18 a 29 anos e, diferentemente do *ProJovem Adolescente*, ofertam bolsas de R$ 100,00 por mês. O *ProJovem Urbano* visa elevar o grau de escolaridade, com a conclusão do ensino fundamental e a qualificação profissional do público atendido, e busca fomentar o desenvolvimento de ações comunitárias e de cidadania. O *ProJovem Campo*, que igualmente objetiva a elevação da escolaridade e a qualificação profissional, é direcionado para jovens trabalhadores da agricultura familiar. Utiliza uma metodologia de regime de alternância entre atividades na sala de aula e atividades desenvolvidas na família e na comunidade,

com um calendário que respeita o ciclo agrícola. Por sua vez, o *ProJovem Trabalhador* visa preparar jovens desempregados, cujas famílias tenham renda *per capita* de até ½ salário mínimo, para o mercado de trabalho e ocupações alternativas geradoras de renda.[15]

Direitos de Cidadania

Este eixo envolve ações que buscam ampliar a escala de atendimento e o acesso a direitos por parte dos seguintes grupos sociais: mulheres, crianças e adolescentes, pessoas com deficiência, idosos, quilombolas, povos indígenas e povos e comunidades tradicionais. Objetivam também garantir o direito à documentação civil básica, de modo a erradicar o sub-registro de nascimento e expandir o acesso ao registro civil.

Quando da discussão da inserção da temática dos direitos das mulheres na Agenda Social, optou-se por limitar o tema ao enfrentamento da violência. Apesar de ser um programa do PPA e de responsabilidade da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), a inserção do chamado Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres na agenda traz dois importantes trunfos à iniciativa: um incremento significativo de recursos e o aumento do potencial de articulação dos diferentes ministérios. Os objetivos do pacto são reduzir os índices de violência contra as mulheres, promover mudança cultural no sentido do respeito à diversidade de gênero e valorização da paz, e garantir e proteger os direitos das mulheres em situação de violência. Para tanto, organiza-se em quatro áreas estruturantes, que são: consolidação da Política Nacional de Enfrentamento da Violência contra as Mulheres, aí incluída a implementação da Lei Maria da Penha; combate à exploração sexual e ao tráfico de mulheres; promoção dos direitos humanos das mulheres em situação de prisão; e promoção dos direitos sexuais e reprodutivos e enfrentamento da feminização da Aids. Dado que o problema da violência doméstica contra as mulheres envolve questões variadas e deve ser enfrentado por meio de políticas integradas, caso o pacto seja bem-sucedido em sua implementação, as ações neste âmbito, pela primeira vez no nível federal, serão potencializadas por meio da articulação entre diferentes ministérios. Com isso, o pacto apresenta a vantagem de representar uma priorização temática, mas também a imensa dificuldade de requerer coordenação intersetorial para alcançar êxito e se diferenciar de iniciativas anteriores.

Por sua vez, a Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH) coordenou os grupos que elaboraram as propostas para pessoas com deficiência e crianças e adolescentes, bem como para a garantia de documentação civil básica, com o envolvimento de diversos órgãos, numa lógica de complementaridade das ações em políticas específicas.[16]

O primeiro conjunto de iniciativas, lançado em setembro de 2007, foi o referente às pessoas com deficiência, e seu objetivo é promover a inclusão social deste segmento, equiparando oportunidades. Contempla diversas ações para garantir o acesso desta população a necessidades básicas, como moradia e escolas acessíveis, além de transporte adaptado e ampliação do atendimento da demanda reprimida de órteses e próteses na área da saúde. Adicionalmente, a proposta é investir em campanhas educativas que combatam o preconceito contra as pessoas com deficiência.

As iniciativas da Agenda Social voltadas para crianças e adolescentes foram lançadas em outubro de 2007 e visam ao fortalecimento do núcleo familiar e à intervenção em territó-

15. Para mais detalhes sobre o novo ProJovem, ver o capítulo Direitos Humanos e Cidadania do número 15 deste periódico.

16. Até o momento ainda não foi elaborado um plano específico para o subeixo Idosos.

rios de alta vulnerabilidade para a redução da violência que atinge crianças e adolescentes. Inclui ações de prevenção às situações de violência, centradas no fortalecimento e na articulação das políticas existentes nos municípios-alvo do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci); a promoção do desenvolvimento infanto-juvenil por meio de núcleos esportivos do *Segundo Tempo*; espaços culturais (Pontos de Cultura); e a ampliação da oferta de vagas em creches. Estão previstas também ações para o retorno ao âmbito familiar de adolescentes abrigados por pobreza, e a qualificação da rede de acolhimento institucional. Para os adolescentes em conflito com a lei, as ações têm por meta a instituição de centros de formação para os socioeducadores, a construção de unidades conforme padrão arquitetônico e pedagógico adequado à prática socioeducativa, e a ampliação massiva das vagas oferecidas em liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade. Por fim, está prevista ainda a instituição de um *Observatório* dos direitos da criança e do adolescente, centrado na gestão e no monitoramento destas iniciativas.

Em dezembro de 2007, foram consolidadas as ações para a garantia de documentação civil básica. Para tanto, a proposta articula campanhas de mídia, comitês locais de mobilização coordenados pelos gestores do Programa *Bolsa Família*, e mutirões sistemáticos nos 60 bolsões de sub-registro identificados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – além de avançar até junto a populações específicas (indígenas, quilombolas, ribeirinhos e trabalhadores rurais, por exemplo). Será também ampliada a rede de serviços de registro civil, com sua implantação em municípios não atendidos, expansão do atendimento em municípios com cobertura deficiente, e criação de serviços de registro civil itinerantes e nas maternidades. Está prevista a implantação de novos pontos de emissão da carteira de trabalho, e expansão, com auxílio dos Cras, do serviço de documentação nas áreas que compõem os territórios da cidadania. Para a população de baixa renda será garantida a gratuidade do registro civil de nascimento, bem como do CPF e do RG.[17]

Coordenadas pela Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), as iniciativas para as comunidades remanescentes de quilombos, em especial as tituladas e certificadas nos *Territórios da Cidadania*, objetivam melhorar as condições de vida dos quilombolas. Na Agenda Social estão incluídas as ações de acesso a terra, com o respectivo reconhecimento, a demarcação, e sua titulação. As comunidades também serão atendidas com ações de fomento à inclusão produtiva e para a melhoria de infraestrutura e da qualidade de vida.

A Fundação Nacional do Índio (Funai) coordena as ações da agenda voltadas para os povos indígenas, que compreendem a proteção das terras – com a regularização fundiária e proteção de índios isolados –, a articulação de ações setoriais para promover a qualidade de vida nos territórios indígenas, e a documentação de línguas indígenas.

Cultura

Este eixo da Agenda Social parte do diagnóstico circunstanciado das dificuldades de democratização da cultura no país. Organiza-se em torno de três diretrizes, quais sejam: *i)* ampliar o acesso aos bens e serviços culturais e meios necessários para a expressão simbólica, promovendo a auto-estima, o sentimento de pertencimento, a cidadania, o protagonismo social e a diversidade cultural; *ii)* qualificar o ambiente social das cidades e do meio rural, estendendo a oferta de equipamentos e dos meios de acesso à produ-

17. CPF: Cadastro de Pessoas Físicas/Ministério da Fazenda; RG: carteira de identidade.

ção e à expressão cultural; e *iii)* gerar oportunidades de trabalho, emprego e renda para trabalhadores, micro, pequenas e médias empresas e empreendimentos da economia solidária do mercado cultural brasileiro.

Nesse eixo, a Agenda Social se organiza em torno de ações dos programas do Ministério da Cultura, tendo sido definido como público focal jovens, crianças e adolescentes, trabalhadores e famílias de baixa renda. A iniciativa apresenta um escopo territorial bem definido, tendo como objetivo alcançar, prioritariamente, as áreas com índices significativos de violência, baixa escolaridade e outros indicadores de baixo desenvolvimento, situadas nos estados, no Distrito Federal e nos municípios. Dessa forma, centraliza-se em favelas, periferias e áreas degradadas, centros históricos e metropolitanos, municípios com maiores índices de violência, municípios com menores índices de educação básica, cidades com até 20 mil habitantes, quilombos, territórios indígenas, comunidades artesanais, e os "territórios de cidadania".

Educação

Constituído por ações destacadas do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), este eixo da Agenda Social teve suas linhas gerais divulgadas em março de 2007.[18] Abrange a educação básica – inclusive programas destinados a alfabetizar os adultos –, a educação profissional técnica e tecnológica, e o ensino superior. Entre as inovações trazidas encontra-se a estratégia de responsabilização das outras instâncias governamentais em torno de compromissos com a melhoria da qualidade da educação básica, mensurada pelo novo indicador criado pelo MEC, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Nova sistemática de apoio técnico e financeiro do ministério a estados e municípios, foi instituída com a substituição das transferências voluntárias, até então realizadas mediante convênios fragmentados, pela proposta de elaboração de Planos de Ação Articulada (PAR). Dessa forma, as transferências voluntárias passam a obedecer a um plano estratégico plurianual orientado em quatro dimensões: gestão; relação com a comunidade; projeto pedagógico; e infra-estrutura. O MEC elegeu os municípios com piores desempenhos no Ideb em 2005 como prioridade neste apoio, tendo também incluído as grandes cidades, por concentrarem em suas periferias escolas com insuficientes condições de oferta educacional. Das iniciativas do PDE integram a Agenda Social:

- alfabetização de jovens e adultos, com prioridade para os municípios com taxas mais elevadas de analfabetismo;
- expansão da formação e capacitação de professores, com a implantação do Sistema Universidade Aberta do Brasil e de pólos de apoio presencial;
- apoio à construção, reforma e aquisição de equipamentos para creches e escolas públicas de educação infantil (ProInfância);
- expansão da educação profissional e tecnológica;
- reestruturação e expansão das universidades federais, com prioridade para a interiorização da rede de escolas federais e a garantia de vagas em universidades por meio de bolsas do ProUni;
- eletrificação de escolas mediante o Programa *Luz para Todos*;

18. Para discussão sobre o Plano de Desenvolvimento da Educação (PED), ver o número 15 deste periódico, assim como o capítulo Educação, adiante, neste volume.

- implantação de laboratórios de informática em todas as escolas públicas; e
- apoio à expansão do transporte escolar, com o Programa *Caminho da Escola*.

Justifica-se o destaque dessas ações como iniciativas da Agenda Social pelos impactos que podem gerar sobre a redução de desigualdades de oportunidades educacionais, uma vez que favorecem segmentos menos privilegiados. A inclusão da formação de professores na agenda, por seu turno, deve-se ao papel estratégico desempenhado por este profissional e à insuficiência verificada na área. Do mesmo modo, eleger a implantação de laboratórios de informática como iniciativa da agenda é reconhecer que a educação pública deve garantir a todos a oportunidade de dominar os instrumentos e linguagens essenciais à vida contemporânea. Considerando-se, entretanto, o objetivo da transversalidade proposto pela agenda, não basta eleger tais iniciativas se a articulação com os demais eixos não for perseguida.

Saúde

Em relação à área de saúde, as prioridades da Agenda Social foram destacadas do *Mais Saúde*, que apresenta um plano detalhado de investimento e atuação de caráter prioritário do Ministério da Saúde para o período de 2008-2011. São pontos significativos desta iniciativa a reiteração do elo existente entre saúde e desenvolvimento socioeconômico, a necessidade de articulação da saúde com outras políticas públicas, e a percepção da importância do setor sob o ponto de vista da geração de emprego, renda e produção. A agenda mantém todas as iniciativas/ações do *Mais Saúde*, reagrupando-as em torno de quatro eixos: *i)* promoção e atenção à saúde; *ii)* mais acesso e melhor qualidade; *iii)* gestão e participação; e *iv)* produção, desenvolvimento e cooperação.

Em linhas gerais, a agenda contempla as prioridades que, nos últimos tempos, têm sido definidas para a área da assistência à saúde: reforço da atenção básica por meio da expansão do *Saúde da Família*, do *Brasil Sorridente* e do trabalho de Agentes Comunitários de Saúde, agora acrescida de atividades a serem desenvolvidas no âmbito das escolas. A melhor qualificação dos profissionais de nível superior do *Saúde da Família* é também iniciativa relevante no reforço à atenção básica.

Além dessas iniciativas do *Mais Saúde* que integram a Agenda Social, destacam-se ainda:

- o *Saúde na Escola* (avaliação clinica, nutricional, saúde bucal e psicossocial);
- o tratamento da hipertensão e do diabetes;
- o planejamento familiar (contraceptivos, vasectomias, laqueaduras e reprodução assistida); e
- a ampliação do acesso a serviços especializados (oncologia, hemodiálise, cardiologia, neurocirurgia, traumato-ortopedia, oftalmologia e saúde auditiva).

No eixo de acesso e qualidade estão agrupadas as ações de investimento em infraestrutura, duplicação da cobertura do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (Samu), e ampliação de serviços especializados. Na gestão são destacadas a implantação de complexos reguladores, com a finalidade de melhorar o acesso a internações em todos os sistemas estaduais e em todos os municípios com mais de 100 mil habitantes. Fazem parte deste eixo ainda a implantação de novas formas de compra de serviços (contratualização com hospitais filantrópicos) e de gestão (fundação estatal).

Segurança

O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) integra a Agenda Social para dar resposta às demandas em torno do controle da criminalidade e do aperfeiçoamento da política de segurança. Seu objetivo é coordenar a implementação de ações de segurança pública e políticas sociais em territórios com altos índices de violência, localizados inicialmente em 12 áreas metropolitanas prioritárias. Neste sentido, este eixo da agenda apresenta uma perspectiva inovadora de conjugação entre prevenção, controle e repressão da criminalidade, com o enfrentamento das raízes socioculturais do crime e da violência.

Para implementar tal proposta, o Pronasci prevê ações estruturais e programas locais. As primeiras envolvem a modernização das instituições de segurança pública e do sistema prisional, a valorização dos profissionais de segurança pública, e o enfrentamento da corrupção policial e do crime organizado, por exemplo. Os programas locais se traduzem em ações de caráter social, muitas delas já realizadas pelo governo federal e que deverão ser especialmente direcionados ao público-alvo do programa (adolescentes e jovens na faixa etária de 15 a 29 anos que se encontrem em situação de risco social, sejam egressos do sistema prisional, estejam em conflito com a lei e/ou sejam membros de famílias expostas à violência).

Um mérito do Pronasci é valorizar o princípio de integração entre diferentes ações do Estado e da sociedade, uma vez que a prevenção da violência inclui a articulação de atividades de caráter múltiplo, implementadas pelo poder público (União, estados e municípios), mas também por organizações não governamentais (ONGs) e outros agentes sociais. No entanto, é grande a dúvida sobre as possibilidades de se vencerem as dificuldades de composição de interesses inerentes à reunião de tantas ações e atores. A gestão do programa talvez seja o maior desafio a ser enfrentado, levando-se em conta ainda que as próprias comunidades atendidas também devem participar dos processos das decisões e das avaliações do programa.

Territórios da Cidadania

No âmbito do desenvolvimento rural, a Agenda Social está organizada em torno do *Territórios da Cidadania*, um esforço de priorização e de integração de programas multissetoriais em determinados espaços rurais, que passam a ter uma dimensão microrregional reconhecida pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário. A iniciativa compreende um amplo conjunto de ações que devem atuar de forma sinérgica de modo a garantir, apoiar e incentivar o desenvolvimento sustentável nos territórios – ou áreas – selecionados. Com base na programação dos órgãos da União que têm suas ações definidas no PPA, foram selecionadas todas que pudessem contribuir direta e indiretamente para propiciar a elevação das condições de vida da população, o crescimento econômico e a inclusão social em dado espaço territorial. A partir de objetivos tão amplos, foi estabelecida a necessidade de abranger as seguintes áreas: econômica, social, e de infra-estrutura, com a identificação de 133 ações.

Tal esforço advém de uma nova visão sobre o conceito de ruralidade, o qual transcende a simples delimitação zona rural/zona urbana, ao abranger as pequenas cidades que estejam em estreita relação com as atividades agropecuárias. É também fruto da constatação de que as ações governamentais definidas até recentemente com o objetivo de promover o desenvolvimento rural eram insuficientes. Os fracassos em termos de efetividade sobre as condições socioeconômicas nas áreas com maior concentração

de pobreza e desigualdade fez com que fossem buscadas formas de atuação que pudessem produzir os resultados desejados.

A concepção do *Territórios da Cidadania* começou em 2007, quando foi definido o início da atuação em 30 territórios rurais. Em 2008, deverá operar em cerca de mil municípios, distribuídos por todas as regiões do país. Estes municípios compõem os 60 territórios selecionados para integrar a Agenda Social.[19] A configuração de cada um deles obedeceu a definições prévias de respeito a identidade e solidariedade microrregionais, tendo como ponto central de referência os municípios com os menores índices de desenvolvimento humano (IDHs) e baixo dinamismo econômico. Também a existência de assentamentos rurais contribuiu para a definição e seleção dos territórios.

A implementação de um programa desse porte, que inclui ações de responsabilidade de diversos órgãos e que deve atuar em espaços geopolíticos com características e necessidades específicas, torna imperativa a articulação dos agentes públicos e privados envolvidos. Isto vale tanto no nível horizontal – o conjunto de instituições federais comprometidas com as ações a serem desenvolvidas – como no nível vertical – o comprometimento e a participação dos poderes estaduais e municipais. Propostas anteriores que visavam à convergência de ações de tantos atores políticos e sociais nunca chegaram a cumprir todos os objetivos preestabelecidos. Assim, a tarefa de implementação do *Territórios da Cidadania* exigirá uma inédita competência política e técnica para que possa ter sucesso, não se limitando à enumeração das ações que tiverem sido executadas, completa ou parcialmente.

3 Considerações sobre a Agenda Social e o planejamento federal

Tendo em vista o breve balanço apresentado, cumpre discutir em que medida o caráter político da Agenda Social – enquanto rol de opções estratégicas de governo no campo social – se coaduna com o planejamento dos diversos órgãos expresso no PPA e, em especial, com as prioridades definidas setorialmente. A questão central aqui é se estas várias iniciativas contribuem de fato para o planejamento da política social, ou se, da forma como têm sido construídas, terminam por aumentar a dificuldade de se verificar as reais priorizações ou mesmo as principais mudanças nas diferentes áreas.

Em relação ao PPA, afirmou-se aqui anteriormente que este instrumento tem sido pouco efetivo como peça de planejamento, uma vez que incorpora indistintamente todas as ações implementadas pelos diversos órgãos do governo federal – ou seja, tanto aquelas que já estão inseridas na rotina da máquina pública, quanto as inovações e prioridades que, para se concretizarem, exigiriam a definição e o planejamento de estratégias de operação originais e/ou específicas. No limite, estas estratégias estão delineadas nos planos setoriais. É curioso, entretanto, que não se façam refletir na principal peça de planejamento de médio prazo do governo federal. E como não ganham o sentido de conjunto que o PPA permitiria, o planejamento federal acaba se ressentindo da ausência de direcionamento a partir de uma visão estratégica das prioridades governamentais.

É também relevante a dificuldade verificada de lidar, em um modelo geral de planejamento, com as diferenças entre as atuações mais centralizadas – como é o caso da que caracteriza o Ministério da Previdência Social – e aquelas nas quais o ente federal

19. A proposta de desenvolvimento do Territórios da Cidadania prevê ampliar sua abrangência para mais territórios, perfazendo um total de 1.808 municípios em 2009. Contudo, integram a Agenda Social apenas os 60 territórios mencionados que possuem os menores índices de desenvolvimento humano (IDHs) e indicadores de dinamismo econômico.

descentraliza ou transfere grande parte dos recursos para estados e municípios – como acontece nas pastas da Saúde, da Educação, do Desenvolvimento Social, e de tantas outras da área social. O modelo do PPA prevê a gestão por resultados, com a construção de indicadores por ação. Contudo, se 80% dos recursos de um ministério são executados de forma descentralizada, isto é, são efetivamente executados por estados e municípios, que também aportam recursos adicionais para aquela ação, não é possível separar a parte do resultado que se deve à atuação do ente federal daquela devida aos entes federados.

Uma dificuldade adicional identificada no modelo de planejamento organizado por meio do plano plurianual diz respeito à tendência de fragmentação das ações em programas setoriais em detrimento de sua articulação em programas multissetoriais, envolvendo a articulação e coordenação de ações de órgãos variados que atuam sobre o problema identificado. O mesmo pode-se dizer da falta de mecanismos eficazes para o tratamento de temas transversais, que perpassam a agenda de diferentes instâncias de governo e cujo enfrentamento requer a sua incorporação na rotina de planejamento das ações setoriais.

A construção da Agenda Social pode ser compreendida como uma forma de superar algumas dessas dificuldades. A questão da multissetorialidade, por exemplo, está presente em vários dos eixos da Agenda Social (juventude, direitos de cidadania, Pronasci e territórios da cidadania). Estas iniciativas são acompanhadas por câmaras técnicas compostas por representantes de vários ministérios e secretarias, o que possibilita a troca de informações e o estabelecimento de estratégias comuns para o alcance dos objetivos e metas estipulados. No entanto, há que se ressaltar que os instrumentos de planejamento e de gestão sofrem limitações para o acompanhamento acurado e a condução precisa de iniciativas desta ordem, em especial diante do número de atores, da heterogeneidade de perspectivas e da ausência de um sistema de informações adequadas para o monitoramento do desenvolvimento das ações.

A agenda também contempla temas transversais. Deve-se mencionar que a questão da transversalidade das ações de governo passou a integrar a pauta política com claro destaque quando foram criadas a Secretaria Especial dos Direitos Humanos, a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, bem como a Secretaria Nacional de Juventude. A criação destas secretarias visava, por meio de um trabalho de articulação governamental realizado por órgãos ligados diretamente à Presidência da República, mobilizar os ministérios para que estes inserissem nos seus planejamentos, bem como na execução de suas políticas, enfoques voltados para os temas como direitos humanos, raça, gênero e juventude. As inúmeras dificuldades experimentadas por estas secretarias para efetivar a articulação de ações a partir de uma perspectiva transversal passam a ser agora objeto de enfrentamento no âmbito da coordenação da Agenda Social.

Entretanto, a agenda é fundamentalmente um esforço no sentido de dar visibilidade a um plano político para a área social por meio da definição de objetivos e metas. Conforme afirmado anteriormente, este processo é o mesmo que se observou quando o governo federal destacou os *projetos prioritários* do PPA 2000-2003 e as *metas presidenciais* do PPA 2004-2007. É algo que se impõe como uma necessidade. Fica evidente, no entanto, que, em vez de se buscar construir o plano a partir das prioridades políticas, tem-se optado por criar novas peças de planejamento com tal finalidade, o que, muitas vezes, ocasiona sobreposições – casos do PDE ou do *Mais Saúde*, dos órgãos setoriais, e dos eixos da Agenda Social, da Presidência da República.

Uma das conseqüências da presença simultânea de instrumentos de planejamento diversos é fazer com que os órgãos participem de forma diferenciada dos respectivos processos de construção e negociação política. Assim, tendem a conferir prioridade àqueles que apresentam significado mais concreto ou imediato do ponto de vista da pauta setorial. A formulação e a condução do *Territórios da Cidadania* é uma evidência da carência de vínculo entre os diferentes processos de planejamento em que se envolvem os órgãos federais. Implementado a partir de 2007, o *Territórios da Cidadania* não está previsto no PPA 2008-2011, até porque sua natureza e sua forma são incompatíveis com o modelo de planejamento praticado atualmente. Porém, passou a integrar a Agenda Social. Assim como outras, esta iniciativa também se sobrepõe à programação original do PPA, o que pode contribuir para fragilizar o plano plurianual enquanto núcleo de articulação do planejamento de médio prazo, passando a expressar somente o conjunto de gastos orçamentários, que estão muito aquém da atuação real do governo.

Outro exemplo do mesmo fenômeno é a relação do Pronasci com o PPA do Ministério da Justiça. No PPA 2004-2007, as unidades deste ministério responsáveis pelas questões de segurança pública – Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), Departamento Penitenciário Nacional (Depen), Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal – tinham cada qual um ou dois programas, por meio dos quais executavam todas as suas ações. Esta organização, apesar de contrária ao planejamento orientado por problemas, refletia uma divisão de competências e evitava que iniciativas fossem atravancadas devido a dificuldades de cooperação entre os órgãos. Por seu turno, o desenho do Pronasci no novo PPA 2008-2011 foi marcado pela presença de ações já executadas pelo Depen e pela Senasp em seus programas. O que se evidencia, neste caso, é que o desenho de uma política abrangente em seus objetivos e em suas articulações não pôde ser devidamente conciliado com a metodologia de elaboração de programas do plano plurianual, especialmente pelo fato de se ter optado por aglutinar todas as distintas iniciativas em um único programa.

Nesse contexto de superposições – e até mesmo conflitos – entre os diversos instrumentos presentes no âmbito do planejamento das ações federais na área social, fica uma indagação de fundo sobre as perspectivas de sucesso da Agenda Social. Embora as iniciativas ali reunidas tenham sido majoritariamente selecionadas a partir do que está consubstanciado no PPA e reproduzam algumas das prioridades políticas dos órgãos setoriais, elas refletem as opções estratégicas da cúpula de governo. Neste sentido, é válido ponderar sobre o grau de adesão à proposta por parte dos diferentes órgãos encarregados da implementação das ações. A questão relevante a ser discutida aqui é até que ponto se trata efetivamente de uma coincidência de estratégias, para o que haverá uma soma de esforços institucionais, ou em que medida os diferentes órgãos vêem na agenda tão simplesmente a possibilidade de proteger parte de *sua* pauta de intercorrências como contingenciamento de recursos e negociações políticas, por exemplo.

Paralelamente, cabe refletir ainda sobre as questões ligadas à organização institucional adequada ao funcionamento dessas iniciativas, boa parte delas de ampla magnitude e complexidade. Colocar em prática tal agenda de prioridades requer gestão estratégica, o que, além da clareza sobre quais são estas prioridades, implica dispor de instrumentos de mobilização e coordenação política sofisticados, capazes de romper com a lógica setorializada e burocratizada da execução do orçamento público. De aspectos como estes, entre outros, dependem as chances de sucesso da Agenda Social e suas repercussões sobre o aprimoramento do planejamento federal.

ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS

PREVIDÊNCIA SOCIAL

1 Apresentação

Este capítulo traz como novidade, em relação aos anteriores sobre previdência social deste periódico, uma breve análise sobre a Previdência Complementar Aberta. De fato, seu crescimento monotônico, como será ilustrado adiante, corresponde a uma trajetória que experimentou um aumento de patrimônio de 0,5% a 5,0% do Produto Interno Bruto (PIB) entre 1996 e 2007, o que aponta para seu relevante papel no sistema previdenciário.

A referida análise se dá ao longo do exame, na íntegra, da trajetória dos três componentes do sistema: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), a Previdência dos Servidores Públicos – ou Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) –, e a Previdência Complementar. Aí chama especial atenção o bom desempenho das contas do RGPS, que até mesmo prevê uma queda na necessidade de financiamento do sistema, a par de um resultado superavitário nas contas da clientela urbana.

Esta seção é seguida pelo exame de alguns dos fatos que mais marcaram o período recente na área, entre os quais vale apontar desde já os desdobramentos da Lei nº 11.718/2008, que trata da previdência rural, e amplia e atualiza o sistema, por meio do estabelecimento de novos critérios tanto para aposentadoria, como para inscrição na qualidade de segurado especial, e ainda para contratação de trabalhador rural por curto período.

Em *Tema em destaque*, ao final do capítulo, privilegiam-se a descrição e a análise da proposta de emenda constitucional do governo sobre reforma tributária. Esta altera substancialmente o formato do financiamento da Seguridade Social e, de modo peculiar, o da Previdência Social – neste particular, uma das únicas medidas de redução da carga tributária está relacionada com a desoneração da contribuição patronal sobre a folha de salários, conforme será ali verificado.

2 Fatos relevantes

2.1 Decreto nº 6.122/2007: salário-maternidade para desempregadas

Em 13 de junho de 2007, foi publicado pelo Executivo o Decreto nº 6.122, que dá nova redação ao regulamento da Previdência Social, ao garantir que mulheres desempregadas tenham direito ao benefício do salário-maternidade ainda em período de graça – período em que o filiado à Previdência Social, ao ter interrompido suas contribuições, ainda tem o direito a requerer determinado benefício. Antes do decreto, as mulheres só tinham direito ao benefício se estivessem empregadas (com carteira) ou contribuindo ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Com a publicação dessa norma, fica assegurada proteção previdenciária para as gestantes ou mães desempregadas. Garante-se o pagamento de quatro parcelas mensais do benefício, cujo valor equivale à média dos últimos doze salários de contribuição, pagos em período não superior a 15 meses.

Apesar do Decreto nº 6.122/2007 apresentar evolução em termos de ampliação da cobertura previdenciária, algumas lacunas ficaram ainda a ser preenchidas. Um exemplo é o fato do direito ao salário-maternidade ser o parto (e não a gravidez): dado que via de regra a gravidez dura nove meses, quem engravidar até três meses antes de ser demitida, ou três meses após ser demitida não fará jus ao benefício, pois a duração ordinária do período de graça é de doze meses. Ou seja, não são todas as desempregadas que terão garantido o direito ao salário-maternidade.

2.2 Fator acidentário

Criado pela Lei nº 10.666/2003 e posteriormente regulamentado pelo Decreto nº6.042/2007, o Fator Acidentário de Prevenção (FAP) é um mecanismo que permitirá à Previdência elevar ou reduzir as alíquotas de contribuição das empresas ao seguro de acidente de trabalho.

O FAP funciona como um multiplicador aplicado às alíquotas de contribuição para o seguro de acidente de trabalho (1, 2 e 3% incidentes sobre a folha de salários), que tem valor relacionado ao risco de acidente nas empresas. Ele varia de 0,5 a 2, isto é, a contribuição das empresas pode ser reduzida à metade ou dobrar, a depender de seu histórico de acidentes de trabalho. Desta maneira, tal medida serve como estímulo ao investimento em segurança e saúde do trabalho por parte das empresas.

Como forma de permitir uma melhor análise dos registros de acidentes pelas firmas, o FAP teve sua entrada em vigor adiada de janeiro de 2008 para janeiro de 2009, a partir do Decreto nº 6.257/2007.

2.3 Prazo para desistência de aposentadoria

A partir do Decreto nº 6.208 de setembro de 2007, o segurado do INSS passa a não ter mais que observar o prazo de até 30 dias para desistência do pedido de aposentadoria. Para tanto, basta que manifeste esta intenção e solicite o arquivamento de seu processo, e que não efetue o saque do primeiro pagamento de benefício e dos montantes de direito junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e ao Programa de Integração Social (PIS).

A medida atende aos anseios dos segurados do INSS, principalmente daqueles que se aposentam por tempo de contribuição, benefício de incidência obrigatória do fator previdenciário. Muitos dos segurados, mesmo ao momento de solicitação da aposentadoria, não sabem exatamente qual o valor do benefício ao qual terá direito, devido a registros passados perdidos ou incompletos, dificuldade na compreensão dos fatores de atualização monetária e pelo fator previdenciário. Este último tem um fator de incerteza intrínseca à sua construção, dado que depende da expectativa de sobrevida ao momento da aposentadoria.

Assim, após esse decreto, o segurado poderá analisar com mais parcimônia se o benefício condiz com suas expectativas ou se será melhor permanecer por mais tempo ativo no mercado de trabalho para ampliá-lo no futuro.

2.4 A Lei nº 11.718: contrato de trabalho rural, aposentadoria do assalariado rural, e elegibilidade do segurado especial

A figura do contrato de trabalho rural por pequeno prazo foi proposta na Medida Provisória (MP) nº 410 de dezembro de 2007, tendo sido convertida, após intenso debate, na Lei nº 11.1718, em 20 de junho de 2008. Os opositores da proposta sustentavam

ser essa medida um instrumento de precarização do trabalho, ao dispensar o registro em carteira de trabalho e no livro de registro dos empregados daqueles trabalhadores agrícolas contratados por produtor rural pessoa física por período inferior a dois meses. Pela MP, em realidade, o contratante tinha a obrigação de contar com algum registro documental do vínculo empregatício – notadamente um contrato, além de incluir os dados do trabalhador na Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social (GFIP), recolher o FGTS, e repassar a contribuição do empregado. Quando da conversão da MP em lei, houve uma alteração que melhor delineou a forma alternativa de formalização, que não a assinatura na carteira de trabalho. De fato, a medida inseriu o artigo 14-A à Lei nº 5.889/1973 (Lei do Trabalhador Rural), no qual se normatizam as condições de formalização do contrato de trabalho de curta duração. No quadro 1, apresenta um cotejo das redações dadas ao parágrafo 3º do novo artigo da Lei do Trabalhador Rural pela MP e pela lei, por meio do qual fica evidente o cuidado que se alcançou na regulamentação desta modalidade de contrato de trabalho.

QUADRO 1

Comparação entre redações do § 3º do artigo 14-A da Lei do Trabalhador Rural: da MP nº 410 e da Lei nº 11.718

Medida Provisória nº 410/2007	Lei nº 11.718/2008
§ 3ª O contrato de trabalhador rural por pequeno prazo não necessita ser anotado na Carteira de Trabalho e Previdência Social ou em Livro ou Ficha de Registro de Empregados, mas, se não houver outro registro documental, é obrigatória a existência de contrato escrito com o fim específico de comprovação para a fiscalização trabalhista da situação do trabalhador.	§ 3ª O contrato de trabalho por pequeno prazo deverá ser formalizado mediante a inclusão do trabalhador na GFIP, na forma do disposto no § 2º deste artigo, e: I – mediante a anotação na Carteira de Trabalho e Previdência Social e em Livro ou Ficha de Registro de Empregados; ou II – mediante contrato escrito, em 2 (duas) vias, uma para cada parte, onde conste, no mínimo: a) expressa autorização em acordo coletivo ou convenção coletiva; b) identificação do produtor rural e do imóvel rural onde o trabalho será realizado e indicação da respectiva matrícula; c) identificação do trabalhador, com indicação do respectivo Número de Inscrição do Trabalhador – NIT.

Outras duas importantes questões relativas à previdência social do trabalhador rural foram objeto dessa lei. A primeira diz respeito ao beneficio concedido pela Constituição Federal aos empregados rurais, ao garantir-lhes o acesso à aposentadoria por idade, requerendo, para tanto, a comprovação de 15 anos de atividade. Tal benefício, que já havia sido estendido em outras oportunidades, vigoraria até o final do corrente ano, sendo agora prorrogado até 31 de dezembro de 2010. Posteriormente a esta data, para a concessão de aposentadorias por idade, será exigido um número mínimo de meses comprovados de emprego rural (contribuição) durante o ano necessário ao atendimento da carência requerida. Em termos concretos: para o período de janeiro de 2011 a dezembro de 2015, será preciso, para a contagem de um ano, a comprovação de quatro meses de emprego rural, e, para o período de janeiro de 2016 a dezembro de 2020, passará a ser necessária a comprovação de seis meses de emprego rural.

Mais uma alteração na legislação previdenciária decorrente da lei foi a delimitação mais pormenorizada e, em grande medida, menos restritiva das pré-condições para a filiação ao sistema na categoria de segurado especial. Anteriormente, tornava-se inelegível como segurado especial o agricultor que empregasse qualquer modalidade de trabalho assalariado e percebesse recursos oriundos do trabalho não agrícola ou fora da propriedade. Tampouco se discriminava entre as categorias de segurado especial o assentado de reforma agrária e o seringueiro ou extrativista vegetal. Também não se aplicava qualquer limite de área para a definição de produtor rural em regime de economia familiar. Com a nova lei, foi permitida a contratação de trabalhadores temporários – limitada a 120 dias (homem) por ano –, o desenvolvimento de atividades

turísticas e artesanais internas à propriedade – com limite de participação na renda bruta –, e o exercício de trabalho remunerado fora da propriedade nos períodos de entressafras – com limite similar ao que se permite contratar temporariamente na propriedade. Além disso, ficou definido que o fato de receber benefícios assistenciais ou previdenciários, inclusive os de previdência complementar, não descaracteriza a condição de segurado especial. Estabeleceu-se, ademais, que os agricultores em regime de economia familiar não podem ter área superior a quatro módulos fiscais, única das medidas de caráter restritivo, buscando normatizar uma característica deste regime de produção, que é a pequena posse ou propriedade de terra.

3. Acompanhamento da política e dos programas

3.1 Regime Geral da Previdência Social (RGPS)

A análise dos principais indicadores do RGPS em 2007 aponta para uma inflexão na trajetória da necessidade de financiamento do sistema.[1]

Na comparação entre o acumulado de doze meses maio/2007-abril/2008 em relação a idêntico período anterior, observa-se queda no volume de recursos necessário para fazer frente às despesas do RGPS, *descontada a arrecadação líquida*. Isto decorre de movimentos favoráveis de receita e despesa. No lado das receitas, seu desempenho foi bastante positivo, notadamente no que diz respeito às contribuições recolhidas pelas empresas e, em menor grau, às contribuições individuais. Quanto às despesas, verifica-se a continuidade na trajetória de queda da taxa de expansão do estoque de benefícios em paralelo ao menor patamar de reajuste do salário mínimo (SM) – indexador da maioria dos benefícios permanentes do INSS –, o que se deu sem abandonar a política de valorização do SM.

Cabe sublinhar que o bom comportamento das receitas se deve ao desempenho do mercado de trabalho: queda na taxa de desemprego, aumento da formalização e recuperação, ainda que tênue, dos rendimentos. Segundo outro periódico do Ipea, "o ano de 2007 teve como fato de maior relevância uma elevação expressiva no nível de ocupação combinada com o menor índice de informalidade do trabalho desde a implantação da nova metodologia da PME".[2] No que concerne às despesas, interessa notar a estabilidade nos dispêndios com benefícios temporários, especialmente o auxílio-doença, após o expressivo crescimento ocorrido no período 2002-2004. Com efeito, os gastos com estes benefícios temporários e com o auxílio-doença diminuíram respectivamente, entre dezembro de 2005 a abril de 2008, 3,7% e 4,3% em valores reais. Este comportamento foi diametralmente oposto ao observado entre agosto de 2002 e agosto de 2005, quando o montante gasto apenas com o auxílio-doença cresceu cerca de 2,4 vezes.[3]

O gráfico 1 ilustra esse processo de inflexão na necessidade de financiamento do RGPS. Ali apresenta-se a necessidade de financiamento anualizada, entre dezembro de

1. Note-se que, em fevereiro de 2008, foi registrado superávit nas contas da Previdência na área urbana, o que não ocorria desde 2003. Tal resultado é alcançado tanto na nova contabilidade – que considera a renúncia fiscal da filantropia, Simples* entre outros – quanto na antiga. Isto vem reforçar os argumentos dos que defendem uma reforma de longo prazo para a Previdência Social, mas sem solavancos e ansiedades que estariam presentes caso suas finanças apresentassem necessidade de financiamento irremediável.

* Simples: Sistema Integrado de Imposto e Contribuições das MIcroempresas e das Empresas de Pequeno Porte.

2. IPEA, MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (MTE). **Boletim de Mercado de Trabalho.** Fevereiro de 2008, p.3.

3. As comparações aqui realizadas referem-se a médias geométricas anuais em cada um dos meses considerados, evitando, assim, variações sazonais.

2004 a abril de 2008.[4] Merece destaque o "déficit" acumulado de doze meses em março e abril de 2008, que retorna aos patamares de junho-julho de 2006: algo como R$ 45,0 bilhões de abril do ano corrente.

GRÁFICO 1

Evolução da necessidade de financiamento anual do RGPS (dezembro de 2004 a abril de 2008)

Fontes: Base de Dados da Previdência Social <http://creme.dataprev.gov.br/infologo/inicio.htm> e Boletins Estatísticos da Previdência Social – MPS.

Obs.: Deflacionado pelo Índice Nacional de Preço ao Consumidor (INPC).

A tabela 1, que mostra as receitas e despesas efetuadas pelo INSS, traz o que se chama "Fluxo de Caixa do RGPS", e mostra o mesmo cenário apresentado anteriormente. Essa queda na necessidade de financiamento se deve ao fato de as receitas correntes – que perfazem a quase totalidade dos recebimentos e que são, *grosso modo*, as contribuições previdenciárias – estarem, a cada ano, apresentando um desempenho superior às despesas com benefícios previdenciários – principal rubrica dos pagamentos. Cabe ressaltar, no caso dos recebimentos, a queda na rubrica Rendimentos Financeiros, Antecipação de Créditos e Outros nos dois últimos anos – e, dado o comportamento das receitas correntes frente aos pagamentos do RGPS, a queda nas transferências da União de 2006 para 2007 e no acumulado de maio/2007-abril/2008 frente a período igual do ano anterior. Em relação às outras despesas, assisti-se, de um lado, a incrementos expressivos nos gastos com benefícios não previdenciários,[5] com aumentos anuais da ordem de 15%, e com a rubrica Transferências a Terceiros. Por outro, assiste-se também à diminuição dos gastos com pessoal e custeio[6] nos últimos dois anos, ou seja, de 2006-2007 para 2007-2008. É o que pode ser observado ao se compararem os acumulados de doze meses abril/2008-maio/2007 e abril/2007-maio/2006.

4. Aponta também uma linha de tendência poligonal de segunda ordem.

5. Vale sublinhar que a análise do comportamento dos benefícios assistenciais e de seu financiamento é realizada em pormenor no capítulo Assistência Social e Segurança Alimentar e Nutricional deste volume, sendo aqui apontado pelo fato da tabela abranger todos os recebimentos e pagamentos do INSS, entre os quais constam estes e sua contraparte de financiamento.

6. Não é factível discriminar nessa rubrica de despesa as relativas ao gerenciamento dos benéficios previdenciários e os de caráter assistencial.

TABELA 1

Recebimentos e pagamentos do INSS (acumulados em doze meses)

(Valores em R$ 1 mil de abril de 2008 – deflator INPC)

	2004	2005	2006	2007	maio/2006 – abril/2007	maio/2007 – abril/2008
A – Recebimentos	**190.033.353**	**194.060.058**	**219.389.495**	**223.113.763**	**223.019.194**	**235.283.551**
A1 - Receitas correntes[1]	118.571.815	128.860.832	143.301.600	157.097.509	148.462.460	165.669.616
A2 – Recuperação de créditos[2]	1.902.131	1.742.113	1.608.803	1.519.792	1.625.655	1.373.255
A3 – Rend. finaceiros + antecipação de receitas + outros[3]	10.917.098	12.470.508	991.164	889.242	2.852.260	16.220.862
A4 - Restituições de contribuição[4]	-218.896	-297.208	-314.916	-233.939	-338.330	-268.380
A5 - Transferências da União	58.861.204	51.283.813	73.802.845	63.841.158	70.417.150	52.288.198
B - Pagamentos (B1 + B2 + B3 + B4)	**179.538.124**	**192.235.287**	**217.084.137**	**227.585.715**	**221.940.241**	**234.933.892**
B1 – Pag. benef. INSS	159.179.956	175.278.173	193.459.834	206.296.183	199.662.503	212.487.458
B1a - Pag. benef. RGPS [5]	149.461.130	164.034.543	180.047.231	190.823.335	185.493.043	196.177.535
B1b - Pag. benef. assistenciais [6]	9.718.826	11.243.631	13.412.603	15.472.848	14.169.460	16.309.922
B2 – Benefícios devolvidos	-775.908	-779.476	-953.924	-1.033.332	-1.081.915	-1.147.818
B3 - Despesa com pessoal e custeio do INSS	12.364.541	9.272.253	14.244.460	8.516.598	12.094.464	8.287.943
B4 - Transferências a terceiros	8.769.535	8.464.337	10.333.768	13.806.266	11.265.189	15.306.309
C – Arrecadação líquida (A1 + A2 +A4 - B4)	**111.485.516**	**121.841.401**	**134.261.719**	**144.577.096**	**138.484.596**	**151.468.182**
D - Necessidade de financiamento (C - B1a)	**-37.975.614**	**-42.193.142**	**-45.785.512**	**-46.246.239**	**-47.008.447**	**-44.709.354**

Fontes: Base de Dados da Previdência Social <http://creme.dataprev.gov.br/infologo/inicio.htm> e Boletins Estatísticos da Previdência Social – MPS. Fluxo de Caixa do INSS.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Notas: [1] Arrecadação bancária, arrecadação Simples,* Arrecadação Fundo Nacional de Saúde (FNS) e Arrecadação Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies).

* Simples: Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.

[2] Arrecadação Refis,** Arrecadação Certificados da Dívida Pública (CDP) e depósitos judiciais.

** Refis: Programa de Recuperação Fiscal.

[3] Remuneração sobre arrecadação bancária, rendimentos de aplicações financeiras, antecipação de receitas (Tesouro Nacional) e outras receitas.

[4] Ressarcimento de arrecadação e restituições de arrecadação.

[5] Inclui despesas com sentenças judiciais.

[6] Contempla os benefícios da Loas,*** as rendas mensais vitalícias (RMVs) e os encargos previdenciários da União.

*** Loas: Lei Orgânica da Assistência Social.

Com vistas a ilustrar melhor a inflexão, a tabela 2 traz o comportamento recente das principais variáveis da receita e da despesa do sistema previdenciário: as contribuições e os benefícios. Infelizmente, para a variável "contribuições", só se conta com dados atualizados do valor recolhido por empresas e os denominados contribuintes individuais, não a quantidade de contribuições e/ou contribuintes. De toda sorte, nos últimos três anos (2005, 2006 e 2007) o desempenho do montante de contribuições, especialmente das oriundas das empresas, tem sido bastante positivo, equivalendo-se ou até mesmo superando o gasto com benefícios. E, no que tange ao comportamento do estoque de benefícios, sejam aposentadorias ou pensões, verifica-se uma queda na taxa de crescimento, estabilizada ao redor de 3,0%, que é compatível com o comportamento recente do mercado de trabalho – taxas de crescimento da atividade, da ocupação e da formalidade. Interessante notar também é a queda expressiva, no presente ano, das contribuições dos autônomos frente aos anos anteriores, que pode ter por causa o crescimento expressivo que vem sendo observado no número de empregados com carteira, ou seja, na modalidade padrão de formalização do trabalho – hipótese esta a se confirmar.

TABELA 2

Variação anual[1] das contribuições e dos benefícios do INSS (2004 – 2008)

(Em %)

Período	Contribuições [2, 3]		Benefícios					
			Valor [3]			Quantidade		
	Empresas	Contribuintes individuais	Aposentadorias	RGPS	Total	Aposentadorias	RGPS	Total
Dez. 2005-dez. 2004	8,9	6,1	4,3	5,4	6,1	3,4	4,2	4,7
Dez. 2006-dez. 2005	8,8	9,1	9,0	7,6	8,5	3,2	2,3	2,7

(continua)

(continuação)

Dez. 2007-dez. 2006	12,5	3,9	4,5	4,6	5,2	2,6	2,7	2,9
Abr. 2007-abr. 2006	10,8	10,4	8,9	7,8	8,6	2,9	2,2	2,6
Abr. 2008-abr. 2007	13,0	2,6	4,1	3,7	4,2	2,9	2,6	2,9

Fontes: Base de Dados da Previdência Social (<http://creme.dataprev.gov.br/infologo/inicio.htm>) e Boletins Estatísticos da Previdência Social – MPS.

Notas: [1] Refere-se à variação percentual entre as médias geométricas dos períodos janeiro-dezembro ou maio-abril de um ano, frente ao imediatamente anterior.

[2] Referem-se, respectivamente, ao montante recolhido pelas empresas de suas contribuições da parcela de seus empregados, e do total recolhido por trabalhadores autônomos, empregados domésticos e segurados facultativos e segurados especiais.

[3] Valores mensais deflacionados pelo INPC.

O crescimento mais expressivo dos gastos com benefícios decorre da política de valorização do salário mínimo e, em menor grau, de reajuste dos benefícios com valores superiores ao piso previdenciário. Todavia, no último ano, quando o salário mínimo passou a ter seu reajuste associado à preservação de seu poder de compra e ao crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), verificou-se uma mudança. Com a aceleração da inflação e o bom desempenho da economia em 2007, prevê-se um aumento da ordem de 14% no salário mínimo de 2009, o que poderá implicar, a depender do comportamento do mercado de trabalho no decorrer do ano, incremento na necessidade de financiamento da Previdência Social. Na verdade, em virtude da compressão nas políticas monetária e fiscal com vistas ao controle inflacionário, há no horizonte que, no próximo ano, ter-se-á um arrefecimento do desempenho econômico e, conseqüentemente, no processo de melhoria que o mercado de trabalho vem atravessando. De todo modo, parece claro que o desempenho da economia e do mercado de trabalho, nos últimos dois anos, permitiu uma melhora significativa nas contas previdenciárias.

3.1.1 Índice de proteção previdenciária estendido

Os números anteriores deste periódico têm apresentado, na seção de acompanhamento da política previdenciária, o chamado índice de proteção previdenciária. Este índice apresenta os segurados diretos (contribuintes ou potenciais segurados especiais) e os não-segurados da Previdência Social na população economicamente ativa (PEA), com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Pnad/IBGE), visando acompanhar a taxa de inclusão da população inserida no mercado de trabalho.

Observou-se que uma limitação desse índice consiste em considerar a população coberta como necessariamente um subconjunto dos ocupados da PEA. Os desocupados, por sua vez, são tratados todos como não-segurados pela Previdência Social. Este fato negligencia a existência do chamado *período de graça*.

Conforme apontado aqui, o período de graça é definido como aquele em que o filiado à previdência social, tendo interrompido suas contribuições, tem o direito a requerer determinado benefício, dado que tinha cumprido a carência necessária para a sua solicitação. Assim, o filiado que porventura deixou de fazer suas contribuições, mas cumpriu as diversas carências para os diferentes tipos de benefícios previdenciários, permanece socialmente protegido, assim como seus dependentes, por um certo período.[7,8]

7. Neste capítulo serão considerados como cobertos pela Previdência apenas os segurados diretos. Os indiretos, isto é, os dependentes legais do segurado direto não são tratados aqui. Para uma idéia da cobertura indireta, ver o Anexo Estatístico, inserido ao final deste volume em CD ROM.

8. Após o período de graça, o trabalhador deixa de figurar na categoria de segurado da Previdência Social. Neste caso, as contribuições anteriores somente serão computadas depois que o filiado voltar a contribuir com a Previdência e contar com, no mínimo, um terço do número de contribuições exigidas para o cumprimento da carência do benefício que ele vier a requerer.

Este capitulo busca contabilizar os trabalhadores desempregados que ainda estejam em período de graça, ou seja, os que ainda se caracterizam como segurados do INSS. Para tal, empregou-se a base de dados da Pnad 2006.

A partir dos microdados dessa Pnad, são realizados alguns filtros, com vistas a atender às regras do período de graça. O primeiro deles foi selecionar os homens e mulheres com idades entre 16 e 60/55 anos que estavam desempregados por período inferior a um ano na semana de referência da pesquisa.

No caso do trabalhador desocupado em que sua última ocupação foi no setor privado, foram selecionados apenas os que contribuíram para o INSS por no mínimo um ano (com carteira assinada ou não). Para o caso de o último emprego ter sido no setor público (militares ou civis, não necessariamente estatutários), selecionaram-se os que tenham contribuído para instituto de previdência por pelo menos doze meses, no caso de não terem sido estatutários; e os que tenham sido empregados por no mínimo um ano, para o caso dos que eram estatutários. Por fim, foram excluídos os que recebiam benefícios de aposentadoria ou pensão.

Tais filtros garantem que a pessoa não está desempregada há mais de doze meses e que tenha cumprido a carência de 12 contribuições – critério necessário para solicitação de benefícios transitórios enquanto no período de graça.

A partir desses procedimentos, a tabela 3 apresenta o denominado índice de proteção previdenciária estendido. Como pode ser observado, o contingente de desempregados em período de graça é relativamente pequeno, mas de forma alguma desprezível. Com a inclusão deste grupo, apresenta-se um quadro mais condizente com a realidade dos segurados do INSS: este contingente de aproximadamente 936 mil pessoas que continua a deter direitos a diversos benefícios, a despeito de estarem desempregados e não estarem contribuindo para o INSS. Ressalte-se que a estimativa mostra que aproximadamente 12% dos desempregados encontram-se em período de graça.

TABELA 3

Participação de segurados – índice de proteção previdenciária estendida – e não-segurados da Previdência na PEA [1] (2006)

Segurados	Quantidade	%
– Segurados contribuintes		
Empregados com carteira (inclusive domésticos)	29,335,402	33.82
Empregados sem carteira (inclusive domésticos)	2,279,391	2.63
Autônomos contribuintes	2,635,034	3.04
Funcionários públicos (inclusive militares)	5,417,816	6.25
Empregadores - contribuintes	2,137,495	2.46
Subtotal 1	**41,805,138**	**48.19**
– Segurados especiais potenciais [2]	7,550,410	8.70
Subtotal 2	**49,355,548**	**56.90**
– Desempregados em período de graça	936,763	1.08
Subtotal 3	**50,292,311**	**57.98**
Não-segurados		
Desempregados fora do período de graça	6,724,854	7.75
Autônomos não-contribuintes e não agrícolas	10,287,092	11.86
Empregados sem carteira e não-contribuintes	18,120,804	20.89
Empregadores - não-contribuintes	1,320,425	1.52
Subtotal 4	**36,453,175**	**42.02**

Fonte dos dados brutos: Pnad/IBGE.

Elaboração: Diretoria de Estudos Sociais do Ipea (Disoc/Ipea).

Notas: [1] A população economicamente ativa considerada corresponde a: homens com idade entre 16 e 60 anos e mulheres com idade entre 16 e 55 anos, que estavam ocupados e/ou procuraram ocupação na semana de referência.

[2] Foram considerados segurados especiais potenciais os homens com idade entre 16 e 60 anos e as mulheres com idade entre 16 e 55 anos que, na semana de referência, eram: *i)* autônomos não-contribuintes em atividades agrícolas; *ii)* trabalhadores não-remunerados, não-contribuintes, em atividades agrícolas; e *iii)* produtores para o próprio consumo em atividades agrícolas não-contribuintes.

3.1.2 A questão do jovem revisitada: cobertura direta *versus* desemprego

O desemprego é um problema especialmente focalizado nos jovens de 16 a 29 anos de idade.[9] Dados extraídos da Pnad mostram que quase metade dos desempregados no país é formada pelos jovens até a idade de 25 anos. Em um corte de desemprego por idade, observa-se que a maior incidência (24%) se dá na idade de 18 anos. Por mais que se questione se é desejável ou não pessoas que ainda não completaram seu ciclo escolar adentrarem o mercado de trabalho, os números levam a concluir que os jovens se lançam ao mundo do trabalho e não encontram emprego.

Tais fatos têm reflexos diretos sobre a previdência social, principalmente no tocante à cobertura previdenciária direta: dadas as altas taxas de desemprego entre jovens e – como será mostrado adiante – e o baixo percentual de empregos com carteira assinada nessa faixa etária, estes apresentam uma baixa cobertura previdenciária.

No gráfico 2 são apresentadas as distribuições acumuladas do total de desempregados, de empregos com carteira assinada, e da PEA por idade. Ou seja, os dados do gráfico revelam qual é a participação dos membros da PEA, por idade, entre os desempregados e os trabalhadores com carteira assinada. As duas categorias (desempregados e empregados com carteira) foram selecionadas por representarem os extremos no mercado de trabalho. O emprego com carteira é o mais desejado entre os jovens – e também pelos trabalhadores das demais faixas etárias –, pois garante direito a férias, décimo terceiro salário e FGTS, além da proteção oferecida pelo sistema previdenciário.[10] No outro extremo encontra-se o desemprego, este pior que o emprego sem carteira ou a atividade informal em geral, pois as necessidades financeiras passam a depender de suporte familiar ou da ajuda de uma rede de apoio social.

GRÁFICO 2

Desemprego e empregos com carteira acumulados por idade (2006)

Fonte: Pnad 2006.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Nos mesmos termos de divisão etária apresentados no capítulo Previdência Social do número anterior deste periódico, nota-se que, até a idade de 25 anos, tem-se em 2006 mais de 50% de todos os desempregados e menos de 30% do emprego com carteira assinada. Comparados estes dados com a PEA, pode-se concluir que há uma sobre-representação do

9. Sobre as questões relacionadas com a juventude e as políticas sociais, ver especialmente o número 15 deste periódico.

10. Vale salientar que os diversos benefícios da Previdência Social requerem diferentes tempos de carência para seu acesso.

desemprego entre os jovens. Ou seja, há alto desemprego e baixo percentual de contribuição previdenciária pela via dos empregos com carteira assinada entre os jovens. Verifica-se também que tais problemas estão ainda mais concentrados nas idades de 16 a 25 anos.[11]

Algumas das explicações para o alto desemprego entre jovens e seus poucos empregos com carteira assinada residem no fato de que este grupo ainda não possui experiência, apresenta baixa produtividade em relação aos mais velhos, incorrem em elevado custo para seu treinamento, e estão submetidos a uma alta rotatividade no mercado de trabalho. Basicamente, são problemas relacionados à relação entre custo e produtividade marginais da mão-de-obra jovem, que é mais alta *vis-à-vis* a mão-de-obra mais experiente.

Uma política que poderia ser adotada com vistas à redução do desemprego e, por conseguinte, à elevação da filiação previdenciária desse grupo é a desoneração da contribuição previdenciária patronal – e até mesmo dos empregados – focalizada nos jovens. Ou seja: desoneração com limite de idade e/ou tempo de carteira assinada. Uma tal medida garantiria que, durante algum tempo, o jovem que entra no mercado de trabalho tivesse um custo menor para a firma que venha a contratá-lo. Dessa forma esta política buscaria, ao mesmo tempo, atacar o problema do desemprego e dos poucos empregos com carteira assinada. Contudo, uma proposta desta natureza deve ser analisada com atenção devido a seus possíveis impactos nas contas previdenciárias.

3.2 Regimes Próprios de Previdência dos Servidores (RPPS)

A Constituição Federal de 1988 e a Lei nº 8.112/1990 (Regime Jurídico Único) permitiram que a União, estados, Distrito Federal e municípios instituíssem os chamados Regimes Próprios de Previdência dos Servidores (RPPS). Estes regimes, no ano de 2006, reuniam mais de oito milhões de servidores, entre ativos, inativos e pensionistas.

TABELA 4

Quantidade de servidores da União, estados e municípios filiados aos RPPS (2006)

Ente	Ativos	Inativos	Pensionistas	Total
União[1]	977.023	537.051	438.580	1.952.654
Estados[2]	2.805.115	1.182.229	479.230	4.466.574
Municípios[3]	1.542.267	303.830	106.919	1.953.016
Total	**5.324.405**	**2.023.110**	**1.024.729**	**8.372.244**

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SRH/MP).

Elaboração: Secretaria de Previdência Social/Ministério da Previdência Social (SPS/MPS).

Notas: [1] Posição em dez./2006. Foram excluídos os servidores de empresas públicas e de economia mista.

[2] Todos os estados.

[3] Referem-se a 2.126 municípios com RPPS que preencheram o demonstrativo previdenciário até 31/12/2006.

Com a Emenda Constitucional (EC) nº 20 de 1998 e a Lei nº 9.717/1998 criou-se a sustentação legal para que os RPPS sejam analisados e acompanhados pela SPS/MPS. Com o passar dos anos e do amadurecimento do aparato institucional/legal, novos critérios de acompanhamento dos RPPS foram sendo estabelecidos, como a exigibilidade do Demonstrativo de Receitas e Despesas do RPPS (Decreto nº 4.992/1999), uso de questionários para verificação dos critérios de concessão, convênio e utilização de recursos em 1999, entre outros.

Em 2001, a partir do Decreto nº 3.778 e da Portaria nº 2.346 – e posteriormente pela Portaria nº 172/2005 –, instituiu-se o Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), documento que atesta a regularidade dos RPPS, emitido no âmbito da SPS/MPS. Como forma de se demonstrar sua importância, o CRP é sempre exigido nas seguintes situações, em busca do alcance do comportamento ótimo dos entes com RPPS:

11. Após os 25 anos de idade, observa-se até mesmo maior representação dos empregos com carteira assinada, mas o problema da sobre-representação do desemprego persiste.

- realização de transferências voluntárias de recursos pela União;
- celebração de acordos, contratos, convênios ou ajustes;
- concessão de empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da União;
- celebração de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais; e
- repasse dos valores devidos em razão da compensação previdenciária.

Para obtenção do CRP, o ente federativo deve encaminhar para a SPS/MPS a legislação específica que trata da previdência, regime jurídico dos servidores, Constituição Estadual ou Lei Orgânica, mesmo quando ocorrer a extinção do RPPS. O ente que porventura não enviar toda legislação que regulamenta ou extingue o RPPS não estará apto a receber o CRP.

A SPS, por sua vez, após o recebimento da legislação, procede à verificação dos seguintes itens:

- caráter contributivo do regime próprio de previdência social – alíquotas de contribuições dos entes federativos e de seus segurados, bem como o repasse integral das respectivas contribuições ao órgão ou entidade gestora do RPPS;
- cobertura exclusiva a servidores públicos titulares de cargos efetivos e a militares, o que exclui os servidores que ocupam unicamente os cargos em comissão e os servidores temporários – que exercem mandatos eletivos e os contratados por tempo determinado;
- utilização dos recursos vinculados ao RPPS tão-somente para o pagamento de benefícios previdenciários – não para assistência médica e auxílio financeiro de qualquer espécie, exceto despesas administrativas do regime de previdência social;
- o pagamento de benefícios não pode ser feito por meio de convênios, consórcios ou outra forma de associação entre estados, entre estados e municípios, e entre municípios;
- garantia do pleno acesso dos segurados às informações relativas à gestão do RPPS;
- para o cálculo do valor dos benefícios, bem como para sua percepção, não é permitida a inclusão de parcelas remuneratórias temporárias, como aquelas pagas em decorrência de função de confiança, de cargo em comissão ou do local de trabalho;
- a conta do RPPS deve ser distinta da conta do ente federativo;
- garantia da participação de representantes dos segurados nos colegiados e instâncias de decisão, junto aos órgãos ou entidades responsáveis pela gestão do RPPS, nas questões em que seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação;
- disponibilização para os segurados dos registros individualizados das contribuições do servidor, do militar e do ente federativo;
- os recursos do regime próprio devem ser aplicados conforme as regras fixadas pelo Conselho Monetário Nacional;
- encaminhamento à SPS do demonstrativo das receitas e das despesas previdenciárias (demonstrativo previdenciário), até 30 dias após o encerramento de cada bimestre; os municípios com população inferior a 50 mil habitantes podem optar pelo encaminhamento em até trinta dias após o encerramento de cada semestre;

- os benefícios concedidos pelo regime próprio não podem ser distintos daqueles concedidos pelo RGPS;
- não é permitida a concessão de benefícios com requisitos diversos daqueles previstos na Constituição Federal; e
- encaminhamento à SPS da avaliação atuarial inicial do RPPS e do Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial (Draa), até 31 de julho de cada exercício.

Dessa forma, o CRP tornou-se um documento que atesta o mínimo de estrutura e de capacidade gerencial dos RPPS, correspondendo, ademais, a uma forma de garantia da sua capacidade de honrar os compromissos com milhões de servidores públicos. Para os entes federados que possuem RPPS, por sua vez, sua emissão significa possibilidades de recebimento de recursos.

3.3 Previdência complementar

Esta subseção se propõe a realizar um breve acompanhamento do pilar complementar do sistema brasileiro de previdência.

No acompanhamento da previdência complementar fechada (os fundos de pensão), dá-se destaque para a evolução dos seus ativos de investimento, e faz-se uma breve análise do dispositivo da portabilidade, cujas atuais regras advêm da Lei Complementar (LC) nº 109/2001. Quanto às Entidades Abertas de Previdência Complementar (Eapp), examina-se em especial a evolução de seu patrimônio e das contribuições anuais ao sistema.

3.3.1 Previdência complementar fechada

Os números consolidados até o momento mostram que o pilar complementar do sistema brasileiro de previdência social observou mais uma vez crescimento em seu patrimônio. Os ativos de investimento, que vêm evoluindo em ritmo crescente desde 2002, alcançaram o total de quase R$ 400 bilhões em agosto de 2007.

GRÁFICO 3

Ativos de investimento das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC) – 2000-2007

(Em R$ bilhões de dezembro de 2007 – IGP-DI/FGV) [1]

Fonte: Informe Estatístico – Secretaria de Previdência Complementar do Ministério da Previdência Social (SPC/MPS).

Notas: [1] Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna – Fundação Getúlio Vargas.

[2] O dado de 2007 é para o mês de agosto. Para os demais anos, os dados são de dezembro.

O crescimento observado pelo setor nos anos recentes advém da administração de seus ativos financeiros, concentrados nos segmentos de renda fixa – favorecidos também

pela decrescente, mas ainda alta taxa básica de juros da economia – e renda variável, que refletem os resultados favoráveis do mercado acionário brasileiro nos últimos anos.

Apesar de as entidades fechadas de previdência complementar, ou fundos de pensão, acumularem patrimônio elevado, até pouco tempo ainda imperava o anacronismo em suas regras. Tais atrasos foram superados apenas quando da entrada em vigor das Leis Complementares nºs 108 e 109, ambas em 2001, e das normas subseqüentes.

Entre os vários dispositivos previstos pela nova legislação,[12] será focalizado aqui aquele que permitiu a portabilidade de recursos entre entidades de previdência complementar (abertas ou fechadas).

A Lei Complementar nº 109/2001 introduziu um importante dispositivo no tocante às entidades abertas e fechadas de previdência complementar, qual seja, a possibilidade da portabilidade[13] de recursos. Tal medida, regulamentada pela Resolução nº 06/2003 do Conselho Gestor da Previdência Complementar (CGPC/MPS), afirmava, entre outros, sobre os requisitos, direitos acumulados e recursos financeiros para fins de portabilidade.

A partir da resolução, estabeleceu-se que os participantes que não estejam recebendo benefícios de algum fundo de pensão podem optar pela portabilidade de seus recursos desde que: *i)* tenham terminado o vínculo empregatício com o patrocinador – em planos instituídos por patrocinadores; e *ii)* seja cumprida carência de até três anos de vinculação do participante ao plano de benefícios. Entretanto, o montante transferido de um fundo para o outro não poderá ser resgatado a qualquer momento, mas tão-somente quando da aposentadoria.[14]

Ressalta-se que essa nova legislação, ainda que tardiamente, representou grandes avanços na regulamentação do setor. Pela regra anterior, era permitido ao participante portar apenas a sua parte das contribuições, e após o desconto do imposto de renda. As contribuições feitas pelo empregador não podiam ser levadas.

Para que a portabilidade começasse a ser exercida, os fundos de pensão precisariam estar atuarialmente equilibrados e preparados para as eventuais saídas de recursos. Visando a esses ajustes, foi estabelecida uma carência para a portabilidade desses montantes: não os dez anos que se cogitavam à época das audiências públicas antes da LC nº 109/2001, mas um período de até três anos.

A edição da resolução que permitiu a portabilidade data de 30 de outubro de 2003. Apesar disso, as primeiras portabilidades só ocorreram em fevereiro de 2004, provavelmente após a carência estabelecida pelos respectivos fundos de pensão. Os valores anuais dos totais portados estão dispostos no gráfico 4.

12. Para mais detalhes, ver o número 13 deste periódico.

13. De acordo com a Resolução nº 6 do Conselho de Gestão da Previdência Complementar (CGPC/MPS), portabilidade é "o instituto que faculta ao participante transferir os recursos financeiros correspondentes ao seu direito acumulado para outro plano de benefícios de caráter previdenciário (...)".

14. A proibição visa coibir as portabilidades interessadas apenas nas baixas taxas de resgate cobradas por alguns fundos de previdência abertos.

GRÁFICO 4

Total de recursos portados pelos participantes de fundos de pensão (2004-2007)

(Em R$ milhões de dezembro de 2007 – IGP-DI/FGV)

Fonte: Informe Estatístico/SPC-MPS.

Nota.:[1] O dado de 2007 refere-se até o mês de agosto.

Os dados contidos no gráfico, que em sua totalidade ultrapassam os R$ 9 bilhões, evidenciam que a mudança na legislação foi acertada em vários aspectos. Em primeiro lugar, o alto valor para o ano de 2004 pode ser interpretado como uma demanda reprimida pela portabilidade. Portanto, esta teria vindo para completar e tornar mais funcional o mercado de previdência complementar, além de beneficiar amplamente os participantes. Ressalte-se que as novas regras para portabilidade estimulam a manutenção dos recursos em entidades de previdência complementar: anteriormente a portabilidade era permitida apenas para os recursos oriundos de contribuições dos participantes, o que funcionava como um incentivo para o seu resgate ao término do vínculo entre participante e patrocinador do plano de previdência.

3.3.2 Previdência complementar aberta

Assim como no caso das entidades de previdência complementar fechada, o patrimônio administrado pelas Eapp vem crescendo monotonicamente, conforme pode ser observado no gráfico 5. Cabe aclarar que, a par dos tradicionais planos de aposentadorias individuais, dos Fundos de Aposentadoria Programadas Individuais (Fafi) e dos Planos Geradores de Benefícios Livres (PGBL), foram incluídos os planos Vida Geradores de Benefícios Livres (VGBL). Este último, ainda que a rigor faça parte do mercado de seguros de vida, será aqui analisado como integrante do mercado de previdência privada aberta.

Em dezembro de 2007, o valor administrado pelas Eapp era de pouco mais de R$ 127 bilhões. O crescimento se deu em valores reais, nominais e como proporção do PIB. Se tomada como base a última medida, passou aproximadamente de 0,5% em 1996 para 5% do PIB em 2007.

GRÁFICO 5

Patrimônio das entidades abertas de previdência complementar

(Em % do PIB)

Fontes: Superintendência de Seguros Privados do Ministério da Fazenda (Susep/MF), Ipeadata e IBGE.

Contudo, o aumento do volume de recursos administrados se deu, tal qual o ocorrido com as entidades fechadas, mais em função dos rendimentos das carteiras que da alta das contribuições. Como se pode visualizar no gráfico 7, estas, enquanto proporção do produto, atingiram um pico em 2001 (0,00049% do PIB), voltando a cair até 2006, quando se estabilizou em 0,00031% do PIB, idêntico resultado de 2007. Em valores reais (deflacionados pelo IGP-DI, da FGV), o total de contribuições apresentou comportamento similar: no ano passado, totalizaram R$ 7,9 bilhões (gráfico 7). Assim, o crescimento do patrimônio está fracamente correlacionado ao incremento das contribuições, e fortemente aos retornos reais das carteiras – relativamente elevados no período recente –, quer a composição dos ativos seja voltada para renda fixa, quer para a variável.

GRÁFICO 6

Contribuição aos planos de previdência aberta (1996-2007)

(Em R$ milhares de dezembro de 2007 – IGP-DI/FGV)

Fontes: Susep, Ipeadata e IBGE.

O número de contratos de previdência aberta (e VGBL) cresceu 91% entre 2002 e 2007, atingindo a marca dos 12, 7 milhões de contratos no último ano (gráfico 7). Quanto à composição dos planos de previdência privada aberta, entre dezembro de 2002 e dezembro de 2007 o número de participantes de planos VGBL aumentou 928,1%,

de acordo com a Susep, *versus* 26,2% para os PGBL, indicando um forte movimento de aumento da participação dos VGBL, que estão em vias de ultrapassar os PGBL neste quesito (2.947.193, participantes contra 2.952.768, respectivamente, em 2007).

GRÁFICO 7

Evolução do número de participantes de planos de previdência privada aberta (2002-2007)

Fonte: Susep.

3.3.3 Conclusões

De acordo com o ressaltado na edição especial (número 13) deste periódico, a aprovação da Lei Complementar nº 109/2001, além das ações previstas na legislação pretérita (Lei nº 6.435/1977), introduziu uma série de importantes inovações no mercado de previdência complementar aberto e fechado, entre as quais destacam-se a criação da figura do instituidor, a portabilidade, e o *vesting* (ou benefício proporcional diferido). Estas medidas certamente contribuíram para o aumento da credibilidade, transparência e convergência com as regras mais avançadas da prática internacional.

4 Tema em destaque

Novas propostas de mudanças constitucionais no financiamento da Seguridade: A PEC da Reforma Tributária

Em fevereiro de 2007, o governo federal enviou ao Congresso Nacional Proposta de Emenda à Constituição (PEC) que "altera o Sistema Tributário Nacional", afetando de maneira significativa o financiamento da Seguridade Social e, de modo particular, o da Previdência Social. Em tramitação na Câmara dos Deputados, a PEC nº 233/2008 vem se associar a outras duas medidas de iniciativa de deputados federais, todas motivadas pela solução de graves problemas do sistema tributário nacional, entre os quais a guerra fiscal e a complexidade de tributos, grande parte deles de baixa eficiência econômica e alocativa.

A proposta de reforma apresentada pelo governo investe, a depender da regulamentação, contra a elevada carga tributária do país. Nesse sentido, em seu artigo 11, propõe a desoneração da folha de salários, ou seja, a redução das contribuições obrigatórias que incidem sobre a folha de pagamento das empresas, e empregadas no financiamento da Seguridade Social e da Previdência. Contudo, não define se haverá compensação a esta perda de recursos. Caso não seja determinada uma compensação, as contas da Previdência sofrerão uma perda muito expressiva. É fato que não estão definidos na PEC o quanto e como se farão as reduções das contribuições sobre a folha. O texto da proposta determina que estas serão graduais e remete a definição para lei complementar.

Na *Cartilha da Reforma Tributária* se explica o processo de redução: "a principal medida de desoneração proposta é a redução de 20% para 14% da contribuição dos empregadores para a previdência, a qual seria implementada ao ritmo de um ponto percentual por ano, a partir do segundo ano após a aprovação da Reforma".

Concretamente, no artigo 11 do texto da PEC se lê que "lei definirá reduções gradativas da alíquota da contribuição" (...) "do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada (...) incidente (...) sobre a folha de salários"[15] (...) "a serem efetuadas do segundo ao sétimo ano subseqüente ao da promulgação desta Emenda". A Cartilha da Reforma Tributária aponta que "a principal medida de desoneração proposta é a redução de 20% para 14% da contribuição dos empregadores para a previdência, a qual seria implementada ao ritmo de um ponto percentual por ano, a partir do segundo ano após a aprovação da Reforma".[16]

Além das mudanças propostas no campo específico das contribuições sociais obrigatórias dos empregadores, outros aspectos da PEC podem impactar o padrão de financiamento da Previdência Social. Em termos gerais, a reforma proposta implica nas seguintes mudanças: *i)* extinção de cinco tributos federais, a CSLL,[17] cujos encargos serão incorporados ao IRPJ,[18] e a contribuição para o PIS, a Cofins, a Cide-Combustíveis[19] e o salário-educação; *ii)* criação de um imposto federal de valor agregado (IVA-F) em substituição às quatro contribuições extintas; *iii)* padronização da tributação do ICMS,[20] com o emprego do princípio de destino e a uniformização das alíquotas, tornando nacional a política de desoneração da cesta básica e de outros produtos de primeira necessidade;[21] *iv)* desoneração da folha, tanto pelo fim do salário-educação como pela citada desoneração da contribuição patronal, determinada no artigo 11; e *v)* desoneração das exportações e dos investimentos, no âmbito da criação do IVA e da uniformização do ICMS.

Essas medidas visam equacionar alguns dos problemas do arcabouço tributário nacional, destacando-se, além dos citados: a complexidade dos tributos em operação, incidindo vários deles sobre a mesma base; distorções presentes em alguns tributos indiretos que afetam a eficiência econômica, especificamente a incidência cumulativa, a desoneração incompleta dos investimentos e das exportações; e, em menor medida, a regressividade da tributação, uma vez que as desonerações sobre a cesta básica e produtos essenciais se restringem a poucos estados e é limitada, no caso das contribuições federais.

Ademais, as medidas buscam melhorar a qualidade das relações federativas, pois propõem a discussão sobre os critérios de repartição do ICMS entre municípios, alteram a base de partilha federativa[22] e ampliam os recursos destinados à política de desenvolvimento regional.

---

15. A redação editada aqui não altera o conteúdo da atual redação do artigo, ora correspondente ao artigo 195 da Constituição Federal (CF).

16. Na emenda, o governo teria 90 dias para apresentar projeto de lei.

17. CSLL: Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido.

18. IRPJ: Imposto de Renda – Pessoa Jurídica.

19. PIS: Programa de Integração Social; Cofins: Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social; Cide-Combustíveis: Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico Incidente sobre as Operações Realizadas com Combustíveis.

20. ICMS: Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação.

21. Serão preservadas alíquotas maiores para bebidas, fumo, luz e telefonia.

22. Apenas a contribuição previdenciária e os tributos de natureza regulatória (II/IE/IOF/ITR)* não compõem a base de partilha.

* II: Imposto de Importação; IE: Imposto de Exportação; IOF: Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros e sobre Operações relativas a Título de Valores Mobiliários: ITR; Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural.

Todas estas iniciativas, que não serão aqui analisadas em detalhe, serão implementadas de modo gradual, preservando-se, no momento inicial, os montantes associados a estados e municípios.

Não resta dúvida quanto aos efeitos positivos da simplificação da estrutura tributária sobre o desempenho da economia, e seus reflexos no nível dos preços deverão trazer benefícios aos mais pobres. Um fato exemplar refere-se aos efeitos da uniformização da tributação do ICMS, que, entre outros, implicará a "nacionalização" da política de desoneração da chamada cesta básica. Com ela, ter-se-á uma redução significativa da pobreza, como apontam os estudos sobre o tema.[23] Este efeito será ainda estendido em função da extensão das desonerações do novo IVA-F para um número maior de produtos alimentares e de primeira necessidade, frente ao que hoje se pratica com o PIS/Cofins.

No que diz respeito à Previdência Social, além da desoneração da contribuição patronal, a proposta do governo modifica substancialmente sua base de financiamento e, mais amplamente, da Seguridade Social como um todo. Hoje, há na regra constitucional uma separação entre os tributos federais: uns servem ao financiamento da Seguridade Social, outros são destinados às políticas de crédito para investimentos, e alguns participam da repartição federativa ou são carreados para as ações de desenvolvimento regional. Assim, além das contribuições previdenciárias de empresas e trabalhadores, as contribuições sociais incidentes sobre o faturamento e o lucro das empresas (CSLL e Cofins) se destinavam ao financiamento da Previdência, da Saúde, da Assistência Social e ao seguro-desemprego – à Seguridade Social. Ao mesmo tempo, IR e IPI são objetos de repartição federativa: a União destina uma parcela para as políticas de desenvolvimento regional, e transferências automáticas para estados e municípios. A contribuição para o PIS – outra contribuição sobre o faturamento – e o salário-educação – outra contribuição incidente sobre a folha – destinavam-se, o primeiro, ao abono salarial, ao seguro-desemprego e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) – Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) –, e o segundo, à educação básica.

A proposta preserva o conceito de seguridade e de orçamento a ela específico contido no artigo 195 da Constituição Federal, mas altera a sua base de financiamento. Isto em decorrência da simplificação do sistema, pois, ao associar todos os tributos indiretos (PIS, Cofins, Cide) em um imposto de valor agregado (denominado de IVA-F), incorporar a CSLL ao IRPJ, compensar na alíquota do IVA-F o fim do salário-educação, e instituir desonerações nos investimentos, nos bens de primeira necessidade e nas exportações, aboliu, no caso das contribuições, parte das vinculações de tributos ao financiamento da Seguridade Social. A Seguridade passaria a ser financiada, então, pela sua fonte clássica (as contribuições sobre folha de patrões e trabalhadores) e por uma parcela dos principais tributos federais (o IVA-F, o IPI e o IR), parcela esta que equivale, em valores de 2006, aos montantes arrecadados com a Cofins e a CSLL.

Mas o que, enfim, gera esta mudança? Em primeiro lugar, e uma "estranha" redação constitucional, ao vincular o financiamento da Seguridade a uma proporção de um agregado de tributos, definido em outro parágrafo. O quadro 2 compara as duas redações, com vistas a ilustrar a redação peculiar.

23. Ver MAGALHÃES, L. C. G. et al. **Tributação, Distribuição de Renda e Pobreza:** Uma Análise dos Impactos da Carga Tributária Sobre Alimentação nas Grandes Regiões Urbanas Brasileiras. Brasília: Ipea, 2001 (Texto para Discussão n. 804).

QUADRO 2

Alterações propostas pela PEC nº 233/2008 na redação do artigo 195 da CF

Redação atual	Redação PEC
"A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios."	Igual
"(...) e das seguintes contribuições sociais: I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;"	"*da destinação estabelecida no art. 159, I, 'a'* e das seguintes contribuições sociais: I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;"
"b) a receita ou o faturamento; c) o lucro;"	Excluídos
"II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201; III - sobre a receita de concursos de prognósticos."	"II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201; III - sobre a receita de concursos de prognósticos."
"IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar."	Excluído

Elaboração: Disoc/Ipea.

Conforme apontado aqui, a destinação reportada no artigo 159 da PEC, inciso I, alínea a, preserva o montante destinado à Seguridade, tendo por base o ano de 2006. Efetivamente, propõe-se a agregação do IVA-F, do IR e do IPI, que juntos constituirão base de financiamento para a Seguridade Social, a educação básica, o FAT – com a parcela destinada ao BNDES –, os investimentos em infra-estrutura de transportes, bem como para a partilha federativa e a política regional. Estas destinações guardam relação direta com os montantes alocados, em 2006, para cada uma destas políticas públicas e intervenções governamentais.

Colocam-se outras sugestões para alterações no artigo 195, parágrafos 11, 12 e 13. No primeiro e último parágrafo, as mudanças propostas são adequações para a nova base de financiamento, assegurando-se o espírito de ambos, quais sejam: a vedação de anistia para as contribuições previdenciárias de empregadores e empregados para débitos superiores aos fixados em lei; e a possibilidade de desoneração da contribuição patronal compensada por aumento de alíquota de tributo sobre consumo – hoje a Cofins; na proposta, o IVA-F. O parágrafo 12, por sua vez, que tratava da possibilidade de tratamento diferenciado para as contribuições descritas no inciso I, alínea b, e no inciso IV, ganha nova redação. Concede-se às agroindústrias, produtores rurais e associações desportivas a possibilidade de contribuírem sobre a receita ou faturamento, em vez de sobre a folha de salários.

Outro aspecto da proposta que pode vir a ter impactos negativos sobre o financiamento da Seguridade diz respeito à definição das alíquotas do IVA-F e, conseqüentemente, de sua arrecadação. O IVA-F virá substituir a contribuição para o PIS, a Cofins e a Cide-Combustíveis, além de compensar a perda de arrecadação do salário-educação, incorporando à sua mecânica, ademais a desoneração sobre investimentos, exportações e produtos da cesta básica ou de primeira necessidade. Estima-se que a alíquota do IVA-F ficará entre 12,50% e 14,00%, bastante superior aos 10,50% que resulta da soma entre a alíquota conjunta de 9,25% do PIS e da Cofins sob o regime não cumulativo, e a alíquota de 1,25% que se estima ser necessária para se compensar a arrecadação do salário-educação e da Cide-Combustiveis.[24] Esta estimativa tem por pressuposto o fato de que as duas principais contribuições que o IVA-F substituirá contam com base de incidência mais ampla, não permitem a recuperação total de créditos, e operam, para

24. Não considerado o aumento de alíquota necessária, caso ocorra, via IVA-F, a compensação da desoneração sobre a folha.

determinados segmentos, com incidência cumulativa. Uma alíquota desta envergadura frente à alíquota modal do ICMS da ordem de 17% certamente incorrerá em pressões pela diminuição da tributação sobre o consumo. Esta pressão deverá ser canalizada, tendo em vista a prevalência dos interesses estaduais na Câmara dos Deputados via desoneração do novo IVA-F. Conclui-se, portanto, que potenciais diminuições na carga tributária deverão ser efetivadas pela desoneração do tributo federal sobre o consumo, afetando, assim, a nova base de financiamento da Seguridade Social.

Caso esse cenário não se concretize, a proposta apresenta ganhos, pois o financiamento da Seguridade estará vinculado a uma base de financiamento com incidência mais progressiva e de menor volatilidade que a das contribuições sociais que hoje a financiam. A maior progressividade se deve à incorporação do IR aos tributos que financiam a Seguridade, sendo que, hoje, a maior parte dos tributos que a financiam ou são regressivos (Cofins) ou neutros (contribuições sobre a folha e o salário). No que diz respeito à menor volatilidade, o desempenho, entre 2004 e 2007, da CSLL e da Cofins juntas ficou aquém do crescimento para o agregado de tributos que correspondem à nova base de financiamento – IR, IPI, CSLL, Cofins, PIS, Salário-Educação e Cide-Combustíveis. Concretamente, segundo dados do Ministério da Fazenda, a base ampla teve um aumento de sua arrecadação no período 6,5% superior ao subconjunto Cofins e CSLL.

Na figura 1, apresentam-se de modo esquemático as contribuições e os tributos hoje existentes, com seus montantes e respectivas vinculações e/ou destinos, e que, alterados, transformados ou preservados comporão essa nova base de financiamento de programas e políticas públicas e de repartição federativa. Em 2006, as participações neste conjunto de tributos (CSLL, Cofins, PIS, Cide-Combustíveis, Salário-Educação, IR e IPI) serviram de base para a determinação das parcelas, no novo agregado de tributos (IR, IPI e IVA-F), a serem destinadas a cada uma das políticas e programas cujas contribuições a elas vinculadas foram extintas De igual maneira, serviram ainda para a definição das parcelas reservadas à partilha com estados e municípios.

FIGURA 1

Valor, destinação e participação percentual das contribuições a serem extintas, e dos tributos (IR e IPI) objeto da repartição federativa (2006)

Tributos e contribuições	Valor (R$ bilhões)	Destino	Valor (R$ bilhões)	Participação percentual
CSLL	28,0	Seguridade	119,5	38,8
Cofins	91,5			
PIS	20,6	FAT-BNDES	20,6	6,7
Cide	7,8	Infra-Estrutura de transportes[1]	7,8	2,5
Salário-Educação	6,9	Educação básica[1]	6,9	2,2
Subtotal	154,8	Subtotal	154,8	50,3
IR	125,8	FPE (21,5% IR+IPI)	32,9	10,7
		FPM (23,5% IR+IPI)	36,0	11,7
IPI	27,4	Fundos constitucionais (3% IR+IPI)	4,6	1,5
		FPEX (10% IPI)	2,7	0,9
Subtotal	153,2	Subtotal	76,3	24,8
		Não partilhado	76,9	25,0
Total	308,0	Total	308,0	75,2

Fonte: Cartilha da Reforma Tributária – Ministério da Fazenda.

Nota: [1] Os recursos da Cide-Combustíveis e do Salário-Educação são, também, repartidos com estados e municípios, o que será preservado, segundo a PEC nº 233/2008.

Em realidade, o formato da distribuição buscou preservar os mesmos valores da repartição percentual que, aplicados ao agregado IR e IPI, se destinam ao Fundo de

Participação de Estados (FPE) e ao Fundo de Participação de Municípios (FPM). Com isso, do agregado IR, IPI e IVA-F se destinam 38,8%, 6,7%, 2,5% e 2,3% à Seguridade Social, ao FAT, à infra-estrutura de transportes e à educação básica, respectivamente. Em uma segunda etapa, aplicar-se-á ao restante, ou seja, a 49,7% deste conjunto de tributos, a seguinte repartição: 21,5% ao FPE, 23,5% ao FPM, 4,8% aos Fundos Constitucionais e 1,8% ao Fundo de Equalização de Receitas. Os percentuais relativos ao FPE e ao FPM são os mesmos hoje definidos para a soma IR com IPI.[25] Se, ao mesmo tempo, um aumento na destinação aos Fundos Constitucionais de 1,8 ponto percentual e verifica-a substituição do Fundo de Promoção das Exportações (FPEX) pelo FER, cujo objetivo é compensar as perdas de arrecadação que alguns estados terão com a instituição do principio de destino no ICMS.

Esse processo de distribuição da soma do IR, IPI e do IVA-F, proposta na nova redação dada ao artigo 159 da CF pela PEC, encontra-se ilustrado na figura 2, onde se mostram, também, quais contribuições serão extintas e/ou compensadas pelo IVA-F e a incorporação da CSLL ao IRPJ. Vale sublinhar que aos recursos não destinados à Seguridade, ao FAT, à educação básica e à infra-estrutura de transportes somar-se-ão o Imposto sobre Grandes Fortunas – dependendo de regulamentação – e as novas contribuições que poderão vir a ser criadas – a chamada competência residual – para, então, ser efetuada a partilha federativa entre os diferentes fundos.

Há um intenso debate e muita divergência quanto aos efeitos dessa mudança: há aqueles que preconizam que a não vinculação de contribuições específicas à Seguridade Social enfraquece, ou melhor, fragiliza ainda mais a noção de Orçamento da Seguridade e, por conseguinte, seu arcabouço normativo e institucional. Preocupação semelhante de estudiosos da área educacional, ao sustentarem que o fim do salário-educação acarreta a fragilização do financiamento à educação, pois esta contribuição implicava, de um lado, clara fonte adicional de recursos e, de outro, no comprometimento das empresas com a educação.

Em documento de maio último, a Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil explicita seu temor, pois, ainda que "a proposta não [ponha] fim ao Orçamento da Seguridade, (...) ele será financiado com os recursos do RGPS (Folha de Salários e Concursos de Prognósticos) e 'transferências de recursos fiscais', determinados constitucionalmente", o que, "do ponto de vista do financiamento" significa torná-lo "Orçamento da Previdência Social". A associação considera a proposta bastante diversa da "situação atual", dado que "ao invés de contribuições sociais próprias da Seguridade, recursos que não podem ser rivalizados com despesas fiscais (...), a nova fonte de financiamento do Orçamento da Seguridade Social será uma fração da arrecadação de impostos (IVA-F). A partir de então, a carência de recursos para todas as despesas fiscais poderá ser creditada às transferências realizadas para cobrir os *déficits* da Previdência Social ou para o aumento dos gastos com saúde e assistência social".

Há os que não vêem motivo de apreensão pela proposta de alteração no artigo 195, com a remoção de itens específicos que vinculavam as contribuições sociais sobre o faturamento (Cofins) e o lucro (CSLL) ao financiamento da seguridade. Sustentam não haver fundamento na preocupação, pois significa o mesmo que afirmar que a vinculação

25. Os percentuais são os mesmos, pois os 49,7% restantes remontam, em dados de 2006, à mesma receita do IR somada ao IPI.

determinada constitucionalmente de se aplicar 18% da receita do governo federal em educação implica menor garantia do que a vinculação de determinado imposto a esta mesma política pública.

FIGURA 2

Nova base de financiamento de programas sociais e de repartição federativa: as novas vinculações propostas na PEC nº 233

Fonte: PEC nº 233/2008.

As fragilidades do Orçamento da Seguridade Social e os ataques ao seu formato atual vêm de longa data e, em certa medida, refletem as ambigüidades da Carta constitucional em relação à Seguridade. Um exemplo destas ambigüidades é a presença tanto de um pilar universal como de um securitário. Resta, portanto, uma tensão entre o direito individual – o recebimento de um benefício em contrapartida a uma contribuição – e o direito coletivo – mais ligado à saúde e à parcela das ações da assistência social. Assim, de um lado, têm-se os direitos previdenciários que, instituídos na Constituição e regulamentados por leis específicas, são direitos individuais, o que implica, conseqüentemente, uma conta em aberto. Devem ser pagos independentemente da existência de uma fonte de recursos especificamente vinculada para tal. De outra parte, há os direitos relativos à atenção universal à saúde e aos riscos sociais em geral e, em particular, aos desamparados, que são direitos coletivos. Não contam com mandato legal específico no sentido de serem cumpridos naquele montante e naquela quantidade. Como são direitos distintos e, dado que a conta da Previdência tem que ser paga, o resíduo é o que fica à disposição do financiamento dos demais componentes abrangidos pela Seguridade Social.

Ademais, a disputa entre a Saúde e a Previdência por recursos é anterior à Constituição, a qual, por sua vez, não resolveu a controvérsia. A não-solução fica patente, de imediato, pela inserção nas disposições transitórias – artigo 55 – de regra de repasse para a Saúde de no mínimo 30% do Orçamento da Seguridade antes da aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). A referida disputa pode ser notada, também, pela insistência dos gestores das políticas de saúde em garantir novas fontes de recursos ou de vinculações: a criação da CPMF e a promulgação da Emenda Constitucional nº 29/2000. Da parte da Previdência, a busca de recursos específicos se expressa na decisão,

já em 1993, de reter os recursos provenientes da contribuição sobre a folha e os salários para o pagamento dos benefícios, institucionalizada pela Emenda Constitucional nº 20/1998. A figura 3, elaborada pelo MPS, ilustra esta divisão interna do financiamento da Seguridade, ao considerar a Previdência como o braço contributivo daquela, cabendo à Saúde e à Assistência Social o pilar não-contributivo, devendo, assim, ser financiada por contribuições outras que não as vinculadas à folha de salários.

FIGURA 3

Financiamento da Seguridade Social e de seus três componentes, segundo o Ministério da Previdência Social

Fonte: MPS.

Não resta dúvida de que as alterações propostas implicarão trazer para o centro da arena a disputa por recursos entre Seguridade e recursos destinados à repartição federativa, disputa esta que se encontra hoje, em certa medida, camuflada. Ou seja, segundo a norma constitucional em vigor, as fontes de recursos vinculadas ao financiamento da Seguridade e ao FAT não são objetos de repartição com os outros entes federativos, diferentemente do que ocorre com o IR e o IPI. Assim, a União tem lançado mão destas contribuições para ampliar a sua arrecadação, dado que sobre elas se aplica a Desvinculação de Receitas da União (DRU). E, ao mesmo tempo, as políticas de incentivo, por meio da concessão de benefícios fiscais, notadamente as voltadas para segmentos da indústria ou de serviços, têm sido aplicadas para estas contribuições. Isto porque estados e municípios são contrários à desoneração dos tributos com eles compartilhados. Com a proposta, a base de financiamento para as políticas sociais e para a repartição federativa será a mesma.

Quanto à aplicação da DRU, os técnicos do Ministério da Fazenda afirmam que a proposta preserva a situação atual. Entendem que a alteração no artigo 76 das Disposições Transitórias, que regulamenta a DRU, continua preservando dessa desvinculação os recursos destinados à partilha federativa e à educação básica (Salário-Educação). Considera-se aqui haver um problema na aplicação da DRU, dadas as diferentes interpretações possíveis ao que regem os artigos 76 e 159. Estes juntos definem como será feita a repartição da base ampliada de tributos, e quais das destinações estão salvaguardadas

da desvinculação. No parágrafo 1º do artigo 76 fica estabelecido que a desvinculação "não alterará a base de cálculo a que se referem os arts. (...) e 159, I, 'c', 2, e II, da Constituição" – respectivamente, o financiamento da educação básica e a repartição federativa. Ocorre, entretanto, que no artigo 159 a destinação da arrecadação conjunta do IR, do IPI e do novo IVA-F é realizada, conforme aqui analisado, em duas etapas. Na primeira, vinculam-se parcelas percentuais deste agregado ao financiamento da Seguridade, do FAT, da infra-estrutura em transportes e da educação básica. Em uma segunda etapa, ou seja, após serem descontados estes montantes e adicionada a competência residual, são definidas as destinações para estados e municípios, para a Política de Desenvolvimento Regional, e para o Fundo de Equalização de Receitas. Tal processo está explicitado no parágrafo 2º do referido artigo, no qual se lê que "para efeito de cálculo das destinações a que se refere o inciso II do *caput* deste artigo,[26] excluir-se-ão da arrecadação dos impostos as destinações de que trata o inciso I do *caput* deste artigo,"[27] Cabe indagar como não alterar a base de cálculo relativa ao que se destina à repartição federativa, se esta base resulta da diferença entre o produto da arrecadação de três tributos e destinações que são afetadas pela DRU.

Em um extremo, pode-se supor que a DRU não incidirá sobre a base ampla, e, no outro, que incidirá sobre ela como um todo, preservando-se os valores da repartição federativa e os destinados à educação básica, o que resultaria em uma desvinculação maior que 20% para os recursos da Seguridade, do FAT, da infra-estrutura de transportes, e do restante não partilhado ou vinculado. Entre uma opção e outra, a desvinculação se restringiria aos recursos não salvaguardados, ou seja, a DRU seria inferior a 20% da base ampla. A tabela 5 apresenta estas simulações, cabendo sublinhar que na aplicação da DRU às vinculações não salvaguardadas, considerou-se, entre elas, os recursos não partilhados. A aplicação da DRU implica queda de participação dos recursos para a Seguridade Social na nova base de financiamento, entre 2,5 e 3,6 pontos percentuais.

TABELA 5

Simulações de aplicação da DRU – PEC nº 233/2008

Destino	Valor (R$ bilhões)			Participação percentual		
	Sem DRU	Com DRU		Sem DRU	Com DRU	
		Nos não salvaguardados	Na base ampla		Nos não salvaguardados	Na base ampla
Seguridade	119,5	95,6	86,7	38,8	36,3	35,2
FAT-BNDES	20,6	16,5	15,0	6,7	6,3	6,1
I.E. transportes	7,8	6,2	5,7	2,5	2,4	2,3
Educação básica	6,9	6,9	6,9	2,2	2,6	2,8
Subtotal I	154,8	125,2	114,3	50,3	47,6	46,4
FPE	32,9	32,9	32,9	10,7	12,5	13,4
FPM	36,0	36,0	36,0	11,7	13,7	14,6
Fundos constitucionais[1]	4,6	4,6	4,6	1,5	1,7	1,9
FER	2,8	2,8	2,8	0,9	1,0	1,1
Subtotal II	76,3	76,3	76,3	24,8	29,0	31,0
Não partilhado	76,9	61,5	55,8	25,0	23,4	22,7
Total	**308,0**	**263,1**	**246,4**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: Disoc/Ipea, com base nos dados do MF.

Nota: [1] Considerou-se a destinação de 3,0% hoje aplicada, e não os 4,8% propostos.

A dificuldade de interpretação de qual deve ser a base de cálculo ou a base de incidência na aplicação da DRU na nova realidade fica patente nos números apresentados pelo Ministério da Fazenda na Cartilha da Reforma Tributária, em sua tabela 11, aqui reproduzida (tabela 6).

26. Refere-se à repartição federativa.

27. Refere-se às destinações para a Seguridade, o FAT, a infra-estrutura em transportes e a educação básica.

TABELA 6

Reprodução da tabela 11 da Cartilha da Reforma Tributaria do Ministério da Fazenda, com a nova contabilidade, sem e com a DRU

(Em R$ bilhões)

	Sem DRU	Com DRU
A. Base I: IR + IPI + IVA-F[1]	**308,0**	**246,4**
B. Vinculações (% de A)	**154,9**	**125,4**
Seguridade Social (38,8%)	119,5	95,6
FAT/BNDES (6,7%)	20,6	16,5
I.E. de transportes etc. (2,5%)[2]	7,7	6,2
Educação básica (2,3%)[2,3]	7,1	7,1
C. Base II: (A) - (B)[(3)]	**153,1**	**153,1**
D. Partilha federativa (% de C)		
FPE (21,5%)	32,9	32,9
FPM (22,5%)	36,0	36,0
FNDR (4,8%)	7,3	7,3
FER (1,8%)	2,8	2,8

Fonte: Ministério da Fazenda (MF).

Notas: [1] A arrecadação do novo IR corresponde à do IR atual + CSLL, e a do IVA-F, à soma das arrecadações do PIS, Cofins, Cide e Salário-Educação.

[2] São preservadas as atuais partilhas da Cide-Combustíveis e do Salário-Educação com estados e municípios.

[3] A vinculação à educação básica e a base sobre a qual é calculada a partilha federativa não se alteram por força do artigo 76, § 1º do ADCT.

Na coluna com DRU há uma incongruência aritmética, pois a diferença entre a Base I (IR+IPI+IVA-F) – rubrica (A) – e as vinculações – rubrica (B) – é diferente dos R$ 153,1 bilhões ali apontados – rubrica (C). Caso se queira preservar o montante de recursos que serve de base da repartição federativa (R$ 153,1 bilhões)[28] e o valor destinado à educação básica,[29] aplicando-se a DRU aos recursos vinculados à Seguridade, ao FAT e à infra-estrutura em transportes, o valor desvinculado seria inferior ao apresentado na tabela, que é a diferença entre R$ 308,0 e R$ 246,4 bilhões. Em realidade, a base ampla somaria R$ 278,5 bilhões. Fica patente, portanto, a dificuldade de interpretação da DRU sob o novo regime de financiamento proposto, dado que a própria memória de cálculo apresentada pelo proponente é confusa ao misturar duas alternativas de aplicação da DRU: à base ampla e aos recursos vinculados e não salvaguardados.

O debate sobre os efeitos da Reforma Tributária na Seguridade Social, em geral, e na Previdência Social em particular, encontra-se circunscrito a algumas poucas arenas, no Legislativo e nos fóruns especializados. Ademais, a discussão sobre a reforma tem estado centrada nas questões relativas à simplificação do sistema e dos potenciais ganhos daí advindos, assim como às dificuldades na concertação de interesses dos entes federados para a concretização das mudanças propostas. É imprescindível que o tema aqui proposto seja amplamente debatido, dados os impactos que as mudanças propostas podem acarretar para os afiliados e os beneficiários da Previdência Social.

5 Considerações finais

A avaliação do comportamento das contas do RGPS mostra uma inflexão na trajetória da necessidade de financiamento da Previdência, com a previsão de um "*déficit*", em 2008, inferior em cerca da R$ 10 bilhões frente ao observado no ano passado. Este fato, como apontado no número anterior deste periódico, se deve aos expressivos ganhos que se vem se assistindo no mercado de trabalho, com crescimento do emprego formal e das remunerações. Chamou-se atenção para dois aspectos da proteção previdenciária: o caso dos desempregados em período de graça, e a situação da população jovem – aprofundando

28. Indica que os recursos não partilhados ficam salvaguardados da aplicação da DRU.

29. O valor destinado à educação básica estranhamente difere do apresentado na tabela 5, bem como dos valores apresentados na própria cartilha em tabela anterior, mas isto não prejudica a interpretação aqui realizada.

o tratamento dado a eles em números anteriores deste capítulo dedicado à área da previdência. Verificou-se que, em 2006, cerca de 1 milhão de trabalhadores desempregados encontravam-se cobertos pelo sistema por estarem no chamado período de graça. Esta população representa pouco mais de 1% da PEA aqui considerada – homens de 16 a 60 anos e mulheres de 16 a 55 anos. No caso dos jovens, nota-se que o principal problema do menor grau de proteção se deve às expressivas taxas de desemprego observadas nesta faixa populacional, notadamente entre 16 e 21 anos.

Em relação aos outros dois componentes do sistema previdenciário nacional, destacou-se a importância da previdência complementar, cujos ativos financeiros representam cerca de 20% do PIB. Observou-se uma *performance* muito positiva de seu patrimônio nos últimos anos, devido muito mais à valorização de suas carteiras do que pelo desempenho das contribuições e pela entrada de novos participantes.

Na seção *Tema em destaque*, buscou-se analisar as implicações da PEC nº 233/2008 da Reforma Tributária no financiamento da Seguridade Social, particularmente na Previdência Social. Ainda que a proposta preserve o volume de recursos destinados à Seguridade, com base na arrecadação de 2006, existem sérias dúvidas quanto aos riscos que a nova vinculação implica ao unificar a base de financiamento das políticas sociais e da repartição federativa. Outra preocupação reside na desoneração da contribuição patronal para a Previdência, visto não se contar, na PEC, com a normatização da compensação desta perda de arrecadação pela transferência para o novo IVA-F ou outro tributo sobre faturamento ou receita. Há que se ter presente, contudo, que o desempenho recente da nova base de financiamento é superior aos das contribuições que serão substituídas, bem como o fato de que o financiamento tornar-se-á menos regressivo.

A inquietude maior, no entanto, é que a PEC não tem sido objeto de debate em fóruns onde se encontrem representados aqueles que serão mais diretamente afetados: trabalhadores, aposentados e pensionistas.

ASSISTÊNCIA SOCIAL E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

1 Apresentação

Este capítulo trata do acompanhamento das políticas federais de assistência social, transferência de renda e segurança alimentar e nutricional, cuja gestão se encontra a cargo do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Contudo, conforme será apontado adiante, o planejamento e a execução da política de segurança alimentar e nutricional reveste-se de cunho intersetorial, que inclui não apenas o envolvimento, mas a participação efetiva e a interação com outras áreas (educação, saúde, direitos humanos etc.), tanto em nível governamental como não governamental.

A par das informações resumidamente analisadas acerca do andamento físico e financeiro dos programas, ações e demais iniciativas desenvolvidas em 2007 e começo de 2008 no âmbito dessas políticas, elegeram-se aqui três fatos considerados de especial relevância, os quais são objeto de descrição e discussão específicas na próxima seção, a saber: *i)* a realização da VI Conferência Nacional de Assistência Social, cujos resultados foram marcados especialmente pela definição de metas que assegurem a proteção social pelo Sistema Único de Assistência Social (Suas), aí incluída a ampliação do cofinanciamento do sistema pelas três esferas de governo; *ii)* a criação e implementação do Programa *BPC na Escola*, que tem como proposta a inserção no sistema educacional do grupo etário de 0 a 18 anos beneficiários do Programa *Benefício de Prestação Continuada* (BPC); e *iii)* a apresentação do Projeto de Lei (PL) nº 3.021/2008, que dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social e regula os procedimentos de isenção de contribuições para a Seguridade Social.

A seção *Tema em destaque*, que constitui a última parte deste capítulo, trata do *Benefício de Prestação Continuada* (BPC) propriamente dito – sua trajetória no que diz respeito a regulamentação, abrangência, perfil dos beneficiários atendidos e evolução dos gastos. Ali são também retomadas algumas das discussões suscitadas em virtude das mudanças conceituais e de gestão observadas no decorrer dos anos, as quais impactaram diretamente as condições de acesso e a cobertura do programa.

2 Fatos relevantes

O ano de 2007 foi marcado por uma série de acontecimentos relevantes, alguns deles abordados na edição anterior deste periódico. Entre os temas ali tratados e que não serão retomados nesta edição, vale lembrar a ampliação da faixa etária do público atendido pelo Programa *Bolsa Família* por meio do Benefício Variável Jovem, a III Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional realizada em julho de 2007, e a assinatura dos Decretos nºs 6.272/2007 e 6.273/2007 – responsáveis, respectivamente, pela regulamentação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) e pela criação da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan). O Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007, que regulamentou o BPC, foi objeto de exame do número anterior deste periódico, mas será novamente abordado na seção *Tema em destaque*, que é dedicada a este benefício.

Entre os episódios que serão aqui analisados, ressaltam-se a realização da VI Conferência Nacional de Assistência Social e o lançamento do *BPC na Escola* – programa que visa garantir a escolarização do público beneficiário atendido pelo *Benefício de Prestação Continuada* no ensino regular. A seção não poderia deixar de tratar também de alguns fatos ocorridos no início de 2008, decorrentes de fatos anteriores. São eles a apresentação do Projeto de Lei (PL) nº 3.021/2008, que dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social e regula os procedimentos de isenção de contribuições para a Seguridade Social, e a crise desencadeada no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) após investigação da Polícia Federal.

2.1 A VI Conferência Nacional de Assistência Social

A VI Conferência Nacional de Assistência Social foi realizada no período de 14 a 17 de dezembro de 2007 em Brasília (DF), e reuniu cerca de 2 mil participantes, entre eles: 1009 delegados, 145 convidados, 324 observadores e 207 pessoas envolvidas nos painéis, oficinas, estandes, mobilização, imprensa e relatoria. Uma expressiva estimulação antecedeu a conferência. A etapa preparatória foi marcada por 27 conferências estaduais e do DF, além de 4.693 conferências municipais de assistência social, realizadas entre julho e outubro do mesmo ano. Estes encontros envolveram, segundo o CNAS, cerca de 500 mil pessoas. Entre os estados da Federação, dez realizaram conferências municipais em todos os seus respectivos municípios, e sete o fizeram em mais de 90%.

O principal objeto da conferência foram os compromissos e as responsabilidades para assegurar proteção social pelo Sistema Único de Assistência Social (Suas). Entre os demais temas abordados, destacam-se os relativos ao Plano Decenal de Assistência Social,[1] aos direitos socioassistenciais, ao controle social, e ao protagonismo dos usuários. O resultado final foi a aprovação de um conjunto de deliberações, denominadas metas, a serem incorporadas ao Plano Decenal, merecendo especial relevo as seguintes: *i)* regulamentar, por meio do instrumento jurídico adequado, o artigo 28 da Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) que trata do co-financiamento das três esferas de governo; *ii)* garantir, por intermédio de uma legislação específica, o modelo de gestão do Suas como sistema descentralizado e participativo da assistência social; *iii)* assegurar eqüidade no atendimento entre áreas urbanas e rurais; e *iv)* municipalizar as ações de Proteção Social Básica realizadas pelos estados.

A respeito do co-financiamento do Suas, além de uma proposta de legislação específica, algumas das chamadas "metas" foram aprovadas neste campo, podendo ser destacadas: a ampliação do co-financiamento e alocação de recursos próprios de estados e municípios nos fundos de assistência social; a ampliação do valor dos pisos de proteção social atualmente praticados na transferência de recursos federais; e o estabelecimento de um percentual mínimo de participação das três esferas de governo no co-financiamento. A conferência estabeleceu ainda um objetivo referente à equiparação das regras do BPC

1. A V Conferência de Assistência Social, realizada em 2005, teve como principal objetivo a consolidação de um plano de metas para implementação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em um prazo de dez anos, e deliberou, juntamente com as conferências municipais, estaduais e do Distrito Federal, as estratégias necessárias para atingir este objetivo. Após quase dois anos, o MDS – órgão incumbido da elaboração de uma proposta – apresentou ao CNAS uma versão preliminar do chamado Plano Decenal Suas – Plano 10, que continha ações e metas previstas até 2015 para todos os entes federativos (União, estados e municípios). Na mesma reunião plenária em que o plano foi apresentado, o CNAS determinou a realização de uma consulta pública, cujo objetivo seria promover uma ampla discussão para que o texto final pudesse ser aprovado na VI Conferência.

para as pessoas com deficiência àquelas aplicadas ao idoso, no que diz respeito à não-inclusão do valor do benefício já concedido no cálculo da renda *per capita* familiar para fins de acesso de outro membro da família.

2.2 O BPC na Escola

Em abril de 2007, foi criado o Programa *BPC na Escola*, com o objetivo de garantir, prioritariamente, o acesso e permanência no sistema educacional das crianças e jovens com deficiência na faixa de 0 a 18 anos, contemplados pelo *Benefício de Prestação Continuada* (BPC). O programa, que é fruto da articulação entre o MDS, o Ministério da Educação (MEC), o Ministério da Saúde (MS) e a Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH/PR), conta com gestão intersetorial no âmbito federal composto por representantes dos respectivos ministérios. Visando à garantia do direito constitucional à escolarização e ao atendimento educacional especializado na escola comum do ensino regular, o programa se organiza em torno de quatro eixos: *i)* identificação, entre os beneficiários do BPC até 18 anos, daqueles que estão na escola e daqueles que estão fora dela; *ii)* detecção das principais barreiras para o acesso e permanência na escola das pessoas com deficiência beneficiárias do BPC; *iii)* realização de estudos e desenvolvimento de estratégias conjuntas para superação destas mesmas barreiras; e *iv)* acompanhamento sistemático das ações e programas dos entes federados que aderirem ao programa.

Além das ações educacionais, o *BPC na Escola* prevê ainda diversas ações no âmbito da assistência social, da saúde e dos direitos humanos. No caso da primeira, a articulação de serviços, programas e benefícios entre si e com as demais políticas setoriais, a par da garantia da convivência familiar e comunitária com qualidade; quanto à saúde, o fortalecimento da implantação local da Política de Atenção à Saúde da Pessoa com Deficiência; e no que diz respeito aos direitos humanos, o apoio para ações de capacitação em temas da acessibilidade.

Para que os estados, o Distrito Federal e os municípios participem do programa é necessário que formalizem sua adesão e constituam grupo gestor local ou estadual com representantes das áreas da educação, saúde, assistência social e direitos humanos. No primeiro semestre de 2008, o MDS divulgou os primeiros dados sobre a participação no programa. Ao todo, 2.651 municípios aderiram ao *BPC na Escola*, o que significa o atendimento de 226.775 beneficiários. No Acre e no Amapá, quase 100% dos municípios aderiram ao programa; Rio Grande do Sul e São Paulo foram os estados que apresentaram menor índice de adesão, em torno de 30%. Esta baixa adesão pode estar relacionada ao fato de que as regiões Sul e Sudeste contam com índices mais expressivos de atendimentos de crianças e adolescentes com deficiência em escolas especializadas mantidas por entidades sem fins lucrativos.

2.3 A Crise no Conselho Nacional de Assistência Social e o PL nº 3.021/2008

No dia 13 de março de 2008, a Polícia Federal deu publicidade a uma investigação que vinha realizando junto ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) há mais de três anos,[2] com base em denúncia de envolvimento de conselheiros e servidores nos processos de concessões fraudulentas de Certificados de Entidade Beneficente de

2. Segundo nota publicada pela Polícia Federal, as investigações começaram em 2004, a partir de denúncia apresentada por uma entidade à Superintendência Regional da Polícia Federal no Distrito Federal.

Assistência Social (Cebas).[3] Por meio de uma operação denominada *Fariseu*, que investigou cerca de 60 entidades beneficentes, a Polícia Federal anunciou a prisão de seis pessoas envolvidas, além da expedição de 27 mandados de busca e apreensão em cinco estados (Espírito Santo, Paraíba, Pernambuco, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul) e no DF. As principais acusações foram de corrupção ativa e passiva, advocacia administrativa e tráfico de influência.

O escândalo, que culminou com o afastamento do presidente do CNAS, levou o conselho a suspender o processo eleitoral da sociedade civil que se encontrava em curso pelo prazo de 90 dias, bem como a interromper a concessão de Cebas até definição da nova composição do colegiado e de novos procedimentos internos para certificação. O MDS, em nota pública,[4] condenou o que chamou de "atitudes contrárias aos princípios da ética, da seriedade e da probidade", e se colocou à disposição para colaborar no que fosse necessário com as investigações.

Cabe lembrar que o processo de concessão do Cebas vinha sendo objeto de debates e análise pelo CNAS e pelo MDS há cerca de dois anos. Ainda em 2006, visando enfrentar dificuldades encontradas no procedimento de certificação,[5] o governo instituiu um grupo de trabalho que apresentou ao conselho, em agosto daquele ano, uma minuta de decreto objetivando regulamentar a concessão, renovação e cancelamento do Cebas, assim como alterar a instrução, análise e tramitação dos processos, conforme relatado em edição anterior deste periódico. A proposta governamental foi objeto de amplos debates, e deu origem ao Projeto de Lei nº 3.021/2008, encaminhado ao Congresso Nacional um dia antes do anúncio da operação Fariseu.

O PL nº 3.021/2008 propõe importantes modificações quanto à certificação das chamadas entidades beneficentes de assistência social e quanto à atuação do Conselho Nacional de Assistência Social. Uma das principais alterações propostas prevê que os ministérios da Educação e Saúde serão chamados a se manifestar sobre os requerimentos de concessão do Cebas e sobre o cumprimento das regras que condicionam o direito ao certificado, tais como o atendimento de 60% de leitos pelo Sistema Único de Saúde (SUS) ofertados pelas entidades de saúde, e o cumprimento das regras para concessão de bolsas do Programa Universidade para Todos (ProUni)[6] para as entidades de ensino superior. Outra alteração especialmente relevante diz respeito ao reconhecimento das entidades enquanto parceiras das políticas públicas de educação, saúde e assistência, devendo assim seguir seus princípios e diretrizes e prestar-lhes serviços complementares. Se adotado, este PL representará um importante avanço, não apenas garantindo uma maior proximidade entre as entidades beneficentes – que recebem, por meio do Cebas, financiamento indireto por parte do governo federal – e as políticas públicas, mas também o funcionamento das instituições de participação social da Política Nacional de Assistência Social.

---

3. Esse certificado permite às organizações sem fins lucrativos de assistência social, educação e saúde – todas identificadas pelo termo genérico de entidade beneficente de assistência social – acesso a benefícios tributários e fiscais. O tema foi destaque no número 14 deste periódico.

4. Cf. Nota informativa do MDS publicada, na ocasião, no *site* do Ministério.

5. Entre as dificuldades então encontradas, destacam-se: *i)* inexistência de uma definição sobre o público a ser atendido pelas entidades; *ii)* falta de uma caracterização mais exata dos serviços prestados que podem ser considerados de assistência social; *iii)* ausência de padronização das demonstrações contábeis e planos de contas das entidades; e *iv)* dificuldades no CNAS para montagem de uma estrutura própria para analisar contabilidade e os serviços prestados pelas entidades.Ver, a respeito, o número 14 deste periódico.

6. Para informações atualizadas acerca do ProUni, ver subseção 3.1, item B, do capítulo Educação desta edição

3 Acompanhamento da política e dos programas

Nesta seção serão tratados os programas que atualmente compõem o conjunto de ações federais de assistência social e programas de transferência de renda – sob responsabilidade do MDS –, e as ações de segurança alimentar e nutricional (San) – inclusive aquelas realizadas por outros ministérios. O objetivo deste bloco é apresentar os resultados alcançados pelos principais programas acompanhados no ano de 2007, assim como uma breve análise sobre sua execução orçamentária.

3.1 Assistência social

Gerida pelo MDS desde 2004, a Política Nacional de Assistência Social pressupõe uma proteção social hierarquizada entre básica e especial, que se organiza em oferta de serviços e benefícios. A *Proteção Social Básica* (PSB) abrange ações educativas e sociais, de geração de renda, de desenvolvimento de potencialidades e de socialização. É também dentro da PSB que o *Benefício de Prestação Continuada* (BPC) é disponibilizado pelo governo federal. A *Proteção Social Especial* (PSE), por sua vez, atua em situações que envolvem média e alta complexidade. Entre as ações de média complexidade é possível destacar serviços de cuidados domiciliares com idosos e pessoas com deficiência, bem como os serviços dirigidos a jovens com liberdade assistida e a pessoas vítimas de violência e outras situações de abuso, além de orientação e apoio sociofamiliar e plantão social. Os equipamentos em que se realiza este tipo de atendimento são chamados Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas). No âmbito da proteção social especial de alta complexidade estão contempladas as demandas de acolhimento realizadas por instituições nas modalidades de abrigos, casas de passagem, albergues e instituições de longa permanência.

Esta subseção se dedicará somente a análise dos serviços de assistência social, dado que, conforme apontado anteriormente, o BPC está tratado no final do capítulo (*Tema em destaque*).

O principal programa de assistência social coordenado pelo MDS é o *Programa de Atenção Integral à Família* (Paif), que faz parte da *Proteção Social Básica*. Trata-se de um programa criado em 2004, cujo principal objetivo é oferecer, por meio dos Cras –,[7] seu instrumento primordial –, ações e serviços básicos para famílias em situação de vulnerabilidade social. Suas ações são voltadas à orientação das famílias, encaminhamento para inserção no Cadastro Único, visitas domiciliares, grupos ou oficinas de convivência, além de atividades socioeducativas, de capacitação e de inserção produtiva. Desde 2003, o governo federal tem investido no financiamento dos Cras, de modo a garantir progressiva ampliação dos serviços ali ofertados. O total de recursos transferidos pelo governo federal para co-financiar estas ações em 2007 foi da ordem de R$ 262 milhões. Cabe informar que nesse ano foram co-financiados[8] 3.248 Cras, distribuídos por 2.626 municípios brasileiros. Em 2007, foram ainda selecionados 112 projetos de estruturação da rede de proteção social básica, visando à construção e à modernização de unidades, tendo sido empenhados os recursos necessários no mês de dezembro para a execução física em 2008.

7. Os Cras são tidos como a porta de acesso do usuário à política de assistência social, e devem ser instalados próximos dos locais de maior concentração de famílias em situação de vulnerabilidade. Para mais informações, ver números 14 e 15 deste periódico.

8. Merece ser ressaltado que o co-financiamento dos Cras se refere aos recursos para execução dos serviços oferecidos nos centros. Uma vez que nem todos os Cras existentes no país recebem recursos federais, o número de unidades co-financiadas não corresponde necessariamente ao número de centros instalados.

Devido à grande heterogeneidade de Centros de Referência em Assistência Social (Cras) existentes no Brasil, o MDS deu início, em 2007, a um processo de monitoramento que teve como objetivo levantar dados sobre diversos aspectos, tais como: infra-estrutura, tipos de serviços ofertados, perfil dos recursos humanos envolvidos, e financiamento. Estas informações foram captadas por meio de uma ficha elaborada pelo MDS e encaminhada aos municípios para preenchimento. A primeira etapa do monitoramento – cujos principais resultados foram apresentados em maio de 2008 em seminário organizado pelo MDS –[9] apontou 3.947 Cras em funcionamento. Segundo as primeiras tabulações divulgadas, foi possível a identificação de dados importantes. Quanto às fontes de financiamento dos Cras, notou-se que estas se originam, principalmente, dos governos municipais (85,7%) e do governo federal (82,3%). O financiamento estadual está presente em somente 12,6% do total de Cras em funcionamento, com destaque para a região Sudeste, na qual 32,0% dos centros contam com recursos oriundos da esfera estadual. Em relação às atividades realizadas nos centros, os dados mostraram que visitas domésticas, acompanhamento de famílias, recepção/acolhida e reuniões com a comunidade são ações realizadas em mais de 94% dos Cras. Os centros também promovem iniciativas de encaminhamento de famílias ou indivíduos a outras políticas (91,3%), além de orientação e acompanhamento de pessoas idosas e com deficiência para inserção no BPC (88,6%). Outras atividades estão presentes em menor número de centros, tais como ações de capacitação e de inserção produtiva (72,5%), atividades socioeducativas com famílias (72,3%), busca ativa (52%), articulação e fortalecimento de grupos sociais locais (57,9%) etc. Sobre a formação dos profissionais que trabalham nos Cras, os dados indicaram que 54,3% tinham curso superior, 6,4% eram estagiários cursando a graduação, 28,1% concluíam o nível médio, e 11,3% possuíam nível fundamental. Pelo levantamento, os assistentes sociais representavam 25,8% do total de 25.106 funcionários que atuavam nestas unidades.

A par das ações desenvolvidas nos Cras no âmbito do *Programa de Atenção Integral à Família* (Paif), cabe lembrar ainda, no que diz respeito à *Proteção Social Básica*, o Programa *Agente Jovem de Desenvolvimento Humano*. Substituído, a partir de 2008, pelo *ProJovem Adolescente*,[10] o Programa *Agente Jovem* operou ainda no ano de 2007, quando atendeu a 112.468 jovens em 1.711 municípios e no DF.[11] Estes jovens se integravam ao programa durante 12 meses, recebendo capacitação teórica e prática em temas que estimulassem o protagonismo juvenil – em especial saúde, cidadania, esporte e turismo, cultura e meio ambiente –, além do incentivo à permanência no sistema de ensino. Os beneficiários recebiam uma bolsa de R$ 65,00 ao mês.

No tocante à *Proteção Social Especial* (PSE), suas unidades de atendimento, denominadas Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas), continuaram se

9. O Encontro Nacional sobre o Monitoramento dos Cras foi realizado nos dias 28 e 29 em Brasília. As apresentações feitas durante o encontro podem ser acessadas no *site* do Conselho Nacional dos Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas) <www.congemas.org.br>.

10. O *ProJovem Adolescente* é uma das quatro modalidades do Programa *ProJovem* e tem como público prioritário jovens entre 15 e 17 anos que vivem em famílias beneficiárias do Programa *Bolsa Família* (PBF), sem prejuízo do atendimento a jovens em outras situações de vulnerabilidade. O programa manteve parte das características do *Agente Jovem* – tais como as atividades socioeducativas –, entretanto não mais conta com o pagamento de uma bolsa ao participante. São as famílias destes jovens, atendidas pelo PBF, que têm acesso a um Benefício Variável Vinculado ao Adolescente no valor de R$ 30,00. Este benefício é pago a todas as famílias do PBF que tenham adolescentes de 16 e 17 anos freqüentando a escola. Sobre a criação do *Novo ProJovem*, em dezembro de 2007, ver o número 15 deste periódico.

11. Fonte: <www.mds.gov.br/suas/guia_protecao/projovem/apresentacao-agente-jovem-2008-atualizada.pdf/download>.

expandindo no ano de 2007, estando em funcionamento 933 Creas no final desse ano. O governo federal vem co-financiando os serviços prestados nestas unidades mediante previsões de atendimento pactuadas. No último ano os recursos para realização destes atendimentos alcançaram R$ 58,8 milhões. Também em 2007 foram selecionados 278 projetos para adequação da estrutura física dos Creas e da rede de serviços socioassistenciais de acolhimento da alta complexidade, por meio de ampliação ou conclusão de obra e aquisição de bens permanentes.

Entre os serviços ofertados nos Creas, pode-se citar o *Serviço de Enfrentamento à Violência, ao Abuso e à Exploração Sexual Contra Crianças e Adolescentes*, que assegura o atendimento psicossocial e jurídico às vítimas, bem como a seus familiares. Para tanto, oferece acompanhamento técnico especializado, em permanente articulação com a rede de serviços assistenciais e demais políticas públicas, bem como com o Sistema de Garantia de Direitos (Ministério Público, Conselho Tutelar dos Direitos da Criança e do Adolescente, Vara da Infância e da Juventude, Defensoria Pública e outros). Este serviço realizou mais de 65 mil atendimentos em 2007, encaminhando quase 15 mil denúncias[12] aos órgãos de defesa e responsabilização.[13] Além do atendimento psicossocial e jurídico, o serviço deve ofertar ações de prevenção e busca ativa que, por intermédio de equipes de abordagem em locais públicos, realizem o mapeamento das situações de risco e/ou violação de direitos que envolvam crianças e adolescentes.

Nesse mesmo sentido vem atuando o *Serviço de Orientação e Apoio Especializado a Indivíduos e Famílias Vítimas de Violência*, prestando atendimento psicossocial voltado principalmente para as situações de violência contra mulheres, idosos e pessoas com deficiência. Tal atendimento se dá por meio da proteção à vítima e ao seu núcleo familiar, prevenindo a continuidade da violação de direitos, bem como providências no tocante à responsabilização. Os Creas oferecem ainda o *Serviço de Orientação e Acompanhamento a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida* e de *Prestação de Serviços à Comunidade*, que atuam no acompanhamento social a estes adolescentes, garantindo que a medida socioeducativa, além do caráter de responsabilização, tenha também cunho pedagógico e socializante. O acompanhamento ocorre mediante a elaboração do Plano de Trabalho por uma equipe interdisciplinar, que deve direcionar as atividades de acordo com a demanda de cada adolescente e de sua família.

Na *Proteção Social Especial*, cabe ainda citar o *Programa de Erradicação do Trabalho Infantil* (Peti), integrado ao Programa *Bolsa Família* desde 2006. O Peti beneficiou 863 mil crianças e adolescentes em 2007, por meio de pagamento de um benefício mensal às famílias comprometidas em retirar suas crianças da situação de trabalho e garantir sua permanência na escola. A transferência às famílias é feita diretamente pelo governo federal. Aos municípios, por sua vez, é repassado um valor para realização das chamadas atividades socioeducativas e de convivência, chamada *Jornada Ampliada.*[14] Em 2007, o pagamento do benefício às famílias do Peti passou a ser feito com recursos do PBF.

12. Atendimentos são relatos que podem conter informações importantes para as investigações policiais, mas insuficientes para abrir uma denúncia. Denúncias são relatos que contêm informações detalhadas e importantes para as investigações policiais. Fonte: <http://www.disquedenuncia.org/grafico_chamadas_1_sem.html>.

13. Fonte: MDS. <http://www.mds.gov.br/suas/guia_creas/media-complexidade/servicos-de-enfrenatemento-as-criancas-e-aos-adolescentes-vitimas-de-violencia-abuso-e-exploracao-sexual-e-a-suas-familias/servicos-de-enfretamento.doc/view>.

14. Trata-se de atividades como reforço escolar, artísticas e esportivas desenvolvidas no contraturno da escola. Para participar destas atividades, as crianças beneficiárias do programa devem estar vinculadas a um núcleo que lhas ofereça. Este núcleo pode ser governamental ou não, contanto que a entidade trabalhe em parceria com a prefeitura.

Paralelamente, o MDS ampliou o repasse para os municípios para a realização destas atividades. Entretanto, dados do Sistema de Controle e Acompanhamento das Ações Ofertadas pelo Serviço Socioeducativo do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (SisPETI) – ferramenta criada pelo MDS para verificar se as crianças retiradas de situações de exploração de mão-de-obra estão freqüentando as chamadas ações socioeducativas e de convivência – indicavam em janeiro de 2008[15] que mais de 321 mil crianças e adolescentes poderiam não estar sendo atendidos para estas atividades.[16] É possível que a quantidade de crianças fora da jornada ampliada seja resultado da falta de estrutura dos municípios que não estavam organizados para ofertar este tipo de atendimento quando da adesão ao programa. Mas não se descarta, também, a possibilidade de haver crianças e adolescentes vinculados a núcleos que não estejam identificados no sistema.

À guisa de conclusão, em que pese a assistência social estar caminhando em direção à consolidação de um sistema único (Suas), os diferentes graus de comprometimento dos municípios e estados somam-se às distintas realidades locais, provocando desafios difíceis de serem resolvidos. Exemplo disso são os Pactos de Aprimoramento da Gestão – compromissos assinados em 2007 entre governo federal e estados, com o objetivo de aprimorar a gestão dos programas da área, trabalhando de forma conjunta, e fortalecendo o Suas. No primeiro semestre de 2008, a Secretaria Nacional de Assistência Social MDS divulgou um conjunto de dados[17] sobre a situação dos estados em relação aos pactos assinados no ano anterior. Com exceção de Minas Gerais e Ceará, que haviam concluído respectivamente 70,1% e 50% de suas metas, todos as demais Unidades da Federação (UFs) estavam em situações bem aquém do esperado, como, por exemplo, Rio Grande do Norte, Roraima e Goiânia – onde mais da metade das ações ainda não haviam sido sequer iniciadas. No âmbito da Comissão Intergestores Tripartide (CIT), a questão dos pactos é um debate antigo e tem sido considerado por muitos um gargalo para a concretização do Suas.

3.2 Segurança alimentar e nutricional

A formulação e implementação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional é uma ação conjunta realizada pelos três níveis de governo e por organizações da sociedade civil que, de acordo com a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan),[18] integram o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan). Em razão de seu caráter intersetorial, as ações federais de segurança alimentar e nutricional vêm sendo realizadas por um conjunto de ministérios, entre os quais podem ser destacados, além do Ministério Desenvolvimento Social e Combate à Fome, os ministérios da Saúde, da Educação, do Desenvolvimento Agrário, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, e do Meio Ambiente. O amplo conjunto de ações e programas desenvolvidos na área estão atualmente concentrados em torno de três eixos principais, quais sejam: a produção e abastecimento; o acesso à alimentação; e a promoção da saúde e nutrição.[19]

---

15. O sistema entrou em funcionamento em outubro de 2007. No início de 2008, 1.681 cidades, correspondentes a 50% das 3.361 que oferecem o programa, alimentavam o SisPETI com dados de 590.791 crianças – ou seja, 68,43% dos 863.268 meninos e meninas registrados no Cadastro Único do Governo Federal como em situação de trabalho infantil. Fonte: <www.interlegis.gov.br>.

16. Número este que, de acordo com o próprio ministério, talvez seja ainda maior, tendo em vista que à época cerca de 50% dos municípios ainda não estavam abastecendo o sistema. Fonte: <http://www.andi.org.br/_pdfs/municipios_com_nucleos_cadastrados.pdf >.

17. Fonte: <http://www.congemas.org.br/pactoporuf.ppt>.

18. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006.

19. Fonte: *site* do Conselho Nacional de Assistência Social (Consea).

Por meio da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan), o MDS desenvolve um importante programa, o Programa *Acesso à Alimentação*, que reúne um conjunto de ações voltadas para populações em situação de insegurança alimentar, visando garantir o acesso à alimentação digna, regular e adequada. Entre as diversas frentes deste programa é possível mencionar a construção de *cisternas para armazenamento de água*, cujo objetivo é a ampliação do acesso à água potável para as populações de baixa renda do semi-árido. Em 2007 foram instaladas 43 mil cisternas, totalizando desde o início do programa 194.071 construções com orçamento do ministério. Dentro do mesmo programa encabeçado pela Sesan, é realizada uma ação de *apoio à agricultura urbana*, a partir da qual são destinados recursos financeiros para parceiros – selecionados por meio de editais – apoiarem os agricultores urbanos e periurbanos na produção de alimentos saudáveis para o autoconsumo e para o abastecimento alimentar de consumidores. Em 2007, esta ação beneficiou cerca de 27,3 mil famílias. O MDS também contribui, por meio da publicação de editais públicos, para a *instalação de bancos de alimentos*, *cozinhas comunitárias* e *restaurantes populares públicos*. Outras ações desenvolvidas pelo ministério, ainda no escopo do *Acesso à Alimentação*, são: promoção de ações que visam à *educação alimentar e nutricional*, apoio a organização, planejamento e gestão dos *Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local* (Consads), apoio a projetos de *melhoria das condições socioeconômicas das famílias, distribuição de alimentos a grupos tradicionais específicos* – como, por exemplo, comunidades indígenas e quilombolas – e, por fim, de *segurança alimentar e nutricional para povos e comunidades tradicionais*.

Consolidando-se como um dos mais importantes programas no âmbito da segurança alimentar e nutricional e de apoio ao desenvolvimento rural, e contando com um aporte de R$ 458 milhões em 2007,[20] o *Programa de Aquisição de Alimentos* (PAA) é operacionalizado pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), com recursos do MDS[21] e MDA.[22] Trata-se de um programa de incentivo à agricultura familiar com quatro modalidades (compra direta, compra com doação simultânea, formação de estoque pela agricultura familiar, e incentivo à produção e ao consumo de leite), que adquire alimentos de agricultores familiares e os destinam às famílias em situação de insegurança alimentar. O preço dos alimentos adquiridos não pode passar de preços de referências estabelecidos com base nos mercados regionais, atingindo o limite máximo anual de R$ 3,5 mil reais por agricultor familiar que participa do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Entre os resultados obtidos pelo programa em 2007, encontram-se o beneficiamento de aproximadamente 48 mil famílias[23] e a destinação de 108 mil toneladas de produtos tanto a pessoas em situação de insegurança alimentar como aos programas de emergência do governo.

As ações de segurança alimentar e nutricional realizadas no âmbito da saúde são desenvolvidas em consonância com a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN)

20. Fonte: Cf. Consea. <https://www.planalto.gov.br/Consea/static/agenda/Plen%E1rias2008/080226/PPA%202008-11%20-%20CONSEA.pdf>.

21. Desde 2003 são alocados recursos no orçamento do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que desenvolve ações no âmbito do PAA por meio de parceiras com a Conab, com governos estaduais e municipais. Os recursos do MDS são destinados à compra de alimentos para doação. Fonte: Secretaria de Agricultura Familiar/Ministério do Desenvolvimento Agrário.

22. Em 2006, o Ministério do Desenvolvimento Agrário passou a ter dotação orçamentária própria para esse programa, que é operacionalizada por intermédio da Conab no contexto de formação de estoques. Os recursos do MDA são destinados à compra de alimentos para venda. Fonte: Secretaria de Agricultura Familiar/Ministério do Desenvolvimento Agrário.

23. Dados de outubro de 2007. Fonte: <http://www.conab.gov.br/conabweb/index.php?PAG=73&NSN=548>.

do Ministério da Saúde (MS), e têm como órgão responsável a Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição (CGPAN/MS). Entre as ações desenvolvidas no *Programa Alimentação Saudável* (PAS), que alocou cerca de R$ 50,5 milhões em 2007, duas merecem destaque: *i) monitoramento da situação nutricional da população brasileira*, e *ii) prevenção e controle das carências nutricionais*. Em 2007, estas ações foram responsáveis pelo monitoramento em 4,1 mil municípios, beneficiando cerca de 5,1 milhões de pessoas. Também por meio da CGPAN, o Ministério da Saúde atua no módulo do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan), voltado para o registro do acompanhamento das condicionalidades do Programa *Bolsa Família*. Com este sistema, tem-se conseguido aumentar progressivamente o número de famílias acompanhadas. De acordo com dados do MS, desde 2005 o acompanhamento da contrapartida das ações de saúde, no que se refere às famílias beneficiadas pelo PBF, evoluiu de 362.410 para seis milhões de famílias[24] que se enquadram no perfil saúde.

Por fim, cabe apontar com relevo ainda o *Programa Nacional de Alimentação Escolar* (Pnae), desenvolvido pelo Ministério da Educação. Objetivando garantir a merenda escolar a todos os alunos da educação fundamental e ensino infantil, o Pnae beneficiou cerca de 35,4 milhões de alunos em 2007[25] com a merenda escolar, caracterizando-se como o programa de maior alcance no âmbito da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. Desde fevereiro de 2008, tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei da Alimentação Escolar (PL nº 2.877/2008), que amplia o atendimento do Pnae para o ensino médio. Se aprovado, terão direito à merenda escolar mais de 8 milhões de estudantes da rede pública. No PL, que apresenta ainda outras mudanças relacionadas à educação, consta um artigo que estabelece a utilização de 30% dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para aquisição de alimentos da agricultura familiar para a merenda escolar.

Segundo o aqui observado com base no acompanhamento dos principais programas e ações ligados à SAN, esta é uma política ainda em processo de consolidação. Chama atenção a natureza fragmentária de suas ações e o excesso de iniciativas, muitas delas atendendo a um número relativamente restrito de beneficiários. Ademais, apesar dos esforços em conceber parcerias interministeriais para realização de algumas ações específicas, o fato é que a maior parte dos programas não conta com uma integração maior entre os diferentes órgãos do governo. A instituição da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan), que era aguardada -desde a aprovação da Losan, tornou-se finalmente realidade em novembro de 2007, quando assinado o Decreto nº 6.272 que tratava de sua criação. Composta por 19 órgãos do governo, a Caisan está em funcionamento desde 10 de abril de 2008 e tem como desafio promover a articulação e a integração dos órgãos e entidades federais na área de segurança alimentar e nutricional.[26]

3.3 Programa Bolsa Família

Em 2007, o Programa *Bolsa Família* (PBF) teve o valor do benefício reajustado por meio do Decreto nº 6.157, que aumentou o piso básico – destinado às unidades familiares

24. Dados referentes ao primeiro semestre de 2008.

25. Fonte: Consea. <https://www.planalto.gov.br/Consea/static/agenda/Plen%E1rias2008/080226/PPA%202008-11%20-%20CONSEA.pdf>.

26. Entre as atribuições da Caisan, devem ser destacadas: a elaboração, a partir de diretrizes definidas pelo Consea, da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; o acompanhamento da execução orçamentária das ações e programas da política, seus resultados e impactos; e o acompanhamento das recomendações do Consea pelos órgãos do governo por meio de relatórios periódicos.

que se encontram em situação de extrema pobreza, de R$ 50,00 para R$ 58,00, e o piso variável,[27] de R$ 15,00 para R$ 18,00 por criança. Em dezembro do mesmo ano, o PBF também expandiu seu público-alvo. A Medida Provisória nº 411 ampliou a faixa etária para atendimento do programa por meio do *Benefício Variável Jovem* (BVJ), voltado para as famílias beneficiárias com adolescentes entre 16 e 17 anos.[28] Com isso, em março de 2008, quando o BVJ começou a ser pago, o valor total do benefício das famílias podia chegar a R$ 172,00.[29] No primeiro mês de pagamento deste novo benefício variável, o MDS atendeu a 1,15 milhão de famílias, e a estimativa é que este número possa alcançar o total de 1,7 milhão.

Em junho de 2008, entretanto, os valores dos benefícios básico e variável foram novamente reajustados – por meio do Decreto nº 6.491 –, passando para R$ 62,00 e R$ 20,00 por criança, respectivamente. Uma vez que o BVJ não sofreu reajuste, o valor total do benefício pode atingir, a partir de então, a R$ 182,00.

O PBF, em dezembro de 2007, atendia a cerca de 11 milhões de famílias, exercendo, ao lado do BPC, um importante papel para a diminuição ou amenização das condições da pobreza no país. Somente nesse ano, o governo federal aportou recursos da ordem de R$ 9,2 bilhões para pagamento dos benefícios às famílias que participam do programa. Dados do Suplemento da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad),[30] realizada em 2006 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mostram que cerca de 14,9% do total de domicílios brasileiros recebem benefício do Programa *Bolsa Família*.

Informações mais detalhadas sobre o PBF e seus impactos têm sido produzidas em estudos e pesquisas recentes, como é o caso do estudo realizado pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase) sobre as repercussões do Programa *Bolsa Família* na segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiadas.[31] Analisando a forma com que as famílias beneficiárias gastam os recursos recebidos pelo programa, a pesquisa informa que alimentação (87%), material escolar (46%), vestuário (37%) e remédios (22%) são os itens mais importantes na hora de se utilizar o dinheiro recebido. Com 78% dos seus beneficiários concentrados em área urbana e 50% das famílias situadas na região Nordeste, o *Bolsa Família* tem contribuído para elevar o consumo de alimentos para 74% da população participante do programa. Porém, merece destaque o fato de que, apesar de se beneficiarem com o programa, 21% dos beneficiários, de acordo com a pesquisa, ainda se encontram em situação de insegurança alimentar grave – caracterizada por fome entre adultos e/ou crianças da família.

O estudo desenvolvido pelo Ibase abordou ainda outros aspectos do programa. Chamam atenção as informações referentes à questão do trabalho e renda dos beneficiários. Entre os 44% dos titulares que exerceram trabalho remunerado no mês anterior ao da pesquisa, somente 16% trabalharam com carteira assinada. E, entre os que não trabalharam

27. O piso variável é destinado a unidades familiares que se encontram em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças ou adolescentes entre 0 e 15 anos de idade.

28. Sobre o BVJ, ver o número 15 deste periódico.

29. Cabe lembrar que o máximo de benefícios que uma família pode acumular é o seguinte: 1 básico + 3 variáveis + 2 BVJ.

30. O Suplemento da Pnad 2006 foi dedicado à investigação de dois temas: *i)* acesso à transferência de renda de programas sociais; e *ii)* aspectos complementares de educação, afazeres domésticos e trabalho infantil.

31. Para realização dessa pesquisa, foram entrevistados 5 mil titulares do Cartão Bolsa Família. Os resultados das entrevistas passaram, em seguida, por um processo de ponderação estatística, a fim de "adequá-los à realidade do cadastro do PBF".

no mês anterior ao da pesquisa, 68% se encontravam desempregados há pelo menos um ano. O estudo revela ainda que, ao contrário do que temem os críticos do programa, o PBF não está diminuindo o estímulo das pessoas para buscar um emprego. Quando questionados se haviam deixado de realizar algum tipo de trabalho depois que passaram a receber o benefício do programa, 95,5% dos titulares responderam que não.

3.4 Quadro geral e execução orçamentária dos programas

Como foi visto, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) executa suas atividades em três frentes: é o responsável pelas políticas federais de assistência social, pelas de transferência de renda e, no âmbito da segurança alimentar e nutricional (SAN), suas ações se somam às de outros órgãos do governo federal, cada qual com atuações distintas. Por essa razão, para se analisar a execução orçamentária dos programas relativos às três políticas apresentadas neste capítulo, será necessário mostrar não somente o desempenho do MDS no ano de 2007, como também a execução das principais ações de SAN realizadas pelos demais ministérios, conforme será abordado adiante.

3.4.1 Execução orçamentária dos programas sob responsabilidade do MDS

A análise da distribuição dos recursos do MDS, com base na tabela 1, indica que as ações de *Proteção Social Básica* (PSB) na assistência social consumiram cerca de R$ 14,2 bilhões de uma soma de R$ 24,6 bilhões gastos pelo ministério para execução de seus programas – quase 58% dos recursos totais. Cabe mencionar que 94% do aporte destinado às ações de PSB foram para o pagamento do Benefício de Prestação Continuada e Renda Mensal Vitalícia, que juntos ultrapassaram R$ 13,3 bilhões.[32] O orçamento da *Proteção Social Básica* em 2007 ainda cobriu, entre outras despesas, gastos do recém-extinto *Agente Jovem de Desenvolvimento Humano* – aí incluído o pagamento das bolsas – e o co-financiamento dos Centros de Referência em Assistência Social, por meio da transferência de recursos aos municípios pelos pisos da PSB[33] para execução dos serviços prestados.

Chama atenção o volume total de recursos federais utilizados para a *Proteção Social Especial* (PSE), que, quando somado aos valores do *Programa de Erradicação do Trabalho Infantil* e do Programa de *Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes* – ambos parte da PSE –, mantém-se abaixo dos R$ 500 milhões (metade do valor gasto para realização das ações de PSB, descontados os recursos referentes ao pagamento do BPC e do RMV).

A tabela 1 permite observar, também, que o Programa *Bolsa Família* ocupa lugar de destaque na distribuição dos recursos, tendo sido a segunda maior despesa do ministério, com uma execução de R$ 9,2 bilhões em 2007. Incluído neste montante está ainda o pagamento das bolsas às famílias com crianças inscritas no *Programa de Erradicação do Trabalho Infantil*, que em 2006 foi integrado ao PBF. O pagamento das ações socioeducativas do Peti[34] oferecidas pelos municípios foi realizado com os recursos da dotação orçamentária individualizada do programa dentro do Plano Plurianual (PPA), conforme pode ser examinado na tabela.

---

32. Fonte: Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - Sigplan/MPOG).

33. De acordo com o Sigplan, os projetos de estruturação da rede foram caracterizados como aqueles que promovem apoio à estruturação e modernização da rede de serviços e de suas unidades, destinados à construção ou reforma de Centros de Referência de Assistência Social.

34. Merece lembrar que cerca de 13% dos recursos do Peti ainda são destinados ao pagamento de bolsas residuais a famílias que não se enquadraram ao PBF.

TABELA 1

Execução orçamentária dos programas sob responsabilidade do MDS em 2007

Descrição	Recursos do FNAS R$	Recursos do MDS R$	Total	Total (%)
Assistência social-proteção social básica	14.232.239.490	165.000	14.232.404.490	57,9
- BPC + RMV	13.382.032.270		13.382.032.270	
- Demais ações e programas	850.207.220	165.000	850.372.220	
Assistência social-proteção social especial	493.800.848	165.000	493.965.848	2,0
- Erradicação do Trabalho Infantil	272.246.637		272.246.637	
- Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes	62.832.589		62.832.589	
- Demais ações e programas	158.721.622	165.000	158.886.622	
Programa Bolsa Família		9.207.821.873	9.207.821.873	37,4
Segurança Alimentar e Nutricional (Programa Acesso à Alimentação)		619.230.893	619.230.893	2,5
Economia Solidária em Desenvolvimento	21.532.992	-	21.532.992	0,0
Total	**14.747.573.330**	**9.827.382.766**	**24.574.956.096**	**100,0**

Fonte: Dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal/Secretaria do Tesouro Nacional (Siafi/STN).

Elaboração: Diretoria de Estudos Sociais do Ipea (Disoc/Ipea).

Obs.: Além dos gastos com os programas finalísticos do ministério, há despesas com apoio administrativo, previdência de inativos e pensionistas da União, gestão da política de desenvolvimento social e combate à fome, e operações especiais (cumprimento de sentenças judiciais).

No tocante ao único programa de segurança alimentar e nutricional (SAN) do MDS, denominado *Acesso à Alimentação* e que reúne um conjunto de 9 ações, a tabela 1 indica que ele representa 2,5% do total realizado pelo ministério, correspondendo a R$ 619 milhões. Entre as ações de SAN executadas, merece especial relevo a de *Aquisição de Alimentos provenientes da Agricultura Familiar* (PAA), que responde por 63% dos recursos alocados ao Programa *Acesso à Alimentação*. O MDS atua ainda como parceiro no *Economia Solidária em Desenvolvimento*, sob responsabilidade do Ministério do Trabalho, e em 2007 alocou recursos da ordem de R$ 21,5 milhões, correspondentes a 40,2% dos R$ 53,4 milhões investidos no programa.

A tabela 2 apresenta uma comparação entre a execução orçamentária dos programas sob responsabilidade do MDS em 2006 e 2007. É possível observar uma variação positiva em valores reais: 10,7% no total de gastos entre um ano e outro. Merece ser mencionado que o nível de execução dos programas em 2007 foi, de modo geral, superior ao do ano anterior, com exceção da *Proteção Social Especial*, que caiu de 79,9% de execução para 76,6%, e do Programa *Economia Solidária em Desenvolvimento*, que teve uma queda no nível de execução de 87,1% para 72,9%.

TABELA 2

Execução orçamentária dos programas sob responsabilidade do MDS (2006 e 2007)

(Valores de 2006 corrigidos pelo IPCA médio de 2007)

	Liquidado (R$)	Nível de execução (%)	Liquidado (R$)	Nível de execução (%)	Variação entre os anos
	2006		2007		
Subtotal assistência social	13.079.101.116		14.747.903.330		12,8
Proteção Social Básica	12.625.499.989	98,6	14.232.404.490	99,6	
Proteção Social Especial	132.184.189	79,9	158.886.622	76,6	
Erradicação do Trabalho Infantil	253.341.553	68,4	272.246.637	92,2	
Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes	50.344.986	99,8	62.832.589	99,8	
Economia Solidária em Desenvolvimento	17.730.399	87,1	21.532.992	72,9	
Subtotal segurança alimentar e nutricional	604.463.648		619.230.893		2,4
Acesso à Alimentação	604.463.648	94,3	619.230.893	98,9	
Subtotal transferência de renda	8.524.540.092		9.207.821.873		8,0
Transferência de Renda com Condicionalidades – Bolsa Família	8.524.540.092	92,4	9.207.821.873	99,6	
Total MDS	22.208.104.856		24.574.956.096		10,7

Fonte: Siafi/STN.

Elaboração: Disoc/Ipea.

IPCA: Índice de Preços ao Consumidor Amplo.

A tabela 2 indica ainda uma importante melhora no nível de execução do *Programa de Erradicação do Trabalho Infantil*, que em 2006 havia liquidado apenas 68,4% de seu orçamento, e em 2007 chegou a 92,2%.[35] Em ambos os anos, os recursos destinados a este programa por meio de dotação orçamentária própria foram utilizados em sua maior parte para realização das atividades socioeducativas, uma vez que o pagamento das bolsas às famílias se fizera via PBF.

3.4.2. Execução orçamentária dos programas e ações de segurança alimentar e nutricional

Conforme mencionado ao longo deste capítulo, a política de segurança alimentar e nutricional tem um formato intersetorial, contando com a participação de vários órgãos, programas e ações do governo federal. Nesse sentido, a análise da sua execução orçamentária foi realizada por meio da escolha das principais ações relacionadas à área.

Desde 2005, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) possui um grupo de trabalho (GT) cujo objetivo é selecionar um conjunto de programas/ações prioritários do Plano Plurianual (PPA) relacionados à SAN, buscando intervir na elaboração da Lei Orçamentária e acompanhar a sua execução no ano seguinte. Em relação ao orçamento de 2007, foram selecionados por este GT 172 ações de 47 programas, envolvendo 16 ministérios/órgãos,[36] cujos recursos ultrapassam a ordem de R$ 17 bilhões. Contudo, muitas das ações elencadas no chamado Orçamento da Segurança Alimentar e Nutricional já são tratadas no acompanhamento da execução orçamentária de outras áreas neste mesmo periódico e, por esta razão, optou-se por uma análise do orçamento reduzida, inspirada em uma Nota Técnica elaborada pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) em 2006.[37] A tabela 3 apresenta as mesmas ações selecionadas pelo instituto, porém com duas modificações: *i)* inclusão do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae); e *ii)* exclusão das ações referentes ao Programa *Atenção à Saúde de Populações Estratégicas e em Situações Especiais de Agravo*, analisado na Nota Técnica elaborada pelo Inesc.

A tabela permite observar uma participação significativa do Ministério da Educação nessa área em virtude do Pnae, mais conhecido como *Merenda Escolar*. Em 2007 foram gastos mais de R$ 1,5 bilhão para garantir o atendimento a 35,4 milhões de estudantes. E no âmbito do MDS, por sua vez, os recursos para as quatro ações de segurança alimentar e nutricional selecionadas representam 86,5% do total realizado pelo ministério neste campo, sendo a *Aquisição de Alimentos provenientes da Agricultura Familiar*, de longe, a ação que mais aloca recursos. Os outros dois ministérios supracitados possuem, contudo, uma participação relativamente inferior em termos orçamentários, no que tange às principais ações voltadas para a questão da segurança alimentar e nutricional. A participação do MDA no Programa *Aquisição de Alimentos* é bastante discreta, se comparada à do MDS. Porém, são as ações do Ministério da Saúde que empenharam menos recursos: R$ 30 milhões parece ser um número comparativamente baixo perante a grande relevância da área de prevenção, controle e monitoramente das carências nutricionais no campo da segurança alimentar e nutricional.

---

35. A baixa execução orçamentária em 2006 foi, em boa parte, devida à dificuldade dos municípios localizarem as famílias com crianças em situação de trabalho. Ver: RUA, Maria das Graças. **Avaliação da Integração do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) ao Programa Bolsa Família (PBF)**. *In*: Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (FNPETI), janeiro de 2007.

36. Fonte: Consea.

37. Cf. **Nota Técnica nº 115. PLOA 2007**: Hora de Intervir. Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc). Outubro de 2006.

TABELA 3
Execução orçamentária das principais ações de segurança alimentar e nutricional por órgão responsável (2007)

Ação/órgão responsável	Liquidado em 2007
MDS	
Aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar	393.306.394
Apoio a projetos de melhoria das condições socioeconômicas das famílias	34.052.056
Construção de cisternas para armazenamento de água	65.847.177
Distribuição de alimentos a grupos populacionais específicos	42.818.352
Subtotal MDS	**536.023.979**
MDA	
Aquisição de alimentos da agricultura familiar (ação operacionalizada pela Conab/ Ministério da Agricultura, Desenvolvimento e Abastecimento)	64.926.547
Subtotal MDA	**64.926.547**
MEC	
Programa Nacional de Alimentação Escolar	1.520.679.676
Subtotal MEC	**1.520.679.676**
MS	
Monitoramento da situação nutricional da população brasileira	4.895.472
Prevenção e controle das carências nutricionais	30.032.348
Subtotal MS	**34.927.820**
Total SAN	**2.156.558.022**

Fonte: Dados do Consea e do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Sigplan/MPOG).

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: Tabela elaborada a partir da Nota Técnica nº 115 do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), publicada em outubro de 2006.

4 Tema em Destaque

O Benefício de Prestação Continuada (BPC)

Direito constitucional estabelecido pela Carta Magna de 1988 e regulamentado pela Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) em 1993, o BPC começou a ser concedido em 1996. O benefício consiste em uma garantia de renda – de natureza incondicionada e não-contributiva – destinada às pessoas com 65 anos ou mais e às pessoas com deficiência (PcD) incapacitante para a vida independente e para o trabalho, cuja renda familiar *per capita* seja inferior a um quarto de salário mínimo (R$ 103,75, em julho de 2008). Trata-se de uma transferência de renda individual e intransferível, no valor de um salário mínimo mensal. Atualmente, o BPC é gerenciado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), por meio da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), também responsável por seu acompanhamento e avaliação. Compete ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) sua operacionalização. O financiamento é realizado por meio dos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

O BPC é uma das mais significativas inovações da política social nas duas últimas décadas. A partir do reconhecimento do princípio da solidariedade social, instituiu uma renda mínima voltada às pessoas em situação de baixa renda reconhecidas como dispensadas ou impossibilitadas de arcar com sua sobrevivência pelo próprio trabalho. Além de ser o primeiro mínimo social brasileiro garantido constitucionalmente, o benefício se destina a um público até então majoritariamente excluído de qualquer mecanismo público de transferência de renda. Sua criação trouxe uma mudança no padrão de proteção social brasileiro no campo da garantia de renda, tradicionalmente identificado com os seguros sociais. Sua implementação tem significado a manutenção de níveis mínimos de bem-estar para mais de 2,6 milhões de pessoas idosas e com deficiência severa em situação de extrema pobreza. O impacto do BPC na melhoria das condições de vida das famílias beneficiárias e na redução da pobreza dos grupos atendidos é expressivo,[38] o que afirma a importância

38. Avaliações do BPC têm mostrado seu importante papel na redução da pobreza e da desigualdade social no país, assim como na melhoria das condições de vida das famílias beneficiárias. Ver Texto para Discussão nºs 1.184, 1.228 e 1.248, Ipea, disponíveis para *download* no *site* <www.ipea.gov.br>.

do benefício na garantia de um patamar civilizatório a um público significativamente vulnerável e justifica a relevância de uma reflexão mais cuidadosa sobre o tema.

4.1 Trajetória de regulamentação

Previsto no artigo 203, inciso V, da Constituição Federal de 1988, e regulamentado pelos artigos 2º, 20 e 21 da Loas (Lei nº 8.742/1993), o BPC foi implementado em janeiro de 1996 após a publicação do Decreto nº 1.744/1995, e a criação, no mesmo ano, do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Atualmente, o benefício é regido pelo Decreto nº 6.214/2007 e faz parte das ações de proteção social básica no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (Suas).

A regulamentação do BPC tem sido, há tempos, objeto de debate e controvérsias. De fato, desde sua implantação até os dias de hoje, as regras e definições iniciais sofreram alterações substantivas em pelo menos três aspectos importantes: idade mínima de acesso ao benefício pelo idoso; o conceito de família utilizado no cálculo da renda familiar *per capita*; e o arcabouço conceitual concernente à caracterização e avaliação da deficiência para fins de acesso ao benefício. A análise aqui apresentada – que enfocará as três questões – encontra-se dividida em cinco partes, relativas a marcos normativos fundamentais para a regulação do benefício, a saber: *i)* Lei nº 8.742/1993 (Loas), *ii)* Decreto nº 1.744/1995; *iii)* Lei nº 9.720/1998; *iv)* Lei nº 10.741/2003 (Estatuto do Idoso); e, por fim, *v)* o recente Decreto nº 6.214/2007, ao qual será dada maior ênfase em função de sua atualidade e relevância.

4.1.1 Lei nº 8.742/1993 (Loas)

A Constituição definiu o direito ao BPC, indicando de maneira genérica o beneficiário como aquele idoso ou deficiente que não possui meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família, fixando o valor do benefício em um salário mínimo mensal. Foi a Loas, em seu artigo 20, que definiu a idade de acesso para os idosos em 70 (setenta) anos. A lei determinou ainda a renda mensal familiar *per capita* inferior a 1/4 do salário mínimo como a que indicaria a incapacidade para prover a manutenção da pessoa idosa ou com deficiência.

Além de definir dois parâmetros fundamentais de acesso ao benefício (o corte de renda e a idade mínima de ingresso para o idoso), a Loas delineou o conceito de "pessoa portadora de deficiência" como aquela incapacitada para vida independente e para o trabalho. Fixou que a deficiência deveria ser comprovada por meio de avaliação realizada por equipe multiprofissional do SUS ou do INSS. Também estabeleceu o conceito de família a ser adotado, entendido como a unidade mononuclear vivendo sob o mesmo teto, cuja economia é mantida pela contribuição de seus integrantes.

Contudo, apesar do reconhecimento jurídico do BPC desde a Constituição de 1988 e de sua primeira regulação pela Loas, o benefício foi efetivamente implementado somente em 1º de janeiro de 1996, após a vigência do Decreto nº 1.744, de 8 de dezembro de 1995.

4.1.2 Decreto nº 1.744/1995

Voltado, sobretudo, para definir e organizar os processos de gestão do BPC, o Decreto nº 1.744/1995 trouxe uma alteração significativa no que se refere à definição de "pessoa portadora de deficiência". Com uma interpretação mais restritiva do que a contida na Loas, introduziu que a incapacidade para vida independente e para o trabalho deveria

ser o resultado de anomalias ou lesões irreversíveis que impedissem o desempenho das atividades da vida diária e do trabalho.[39]

A nova definição passou a ocasionar freqüentes divergências quanto ao entendimento e à caracterização da incapacidade para a vida independente e para o trabalho, gerando uma acentuada heterogeneidade nas avaliações das PcD pela perícia médica responsável por atestar a incapacidade, uma vez que o Brasil não possui metodologia unificada para a classificação de deficiências e avaliação de incapacidades com vistas ao acesso a políticas públicas.

O decreto previa ainda, tal como já havia estabelecido a Loas, uma gradual redução da idade mínima de acesso ao benefício pelo idoso. Uma primeira redução, de 70 para 67 anos, deveria ser operacionalizada a partir de 1º de janeiro de 1998, e uma segunda alteração, de 67 para 65 anos, a partir de 1º de janeiro do ano 2000.

4.1.3 Lei nº 9. 720/1998

Poucos anos após a regulamentação do BPC pelo decreto de 1995, nova legislação altera as regras do programa. Com a Medida Provisória nº 1.473, de 8 de agosto de 1997, transformada na Lei nº 9.720, de 30 de novembro de 1998,[40] redefine-se o conceito de família utilizado no cálculo da renda *per capita* para fins de concessão do benefício. A alteração implicou que fosse adotada a mesma definição constante na lei que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social (Lei nº 8.213/1991). Assim, passaram a ser considerados como membros da família no âmbito do BPC, desde que vivam sob o mesmo teto: *i)* o cônjuge, a companheira, o companheiro e o filho não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 anos ou inválido; *ii)* os pais; e *iii)* o irmão não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 anos ou inválido. Por um lado, se esta homogeneização conceitual pode ser considerada como um importante passo no sentido de uma maior coordenação entre as políticas de previdência e assistência social, de outro, instalou um debate intenso sobre seu impacto na cobertura do programa. De fato, tal conceito de família, ao apresentar uma listagem fechada de seus possíveis integrantes, desconsidera outros arranjos familiares, deixando ainda de incorporar alguns membros potencialmente detentores de renda, como os filhos e irmãos com mais de 21 anos e os emancipados. O quadro 1 apresenta a evolução do conceito de família para fins de concessão do BPC.

QUADRO 1

Lei nº 8.724/1993 (Loas)	Lei nº 9. 720/1998
O artigo 20, § 1º da Loas entendia por família a unidade mononuclear, vivendo sobre o mesmo teto, cuja economia era mantida pela contribuição de seus integrantes. Este artigo foi revogado pela Lei nº 9.720/1998.	O artigo 1º da Lei nº 9.720 alterou o artigo 20, § 1º da Loas, estabelecendo como família o conjunto de pessoas elencadas no artigo 16 da Lei nº 8.213/1991,[1] desde que vivam sob o mesmo teto.

Nota [1] São os seguintes os termos do artigo 16 da Lei nº 8.213/1991: "São beneficiários do Regime Geral de Previdência Social, na condição de dependentes do segurado: I – o cônjuge, a companheira, o companheiro e o filho não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido; II – os pais; III – o irmão não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido".

Quanto à avaliação médico-pericial, do início da concessão do BPC até 11 de agosto de 1997, todas as pessoas com deficiência que pleiteavam o benefício eram avaliadas

39. O decreto de 1995 operou significativa restrição do conceito de "pessoa com deficiência" ao inserir a irreversibilidade da lesão ou anomalia e ao definir como sinônimo de incapacidade de vida independente o não desempenho das atividades de vida diária. Deve-se ressaltar, ainda, que atos normativos internos do INSS substituíram a expressão *vida diária* para *vida autônoma.* Ver: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Avaliação das pessoas com deficiência para acesso ao Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social: um novo instrumento baseado na Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde**. Brasília: MDS/MPS, 2007.

40. Essa lei alterou diversos dispositivos da Loas.

por equipe multiprofissional do SUS. A Medida Provisória nº 1.473/1997, convertida na Lei nº 9.720/1998, passa a estabelecer que a avaliação médica é de responsabilidade dos serviços de perícia médica do INSS. Nesse contexto, a partir de agosto de 1997 o INSS passou a editar sistematicamente Orientações Internas (OIs) que estabeleciam procedimentos a serem adotados pela área de benefícios nos processos de concessão, manutenção e revisão do direito ao BPC. Foram ainda definidos parâmetros para avaliação da deficiência com a criação do instrumento denominado *Avaliemos*. Embora a aplicação de tal instrumento tenha sido indicada no processo de avaliação da perícia médica, sua utilização não se deu de maneira uniforme. Por conseguinte, muitas PcD atendidas nos primeiros anos tiveram seus benefícios cessados em processos de revisão médica pericial, ao mesmo tempo em que outras passaram a ter suas solicitações de benefícios indeferidas, pois, embora incapazes para o trabalho, não eram consideradas incapazes para a vida independente.[41] A problemática provocou, nos anos seguintes, a proposição de diversas ações civis públicas no sentido de garantir o direito de acesso das PcD ao benefício.

Por fim, cabe observar que a primeira redução na idade mínima de concessão do BPC para o idoso, de 70 para 67 anos, ocorreu apenas com a publicação da Lei nº 9.720/1998, dez meses após a data prevista no decreto de 1995.

4.1.4 Lei nº 10.741/2003 (Estatuto do Idoso)

Outra importante modificação nas regras do BPC ocorreu em 2003, por força do Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003), que não apenas efetivou a segunda redução na idade mínima de concessão do BPC, como estabeleceu que o benefício anteriormente emitido a qualquer pessoa idosa da família não será computado para os fins do cálculo da renda familiar *per capita* para concessão de outro igual. Esta conquista, entretanto, não se estendeu às pessoas com deficiência, uma vez que qualquer outro benefício monetário recebido por esse segmento no âmbito da Seguridade Social ou de outras políticas públicas, inclusive o BPC, são computados no cálculo da renda familiar. Atualmente, tramitam no Congresso Nacional alguns projetos de lei que visam garantir o mesmo direito às pessoas com deficiência. Caso sejam aprovados, serão beneficiadas as famílias em que a deficiência afeta mais de uma pessoa, tais como aquelas de origem genética.

4.1.5 Decreto nº 6.214/2007

No decorrer dos anos, observou-se que aspectos operacionais, técnicos e conceituais relacionados ao BPC demandavam tratamento mais cuidadoso, uma vez que haviam sido contemplados de forma inadequada ou insuficiente pela legislação vigente. Um instrumento regulatório mais claro e uniforme torna-se objeto de reivindicação da sociedade civil, culminando em deliberações das conferências nacionais de Assistência Social.

Visando debater os problemas conceituais e de gestão identificados no percurso de implementação do BPC, foi organizado, em julho de 2004, o Encontro Nacional sobre Gestão do Benefício Assistencial de Prestação Continuada. Ao abordar o tema da avaliação realizada pela perícia médica do INSS, o relatório final resultante daquele evento apontou, entre outros, a necessidade de "critérios de avaliação médica mais detalhados" em

41. Fonte: LIRA, Franck Janes P. **Benefício assistencial de prestação continuada (BPC)**: ferramenta de inclusão ou de exclusão social? Disponível em <http://www.portalbioetica.com.br/artigos/Franck11.07.06.pdf>. Acesso em julho de 2008.

relação à incapacidade para o trabalho e para a vida independente. Também recomendou que fosse constituído um grupo de estudos e pesquisas sobre classificação de deficiências e avaliação de incapacidade. O encontro rendeu frutos. Em 2005, o MDS e o MPS criaram um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) composto por técnicos de ambas as instituições, médicos e assistentes sociais, bem como por especialistas nas áreas de políticas públicas e de atenção às pessoas com deficiência, cujo objetivo foi "(...) desenvolver estudos e pesquisas sobre classificação de deficiências e avaliação de incapacidades, com vistas à proposição de parâmetros, procedimentos e instrumentos de avaliação das pessoas com deficiência para acesso ao BPC". Dessa forma, foi num amplo contexto de debate e movimentação social que, em 26 de setembro de 2007, entrou em vigor o Decreto nº 6.214, que passa a regulamentar o BPC. O instrumento traz importantes novidades, apontadas a seguir.

Os conceitos de "família incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou do idoso" e de "família para cálculo da renda *per capita*", adotados pelo BPC, bem como as diretrizes para o cálculo da renda mensal familiar para acesso ao benefício foram textualmente incluídos no novo decreto, pois, até então, estavam dispersos na Loas, na Lei nº 9.720/1998, e em atos normativos do INSS, o que ensejava inúmeras dúvidas de interpretação e de operacionalização.

Entre as inovações introduzidas pelo novo decreto está a substituição da terminologia Pessoas Portadoras de Deficiência (PPD), para Pessoas com Deficiência (PcD). Um relevante avanço também se deu quanto à conceituação da expressão: o decreto de 2007 retoma a definição conferida pela Loas, com abordagem mais ampla e menos reducionista.

Cabe ressaltar que, apesar de operar um conceito restrito de deficiência, o decreto de 1995 não havia definido o conceito de incapacidade, dando margem para que questões relacionadas ao tema fossem decididas em âmbito judicial. É o caso da decretação da interdição legal de pessoas com deficiência, sobretudo mental, para o reconhecimento da incapacidade para a vida independente e para o trabalho. Embora a interdição deva ser usada em casos de real necessidade, uma vez tratar-se de ato judicial que declara a incapacidade de uma pessoa maior para a prática de certos atos da vida civil, era freqüente sua solicitação visando acelerar o processo de concessão do BPC e evitar que o pedido fosse negado pela perícia médica do INSS. Ao longo dos anos constatou-se um excesso de interdições solicitadas nestes casos, o que motivou mobilizações da sociedade civil, lideradas pelo Conselho Federal de Psicologia, e a intervenção do Ministério Público, tendo como horizonte a limitação da interdição judicial no Brasil para fins de recebimento do benefício. Se a necessidade da interdição é inquestionável em alguns casos, sob o ponto de vista ético é injustificável que tal procedimento seja utilizado indiscriminadamente como recurso para acelerar a concessão do benefício pelo INSS. O Decreto nº 6.214/2007, em seu artigo 18, deixa claro que a concessão do BPC independe da interdição judicial, tanto para pessoas com deficiência quanto para idosos. Também estabelece ser dispensável a avaliação da incapacidade para o trabalho para crianças e adolescentes até 16 anos, dado que esta incapacidade é presumida em função da idade, bastando tão-somente verificar a existência da deficiência.

O referido decreto informa ainda a nova regra de que a incapacidade deve ser entendida como um fenômeno multidimensional, composto pela limitação do desempenho de atividade e restrição da participação, com redução efetiva da capacida-

de de inclusão social, em correspondência à interação entre a pessoa com deficiência e seu ambiente físico e social. Tal definição, adequada à Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF) proposta pela Organização Mundial de Saúde (OMS), reflete a idéia de que deficiência é o resultado de uma complexa interação entre corpo, habilidades e meio ambiente. Este modelo incorpora uma visão mais ampla do estado de saúde do indivíduo, segundo a qual são consideradas diferentes dimensões de saúde.

Nesse sentido, vale destacar as alterações referentes ao processo de avaliação da deficiência e do grau de incapacidade para fins de acesso ao benefício. A avaliação prevista no Decreto nº 1.744/1995 possuía um enfoque exclusivamente médico que, além de privilegiar a análise do indivíduo, não considerava o meio no qual ele está inserido. O novo formato, previsto pelo decreto de 2007, passa a ser composto por uma avaliação médica e uma avaliação social, conjugando a análise das limitações na estrutura e funções do corpo com o efeito dos fatores ambientais e sociais na limitação do desempenho de atividades. Estas avaliações devem ser realizadas, respectivamente, pela perícia médica e pelo serviço social do INSS. O decreto de 2007 prevê, ainda, o prazo até 31 de julho de 2008 para implantação, pelo MDS e INSS, do novo modelo avaliativo.

A nova regulamentação busca também garantir o desenvolvimento das capacidades cognitivas, motoras ou educacionais dos beneficiários, ao mesmo tempo em que afirma que a realização de atividades não-remuneradas de habilitação e reabilitação, entre outras, não caracteriza motivo para suspensão ou cessação do benefício para pessoas com deficiência. O Decreto nº 6.214/2007 ainda possibilita nova concessão do benefício PcD àqueles que tiveram o BPC interrompido para assumir trabalho remunerado. Trata-se de uma importante conquista em direção ao estímulo para inserção dos beneficiários com deficiência no mercado de trabalho, uma vez assegurada sua reinclusão no programa quando cessada ou impossibilitada a continuação de suas atividades remuneradas.

Mais além, o decreto promove a intersetorialidade no atendimento à população beneficiária, ao afirmar que o BPC é constitutivo da Pnas e integrado às demais políticas setoriais. Faz avançar, com isso, uma maior integração do beneficiário ao Suas e seus serviços, em especial nos Centros de Referência em Assistência Social (Cras), a par de garantir o seu acesso a outras políticas federais, em especial às de educação e saúde. O Decreto nº 6.214/2007 prevê, ainda, a implementação de um Sistema Nacional de Monitoramento e Avaliação do BPC, mantido e coordenado pela SNAS/MDS, em parceria com o INSS, estados, DF e municípios, o qual possibilitará a realização do acompanhamento dos beneficiários e suas respectivas famílias.

Por último, registra-se como inovação do decreto a possibilidade da pessoa em situação de rua requerer o benefício. Neste caso, deve ser adotado como referência o endereço do serviço da rede socioassistencial pelo qual esteja sendo acompanhado, ou, na falta deste, de pessoas com as quais mantém relação de proximidade.

4.2 Abrangência

Desde sua implementação em janeiro de 1996, houve um importante acréscimo no número de beneficiários do BPC. Ao final do mesmo ano, o programa contava com cerca de 346 mil beneficiários, entre os quais 304 mil eram pessoas com deficiência e 42 mil, idosos. Em dezembro de 2007, foram 2.680.823 de pessoas atendidas.

Cabe lembrar que, se forem somados ao BPC o estoque de beneficiários da Renda Mensal Vitalícia (RMV),[42] os benefícios sob responsabilidade da assistência social chegaram a atender 3.080.821 pessoas naquele mês.

O gráfico 1 mostra a distribuição de benefícios entre os beneficiários idosos e pessoas com deficiência, bem como a evolução dos benefícios emitidos no período compreendido entre os anos de 1996 a 2007. Apenas neste último ano foram 1.385.107 benefícios destinados para PcD, e 1.295.716 para pessoas idosas.

GRÁFICO 1
Evolução de benefícios emitidos pelo BPC (1996-2007)

Fonte: MDS.
Elaboração: Disoc/Ipea.

O baixo índice de cobertura aos idosos nos primeiros anos do BPC pode ser explicado em razão de estar fixada em 70 anos a idade mínima para concessão do benefício. Com a primeira redução da idade para 67 anos realizada em 1998 e, sobretudo, após a segunda redução em 2003 para 65 anos, observou-se uma significativa expansão de benefícios emitidos a este segmento.

O BPC contribuiu para o aumento no grau de proteção social dos idosos no país. Ao lado do RGPS e do Programa da Previdência Social Rural, o benefício concorreu para que a pobreza e a indigência entre esta população sejam hoje um fenômeno marginal – em 2006, cerca de 7% dos idosos com mais de 65 anos no Brasil viviam com uma renda *per capita* inferior a ½ salário mínimo, e apenas 2% viviam com uma renda *per capita* inferior a ¼ de salário mínimo.

Vale destacar a rápida ampliação da cobertura para as pessoas com deficiência entre os anos de 1996 e 1997, quando diversos componentes pobres deste segmento

42. A RMV foi criada em 1974 e extinta em 1995. Consistia em um benefício vinculado à Previdência Social direcionado aos inválidos ou pessoas a partir de 70 anos de idade que não eram capazes de prover o próprio sustento ou de serem sustentadas por suas famílias. Os potenciais beneficiários deveriam ter feito no mínimo 12 contribuições à Previdência Social ao longo de sua vida ativa. Isto significava que somente as pessoas que já houvessem trabalhado tinham direito ao benefício, fato que excluía o acesso ao programa de grande parte das pessoas com deficiência grave e/ou daquelas que nunca ingressaram no mercado de trabalho formal. Não há novas concessões da RMV desde 01/01/1996, sendo mantido apenas o pagamento do estoque de beneficiários existentes naquela data, o que corresponde, até dezembro de 2007, a 399.998 benefícios.

foram incluídos na proteção garantida pelo BPC. Espera-se outro movimento de rápido crescimento deste público no ano de 2008, em razão das alterações promovidas pelo Decreto nº 6.214/2007.

Em que pese o BPC estar aumentando sua cobertura para o público com deficiência a cada ano, são escassos os dados que permitem avaliar em que proporção esta população vem sendo atendida. Presume-se ainda haver um número considerável de pessoas com deficiência elegíveis, porém sem acesso ao BPC. Levantamento realizado pela SNAS em janeiro de 2005[43] constatou que, do total de benefícios requeridos por estas pessoas, apenas 37,16% foram concedidos. Verificou-se que, dos requerimentos negados (62,84%), 40,93% têm como fator causal o indeferimento pela perícia médica do INSS, em função da não caracterização de existência de incapacidade do requerente para vida independente e para o trabalho. Esta ocorrência reforçou a necessidade de homogeneizar parâmetros, procedimentos e instrumentos de avaliação das PcD para acesso ao BPC de forma equânime. Conforme aqui colocado anteriormente, espera-se que, com a aplicação do novo modelo de avaliação previsto no decreto de 2007, as distorções identificadas sejam substancialmente corrigidas.

4.3 Perfil dos beneficiários

Embora sejam escassos os dados atualmente disponíveis sobre o perfil dos beneficiários, as informações existentes provêm de duas principais fontes. A primeira são os registros administrativos obtidos no momento do cadastramento de novos beneficiários. A segunda são os dados levantados ao longo do processo de revisão de benefícios. Contudo, levando-se em conta as dificuldades de acesso às informações levantadas quando do cadastramento, assim como o fato de que o último relatório sistematizado contendo informações nacionais sobre o processo de revisão foi publicado no ano de 2002[44] pelo já extinto Ministério da Previdência e Assistência Social, este texto privilegiará pesquisas mais recentes sobre o perfil dos beneficiários.

Apesar de ainda serem poucos os estudos sobre o tema, pesquisa realizada em 2006 sobre as características da população beneficiária do BPC conduzida pela Universidade Federal Fluminense (UFF)[45] aporta dados interessantes sobre o público atendido, identificando especificidades relacionadas à moradia, sexo, escolaridade e história profissional, entre outras. A pesquisa demonstrou que, quanto ao local de moradia, há a predominância de beneficiários das zonas urbanas – 93,2% contra apenas 6,8% de beneficiários das zonas rurais. Aqui cabem duas hipóteses explicativas: tal dado pode tanto indicar a existência de problemas na divulgação de informações sobre o programa nas áreas rurais, quanto pode apontar para o sucesso da cobertura efetuada pela previdência rural.

No que tange à questão do gênero, o mesmo estudo observou uma maior proporção de mulheres entre os beneficiários: 52,7% contra 47,3% de homens. Entre os idosos, as

---

43. Fonte: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Avaliação das pessoas com deficiência para acesso ao Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social: um novo instrumento baseado na Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde**. Brasília: MDS/MPS, 2007, p. 20.

44. Ver: BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. Secretaria de Estado de Assistência Social. **Benefício Assistencial de Prestação Continuada BPC-Loas: Relatório do Processo de Revisão (2002)**. Brasília: MPAS, junho de 2002.

45. Ver: LOBATO, Lenaura; GÓIS, João Bosco; SENNA, Mônica; REIS, Míriam; VASCONCELLOS, Mauricio. **"Avaliação do Benefício de Prestação Continuada"**. *In*: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Avaliação de políticas e programas do MDS: resultados. Volume 2: Bolsa Família e Assistência Social. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), 2007.

mulheres são a maioria, refletindo possivelmente a maior longevidade feminina apontada em diferentes estudos. Entre as pessoas com deficiência física e mental, os homens compõem o conjunto maior. Em relação à escolaridade da população beneficiária, por sua vez, constatou-se que 54,4% não possuem sequer um ano de estudo. Apenas 18,4% têm de 4 a 7 anos de instrução. Tais ocorrências são compatíveis com as encontradas na Avaliação Social da Segunda Etapa do Processo de Revisão (2002). A partir da amostra selecionada, verificou-se que 71% das pessoas com deficiência não foram alfabetizadas, 27% possuem ensino fundamental incompleto e apenas 2% possuem ensino médio incompleto. O altíssimo índice de analfabetismo no segmento revela a urgência na implementação de ações específicas de inclusão educacional, sobretudo voltadas para o ensino regular. Em relação aos idosos, 59% não foram alfabetizados, 36% possuem ensino fundamental incompleto e 5% detêm ensino médio incompleto. No caso da população idosa, o indicador de alfabetização é considerado um termômetro das políticas educacionais brasileiras do passado. Nas décadas de 1930 até, pelo menos, os anos 1950, o ensino fundamental ainda era restrito a segmentos sociais específicos. Nessa medida, o baixo saldo da escolaridade média desta população é um reflexo deste acesso desigual.

Sobre a história profissional dos beneficiários do BPC, o estudo da UFF agrega informações esclarecedoras sobre relação do benefício assistencial com o mercado de trabalho e a política previdenciária. Enquanto 85% das PcD mentais e 69,9% das PcD físicas nunca trabalharam, a maioria dos idosos (75%) já trabalhou e não trabalha mais. A pesquisa sugere que esta diferença pode estar relacionada ao momento do ciclo de vida no qual a impossibilidade de trabalhar ocorreu – enquanto boa parte das PcDs pode estar neste estado desde o nascimento, para os idosos, foi fruto do envelhecimento. Uma compreensão dos modos como a população beneficiária se inseriu no mundo do trabalho pode ser obtida quando se observa a sua filiação no sistema previdenciário. Como mostra a pesquisa, apenas 19,7% do conjunto dos beneficiários contribuíram em algum momento para a Previdência Social. O fato pode ser explicado pela precariedade de sua colocação no mercado de trabalho, tanto do ponto de vista das condições de exercício laboral, quanto das relações trabalhistas.

Por fim, chama atenção o número de benefícios mantidos entre crianças e jovens com deficiência. Cerca de 46% dos aproximadamente 1,3 milhão de benefícios mantidos para PcD foram destinados a pessoas entre 0 e 29 anos. Este público totalizava, em novembro de 2007, algo como 626 mil pessoas. Destas, aproximadamente 268 mil tinham entre 0 a 14 anos; 168 mil, entre 15 e 21 anos; e cerca de 190 mil, entre 22 e 29 anos. Nesse sentido, cabe lembrar que a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência promulgada pela ONU em 2006 define a deficiência como o resultado da interação entre as pessoas com deficiência e as barreiras atitudinais e ambientais que impedem sua plena e efetiva participação na sociedade em igualdade de oportunidades com as demais pessoas. Nesse contexto, o público de crianças e jovens beneficiados pelo BPC experimenta uma superposição de barreiras econômicas e sociais que os torna extremamente vulneráveis e que, portanto, demandam um acompanhamento sistemático e o desenvolvimento de políticas e programas específicos, capazes de favorecer o seu pleno desenvolvimento e a efetiva participação e inclusão na sociedade.

4.4 Evolução recente dos gastos

Os benefícios relativos à concessão do BPC registram aumento crescente de recursos ao longo dos últimos quatro anos, conforme pode ser verificado no gráfico 2.

GRÁFICO 2

BPC - recursos gastos com pagamento de benefícios (2004-2007)

(Valores corrigidos pelo INPC)

Fonte: MDS.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Apenas em 2007, o BPC aplicou um montante de aproximadamente R$ 11,5 bilhões no pagamento de benefícios, contra cerca de R$ 1,88 bilhão da RMV. Juntos, estes programas absorveram, naquele ano, cerca de 90,4% dos recursos do FNAS, o que vem gerando descontentamento em certos setores. Alguns especialistas criticam o fato de que grande parte dos recursos do FNAS vem sendo destinada ao pagamento destes benefícios monetários. Outros criticam a existência do programa por seu caráter não-contributivo. Certos analistas afirmam ainda que há uma injustiça social no fato destes benefícios estarem vinculados ao valor de um salário mínimo.

Contudo, o debate sobre essas questões demanda que se levem em consideração aspectos mais amplos da ação pública no campo da assistência social, desde aqueles relacionados à divisão federativa de responsabilidades até os que se referem aos padrões de justiça que organizam e legitimam a manutenção dos benefícios não-contributivos. Nesse sentido, cabe lembrar, em primeiro lugar, que a organização federativa da política de assistência social se reflete em um padrão de financiamento distinto no que diz respeito a serviços e benefícios. Enquanto compete ao governo federal a responsabilidade pela implementação e financiamento dos programas que operam a segurança de renda – o BPC, a RMV, e também o *Bolsa Família* os serviços, sejam de proteção básica ou especial, estão sob responsabilidade das três esferas de governo e dependem, para sua operacionalização, do estabelecimento de um efetivo padrão de responsabilidades e de co-financiamento, cujo estabelecimento apenas recentemente começa a ganhar corpo.[46]

46. No que se refere ao sistema de co-financiamento, seu caráter ainda incipiente evidencia-se, por exemplo, na falta efetiva de dados que permitam conhecer os reais patamares de alocação de recursos com os quais vem operando a assistência social nos diferentes estados e municípios brasileiros. Não restam dúvidas, contudo, que a inexistência de uma legislação fixando os serviços mínimos a serem ofertados à população, assim como determinando a vinculação de parcelas do orçamento de estados e municípios para a política de assistência social tem dado margem a amplas desigualdades no que se refere ao investimento na área.

Ao mesmo tempo, cabe lembrar que a responsabilidade federal pelo financiamento dos benefícios assistenciais acentua o debate e a disputa pelos fundos federais mobilizados pela assistência social e mantidos pelo orçamento público, disputa particularmente acentuada devido à natureza não-contributiva da política. Assim, a crítica à existência de programas não-contributivos de transferência de renda se volta, em especial, ao BPC e à sua vinculação ao salário mínimo. É necessário lembrar, contudo, que o BPC se destina à manutenção de uma população reconhecida como incapacitada para o trabalho ou dispensada deste por motivos de idade. O valor do benefício não visa complementar recursos oriundos do mercado de trabalho, mas garantir o acesso aos bens mínimos necessários a quem não tem acesso a este mercado. A alocação de recursos públicos para grupos vulneráveis como idosos e pessoas com deficiência em situação de indigência responde, em última análise, a um debate sobre o patamar de proteção social que a sociedade brasileira deve prestar a seus membros. É neste contexto que se cabe enfrentar a discussão sobre possíveis reformas em torno deste benefício.

4.5 Os debates sobre o BPC no Fórum Nacional da Previdência Nacional: perspectivas do debate

O Fórum Nacional da Previdência Social (FNPS) foi instituído em janeiro de 2007 pelo Decreto nº 6.019. Seu objetivo era elaborar, a partir do diálogo entre trabalhadores, empregadores, aposentados e governo, propostas de aperfeiçoamento da Previdência Social brasileira, com vistas a garantir sua sustentabilidade no futuro. Em suas 12 reuniões realizadas entre os meses de março a outubro de 2007, o BPC foi um dos temas discutidos. Durante os encontros e nos debates que se instalaram, duas posições destacaram-se. Estas são aqui apresentadas, uma vez que representam formas distintas de compreensão do benefício, sua natureza e função no campo da proteção social, bem como vêm pautando a discussão e a apresentação de propostas referentes ao BPC.

Uma primeira posição, sustentada pelos que defendem uma reforma substancial nas regras do benefício, ancora-se no argumento de que a sua existência, desvinculada da necessidade de qualquer contribuição à Previdência Social, geraria um desestímulo à contribuição previdenciária, principalmente para os trabalhadores mais jovens e menos qualificados, que ganham salários próximos ao mínimo. Quanto a este ponto, cabe observar que não há qualquer indicativo de que uma pessoa passe um longo período de sua vida produtiva ausentando-se do trabalho visando ao recebimento de um benefício assistencial no futuro. Além disso, como foi salientado, o BPC cobre um público distinto da Previdência Social. No caso dos idosos, busca garantir uma renda mensal aos indivíduos que, não sendo detentores de outros recursos – seja na forma de renda familiar ou de acesso aos benefícios contributivos da Previdência Social –, não têm como manter sua subsistência. Cumpre ainda assinalar que, diferentemente do BPC, a Previdência Social garante a proteção contra um largo espectro de riscos, que operam inclusive durante a vida economicamente ativa dos trabalhadores.

Uma segunda posição ressalta a importância do benefício para a efetivação do princípio da segurança de renda no campo da proteção social. Nesse sentido, a implementação dos benefícios monetários assistenciais às populações em situação de pobreza alinha o Brasil a outros países de maior nível de bem-estar, garantindo um efetivo patamar de proteção social aos segmentos vulneráveis por idade ou deficiência.

Entretanto, não apenas os dissensos caracterizaram os debates sobre o BPC durante a realização do FNPS. Foram compartilhados entre os participantes alguns consensos

genéricos ali produzidos sobre determinados aspectos relativos ao benefício. O box 1 reproduz o teor dos pontos de concordância.[47]

BOX 1

Principais pontos de consenso do FNPS relativos ao BPC

"Uma vez que os benefícios assistencial e previdenciário, conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988, são vinculados ao salário mínimo, e respeitando-se os direitos básicos de cidadania sem aumento da carga tributária, deve-se**:**

1. Reavaliar o conceito de família e composição de renda familiar aplicados na elegibilidade ao Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social, de modo a aperfeiçoar a focalização nas camadas mais pobres e garantir a ampliação da cobertura e sua sustentabilidade;

2. Reavaliar, em longo prazo, os critérios de idade para acesso ao Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social, em conformidade ao aumento da expectativa de vida e seu impacto na sustentabilidade da política de Assistência Social;

3. Observar uma política de reajustes reais do salário mínimo de acordo com a capacidade de financiamento da economia no longo prazo."

Observa-se, assim, que no documento final do Fórum da Previdência, o BPC foi tratado, sobretudo, como um problema financeiro. Sua relevância como garantia de proteção social a grupos expostos a expressivas condições de vulnerabilidade não foi ressaltada. Contudo, é principalmente neste campo que sua atuação deve ser compreendida. O BPC garante a proteção social a segmentos sociais até então desprotegidos no país. Às pessoas com deficiência em famílias em situação de indigência o benefício é objeto de garantia de renda e de melhoria importante em sua situação social. A miséria é hoje um fenômeno marginal entre os idosos no país e, para isso, contribui o BPC, que efetiva o acesso a um benefício monetário para grupos em situação de indigência, caracterizados por uma inserção passada no mercado de trabalho, marcada pela precariedade e pelos baixos rendimentos. A cobertura irrisória do BPC entre idosos rurais mostra que o benefício vem garantindo proteção social a grupos de trabalhadores cuja trajetória laboral os manteve excluídos da cobertura previdenciária. Na verdade, é no espaço da seguridade social, e não da previdência social, que o BPC efetiva sua proteção social. E é do fortalecimento do debate sobre a seguridade social que depende a consolidação do BPC.

5 Considerações finais

O capítulo procurou apresentar os principais fatos e resultados obtidos em 2007 no âmbito das políticas de assistência social, segurança alimentar e nutricional, e transferência de renda. As informações apresentadas são complementares às tratadas na edição anterior, pois o ano em questão foi marcado por fatos importantes para as três áreas.

No âmbito da assistência social, a realização da VI Conferência Nacional de Assistência Social, a aprovação do Plano Decenal e mudanças significativas no Benefício de Prestação Continuada são indícios do amadurecimento dessa política, que se empenha também na consolidação do Sistema Único de Assistência Social (Suas). Contudo, os desafios colocam-se tanto na afirmação da garantia de renda como papel da assistência social no contexto da seguridade, como na ampliação da cobertura dos serviços – em especial os do PSE.

Buscou-se mostrar aqui ainda que, apesar dos esforços públicos para fazer da segurança alimentar e nutricional uma política pautada na intersetorialidade, sua trajetória

47. Ver **Fórum Nacional de Previdência Social.** Síntese das Atividades Desenvolvidas, 2007, p. 4. Disponível em <http://www.mpas.gov.br/docs/forum/ConclusoesForum_31out2007>.

recente sugere dificuldades de consolidação. Ações fragmentadas e baixa cobertura continuam a marcar grande parte dos programas e ações subordinados ao MDS, apontando para um desafio de aumento de escopo e integração.

Por fim, a política federal de transferência de renda, representada de forma expressiva pelo Programa *Bolsa Família*, tem dado sinais de que seus objetivos estão sendo alcançados. Presente em praticamente 15% dos domicílios brasileiros, o PBF tem contribuído para aumento da renda das famílias e para a redução de sua vulnerabilidade em face da extrema pobreza. Os esforços do MDS no sentido do fortalecimento das ações de inserção produtiva das famílias beneficiárias trarão elementos novos para o programa, os quais certamente serão objeto de análise nas próximas edições deste periódico.

SAÚDE

1 Apresentação

O ano de 2007 foi marcado por mais uma mudança ministerial na área da saúde. Conforme apontado na edição anterior deste periódico, o novo ministro colocou em destaque alguns pontos da agenda de saúde e apresentou uma proposta de reorganização/priorização das ações na área. Os pontos que receberam maior ênfase no debate foram as questões do aborto, do alcoolismo e do tabagismo. A proposta apresentada recebeu, inicialmente, a denominação de *PAC-Saúde*, e depois de *Mais Saúde*. Especial relevância foi observada também na discussão em torno da proposta de um novo modelo de gestão na área hospitalar, qual seja, o das fundações estatais.

Alguns desses pontos já foram analisados no número 15 deste periódico e não apresentaram mudanças significativas desde então.[1] Este capítulo ocupa-se mais especificamente do debate sobre o tabagismo, em particular acerca da tributação do tabaco. A questão central aqui reside na diferença dos posicionamentos do Ministério da Saúde (MS) e da Secretaria de Receita Federal (SRF): a preocupação do primeiro está mais relacionada aos impactos do tabaco sobre a saúde, ao passo que a da SRF está mais centrada nos aspectos econômicos do assunto. Os argumentos expostos na seção *Fatos relevantes* adiante mostram que, em face da aparente contradição entre estes dois aspectos, a visão de saúde pública parece ser mais consistente. A mesma seção aprofunda o *Mais Saúde*, que até a última edição deste periódico encontrava-se ainda em fase de discussão. O programa foi lançado no final de 2007, com ênfase na questão do complexo econômico-industrial da saúde. A promoção e prevenção em saúde parecem também ganhar maior relevância nesta programação. A seção *Fatos relevantes* discorre ainda sobre o fim da CPMF[2] e suas implicações para o financiamento da saúde.

Na seção *Acompanhamento da política e dos programas* analisaram-se programas e estratégias relevantes, sejam direcionados para a estruturação do modelo assistencial, sejam para a confrontação de problemas importantes do cotidiano do Sistema Único de Saúde (SUS): *i)* o *Saúde da Família*, com especial atenção para a sua expansão; *ii)* a vigilância e o controle de doenças, com ênfase no debate em torno da dengue e nas questões de promoção e prevenção em saúde; e *iii)* a assistência farmacêutica, cuja ação prioritária foi centrada no *Farmácia Popular.*

Por fim, a seção *Tema em destaque* nesta edição elegeu a análise da gestão de recursos humanos do Ministério da Saúde, questão central para a área e que vinha sendo relegada a segundo plano. Em 2007, a temática ganha novamente espaço no debate, particularmente no âmbito interno do governo federal.

1. É o caso do novo modelo de gestão hospitalar, que pode ser considerado a grande novidade na área em 2007. A questão do aborto teve desdobramentos importantes, e estes são tratados adiante, no capítulo Igualdade de Gênero desta edição.

2. CPMF: Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira.

2 Fatos relevantes

2.1 Combate ao tabagismo: aumento do preço dos cigarros

Em uma nova ofensiva para desestimular o tabagismo, o MS, além das medidas de proibição dos fumódromos – destacada na edição nº 15 deste periódico –, está propondo um aumento substancial do preço dos cigarros, com a fixação até mesmo de um valor mínimo por carteira.

A área de saúde argumenta que o aumento do preço é a forma mais eficaz de reduzir o consumo. A Organização Mundial da Saúde, por exemplo, estima que uma elevação de 10% no preço do cigarro provocaria uma queda de algo em torno de 8% no consumo em países como o Brasil.[3] Contudo, a proposta esbarra na oposição da área econômica. A Secretaria da Receita Federal coloca que, em vez de reduzir o consumo total, o efeito mais provável de um aumento substancial de preços será elevar ainda mais o comércio ilegal de cigarros (cigarros contrabandeados e cigarros produzidos por empresas brasileiras que não recolhem impostos), o que iria de encontro aos esforços envidados da secretaria para redução do comércio ilegal.

Com efeito, a SRF vinha adotando uma política de redução de impostos sobre cigarros nos últimos anos para diminuir a diferença de preços entre o produto regularizado e o comercializado ilegalmente, reduzindo, assim, o incentivo ao comércio ilegal.[4] O imposto sobre produtos industrializados (IPI) equivalia a 42,5% do preço do maço de cigarros em junho de 1999, e foi reduzido para algo entre 20% e 25% em julho de 2007. Neste período a participação do contrabando no mercado caiu de 37% para cerca de 25%.[5] Contudo, apesar do decréscimo na participação de produtos contrabandeados no mercado, observou-se, entre 1999 e 2007, um aumento da ilegalidade como um todo. No último ano foram consumidos 150 bilhões de cigarros, e perto de 40% deste montante não foram objeto de recolhimento de impostos.[6] A perda de receita anual é estimada em aproximadamente R$ 1,5 bilhão.[7] Esta soma é bastante expressiva quando se considera a arrecadação obtida com a fabricação de cigarros: o Brasil produz anualmente mais de 5,7 bilhões de maços de cigarros e a SRF arrecada quase R$ 4,2 bilhões com a fabricação do produto.[8]

Para a área de saúde, os custos incorridos com o tratamento das doenças relacionadas ao tabagismo mais do que superam a arrecadação obtida com a indústria do tabaco. Segundo estimativas do MS, para cada R$ 1 arrecadado com o setor, R$ 2 são gastos com doenças relacionadas ao tabagismo.[9] Estima-se que anualmente cerca de 200 mil pessoas morram devido a estas doenças no Brasil.[10] Entre 1989 e 2000, observou-se uma

3. ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. WHO Report on the Global Tobacco Epidemic, 2008: the MPOWER Package. Genebra, Organização Mundial da Saúde, 2008.

4. Vale lembrar que a própria SRF aumentou o imposto sobre produtos industrializados (IPI) que incide sobre os cigarros em 30% em julho de 2007, o que resultou em um aumento do preço em torno de 15%. O objetivo declarado pelo órgão foi reduzir o consumo do produto, o que parece contradizer o discurso adotado no debate recente.

5. <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1703200801.htm> (acesso em 09 de junho de 2008).

6. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u382552.shtml> (acesso em 09 de junho de 2008).

7. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u108611.shtml> (acesso em 09 de junho de 2008).

8. Disponível em <https://www.receita.fazenda.gov.br/DestinacaoMercadorias/ProgramaNacCombCigarroIlegal/Default.htm>.

9. Disponível em <http://web.infomoney.com.br/templates/news/view.asp?codigo=982607&path=/suasfinancas/>.

10. ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. The World Health Report: Reducing Risks and Promoting Healthy Lifestyles. Genebra, Organização Mundial da Saúde, 2002.

queda de 31% no consumo *per capita* de cigarros,[11] mas há evidências de estabilização deste consumo nos últimos anos. O percentual da população que declarou ter feito uso de cigarro alguma vez na vida ou ser dependente do fumo oscilou de entre 41,1% e 44% em 2001 para entre 9% e 10,1% em 2005.[12]

2.2 O Programa Mais Saúde

O Programa *Mais Saúde: direito de todos*, lançado pelo presidente da República em 5 de dezembro de 2007, veio consubstanciar um plano detalhado de investimento e atuação prioritária do Ministério da Saúde para o quadriênio 2008-2011, enquanto componente da estratégia nacional de desenvolvimento associada ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Mais conhecido como *PAC-Saúde*, o programa antevê a aplicação de cerca de R$ 90 bilhões no período,[13] dos quais R$ 24,3 bilhões correspondem a recursos adicionais.

No preâmbulo do documento que apresenta o programa, reitera-se a relevância do elo entre saúde e desenvolvimento socioeconômico, ao se declarar que "um país somente pode ser denominado desenvolvido se seus cidadãos forem saudáveis, o que depende tanto da organização e do funcionamento do sistema de saúde quanto das condições gerais de vida associadas ao modelo de desenvolvimento vigente". Entretanto, verifica-se um descompasso entre a evolução do modelo universal do SUS e o processo de desenvolvimento, evidenciado por diversas lacunas, entre elas: *i)* reduzida articulação da saúde com as demais políticas públicas; *ii)* presença de uma significativa iniqüidade de acesso ao SUS; *iii)* distribuição territorial da oferta de bens e serviços fortemente desigual; *iv)* descompasso entre a evolução da assistência e a base produtiva e de inovação em saúde; *v)* predomínio de um modelo burocratizado de gestão do sistema e de suas unidades de produção de serviços; e *vi)* subfinanciamento do SUS, que se faz nítido pelo baixo gasto *per capita* quando comparado a outros países.

As medidas e metas anunciadas estão organizadas em torno de sete eixos que visam articular a dimensão econômica e a dimensão social da saúde: promoção da saúde; atenção à saúde; complexo industrial da saúde; força de trabalho em saúde; qualificação da gestão; participação e controle social; e cooperação internacional. Estes eixos buscam garantir uma convergência "para a construção de um sistema de saúde universal que se associa a um padrão de desenvolvimento nacional voltado para a qualidade de vida de seus cidadãos" (quadro 1).

---

11. Disponível em <http://www.inca.gov.br/tabagismo/frameset.asp?item=programa&link=programa_de_tabagismo.pdf>.

12. CARLINI, E. A. *et al.* II Levantamento Domiciliar sobre o Uso de Drogas Psicotrópicas no Brasil: Estudo Envolvendo as 108 Maiores Cidades do País, 2005. São Paulo. Centro Brasileiro de Informações sobre Drogas Psicotrópicas - Universidade Federal de São Paulo, 2006.

13. Como será visto adiante na seção *Acompanhamento da política e dos programas* deste capítulo, a não aprovação da CPMF gerou impacto sobre os recursos previstos para o Mais Saúde. O Ministério da Saúde está pressionando para que se incluam recursos de outras fontes, mas não há garantias explícitas quanto a tais possíveis inclusões.

QUADRO 1

Eixos e principais medidas do Programa Mais Saúde

Eixos	Principais medidas
1. Promoção da saúde	Propor à Câmara de Políticas Sociais, coordenada pela Casa Civil , a articulação de programas governamentais com impacto sobre saúde e qualidade de vida; implementação, em 1 mil municípios, de ações de promoção e monitoramento para gestantes e crianças a partir de 5 anos, a partir de critérios definidos pela Câmara de Políticas Sociais (*Brasileirinhos Saudáveis*); expansão das ações de planejamento familiar; estímulo ao aleitamento materno; programa *Saúde do Escolar*; educação e comunicação em relação à promoção de hábitos que reduzam riscos de doenças; medidas legais capazes de reduzir o impacto dos riscos originados pelo consumo de produtos potencialmente nocivos à saúde; saúde do trabalhador; saúde integral do idoso; redução de iniqüidades entre grupos.
2. Atenção à saúde	Ampliação da rede de serviços de atenção básica; expansão do Serviço Móvel de Urgência (Samu); ampliação do acesso a medicamentos; implementação da Política Nacional de Internação Domiciliar; implantação da Rede Nacional de Unidades de Respostas Rápidas (URR) às emergências em saúde pública; envio de projeto de lei sobre portabilidade, ressarcimento e fundo garantidor na área de saúde suplementar; implementação, em Territórios Integrados de Atenção à Saúde da Família (Teias), de unidades de apoio e referência em atenção básica, conformando a rede de atenção com os Núcleos de Apoio à Saúde da Família (Nasfs), os Centros de Atenção Psicossocial (Caps), os Centros de Especialidades Odontológicas (CEOs), e as Unidades de Pronto Atendimento e Apoio ao Diagnóstico (UPAs); ampliação do acesso à atenção especializada; otimização do acolhimento e das práticas de humanização no SUS – entre outras.
3. Complexo industrial da saúde	Implementação de um programa nacional para produção estratégica do complexo industrial da saúde em parceria com Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior/Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (MDIC/BNDES), Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), e Unidades da Federação; investimentos na rede de laboratórios oficiais de medicamentos e nos produtores públicos de vacinas; fomento à inovação; alteração da legislação para permitir o uso estratégico do poder de compra do Estado; consolidação da Rede Nacional de Ciência e Tecnologia em Saúde; promoção e modernização do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária para garantir a qualidade e a eficiência do processo de produção e inovação nacional – entre outras.
4. Força de trabalho em saúde	Estabelecimento de ação integrada com o Ministério da Defesa para suprir deficiência de médicos, odontólogos e outros profissionais de saúde em áreas pouco desenvolvidas; qualificação e adequação da formação profissional em saúde, com colaboração de equipes de saúde da família selecionadas; promoção da especialização dos profissionais de nível superior das equipes do *Saúde da Família*; capacitação de profissionais de nível médio em áreas técnicas estratégicas para a saúde; implementação de Programa Nacional de Qualificação de Gestores e Gerentes do SUS; criação da Escola de Governo em Saúde no Distrito Federal; recomposição da força de trabalho da saúde na esfera federal.
5. Qualificação da gestão	Desenvolvimento de sistema integrado de planejamento, informação, monitoramento, controle e avaliação das ações de saúde, com foco nos repasses federais; fortalecimento do Sistema Nacional de Auditoria do SUS; implementação de complexos reguladores; modernização da gestão dos hospitais filantrópicos por meio de contratos de gestão; aprovação de projeto de lei complementar e das leis ordinárias necessárias para implantar o modelo de fundação estatal de direito privado nos hospitais públicos federais.
6. Participação e controle social	Dotação dos Conselhos de Saúde de Infra-Estrutura e Apoio Logístico para exercerem seu papel no controle social; apoio à educação permanente de agentes e conselheiros para o controle social e a ação participativa; implantação do Sistema Nacional de Ouvidoria do SUS; expansão da divulgação e do uso pela população da Carta de Direitos do Usuário da Saúde; implantação do Portal dos Direitos do Usuário dos Serviços de Saúde.
7. Cooperação internacional	Contribuição para o desenvolvimento de estruturas e dos sistemas de saúde dos países da América do Sul e Central, da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e outros países africanos; inserção do programa de saúde para a fronteira na perspectiva de fortalecimento da integração da América do Sul; apoio à constituição da Rede Pan-Amazônica de Ciência, Tecnologia e Inovação (CTI).

Fonte: Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria-Executiva. *Mais Saúde*: direito de todos : 2008 – 2011. 2. ed. – Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2008.

Essa estratégia se associa ainda à defesa de que a saúde não é apenas um fator de gasto, mas é também um propulsor do desenvolvimento, em um modelo que alia crescimento, inclusão social, inovação e eqüidade. Por isso, um novo eixo, antes pouco explorado dentro da política federal na área, passa a ser o fomento ao complexo industrial da saúde. Uma forte justificativa para tal seria a de que a indústria farmacêutica brasileira perdeu espaço nos últimos anos e isto levou à ampliação do déficit da balança comercial que, em relação aos medicamentos, chegou a quase R$ 2 bilhões em 2007.[14]

Dada a necessidade plenamente reconhecida de uma ação intersetorial capaz de articular o conjunto das políticas públicas para dar mais consistência e continuidade ao eixo da promoção da saúde, está prevista uma atuação estratégica do MS junto à Câmara de Políticas Sociais da Casa Civil da Presidência da República. Na implementação dos programas haverá associação do MS com outros órgãos ministeriais,

14. Informação apresentada no seminário Complexo Econômico-Industrial da Saúde, realizado entre 19 e 21 de maio de 2008 e organizado pelo BNDES em parceria com a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). O pesquisador Carlos Gadelha apresentou valores mais recentes desse déficit. Na apresentação observa-se um crescimento significativo, com o déficit de medicamentos e fármacos alcançando aproximadamente R$ 3,5 bilhões em 2007. (Disponível em < http://www.bndes.gov.br/conhecimento/seminario/complexo_ind_saude_CarlosGadelha.pdf>. acesso em 09 de junho de 2008).

como o Ministério da Educação, que deverá se unir àquele na promoção de um amplo programa de saúde nas escolas.[15]

Entre as metas de investimento na organização da atenção básica, merecem destaque as seguintes:

- aumentar o número de Equipes de Saúde da Família de 27 mil para 40 mil, ampliando a cobertura de 47% para 70% da população;
- estender o Programa *Brasil Sorridente*, aumentando o número de Equipes de Saúde Bucal de 16.500 para 24.000 até 2011, estendendo a cobertura de 41% para 70% da população; e
- construir 7.655 módulos básicos de saúde com prioridade para regiões metropolitanas e vazios assistenciais (cidades com menos de uma unidade de saúde para cada 20 mil habitantes), ao custo médio de R$ 200 mil.

Estão incorporadas ao programa tanto as metas de saneamento em pequenas localidades quanto as de atenção à saúde da população indígena, que haviam sido divulgadas em separado pela Fundação Nacional de Saúde (PAC-Funasa) e que envolvem um dispêndio de R$ 4 bilhões para o período.

Os recursos previstos para a efetivação do programa foram discriminados em duas rubricas: assegurado e expansão. O total de R$ 65,1 bilhões está garantido como parte do Plano Plurianual (PPA), enquanto R$ 24,3 bilhões dependem de recursos adicionais para expansão das ações, que venham em substituição ao que anteriormente se previa como destinado à saúde por intermédio do aumento de repasses da extinta CPMF.

QUADRO 2

Programa Mais Saúde – recursos totais consolidados por eixos (2008-2011)

Eixos	Total	Assegurado	Expansão
Promoção da saúde	2.206.133.371	531.080.890	1.675.052.481
Atenção à saúde	80.393.886.456	60.098.608.401	20.295.278.055
Complexo industrial da saúde	2.013.908.652	1.159.213.000	854.695.652
Força de trabalho em saúde	2.559.044.343	1.734.180.000	824.864.343
Qualificação da gestão	1.942.984.813	1.339.350.000	603.634.813
Participação e controle social	296.450.870	267.000.000	29.450.870
Cooperação internacional	58.100.000	15.000.000	43.100.000
Total	**89.470.508.505**	**65.144.432.291**	**24.326.076.214**

Fonte: Ministério da Saúde.

Entre as iniciativas do *Mais Saúde,* o Ministério da Saúde publicou, em 24 de janeiro de 2008, a Portaria nº 154, que cria os *Núcleos de Apoio à Saúde da Família* (Nasfs). Estes núcleos contarão com profissionais de áreas co-relacionadas àquelas dos profissionais das Equipes de Saúde da Família (ESFs) tradicionais (médicos, odontólogos, enfermeiros e agentes comunitários de saúde), e não se constituirão em porta de entrada do sistema, mas comporão um sistema integrado de atenção que atuará a partir das necessidades identificadas pelas ESFs. Os Nasfs serão introduzidos em duas modalidades: Nasf 1 e Nasf 2. Para o primeiro estão previstos repasses no valor de R$ 20 mil e as equipes deverão ser formadas por, no mínimo, cinco profissionais de ocupações não-coincidentes,

15. Ainda não está claro quais modalidades de saúde nas escolas serão utilizadas. Porém, algumas declarações do presidente da República indicam que poderão ser feitos atendimentos até mesmo por meio de Equipes de Saúde da Família – os médicos atenderiam diretamente nas escolas –, o que não significa necessariamente implementar Equipes de Saúde da Família em cada escola. Disponível em <http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/11/05/materia.2007-11-05.9566672317/view>.

entre eles: médico acupunturista; assistente social; professor de educação física; farmacêutico; fisioterapeuta; fonoaudiólogo; médico ginecologista; médico homeopata; nutricionista; médico pediatra; psicólogo; médico psiquiatra; e terapeuta ocupacional. A proporção será de um Nasf 1 para oito a 20 ESFs, à exceção dos estados da região Norte e das cidades com menos de 100 mil habitantes, em que a quantidade mínima será de cinco ESFs. A modalidade 2 está prevista para ser implementada em municípios com densidade populacional abaixo de dez habitantes por quilômetro quadrado, com repasse de R$ 6 mil mensais. Comporá a equipe Nasf 2 um mínimo de três profissionais de ocupações não-coincidentes, entre elas: professor de educação física; farmacêutico; fisioterapeuta; fonoaudiólogo; nutricionista; psicólogo; e terapeuta ocupacional. Nas duas modalidades, a recomendação é que pelo menos um dos profissionais incorporados seja da área de saúde mental. A composição das equipes será definida pelos gestores locais, mas com carga horária definida de 40 horas semanais que, em casos específicos, poderá ser substituída por dois profissionais cumprindo 20 horas semanais cada. Os repasses serão feitos com recursos do PAB-variável e comporão o bloco financeiro da Atenção Básica.[16]

2.3 O fim da CPMF e os desafios para o financiamento da saúde

Em dezembro de 2007, o financiamento da saúde enfrentou um problema adicional: foi extinta a CPMF, uma das principais fontes de recursos do setor. Todavia, não obstante o fim da contribuição, o total de recursos previsto no orçamento de 2008 não foi alterado, até mesmo porque atendia ao montante mínimo de recursos constitucionalmente definido pela Emenda Constitucional (EC) nº 29/2000. A determinação constitucional é a de que a União deve gastar o valor empenhado no ano anterior, aplicada a variação nominal do Produto Interno Bruto (PIB). No entanto, a determinação não explicita qual fonte de recursos deve financiar estes aportes. Com isso o valor continua preservado, ainda que com a não-aprovação da CPMF.

Na prática, houve uma redistribuição de recursos nas fontes de financiamento, aumentando, principalmente, a fonte Recursos Ordinários (tabela 1). Esta fonte, que no projeto de lei original não financiava a saúde, passou a representar 19,5% dos recursos da área no autógrafo de 2008.[17] Além desta fonte, a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) também sofreu alteração, aumentando sua participação no financiamento em 9 pontos percentuais (passando de 23,4% para 32,8%). As demais fontes de recursos permaneceram estáveis. Em suma, os recursos que viriam da fonte CPMF foram reprogramados para virem basicamente dos recursos ordinários e da Cofins.

16. A discussão sobre o PAB-variável e o bloco da Atenção Básica pode ser encontrada na edição nº 14 deste periódico.

17. Autógrafo é uma denominação utilizada para a redação final de projeto de lei orçamentária aprovado em caráter definitivo no Congresso Nacional.

TABELA 1

Previsão orçamentária do MS por fonte de financiamento (2008)

Fonte de financiamento	PL	%	Autógrafo	%
Recursos ordinários	0,00	0,0%	10.236.686.824,00	19,5%
Contribuições sociais	49.440.920.626,00	95,4%	39.957.483.573,00	76,0%
- Contrib. Soc. Lucro PJ	19.608.130.379,00	37,8%	20.971.066.058,00	39,9%
- Cofins Contribuição Financeira Seg. Social	12.114.265.236,00	23,4%	17.233.372.866,00	32,8%
- CPMF Contribuição Movimentação Financeira	16.506.249.454,00	31,8%	540.769.092,00	1,0%
- Contribuição Plano Seg. Soc. Serv.	1.212.275.557,00	2,3%	1.212.275.557,00	2,3%
Recursos próprios[1]	1.809.420.245,00	3,5%	1.809.422.902,00	3,4%
Operações de crédito	87.262.049,00	0,2%	87.262.049,00	0,2%
Outros recursos[2]	487.637.283,00	0,9%	487.637.283,00	0,9%
Total	**51.825.240.203,00**	**100,0%**	**52.578.492.631,00**	**100,0%**

Fonte: Orçamento Brasil.

Notas: [1] Foram considerados os recursos próprios financeiros e não-financeiros.

[2] Inluem os recursos provenientes da restituição de convênnios e das taxas e multas pelo poder de polícia.

A não-aprovação da CPMF prejudicou, no entanto, as pretensões da pasta da Saúde em obter maior aporte de recursos com o objetivo de desenvolver, em sua plenitude, o *Mais Saúde*. Todas as negociações para aprovação da regulamentação da EC nº29 estavam conectadas à prorrogação da CPMF. Em contraposição à pretensão inicial da "bancada sanitária" de vincular 10% da receita corrente bruta ao financiamento federal do SUS, o governo propôs a destinação de percentual maior da CPMF para a Saúde, totalizando recursos adicionais da ordem de R$ 24 bilhões no período de 2008 a 2011,[18] os quais seriam destinados ao financiamento do Programa *Mais Saúde*.

Com a extinção da CPMF, o governo e a bancada sanitária voltaram a discutir a regulamentação da EC nº 29. O projeto então em trâmite no Senado (Projeto de Lei nº 121/2007, de autoria do senador Tião Viana) acabou sendo aprovado no dia 9 de abril de 2008 e remetido para apreciação pela Câmara. Fundamentalmente, este projeto define quais as despesas com ações e serviços públicos de saúde podem ser consideradas para fins de cumprimento da EC nº 29. Para compensar a perda dos recursos adicionais que viriam da extinta CPMF, o projeto de lei reincorpora o dispositivo de vinculação de percentual da receita corrente bruta da União ao financiamento do SUS: 8,5% em 2008, 9,0% em 2009, 9,5% em 2010, e 10% a partir de 2011. Encaminhado para votação na Câmara, o projeto teve como substitutivo o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 306 de 2008, que incorporou a proposta de criação da Contribuição Social para a Saúde (CSS), com alíquota de 0,10% incidente sobre a movimentação financeira. Aprovada pela Câmara, a nova contribuição social proporcionará recursos da ordem de R$ 10 bilhões ao ano para a Saúde. Tais recursos são adicionais e não se acrescentam ao valor do piso federal, que continuará sendo corrigido pela variação nominal do PIB. O PLP nº306/2008 ainda terá de ser votado pelo Senado. Se aprovado, partidos da oposição prometem questionar, junto ao Supremo Tribunal Federal, a constitucionalidade da criação de contribuição social por meio de lei complementar. Como se pode concluir, a novela da regulamentação da EC nº 29 ainda está longe de acabar.

3 Acompanhamento da política e dos programas

Faz-se nesta seção uma análise da execução física e financeira de programas desenvolvidos pelo Ministério da Saúde em 2007. No que toca à execução física destes programas, foram selecionados três blocos: a *Atenção Básica em Saúde* (especificamente o *Saúde da Família*), o *Farmácia Popular* (que, entre outros, constitui uma parte do programa

18. Os recursos adicionais foram previstos da seguinte forma: em 2008, R$ 4 bilhões; em 2009, R$ 5 bilhões; em 2010, R$ 6 bilhões; e em 2011, R$ 9 bilhões. Ver o número 15 deste periódico.

Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos), e as ações de *Vigilância em Saúde.* Juntamente com o bloco de *Atenção Hospitalar e Ambulatorial*, tais programas respondem por 80% dos recursos do MS. As principais ações do último bloco relacionam-se a gestão, com destaque para o debate em torno da criação de fundações estatais, temática examinada e discutida na última edição deste periódico. Por isso, optou-se aqui pela restrição da análise aos três primeiros blocos supracitados. Em seguida, discute-se ainda a regulamentação da EC nº 29, para então apresentar a execução financeira dos principais programas do ministério.

3.1 A execução física dos programas do Ministério da Saúde em 2007

O programa *Atenção Básica em Saúde* tem como principal estratégia o *Saúde da Família* que, conforme discutido em edições anteriores deste periódico, busca reorientar o modelo de atenção à saúde, tendo a atenção básica como o local privilegiado para o desenvolvimento de ações de promoção da saúde e prevenção de agravos, e porta de entrada para o acesso aos serviços de maior complexidade. Em 2007, havia 27 mil Equipes de Saúde da Família (ESFs) no país, com capacidade estimada para acompanhar 47% da população nacional. Os desafios do *Saúde da Família* continuam sendo os mesmos apontados em edições anteriores deste periódico,[19] quais sejam: *i)* garantir recursos humanos capacitados para atuar no segmento; *ii)* expandir o programa para os grandes centros urbanos; e *iii*) integrar esta estratégia aos outros níveis de atenção à saúde, particularmente à média e à alta complexidade. [20]

As informações por Unidade da Federação analisadas indicam que, em 2007, as coberturas ainda estavam abaixo de 50% em vários estados, tendo ficado próximas de 30% no Rio Grande do Sul, Pará, Rio de Janeiro e São Paulo, com a menor cobertura estimada registrada no Distrito Federal.[21] Houve de fato uma ampliação da cobertura ao longo do tempo, pois, em 2003, a estimativa no estado do Rio de Janeiro era de 19,5%, em São Paulo de 18,5%, e no Rio Grande do Sul de 18,7%. Todavia, esta expansão de cobertura tem sido considerada insuficiente e, em geral, verifica-se estar relacionada à dificuldade para consolidação do programa nos grandes centros urbanos destes mesmos estados.

De fato, os municípios com mais de 500 mil habitantes (aproximadamente 40 em todo o território nacional), que concentram cerca de 30% da população brasileira, têm coberturas estimadas abaixo de 30%, com raras exceções, como é o caso de Belo

19. Para detalhes, ver a edição nº 11 deste periódico.

20. Em sua segunda participação na reunião do Conselho Nacional de Saúde, o ministro Temporão afirmou que um dos problemas do sistema de saúde era que "nós temos uma política de atenção à saúde que está sempre focada na atenção, no hospital e de preferência no viés da alta tecnologia (...) é que em um sistema de saúde centrado no hospital, voltado para o hospital, a atenção básica não existe, Saúde da Família não existe e nós sabemos que esse modelo que coloca o hospital como centro do processo de atenção não vai a lugar nenhum, é inviável, é insustentável e normalmente de má qualidade". Continua "Então, esse conteúdo de política de saúde é importante e fundamental, mas no campo da atenção, nós temos desafios gigantescos, a própria expansão e qualificação do PSF é uma questão importante, existem muitos desafios relacionados à precarização do trabalho, à qualidade." (Conselho Nacional de Saúde. Ata da 173ª Reunião Ordinária, 8 e 9 de maio de 2007).

21. Essa análise de cobertura apresenta problemas, pois não é feita com base na população efetivamente acompanhada, mas em uma estimativa de capacidade potencial de acompanhamento por cada ESF. Esta estimativa é feita com um número fixo, 3.450 pessoas por equipe, limitadas à população total. Todavia, alguns analistas avaliam que, "em especial a partir de 2000, o indicador passou a se constituir, cada vez mais, em uma boa estimativa da cobertura efetiva do PSF, apresentando valores semelhantes aos referentes à população cadastrada, ao número de famílias acompanhadas e ao número de nascidos vivos registrados, segundo as informações alimentadas pelas próprias equipes de saúde da família no SIAB* em cada município." AQUINO, Rosana e BARRETO, Maurício. *Programa Saúde da Família: acerca da adequação do uso do seu indicador de cobertura.* Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, 24(4):905-914, abr, 2008. *Siab: Sistema de Informação da Atenção Básica.

Horizonte – superior a 70%. O município do Rio de Janeiro tinha, em dezembro de 2007, 143 Equipes de Saúde da Família, para uma população de 6 milhões de habitantes, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – cobertura estimada de 8,22%; São Paulo possuía 817 equipes para uma população de 11 milhões (25,6%); Porto Alegre contava com 93 equipes para 1,4 milhão de habitantes (22,9%); ao passo que Belo Horizonte estava com 483 ESFs para uma população de 2,4 milhões de habitantes (69,4%).[22]

Entre 2003 e 2007, houve um esforço de implementação do *Programa de Expansão do Saúde da Família* (Proesf) para municípios com mais de 100 mil habitantes, analisado na edição número 12 deste periódico. Cabe relembrar aqui que a implementação do Proesf compreende o período de 2002 a 2009, distribuído em três fases: de 2002 a junho de 2005, de julho de 2005 a junho de 2007, e de julho de 2007 a 2009. Em 2003, a cobertura média estimada para estes municípios estava em 22%, e foram estabelecidas metas de cobertura diferenciadas por grupos, segundo o porte populacional (tabela 2). Em dezembro de 2007, estes números se alteraram, com avanços em quase todos os grupos, mas ainda muito distantes das metas estipuladas no momento inicial do programa. Em 2006, o Ministério da Saúde já avaliara não ser possível alcançar a meta estabelecida para 2007 (48%), e a reviu para 35% de cobertura estimada.

TABELA 2

Distribuição dos municípios potenciais beneficiários do Proesf

Porte populacional	Quantidade de municípios	População total (milhões)	Cobertura média pelo PSF (set./2003)	Meta de cobertura Proesf (dez./2009)	Cobertura estimada (dez./2007)
100 a 500 mil	198	41	25	70	38
500 mil a 2 milhões	27	23,4	23	50	32
2 a 5 milhões	4	9,2	22	40	31
Acima de 5 milhões	2	16,5	13	30	19
Total	**231**	**90,1**	**22**	**60**	**32**

Fonte: MS. CNES. Equipes de Saúde da Família. MS. DAB. Informe da Atenção Básica n. 17. Julho/Ago, 2003.

Pergunta-se então: por que a cobertura nos grandes centros urbanos continua baixa? Hipóteses podem ser levantadas a respeito, algumas das quais relacionadas diretamente à implementação do Proesf e outras derivadas de problemas adicionais. Com relação ao Proesf, um relatório de dezembro de 2007 disponibilizado pelo Banco Mundial[23] afirma que o programa previa atender, inicialmente, somente 40 municípios. Com a mudança de governo em 2003, houve ampliação do número de municípios cobertos pelo programa. Assim, a cobertura estimada alcançada estaria em 29 milhões de habitantes – acima, portanto, da previsão original: 5 milhões. As metas de expansão para a segunda fase ainda não foram avaliadas pelo banco.

Ainda assim, pode-se considerar que a cobertura continua baixa (menos de 35%). Esta foi uma das razões apresentadas pelo atual ministro da Saúde para explicar a intensidade da epidemia da dengue no Rio de Janeiro. Qual seria a relação alegada entre a ausência de uma atenção básica no modelo do *Saúde da Família* e a epidemia de dengue?

22. Equipes de Saúde da Família constantes no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde, em consulta realizada no dia 25 de março de 2008. Estimativas de população realizadas pelo IBGE.

23. WORLD BANK. *Implementation completion and result report on the loan in the amount of US$ 68.0 million to the Federative Republic of Brazil in Support of the First Phase of the Family Health Extension Adaptable Lending Program.* Report No: ICR0000693, December 21, 2007.

Um argumento utilizado é que, no *Saúde da Família,* as equipes cumpririam um papel não só de assistência à saúde, no sentido clássico de tratamento de doenças, mas de acompanhamento e orientação das famílias em vários aspectos, aí incluídas as condições sanitárias de moradia e a prevenção de várias doenças, entre elas as transmissíveis por vetores – caso da dengue. Embora seja inegável a importância do *Saúde da Família* no seu trabalho de orientação junto às famílias, há fatores associados à proliferação do mosquito transmissor ou ações de controle vetorial que não são objeto de atuação das ESFs, além de outros que estão na esfera de políticas setoriais diversas (saneamento ambiental, por exemplo), situando-se, portanto, fora da governabilidade da política de saúde.

É importante considerar aqui que o governo federal colabora no combate à dengue também por meio da *Vigilância em Saúde*, ao transferir recursos para que estados e municípios realizem as ações propostas pelo *Programa Nacional de Prevenção e Controle da Dengue*. Além disso, a União é responsável, entre outras ações, por: executar ações de vigilância epidemiológica complementares às ações estaduais e municipais; consolidar e analisar os dados sobre a dengue provenientes dos estados; normatizar as ações de vigilância e controle; prestar assistência técnica às outras esferas de governo; e coordenar e executar ações de educação em saúde e mobilização social, assim como programas de capacitação de recursos humanos.[24]

No caso de fatores relacionados à área de atuação de outros setores, pode-se citar, por exemplo, o impacto negativo da interrupção de fornecimento de água em determinadas localidades do Rio de Janeiro durante o verão, o que levaria as famílias a estocarem água, criando um *habitat* propício para proliferação do mosquito transmissor (*Aedes aegypti)*. Outros elementos que contribuem para proliferação do mosquito estão vinculados aos problemas de planejamento urbano, como acúmulo de lixo em espaços abertos, terrenos baldios, grande aglomerações populacionais, e adensamento populacional em condições de moradia precária.[25]

O combate à dengue envolve, portanto, a interação do setor saúde nas diferentes esferas de governo, mas, também, a articulação deste com outros setores, particularmente com as políticas urbanas, além da necessidade de participação ativa da sociedade. Esta articulação se faz fundamental para, no mínimo, controlar a doença.

---

24. Como lembram Teixeira, Barreto e Guerra, "a prevenção das infecções causadas pelos vírus do dengue ainda é um desafio visto ser centrada na atuação sobre o único elo vulnerável da cadeia epidemiológica que é a eliminação do seu principal transmissor, o *Aedes aegypti*. Esta envolve agressão ao meio ambiente pelo uso de inseticidas; investimentos substanciais em saneamento ambiental; necessidade de participação das comunidades com indução de modificações comportamentais; permissão da população para o tratamento químico de depósitos de água intra e peridomiciliares não elimináveis; atividades programáticas contínuas até a completa eliminação desta espécie de mosquito; manutenção de vigilância entomológica; e problemas inerentes à biologia do próprio vetor." Teixeira, MG, Barreto, ML, Guerra, Z. Epidemiologia e medidas de prevenção da Dengue. Informe Epidemiológico do SUS 1999, 8(4):5-33. Bahia: ISUS, UFBA.

25. O modo de vida de populações em grandes centros urbanos gera uma escala exponencial para a proliferação do *Aedes aegypti*: "Nas áreas mais pobres, que correspondem àquelas deficientes em estrutura urbana, os criadouros potenciais mais encontrados são vasilhames destinados ao armazenamento de água para consumo, devido à freqüente intermitência ou mesmo inexistência dos sistemas de abastecimento, e recipientes que são descartados, mas permanecem expostos ao ar livre no peridomicílio, por não se dispor de coleta de lixo adequada. Os hábitos culturais das populações de classe mais elevada também mantêm no ambiente doméstico, ou próximo a este, muitos criadouros do *Aedes aegypti*, mas que têm diferentes utilidades, pois, em geral, são destinados à ornamentação (vasos de plantas com água) ou tanques para armazenamento de água tratada sem tampas. Por outro lado, o processo de apropriação do espaço destas metrópoles favorece a proximidade espacial das populações de diferentes classes sociais, seja pela favelização de áreas situadas dentro de bairros nobres, seja pela ocupação de prédios antigos onde se instalam moradias sob a forma de cortiços." Idem ibidem.

No tocante às doenças e agravos não transmissíveis, houve um esforço em dar continuidade à pesquisa Vigilância de Fatores de Risco e Proteção das Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico (Vigitel), com monitoramento de vários fatores de risco, entre eles o uso do tabaco. Adicionalmente, o Ministério da Saúde participou do esforço do Ministério da Justiça que culminou na publicação pelo da Medida Provisória nº 415, de março de 2008, que prevê a restrição da venda de bebidas alcoólicas nos postos de gasolina situados às margens de rodovias federais. Na negociação para conversão desta medida em projeto de lei, a proibição ficou restrita aos postos de gasolina fora de perímetros urbanos. Convertida na Lei nº 11.705, de 19 de junho de 2008, a nova regulamentação alterou artigos da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que trata do Código Nacional de Trânsito. As alterações estabeleceram a proibição de dirigir sob influência de álcool (alcoolemia zero) ou de qualquer substância psicoativa, situação esta agora considerada infração gravíssima e que sujeita o condutor a multa, suspensão do direito de dirigir por 12 meses, e retenção do veículo (artigo 165 da Lei nº 9.503) – a fixação das margens de tolerância ficou a cargo do Poder Executivo federal (Lei nº 9.503, artigo 276, parágrafo único). A margem de segurança foi definida em até 2 decigramas por litro de sangue (Decreto nº 6.488, de 19 de junho de 2008). Acima deste limite o motorista está sujeito a multa e apreensão da habilitação. A lei também determina a pena de detenção para aqueles que dirigirem em via pública com nível concentração de álcool por litro de sangue igual ou superior a 6 (seis) decigramas (Lei nº 9.503, artigo 306).[26]

Em relação à *Assistência Farmacêutica*, a estratégia governamental de maior visibilidade reside no *Farmácia Popular.* Conforme descrito nas edições números 9 e 12 deste periódico, seu principal objetivo é ampliar o acesso da população a medicamentos. Para isso foi adotada, em 2004, a implantação de uma rede de *farmácias populares*, as quais venderiam medicamentos ao preço de R$ 1 por receituário. Esta etapa da estratégia foi denominada internamente no MS de *Farmácia Popular I*. Até o final de 2005, existiam somente 100 farmácias populares em todo o Brasil. Em março de 2006, o governo optou por aproveitar a capilaridade da rede de farmácias e drogarias comerciais e instituiu o *Farmácia Popular II* – ou o *Aqui Tem Farmácia Popular,* seu nome fantasia mais conhecido. Nesta segunda fase do programa, uma lista de medicamentos para hipertensão e diabetes era comercializada na rede privada a preços subsidiados. Mais de mil farmácias e drogarias comerciais já estavam cadastradas logo no início desta fase. Enquanto o número de farmácias populares na linha I aumentou de aproximadamente 250 para 300 entre 2006 e 2007, os estabelecimentos comerciais cadastrados no *Farmácia Popular* II chegaram a cerca de 5 mil em 2007.[27]

Além dos medicamentos previstos inicialmente, o governo aproveitou essa estratégia para implementar parte das ações de *Saúde Sexual e Reprodutiva*, incluindo anticoncepcionais na lista de medicamentos a serem disponibilizados a preços subsidiados nas farmácias e drogarias comerciais. Ainda não é possível avaliar qual o impacto da estratégia em termos de acesso da população a tais medicamentos ou dos gastos das famílias, principalmente as mais pobres.[28]

---

26. Tendo em vista o caráter recente da lei, as questões relativas ao debate público em torno das alterações que introduziu e de seus respectivos impactos serão analisadas em outra edição deste periódico.

27. Dados apresentados na publicação Brasil. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Secretaria-Executiva. *Mais Saúde*: direito de todos : 2008 – 2011. 2. ed. – Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2008.

28. De fato, quando as famílias dos primeiros décimos de renda gastam com saúde, este gasto é concentrado em medicamentos – representam 70% dos gastos das famílias até o quinto décimo de renda com saúde. Para uma análise mais detalhada do gasto das famílias com saúde ver, entre outros, MENEZES, T; CAMPOLINA, B; GAIGER, F.; SERVO, L. e PIOLA, S. (2006) Gasto privado das famílias com saúde. O IBGE levará a campo uma nova pesquisa de orçamento familiar cujos resultados só deverão estar disponíveis em 2010. Esta pesquisa poderá permitir, entre outras análises, examinar o impacto do *Farmácia Popular*.

3.2 Execução orçamentário-financeira

3.2.1 Cumprimento da EC nº 29

Para analisar o cumprimento da EC nº 29 pelo governo federal, vale relembrar dois dissensos em torno da questão: a definição das ações e serviços públicos em saúde e a base de cálculo a ser utilizada para a previsão do patamar de recursos.

Em relação à primeira questão, foi resolvido um aspecto relevante em torno do conflito que existia. A partir de 2006, a integralidade da execução do Programa *Transferência Direta de Renda com Condicionalidades* foi atribuída ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Assim, acabou-se com o problema da exclusão ou não deste programa para calcular a despesa com ações e serviços públicos em saúde, posições defendidas, respectivamente, pelo Conselho Nacional de Saúde e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).[29] Conforme se observa na tabela 3, desde 2006 as despesas com ações e serviços públicos de saúde apresentam o mesmo valor (colunas a e b).

No tocante à base de cálculo, a depender do critério utilizado, os resultados são distintos no que respeita ao cumprimento da EC nº 29 por parte do governo federal. Tomando-se o critério *base fixa*,[30] no período de 2000 a 2007 o montante aplicado pelo Ministério da Saúde em ações e serviços públicos de saúde foi superior ao mínimo exigido em todos os anos, totalizando um saldo positivo acumulado de R$ 11 bilhões. No entanto, se a metodologia aplicada for a da *base móvel*,[31] o governo só cumpriu o mínimo constitucional em 2000 e 2002, deixando de aplicar em ações e serviços públicos de saúde um total acumulado de R$ 6,2 bilhões no mesmo período.

Em 2008, a dotação inicial reservada ao MS foi de R$ 51,8 bilhões, dos quais R$ 47,8 bilhões destinados às ações e serviços públicos de saúde. Entretanto, após discussão no Congresso, a lei orçamentária aprovada autorizou o valor de R$ 52,6 bilhões para o ministério, dos quais R$ 48,6 bilhões para ações e serviços públicos de saúde, ou seja, R$ 753 milhões[32] a mais que a dotação inicial. Embora a dotação autorizada tenha aumentado em relação à dotação inicial, não foi ainda suficiente para ultrapassar o recurso mínimo que deveria ser aplicado em ações e serviços públicos de saúde segundo o critério da base móvel (R$ 49,2 bilhões), superando apenas o mínimo calculado pelo critério da base fixa (R$ 46,4 bilhões).

Os programas beneficiados com o aumento de recursos foram *Assistência Ambulatorial e Hospitalar Especializada* (R$ 1,6 bilhão), *Atenção Básica em Saúde* (R$ 181 milhões), *Drenagem Urbana e Controle de Erosão Marítima e Fluvial* (R$ 26,8 milhões) e *Saneamento Rural* (R$ 3,3 milhões). Todos os outros programas tiveram seus recursos reduzidos ou inalterados.

---

29. Lei nº 11.514, de 13 de agosto de 2007.

30. O critério de *base fixa* é defendido pelo Ministério da Fazenda, Advocacia Geral da União (AGU) e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Este último é importante, pois orienta os vetos presidenciais à LDO e à Lei Orçamentária.

31. O critério de *base móvel* é defendido pelo Ministério da Saúde, pelo Conselho Nacional de Saúde e pelo Tribunal de Contas da União (TCU), entre outros.

32. Vale lembrar que esses recursos adicionais autorizados (R$ 753 milhões) correspondem a cerca de 20% do valor adicional que havia sido negociado entre o governo e a bancada sanitária, antes da extinção da CPMF, e que renderia ao MS, em 2008, cerca de R$ 4 bilhões a mais, provenientes do aumento do percentual da contribuição repassada ao Fundo Nacional de Saúde.

TABELA 3

Execução orçamentária do MS em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) - 2000 a 2007 e estimativa para 2008

(Em R$ bilhões correntes)

Ano	Despesas em ASPS - LDO (a)[1]	Despesas em ASPS - CNS (b)[2]	Base fixa (c)[3]	Base móvel (d)[4]
2000	20,4	20,4	19,3	19,3
2001	22,5	22,5	21,4	22,6
2002	24,9	24,9	23,6	24,9
2003	27,2	26,8	26,8	28,3
2004	32,7	31,9	30,8	32,5
2005	36,5	34,4	35,2	37,3
2006	40,7	40,7	38,9	41,3
2007	44,3	44,3	42,3	44,9
2008 [5]	48,6	48,6	46,4	49,2

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal/Sistema Intergrado de Dados Orçamentários (Siafi/Sidor).

Notas: [1] Segundo a definição das LDOs: gastos totais do Ministério da Saúde, excetuando-se as despesas com inativos e pensionistas, juros e amortizações da dívida, bem como as despesas financiadas pelo Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

[2] Além das exclusões previstas na LDO, excluíram-se também as despesas com os programas de transferência direta de renda – de acordo com a Resolução nº 322 do Conselho Nacional de Saúde. Estas exclusões deixaram de ocorrer a partir de 2006, quando a execução do Programa Transferência Direta de Renda com Condicionalidades foi atribuída integralmente ao MDS.

[3] Sob o enfoque da "base fixa", o percentual de variação do PIB nominal é aplicado sobre o valor mínimo de recursos calculado para o ano anterior.

[4] Sob o enfoque da "base móvel", o percentual de variação do PIB nominal é aplicado sobre o volume de recursos executado no ano anterior, exceto quando este for inferior ao piso mínimo calculado.

[5] Em 2008, as despesas em ASPS correspondem à dotação inicial autorizada.

3.2.2 Execução orçamentária em 2007

A maior parte dos recursos executados no Ministério da Saúde em 2007 concentrou-se em três programas: *Atenção Hospitalar e Ambulatorial*, que representou 45% do total de recursos, *Atenção Básica em Saúde*, 15%, e *Assistência Farmacêutica*, 7%. Assim, em 2007 estes programas representaram 66% do total de recursos executados pelo ministério, apontando uma trajetória ascendente em sua participação no total executado nos anos anteriores (62% em 2005 e 64% em 2006). Apesar disso, o nível de execução apresentou ligeira queda: passou de 97,8% em 2006 para 96,7% em 2007. Se o nível de execução destes três programas tivessem permanecido constante, o nível total da execução do MS Saúde teria sido 0,7 ponto percentual superior, ou seja, em vez de 93,4% seria 94,1%.

O Programa *Atenção Especializada em Saúde* continua apresentando baixa execução. Em análise anterior, este aspecto já tinha sido levantado como fator preocupante, uma vez que, por ser um programa de investimento e de ampliação de capacidade instalada,[33]possui caráter estratégico na rede de atenção à saúde.

TABELA 4

Execução orçamentária do Ministério da Saúde (2006-2007)

(Dados corrigidos pelo IPCA* médio para dez. 2007 – em R$ milhões correntes)

Programas de órgãos selecionados	2006				2007			
	Dotação inicial (A)	Autorizado (lei + créditos) (B)	Liquidado (C)	Nível de execução (%) (D=C/B)	Dotação inicial (E)	Autorizado (lei + créditos) (F)	Liquidado (G)	Nível de execução (%) (H=G/F)
Atenção Hospitalar e Ambulatorial	19.556,7	20.251,6	20.124,5	99,4%	20.199,9	22.658,5	22.166,3	97,8%
Atenção Básica em Saúde	6.831,3	6.917,9	6.457,3	93,3%	7.855,7	7.906,7	7.380,7	93,3%
Assistência Farmacêutica	2.718,1	2.723,6	2.653,2	97,4%	2.998,5	3.457,8	3.350,8	96,9%
Transferência de Renda com Condicionalidades	-	-	-		-	-	-	
Vigilância Ambiental, Epidemiológica e Sanitária[1]	1.613,4	1.800,4	1.709,5	95,0%	1.551,7	1.601,2	1.494,2	93,3%
Vigilância, Prevenção e Controle de Doenças[2]	2.230,5	2.223,0	2.189,8	98,5%	2.255,3	1.979,4	1.862,8	94,1%
Outros[3]	2.196,3	2.172,8	1.995,0	91,8%	2.475,6	3.297,3	2.343,6	71,1%
Atenção Especializada em Saúde	915,8	909,9	389,1	42,8%	1.168,4	1.239,7	566,5	45,7%

(continua)

33. Ver a edição número 14 deste periódico.

(continuação)

Programas de órgãos selecionados	2006				2007			
	Dotação inicial (A)	Autorizado (lei + créditos) (B)	Liquidado (C)	Nível de execução (%) (D=C/B)	Dotação inicial (E)	Autorizado (lei + créditos) (F)	Liquidado (G)	Nível de execução (%) (H=G/F)
Programas de Atenção a Grupos Específicos[4]	645,3	726,3	543,9	74,9%	724,7	758,5	628,8	82,9%
Gestão[5]	296,9	298,8	263,2	88,1%	349,9	336,3	234,3	69,7%
Formação e Gestão de Recursos Humanos[6]	392,2	387,9	369,3	95,2%	435,7	424,8	389,2	91,6%
Assistência Suplementar	113,7	110,3	106,2	96,3%	142,5	139,5	107,3	76,9%
Subtotal 1	*37.510,1*	*38.522,4*	*36.801,0*	*95,5%*	*40.158,0*	*43.799,7*	*40.524,5*	*92,5%*
Apoio Administrativo	4.390,3	5.235,7	5.182,8	99,0%	5.460,3	5.326,3	5.155,6	96,8%
Amortização da dívida e encargos financeiros[7]	461,9	461,9	308,4	66,8%	350,9	215,4	175,7	81,6%
Outras operações especiais	222,6	220,2	215,3	97,8%	126,7	126,1	117,1	92,8%
Inativos e pensionistas	3.270,1	3.387,2	3.383,7	99,9%	3.603,3	3.524,8	3.510,2	99,6%
Subtotal 2	*8.345,0*	*9.305,0*	*9.090,2*	*97,7%*	*9.541,3*	*9.192,6*	*8.958,6*	*97,5%*
Execução do MS	**45.855,0**	**47.827,4**	**45.891,2**	**96,0%**	**49.699,2**	**52.992,3**	**49.483,0**	**93,4%**

Fonte: Siafi/Sidor.

Elaboração: Diretoria de Estudos Sociais do Ipea (Disoc/Ipea).

Notas: [1] Inclui os Programas Vigilância Epidemiológica e Controle de Doenças Transmissíveis, Vigilância Sanitária de Produtos, Serviços e Ambientes e Vigilância Ambiental em Saúde.

[2] Inclui os Programas Prevenção e Controle das Doenças Imunopreveníveis, Vigilância, Prevenção e Atenção em HIV/AIDS e outras Doenças Sexualmente Transmissíveis, Controle da Tuberculose e Eliminação da Hanseníase e Vigilância e Prevenção de Doenças e Agravos Não Transmissíveis.

[3] Inclui os Programas Serviços Urbanos de Água e Esgoto, Integração de Bacias Hidrográficas, Drenagem Urbana Sustentável, Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde, Alimentação Saudável, Doação, Captação e Transplante de Órgãos e Tecidos, Saneamento Rural, Segurança Transfusional e Qualidade do Sangue, Investimento para Humanização e Ampliação do Acesso à Atenção à Saúde, Vigilância, Prevenção e Controle da Malária e da Dengue, Participação Popular e Intersetorialidade na Reforma Sanitária e no Sistema Único de Saúde e Resíduos Sólidos Urbanos.

[4] Inclui os Programas Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas, Atenção à Saúde da População em Situações de Urgências, Violências e outras Causas Externas, Atenção à Saúde de Populações Estratégicas e em Situações Especiais de Agravos, Brasil Quilombola, e Atenção Integral à Saúde da Mulher.

[5] Inclui os Programas Gestão da Política de Saúde e Gestão da Participação em Organismos Internacionais.

[6] Inclui os Programas Educação Permanente e Qualificação Profissional no Sistema Único de Saúde, e Gestão do Trabalho no Sistema Único de Saúde.

[7] Inclui os serviços da dívida interna e externa.

Obs.: A partir de 2006, a execução do programa Transferência de Renda com Condicionalidades foi transferida do Ministério da Saúde para o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

*IPCA: Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo.

4 Tema em Destaque

A gestão de recursos humanos no Ministério da Saúde

No Ministério da Saúde a carência de pessoal em cargos de carreira constitui um sério obstáculo enfrentado pelo gestor público para conferir eficiência e continuidade às funções de planejamento, controle e avaliação das políticas atinentes à área. Sabe-se bem que esta não é uma situação particular deste ministério. Na verdade, a deficiência quantitativa e qualitativa de pessoal é referida como problema pela maioria dos gestores da área federal. A falta de pessoal tem sido parcialmente suprida mediante formas diversas de terceirização – com recurso até mesmo à contratação por meio de organismos internacionais – e pela expansão dos quadros de confiança que são de livre nomeação pelo gestor. Estas duas vias de expansão de pessoal encontram, entretanto, crescentes dificuldades de concretização. O Ministério Público tem denunciado a ilegalidade das modalidades de contração "terceirizadas", adotadas desde os anos 1990, e estabeleceu termos de ajuste de conduta com o Poder Executivo para a realização de concurso público. E pelo lado dos cargos de confiança, os partidos de oposição no Poder Legislativo têm-se pronunciado contrários às repetidas solicitações de autorização de aumento de seu número.

Há outro problema que merece ser destacado neste particular: o envelhecimento progressivo dos integrantes dos quadros de carreira do Executivo federal, o que importa em um considerável desfalque do pessoal ativo em virtude de aposentadoria. Por isso,

faz-se necessário realizar uma análise preliminar do conjunto da problemática, para que se possa melhor avaliar o contexto particular e as necessidades do MS.

Tendências da gestão de pessoal do executivo federal

A premente necessidade de reposição de pessoal mediante concurso foi claramente reconhecida pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão desde o início do Governo Lula, que declarou ter duas metas principais para a gestão de pessoal do Poder Executivo: *i)* a recomposição e regularização do vínculo de trabalho; e *ii)* o realinhamento de salários, posições e condições gerenciais das diversas carreiras.

Essas medidas aparentemente se confrontam com a interpretação dada por correntes do pensamento liberal, às vezes propagada também por órgãos de imprensa, de que os gastos com o pessoal de Estado já são excessivos e de que o governo, melhorando seu nível de eficiência, deveria funcionar com uma máquina administrativa "mais enxuta". Deve ser registrado que, em parte, os concursos públicos que têm sido abertos para diversas áreas limitam-se a promover a substituição de trabalhadores informais e terceirizados que já oneram a folha de pagamento. Além disso, a questão de pessoal do Executivo federal não pode ser examinada apenas com base no aspecto quantitativo, mas deve ser avaliada igualmente segundo os aspectos de distribuição, envelhecimento e competências dos trabalhadores ocupados. Uma boa parte da força de trabalho do governo federal tem um perfil educacional inadequado para os novos desafios que são colocados para a administração pública, em termos de suas funções estratégicas nas áreas de planejamento, gestão, avaliação e fiscalização. E para atrair pessoas com maior nível de qualificação, é preciso que haja o atrativo de carreiras bem organizadas e com nível de remuneração diferenciado.

Como mostra o gráfico 1, o número de servidores civis ativos do Executivo federal, incluída a força de trabalho das autarquias, fundações e empresas, caiu progressivamente entre 1992 e 2002, tendo passado de 683.618 para 530.662 servidores ativos, por efeito combinado do processo de aposentadoria e do baixo número de ingressados por concurso, sobretudo durante o segundo mandato do Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). Na atual gestão, o número de ativos voltou a crescer, tendo alcançado o total de 578.680 servidores em 2007, sem ter conseguido superar, contudo, o contingente de 1992. Com efeito, de 1995 a 2002, portanto, durante todo o Governo FHC, o estoque de servidores ativos cai continuamente.

A reversão da tendência de queda do número de servidores civis ativos foi obtida mediante a retomada do concurso público para as diversas carreiras federais (gráfico 2). Entre 2003 e 2007 entraram para o serviço público federal, via concurso público, cerca de 70 mil trabalhadores.

GRÁFICO 1

Evolução do número de servidores civis ativos do Poder Executivo federal (1991-2007)

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

As carreiras que mais incorporaram servidores no período de 2003 a 2007 foram aquelas ligadas ao Plano Geral de Cargos do Executivo (PGPE), às áreas jurídica, de auditoria, diplomacia, docência e gestão, à Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal, e às agências reguladoras. O quadro de pessoal do Ministério da Saúde não foi contemplado, salvo por intermédio da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e das duas agências reguladoras, entidades que mantêm carreiras específicas – Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS).

GRÁFICO 2

Serviço público federal: número de servidores ingressados por concurso público (1997-2007)

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Paralelamente, deu-se ao longo desse período um efetivo realinhamento salarial dos servidores. Contudo, este realinhamento obedeceu a uma seletividade que privilegia as carreiras de órgãos que exercem funções estratégicas de Estado. Para vários setores foi

concedido um reajuste salarial que superou a inflação do período considerado. Com a evolução quantitativa e a recomposição salarial, a despesa com pessoal do Poder Executivo federal (ativos, aposentados e instituintes de pensão dos servidores civis e militares) passou de R$ 66,6 bilhões para R$ 97 bilhões, entre 1997 e 2007, a preços de 2007. Nas mesas de negociação com as entidades representativas dos servidores, o governo federal buscou fazer valer a diretriz de reajustes diferenciados por categoria, sem desprezar, entretanto, a proposta de diminuir a distância entre a maior e menor remuneração, tampouco a garantia de reposição do valor dos salários para todas as categorias no mínimo de acordo com os índices de inflação.

GRÁFICO 3

Evolução das despesas com pessoal do Poder Executivo federal (1997-2007)

(Valores reais a preços de 2007 – em R$ bilhões)

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Dada a necessidade do Executivo de contar com servidores com adequado perfil em funções de assessoria superior, o número de cargos de confiança experimentou considerável crescimento, assim como aumento real de sua remuneração. Por exemplo, o número de cargos de Direção de Assessoramento Superior (DAS) passou de 17.607, em 1997, para 20.187 em 2007. O maior crescimento ficou por conta dos cargos superiores (DAS 4, 5 e 6), que evoluíram neste mesmo período de 2.256 para 4.098. O aumento continuado do número de cargos de confiança tem sido alvo de críticas porque elevam as despesas e são de livre nomeação pelos gestores. O governo, por sua vez, justifica ao afirmar que tais cargos têm sido cada vez mais ocupados por servidores de carreira.

A tabela 5 permite que se visualize a posição do Ministério da Saúde em relação a outros órgãos de direção do Executivo federal quanto a esse aspecto de gestão de pessoal. O MS tinha um contingente de 106.252 servidores em 2007, e ocupa o segundo lugar entre os cinco órgãos ministeriais que mais absorvem servidores, perdendo apenas para o Ministério da Educação. A despesa total com pessoal do Ministério da Saúde foi da ordem de R$ 7,4 bilhões em 2007, representando 7,6% do total das despesas do Executivo com esta rubrica.

No período aqui em foco, o MS perdeu 13,7% de sua força de trabalho, embora perdas similares, e até mais drásticas, tenham ocorrido em outros órgãos, como as pastas de Previdência Social e Defesa. O destaque positivo pertence ao Ministério da Fazenda, cujo número de servidores aumentou em nada menos que 26,8%.

TABELA 5

Força de trabalho do Poder Executivo federal por ministério (1997-2007)

Ministério/órgão	1997	1999	2001	2003	2005	2007	Var. 97-07
Educação	174.966	165.510	163.479	164.870	173.181	180.895	3,4
Saúde	123.159	110.804	104.948	105.238	106.079	106.259	-13,7
Previdência e Assistência Social	45.718	41.566	40.121	40.254	42.202	39.771	-13,0
Fazenda	26.207	26.958	26.098	25.622	26.404	33.233	26,8
Defesa	35.362	32.031	29.782	28.710	29.002	27.518	-22,2
Outros órgãos ministeriais	126.313	120.256	120.875	92.286	132.095	140.744	11,4
Total	**531.725**	**497.125**	**485.303**	**456.980**	**508.963**	**528.420**	**-0,6**

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Situação e tendências do pessoal do Ministério da Saúde

A administração central (ou direta) do Ministério da Saúde abrange as funções de formulação, coordenação e supervisão realizadas por sua sede em Brasília e por suas representações nas Unidades federadas. A par disso, há as funções exercidas pelos órgãos da administração indireta, que são as fundações (Funasa e Fiocruz), as duas agências (Anvisa e ANS), além do Grupo Hospitalar Conceição (GHC). Como apontado aqui, em anos recentes foram realizados concursos para a Fiocruz e as duas agências, mas não para a administração direta. Os últimos concursos para ocupação de cargos centrais do ministério foram realizados há muito tempo, mais precisamente na primeira metade da década de 1980.

O quadro atual, de 106 mil servidores, é ainda bem expressivo. Mas é importante considerar que 70% dos servidores deste quadro regular encontram-se cedidos às secretarias estaduais e municipais de Saúde, que compõem o Sistema Único de Saúde (SUS) nas Unidades da Federação. A ampla descentralização das responsabilidades de gestão e da prestação de serviços, que deu origem ao SUS, fez-se acompanhar da transferência de um contingente significativo de servidores do Ministério da Saúde não só para as unidades de Saúde mas também para a burocracia das secretarias estaduais e municipais de Saúde. Nos anos 1990, aproximadamente 60 mil servidores federais passaram à condição de "cedidos ao SUS", uma denominação nitidamente imprópria, visto que o próprio MS também compõe o SUS.

As mudanças das funções do ministério decorrentes do processo de expansão e consolidação do SUS tiveram um impacto considerável sobre a força de trabalho efetivamente disponível. No esforço de descentralização da gestão da saúde e de desconcentração de recursos, o ministério repassou inúmeras unidades de Saúde aos governos dos estados e municípios. Acompanhando este movimento, servidores públicos – lotados tanto em unidades assistenciais quanto gerenciais de órgãos do antigo Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps) e do próprio ministério – foram cedidos a estes dois níveis de governos.

Os servidores centrais do MS integram duas carreiras: *i)* o recentemente criado Plano Geral de Cargos do Poder Ejecutivo (PGPE – Lei nº 11.357/2006), que corresponde ao antigo Plano de Classificação de Cargos (PCC), de 1970;[34] e *ii)* a carreira de Seguridade Social e Trabalho, criada em 2002, com objetivo igualmente limitado, porque serviu para classificar servidores da administração federal que ocupavam cargos isolados, ou seja, que não faziam parte de qualquer tipo de carreira.

34. Inicialmente o PCC era apenas, como seu próprio nome sugere, uma forma de agrupar os servidores em classes, mas veio gradualmente a receber algumas características de carreira.

Dados de 2004 evidenciam que, na sede do ministério em Brasília, trabalhavam 3.182 servidores regulares, de nível médio e superior. Havia então, porém, um número relativamente grande de trabalhadores sem vínculo legal com a administração pública. Nesse ano, 3.067 pessoas estavam contratadas por serviços prestados ou mediante cooperativas e organismos internacionais. Portanto, para cada pessoa do quadro regular existia outra do quadro que se chamava de "extra". Neste contingente estão envolvidos trabalhadores com funções administrativas (como secretárias e auxiliares diversos), mas não inclui os chamados "serviços gerais" (segurança, limpeza etc.), que podem ser legalmente terceirizados.

Por falta de renovação, a força de trabalho do MS é bastante envelhecida. Prevê-se que cerca de 2 mil servidores que exercem suas funções na sede central e nas representações estaduais se aposentarão nos próximos cinco anos. Ademais, os que permanecerão por mais tempo não têm a escolaridade ou a qualificação técnica necessária para duas importantes funções a serem exercidas em relação ao SUS: *i)* o planejamento e a gestão de recursos em nível estratégico (competência gerencial); e *ii)* a avaliação e a orientação técnica acerca da situação de saúde (competência epidemiológica). Pode-se afirmar, em síntese, que a gestão central do MS não dispõe de uma referência moderna de carreira que valorize de forma efetiva seus recursos humanos e confira um esteio na continuidade de suas políticas e ações. Para estas e outras funções far-se-á necessário contar com uma carreira específica, composta por pessoal de educação superior; para exercício de outras funções, de caráter técnico auxiliar, é necessário pessoal com formação técnica de nível médio.

Um problema à parte é o dos hospitais próprios. Dos hospitais administrados pelo Ministério da Saúde, os de maior porte se localizam no Rio de Janeiro. Atualmente, são cinco unidades: Instituto Nacional do Câncer (Hospital do Câncer), Hospital Geral de Bonsucesso (HGB), Instituto Nacional de Traumato-Ortopedia (Into), Instituto Nacional de Cardiologia de Laranjeiras (INCL) e Hospital Geral do Servidor do Rio de Janeiro (HSE). A Fiocruz mantém também no Rio de Janeiro dois hospitais especializados, o Hospital Evandro Chagas (de doenças infecciosas) e o Instituto Fernandes Filgueiras (de pediatria). Em outras Unidades da Federação, existem diversos estabelecimentos com regime de internação. Alguns são de fato hospitais gerais e especializados, outros são unidades mistas, cujos serviços consistem basicamente de atendimento ambulatorial, mas contam apenas com um reduzido número de leitos de internação. Não se dispõe de um retrato completo e atualizado do quadro de pessoal do conjunto destas instituições, abrangendo os que trabalham em condições de vínculo irregular, na situação "informal" de cooperados, os contratados especiais, os prestadores de serviços etc.

Contudo, a continuidade do exercício da função de assistência médico-hospitalar pela administração federal constitui ponto particularmente polêmico na organização do SUS. Em princípio, não há razão legal para que os hospitais especializados e, sobretudo, os de atendimento geral continuem subordinados à administração federal. A perpetuação deste vínculo administrativo, a partir da descentralização do SUS na década de 1990, só se justifica pela falta de alternativas políticas e financeiras para sua transferência à alçada estadual ou municipal. E isto esbarra em outra questão importante, que é a forma de gestão dos hospitais, ainda com pouca autonomia financeira e administrativa. Sua transformação gradual em fundações estatais – proposta ora em exame pelo Congresso Nacional – é defendida pelo atual ministro, que considera ser este formato institucional indispensável ao bom desempenho destas unidades assistenciais.

No tocante às agências, convém observar que a Anvisa e a ANS são muito distintas entre si do ponto de vista da história institucional, embora estejam igualadas na condição de autarquias especiais que regulam sistemas nacionais afetos ao campo da saúde. A ANS, criada em 2000, veio a ocupar um perfil inédito de funções no âmbito do Ministério da Saúde, dado que anteriormente a atribuição de regulação do setor suplementar de saúde cabia ao Ministério da Fazenda, por intermédio da Superintendência de Seguros Privados (Susep). A Anvisa, por sua vez, tem um antigo precedente histórico no Ministério da Saúde e muitas de suas atribuições atuais já eram exercidas por um departamento especial deste ministério, com ramificações que se espalhavam por todo o território nacional. Por isso, parte dos atuais quadros de pessoal da Anvisa é remanescente do ministério e foi lotado na nova agência quando de sua criação em 1999. Em contrapartida, a ANS enfrentou desde o início o desafio de encontrar pessoal qualificado para uma área de política pública em que praticamente não havia acumulação de conhecimentos, pelo menos no âmbito do setor público de saúde. As duas agências, em seu período inicial de organização, tiveram que recorrer a contratos temporários e de mediação via organismos internacionais. Com a criação do Plano de Carreiras das Agências em 2004, deu-se a efetivação de concurso público para ambas.

A Fiocruz, por seu turno, compôs, até 2006, o Plano de Carreiras de Pesquisa em Ciência e Tecnologia, junto com cerca de outros vinte órgãos da administração federal. A partir de então constituiu carreira própria, sob a denominação de Plano de Carreiras e Cargos de Ciência, Tecnologia, Produção e Inovação em Saúde Pública da Fiocruz. A fundação vem se destacando entre os órgãos do ministério por promover concursos públicos com bastante regularidade.

Observações finais

Tendo em conta essa situação, o Programa *Mais Saúde*, recentemente lançado, previu a realização de concurso público para um total de 5 mil vagas a serem preenchidas entre 2008 e 2011. Com tal medida, surge a oportunidade de começar um novo ciclo de modernização da gestão de pessoal do MS e de valorização dos seus servidores. Convém destacar aqui os principais problemas de recursos humanos deste órgão que estão a depender de adequadas diretrizes e decisões político-institucionais de grande envergadura. Algumas possíveis diretrizes para a área são listadas e discutidas a seguir.

• Regularização dos quadros

A situação de irregularidade de alguns quadros de pessoal deverá ser sanada gradualmente nos próximos anos, o que vai promover uma substituição dos quadros "extras" (cooperados, terceirizados etc.) e refletir o alcance dos objetivos de legalidade constitucional que têm sido enfatizados no termos de ajuste de conduta assinados com o Ministério Público da União.

• Carreiras modernas para a administração do ministério

As carreiras que incorporam o pessoal da sede central do MS são nitidamente antiquadas. O ministério precisa urgentemente contar com pessoal permanente de alta qualificação, pertencente a estruturas de carreira modernas, de modo a garantir a continuidade de suas políticas e a efetividade de sua missão. É possível um cenário no qual uma composição ideal de estruturação de cargos não necessariamente implique uma carreira única do próprio ministério: tal estrutura deveria combinar adequadamente

cargos *transversais* à administração pública federal – como os integrantes da carreira de gestão – com cargos *específicos* da administração do conhecimento em saúde.

• Composição adequada entre nível superior e nível técnico/intermediário

O bom desempenho do setor público de saúde e a qualidade dos serviços que presta à população exigem uma adequada composição entre trabalhadores de nível superior e os de nível técnico e intermediário. Verifica-se, por exemplo, que setores como os de pesquisa laboratorial, a produção de medicamentos e de vacinas, bem como a prestação de serviços de saúde em hospitais e ambulatórios apresentam uma demanda considerável por trabalhadores de nível técnico e intermediário com qualificação diferenciada. Ou seja, estes setores "produtivos" envolvem uma divisão técnica do trabalho de tipo hierárquico que é vital para garantir a qualidade e a produtividade das ações. Este é o exemplo que vem sendo dado pela Fiocruz, que apresenta uma composição relativamente alta destes trabalhadores em seus quadros. Mas tal diretriz também se aplica a setores que usam mecanismos de fiscalização direta de ambientes, bens e serviços, como os que são peculiares às ações da Anvisa. O mesmo pode ser dito das ações de saúde pública com ampla difusão territorial e desconcentração populacional, que são características da atuação da Funasa em relação ao subsistema de saúde indígena.

• Reforço político-institucional da gestão de recursos humanos na Funasa

A gestão de recursos humanos da Funasa enfrenta dificuldades de "reconversão" e adequação numérica de seus quadros. Aparentemente, esta função de saúde pública não tem recebido, no âmbito do Ministério da Saúde, uma devida prioridade política em função de seus objetivos no cenário federal. Isto tem se refletido na debilidade dos mecanismos institucionais de gestão e de capacitação de pessoal da fundação. O desejável reforço político-institucional da gestão de recursos humanos está, no momento atual, dependente de planos e medidas de governo que confiram destaque político à função de saneamento em pequenas localidades e à assistência à saúde dos povos indígenas.

• Recuperação da força de trabalho e da capacidade operacional dos hospitais próprios

Os hospitais próprios do ministério igualmente carecem de uma definição político-institucional acerca da sua pertinência à administração federal, no âmbito do SUS, e assim o destino a lhes ser dado. Contudo, o desgaste da gestão de recursos humanos nestes hospitais atingiu tal proporção que hoje se torna necessário recuperar sua efetividade operacional independentemente da solução a ser dada à questão da vinculação institucional. Aqui também é prioritário ampliar a política de substituição de quadros "extras" e repor o grande número dos que se aposentaram em anos recentes.

5 Considerações finais

Neste capítulo foram destacados três fatos relevantes ocorridos em 2007 para a política de saúde. No âmbito do combate ao tabagismo, o MS procurou intensificar medidas que, direta ou indiretamente, buscam coibir o consumo de cigarros, como, por exemplo, a proibição dos fumódromos em repartições públicas. Proposta de aumento de preços dos cigarros, com a elevação da carga de tributos, não foi aceita pela área econômica do governo, sob a alegação de que aumentaria a sonegação fiscal, ainda que existam indícios de que o aumento de preços reduza o consumo. A estabilização no consumo a partir de 2000, após forte queda na década de 1990, está na base da preocupação da área da saúde. O lançamento, tantas vezes postergado, do *PAC-Saúde*, rebatizado como

Mais Saúde: Direito de Todos, também foi comentado neste capítulo. Conformado em grandes eixos de atuação, a iniciativa teve como uma de suas novidades a explicitação da dimensão econômica da saúde e uma releitura da ação setorial, agora sob a ótica de um setor produtivo. O *Mais Saúde* procura resgatar a preocupação de articular as dimensões econômica e social da saúde por meio de seus sete eixos: promoção da saúde; atenção à saúde; complexo industrial da saúde; força de trabalho em saúde; qualificação da gestão; participação e controle social; e cooperação internacional. Finalmente, a não prorrogação da CPMF, imprevista pelo governo, não somente frustou as negociações com o Legislativo para aprovação da EC nº29, como também enfraqueceu consideravelmente o impacto do *Mais Saúde*, limitando a implementação de propostas de expansão de serviços, de melhoria na remuneração dos atendimentos médico-hospitalares e de aperfeiçoamento da gestão do SUS.

Na parte de acompanhamento de políticas e programas, mereceram destaque especificamente três programas: *Saúde da Família*, *Farmácia Popular* e *Vigilância em Saúde*. Todos são emblemáticos para o enfrentamento de grandes desafios do SUS: reordenamento do modelo de atenção, reestruturação da assistência farmacêutica e resposta adequada às especificidades do quadro sanitário brasileiro. Apesar dos avanços observados nos últimos anos, a expansão do *Saúde da Família* para municípios com mais de 100 mil habitantes ainda permanece sendo um desafio. O dado leva a várias questões, entre elas uma que mereceria análise mais aprofundada: será o *Saúde da Família* o modelo adequado para a organização da atenção básica em municípios de grande porte? Esta não é uma questão simples de ser respondida, pois o programa não pode ser considerado somente como um modelo de estruturação da atenção básica, mas também como uma estratégia de reorganização de toda a atenção à saúde. E a questão vai mais além: está diretamente relacionada a outras, como, por exemplo, o modelo de vigilância e controle de doenças. O debate em torno da dengue uma vez mais mostra o tamanho do desafio, lembrando que a discussão transpõe as competências do setor saúde, envolvendo, entre outras, a área de desenvolvimento urbano. Por fim, a ampliação do acesso a alguns medicamentos via *Farmácia Popular* ainda está por ser avaliada, visto que as informações existentes não permitem dizer se houve efetivamente um aumento de cobertura.

A questão de recursos humanos no Executivo federal, em particular no Ministério da Saúde, relegada a um papel secundário por muito tempo, começa, nos últimos anos, a ganhar maior importância. O MS conta com número expressivo de servidores (106 mil), colocando-se como o segundo em número de servidores na administração federal. Deve-se lembrar, contudo, que cerca de 70% deste universo encontram-se cedidos para estados e municípios, como decorrência da descentralização da execução das ações e serviços do SUS por estas esferas de governo. Com o SUS, o ministério passou a ter novo rol de funções (menos execução direta de serviços e mais ações de planejamento, regulação, controle e cooperação técnica), embora mantenha alguns hospitais próprios. É para o melhor desempenho destas novas funções que devem ser discutidas a estruturação do MS, e em particular suas novas necessidades de recursos humanos.

ANEXO

QUADRO A.1

Órgãos do Ministério da Saúde e suas carreiras atuais

Órgão	Carreiras peculiares
Fundação Nacional de Saúde (Funasa)	Plano Geral de Cargos do Poder Executivo – PGPE (Lei nº 11.357/2006), antigo Plano de Classificação de Cargos (Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970) Carreira da Seguridade Social e do Trabalho (Lei no 10.483, de 3 de julho de 2002)
Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz)	Plano de Carreiras de Ciência e Tecnologia (Lei nº 8.691, de 28 de julho de 1993), até 2006; Plano de Carreiras e Cargos de Ciência, Tecnologia, Produção e Inovação em Saúde Pública da Fiocruz (Lei nº 11.355, de 19 de outubro de 2006)
Hospitais próprios	Plano Geral de Cargos do Poder Executivo – PGPE (Lei nº 11.357/2006)
Sede do MS e núcleos estaduais	Plano Geral de Cargos do Poder Executivo – PGPE (Lei nº 11.357/2006) Carreira da Seguridade Social e do Trabalho (Lei nº 10.483, de 3 de julho de 2002)
Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)	Regulação e Fiscalização de Locais, Produtos e Serviços sob Vigilância Sanitária Analista Administrativo Técnico Administrativo (Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004)
Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)	Regulação e Fiscalização de Saúde Suplementar Analista Administrativo Técnico Administrativo (Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004)

EDUCAÇÃO

1 Apresentação

O ano de 2007 trouxe algumas inovações à educação brasileira, especialmente nas áreas de financiamento e gestão da educação básica. Nesse sentido, teve início a implantação da Emenda Constitucional nº 53/2006, que instituiu o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e estendeu a aplicação do salário-educação a toda educação básica. Além disso, o Ministério da Educação (MEC) lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que tem como estratégia privilegiada a articulação da União com os entes federados em torno de compromissos de melhoria da qualidade da educação básica.

No período também foram ampliados os dispêndios da União com educação, assim como foi reafirmada a orientação da política educacional implementada pela atual gestão do MEC no que se refere ao reconhecimento do caráter sistêmico da educação – em contraposição à falsa dicotomia estabelecida entre educação básica e educação superior – e à sua provisão e regulação pelo poder público.

Além disso, destacam-se neste capítulo dois fatos relevantes que terão forte impacto sobre a educação básica: *i)* mudanças no censo escolar, pelas quais o aluno passa a ser a unidade de registro da coleta de dados; e *ii)* ampliação da missão da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) do Ministério da Educação. O primeiro permite acompanhar de perto – e melhor – a trajetória do aluno, conforme será examinado na subseção 2.1, implicando resultados robustos capazes de orientar de modo substantivo as formulações e ações das políticas educacionais. A ampliação da missão da Capes, por sua vez, incorpora às suas atribuições a formulação de políticas públicas para a formação de professores da educação básica.

O resumido, mas cuidadoso acompanhamento dos principais programas gerenciados pelo MEC apresentado neste capítulo, tanto sob as óticas física e financeira como por nível ou modalidade de ensino, reflete a atual orientação das políticas educacionais do país, segundo as quais; *i)* ao MEC cabe a gestão dos diversos níveis de ensino, cuja oferta pública fica a cargo tanto da União quanto dos entes federados, caso a caso em cada modalidade, como se verá adiante; e *ii)* o ministério privilegia os recursos para a educação superior e para a educação básica, ao tempo em que busca formar uma rede de programas e ações transversais a todas as modalidades de ensino.

Elegeu-se como tema em destaque da área, nesta edição, a relação que se estabelece entre melhoria da qualidade e aumento da eficácia da educação básica, à luz dos instrumentos de política educacional adotados pelo MEC: Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, e Plano Plurianual (PPA) 2008-2011.

2 Fatos relevantes

2.1 Mudanças nos processos censitários da educação básica

Em 2007, houve uma mudança inédita na história brasileira do censo escolar. Após sete décadas de coleta de dados por escola (1939-2006), o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) passou a considerar o aluno como unidade de análise. Até 2006, o censo era realizado por meio de formulário no qual eram registrados agregados de matrícula por escola: total, por sexo, idade, série e, a partir de 2004, por cor/raça. A atual mudança de unidade de análise do censo escolar, que agora passa a denominar-se EducaCenso, constituiu avanço significativo em todos os sentidos, principalmente em níveis de precisão e fidedignidade dos dados coletados e coerência com o restante do sistema de estatísticas educacionais.

Com tal modificação metodológica, torna-se possível monitorar cada aluno ao longo de sua trajetória escolar. Ou seja: se foi transferido de escola, se sofreu aprovação ou reprovação e, em última instância, se abandonou os estudos, temporária ou permanentemente. Desse modo, com as recentes alterações introduzidas no sistema brasileiro de estatísticas educacionais, um amplo e rico banco de dados estará disponível aos gestores educacionais. Isto poderá contribuir em muito para efeito de formulação, implementação e avaliação de políticas educacionais, assim como para a gestão e o planejamento pedagógicos em nível local.

A nova unidade de análise do censo escolar – aluno em vez de escola – também facilitará sobremaneira o cálculo das taxas de reprovação e repetência, na medida em que este procedimento poderá ser feito de forma direta, sem a necessidade da aplicação de complexos modelos estatísticos até então utilizados. Considerando-se que tais indicadores educacionais brasileiros estão entre os mais elevados em todo o mundo, os benefícios decorrentes da metodologia recém-implementada serão significativos.

O Censo Escolar 2007, por exemplo, evidenciou redução do número de alunos matriculados nas escolas brasileiras, em comparação com os dados do ano anterior. Neste caso, por mais que se tentasse estabelecer uma data única para a coleta de dados, a dupla contagem de alunos era inevitável. Ademais, tornava-se bastante difícil controlar pequenas fraudes, motivadas pela relação positiva entre número de alunos e recursos para estados e municípios. Com o novo censo, ainda que a dupla contagem venha a ocorrer, o cruzamento de dados por intermédio do Número de Identificação Social (NIS)[1] revelará esta duplicidade.

TABELA 1

Matrícula em 1.000 alunos e variação de matrícula (2005-2007)

Nível	2005	2006	2007	05-06 (%)	06-07 (%)
Educação infantil	7.205	7.016	6.510	-2,6	-7.2
Ensino fundamental	33.535	33.283	32.122	-0,8	-3.5
Ensino médio	9.031	8.907	8.369	-1,4	-6.0
Educação especial	378	375	348	-0,7	-7.2
Ed. de jovens e adultos	5.615	5.616	4.985	0,0	-11.2
Educação profissional	707	745	694	5,3	-6.9
Total	**56.472**	**55.942**	**53.029**	**-0,9**	**-5.2**

Fontes: Sinopse Estatística da Educação Básica (2005 /2006); INEP Comunicação Pessoal (2007).

1. O NIS corresponde ao número do PIS/Pasep* que consta do cartão Sistema Único de Saúde (SUS). No caso de a criança chegar ao sistema escolar sem o NIS, atribui-se a ela um número de identificação.

*PIS: Programa de Integração Social; Pasep: Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público.

A tabela 1 mostra a redução das matrículas em todos os níveis entre 2006 e 2007, a qual, em parte, pode estar relacionada a mudanças no perfil demográfico, com redução do universo da população-alvo, e a melhorias na progressão dos alunos. No entanto, a magnitude da queda, da ordem de 5,2%, mostrou-se bem maior que a verificada no biênio 2005-2006, de apenas 0,9%, o que indica maior fidedignidade dos dados coletados com a nova metodologia. Deve-se levar em conta ainda que, no caso específico da educação infantil, parte da diminuição pode ser devida à matrícula de crianças de seis anos no ensino fundamental, com a implantação da lei do ensino fundamental de 9 anos (Lei nº 11.274/2006).

2.2 Capes assume políticas de formação de professores da educação básica

Com a sanção da Lei nº 11.502 em 11 de julho de 2007, a Capes teve incorporada à sua missão a formulação de políticas públicas para a formação de professores da educação básica. Dessa forma, o MEC busca estruturar um sistema nacional de formação de professores da educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, utilizando-se da experiência da Capes em capacitação de docentes do ensino superior, mediante colaboração entre estados, municípios e instituições de educação superior.

Para tanto, instituiu-se o Conselho Técnico Científico (CTC) da Educação Básica, formado por dirigentes do MEC, especialistas em educação e representantes de instituições de ensino superior e de pesquisa. Entre as atribuições do conselho, incluem-se a discussão e o acompanhamento das novas políticas de formação inicial e continuada, de desenvolvimento de metodologias educacionais inovadoras, perpassando temas como a valorização da escola, do magistério, e o investimento no trabalho do professor. O CTC pode também exercer função consultiva em decisões sobre descredenciamento de cursos.

A Capes passa agora a gerir a Universidade Aberta do Brasil (UAB), programa criado na Secretaria de Educação a Distância do MEC em 2005. A UAB tem sob sua responsabilidade programas de formação de professores da educação básica que não possuem habilitação em nível superior, e deverá ainda integrar às suas atividades a formação continuada de docentes.

3 Acompanhamento da política e dos programas

Sempre que se analisam os programas e o orçamento do MEC, é necessário ter em conta que a União tem atribuições bastante diversas na educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) e na educação superior, o que redunda em diferença expressiva no volume de recursos federais destinados a cada uma delas. Além da função de coordenação da política nacional de educação e das funções normativa, redistributiva e supletiva em relação aos níveis e modalidades da educação básica, na educação superior a União é responsável pelas instituições federais de ensino superior (Ifes) que, ao lado das atividades de pesquisa e extensão, ofertam cursos de graduação e pós-graduação. A par disso, há ainda a educação profissional e tecnológica, para a qual o MEC possui rede federal de centros e institutos, ora em fase de expansão.

Na educação básica, o papel do ministério é supletivo, cabendo a oferta pública aos estados e municípios. O ensino fundamental é atribuição compartilhada entre estes dois entes. O ensino médio é responsabilidade dos estados, enquanto a educação infantil, dos municípios.

3.1 Os gastos do MEC

No exercício financeiro de 2007, o Ministério da Educação gastou R$ 28,7 bilhões, ou seja, 97,4% do que lhe fora consignado. Comparados aos gastos do ministério em 2006 (atualizados pelo IPCA médio),[2] houve variação nominal de aproximadamente 16%. O montante de 2007 representou 3,40% do total de gastos do orçamento fiscal e da seguridade social da União, aí excluído o refinanciamento da dívida pública mobiliária federal. Tal participação supera a de 2006 (2,97%), do mesmo modo que observou-se crescimento dos recursos do MEC em relação ao Produto Interno Bruto (PIB): de 1,03% em 2006 para 1,12% em 2007.

Os gastos do MEC em 2007 (tabela 2) concentraram-se em três programas finalísticos: *Universidade do Século XXI* (43,4% dos recursos executados), *Brasil Escolarizado* (12,9%), e *Desenvolvimento do Ensino Fundamental* (5,5%). Somados, perfazem 61,8% dos gastos do exercício. O índice de execução do orçamento do ministério foi elevado em razão dos percentuais atingidos nestes programas maiores, assim como naqueles em que as despesas são praticamente automáticas, como previdência e outros gastos com pessoal. Em alguns programas de menor monta, entretanto, observou-se execução aquém de 90%.

O programa de maior expressão orçamentária, *Universidade do Século XXI*, teve incremento real de mais de R$ 1,5 bilhão, ou seja, 13,9%, absorvendo cerca de 38,0% do ganho auferido pelo MEC em 2007 em relação a 2006. O maior aumento relativo foi verificado, em razão da implantação do Fundeb, no Programa *Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação Básica*: em torno de 287,0%. Na ação de complementação para o Fundeb observou-se execução de R$ 2,0 bilhões, contra R$ 462,0 milhões destinados em 2006 ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). O *Brasil Escolarizado* também apresentou expressivo incremento (31,8%), não obstante ter havido redução nos gastos dos programas *Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos* (EJA – montante 77,2% menor que o de 2006) *e Educação para a Diversidade e Cidadania* – 61,1% a menos. Contudo, vale notar que recursos para EJA foram também executados no âmbito do Programa *Brasil Escolarizado*, por meio do qual houve incrementos financeiros a várias das ações incluídas no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

TABELA 2

Execução orçamentária dos programas do MEC segundo níveis de execução (2006-2007)
(Corrigidos pelo IPCA - médio)

Programas	2006	2007			
	Liquidado	Autorizado (lei + créditos)	Liquidado	Variação %	Variação %
	(A)	(B)	(C)	(D=C/B)	(E=C/A)
Ministério da Educação	**24.796.641.420**	**29.474.812.754**	**28.712.836.411**	**97,4**	**15,8**
Programas finalísticos	**18.739.919.058**	**23.255.783.977**	**22.619.413.342**	**97,3**	**20,7**
Brasil Escolarizado	2.804.019.138	3.801.890.104	3.693.055.464	97,1	31,7
Desenvolvimento da Educação Infantil	19.346.623	82.270.000	54.170.424	65,8	180,0
Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação Básica	540.923.820	2.123.178.924	2.094.549.894	98,7	287,2
Desenvolvimento do Ensino Fundamental	1.413.498.101	1.625.861.786	1.578.478.611	97,1	11,7
Desenvolvimento do Ensino Médio	77.971.453	145.501.591	141.114.091	97,0	81,0
Desenvolvimento da Educação Especial	80.961.521	87.035.636	79.102.872	90,9	-2,3
Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos	626.843.546	174.685.424	143.040.758	81,9	-77,2
Educação para a Diversidade e Cidadania	61.255.477	29.324.466	23.816.984	81,2	-61,1

(continua)

2. IPCA: Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo.

(continuação)

Programas	2006	2007			
	Liquidado	Autorizado (lei + créditos)	Liquidado	Variação %	Variação %
	(A)	(B)	(C)	(D=C/B)	(E=C/A)
Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica	1.286.656.972	1.528.306.660	1.469.810.386	96,2	14,2
Universidade do Século XXI	10.947.476.248	12.724.595.207	12.461.005.274	97,9	13,8
Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica	778.823.461	844.016.520	802.518.916	95,1	3,0
Gestão da Política de Educação	102.142.697	89.117.659	78.749.668	88,4	-22,9
Programas não finalísticos	**6.041.945.141**	**6.207.764.785**	**6.083.438.004**	**98,0**	**0,7**
Programas multissetoriais	**14.777.221**	**11.263.992**	**9.985.065**	**88,6**	**-32,4**

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi/STN).

Elaboração: Diretoria de Estudos Sociais do Ipea (Disoc/Ipea).

A distribuição dos gastos segundo categorias de despesas[3] reflete a diversidade das funções do MEC na educação. A parcela mais significativa dos recursos (77,9%) foi gasta em aplicações diretas, especialmente nas Ifes e nas instituições federais de educação tecnológica. Os restantes 22,1% representam transferências para outras esferas de governo, ao exterior e a instituições privadas, que em seus destinos são aplicadas tanto em despesas correntes como de capital. Nas transferências a estados e a municípios observaram-se crescimentos de 25,0% e 50,0% em relação a 2006, respectivamente, grande parte dos quais devidos ao aumento do montante da complementação da União ao Fundeb. A comparação com os gastos do ano anterior, corrigidos pelo IPCA médio, mostra expressivo crescimento em investimentos (156,0%, ou seja, de R$ 1,1 bilhão para R$ 2,8 bilhões), aí incluídos tanto os das aplicações diretas quanto os investimentos nas transferências. Mais de 90,0% deste crescimento foram gastos nos dois maiores programas do MEC: *Brasil Escolarizado* e *Universidade do Século XXI*.

3.2 Educação básica

Os gastos do MEC na educação básica em 2007 foram executados em dois programas que abrangem suas três etapas (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio), além daqueles específicos para cada uma delas. No âmbito dos dois programas gerais, o *Brasil Escolarizado* e o *Programa de Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação Básica*, algumas ações são dirigidas a apenas uma etapa. A maioria, entretanto, cobre todas elas, dificultando precisar o montante de dispêndios federais para cada fase.

Brasil Escolarizado

O Programa *Brasil Escolarizado*, maior programa do ministério dirigido à educação básica, é composto por mais de 20 ações orçamentárias. Visa assegurar eqüidade nas condições de acesso e permanência das crianças e adolescentes matriculados na educação infantil, ensino fundamental e médio. Em 2007, movimentou cerca de R$ 3,7 bilhões (97,1% dos recursos autorizados), montante este 36,5% maior que o executado no ano anterior. Mais de 96,0% do total ficaram sob a supervisão do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Aproximadamente 75,0% dos dispêndios foram objeto de transferências, quase que automáticas, aos estados, municípios, e ao Distrito Federal.

A mais importante ação em volume de recursos, *Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica*, destina-se à expansão física e à melhoria qualitativa do atendimento das redes de ensino públicas, principalmente por meio de transferências voluntárias. Em 2007

3. Cf. Anexo Estatístico inserido neste volume sob forma de CD ROM.

alcançou uma execução orçamentária de R$ 1,8 bilhão, quase o dobro do despendido em 2006 (R$ 908,2 milhões). O aumento objetivou a implementação do PDE, seja via novas iniciativas, como o *ProInfância* e o *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação*, seja por meio da ampliação de outras, como o *Programa Nacional do Livro Didático do Ensino Médio* (PNLEM).[4] Observa-se, assim, que a opção encontrada para viabilização físico-financeira do PDE foi alocar recursos adicionais em uma única ação do programa mais abrangente, o *Brasil Escolarizado*, sob a gestão do FNDE. Se a execução pode ter sido facilitada, a transparência nos gastos certamente fica comprometida, pelo menos até que se divulguem relatórios que dêem visibilidade ao destino de tão significativo montante de recursos em uma única ação.

No financiamento da primeira fase do *Compromisso Todos pela Educação*, foram contemplados, por meio dos Planos de Ação Articulada (PAR), municípios com menores índices de desenvolvimento da educação básica (Idebs) de 20 Unidades da Federação, bem como 28 municípios brasileiros com mais de 200 mil habitantes. Os gastos com os PAR superaram R$ 900,0 milhões. O objetivo do PDE de instituir a modalidade de ensino médio integrado à formação profissional também foi contemplado na ação *Apoio à Educação Básica*.

Outra ação de expressivo porte no programa é a de *Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica*, no âmbito da qual são transferidos recursos para a aquisição da merenda escolar. Destina-se aos alunos da educação infantil e ensino fundamental, do ensino regular e especial, matriculados em escolas da rede pública e de entidades filantrópicas. Em 2007, totalizando gastos superiores a R$ 1,5 bilhão, respondeu pelo atendimento a 35,4 milhões de alunos, número inferior ao previsto (36,2 milhões). A diferença deveu-se à diminuição no número de alunos registrado no censo escolar. Os valores repassados por aluno por dia letivo permaneceram os mesmos de 2006, ou seja, R$ 0,22 para aqueles da educação infantil e do ensino fundamental, e R$ 0,44 para os das escolas indígenas e de remanescentes de quilombolas. Os alunos do ensino médio permaneceram excluídos da merenda escolar em 2007. Em 2008, o MEC encaminhou ao Congresso Nacional projeto de lei visando estendê-la a estes estudantes.

No escopo do *Brasil Escolarizado*, destaca-se também a ação *Distribuição de Acervos Bibliográficos*, que visa assegurar às redes de ensino dos estados, do DF e dos municípios o acesso à cultura, informação e o incentivo à formação do hábito da leitura. O orçamento liquidado na ação (R$ 52,6 milhões), somado àquele alocado na ação *Apoio à Educação Básica* para a mesma finalidade, objetivando atender às novas metas postas pelo PDE, totalizou R$ 65,2 milhões, o que possibilitou a aquisição e distribuição de 8,6 milhões de exemplares. Na média, 56,8% dos acervos destinaram-se a atender o ensino fundamental, 34,4% a educação infantil e 8,7% o ensino médio, segundo dados do FNDE.

Por fim, cabe ainda ressaltar as ações destinadas à execução da Avaliação Nacional de Competências, do Censo Escolar 2007 e do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) pelo Inep, e outras de responsabilidade da Secretaria de Educação a Distância, como a de *Integração e Expansão do Uso de Tecnologias da Informação e Comunicação na Educação Pública* (Proinfo) e a de *Funcionamento do TV Escola*. A primeira viabilizou a aquisição de 127,7 mil computadores instalados em 15,3 mil unidades escolares, totalizando gastos de R$ 146,5 milhões.

4. Na estrutura do Plano Plurianual (PPA), o *ProInfância* e o PNLEM são ações dos programas específicos de desenvolvimento de educação infantil e de desenvolvimento do ensino médio, respectivamente. Serão aqui, pois, tratados no âmbito destes programas.

Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação Básica

Por intermédio desse programa foram despendidos cerca de R$ 2,1 bilhões, alocados em nove ações. Destes, 96,1% corresponderam à Complementação da União ao Fundeb, ou seja, recursos financeiros transferidos às Unidades federadas que apresentaram menores gastos por aluno da educação básica. Em 2007, oito estados foram beneficiados por esta modalidade de transferência, sete deles localizados no Nordeste e um na região Norte.[5] Os restantes R$ 94 milhões do programa foram gastos em ações de formação de professores e trabalhadores da educação básica, em suas três etapas, aí incluídos gastos para concessão de bolsas a formadores e professores cursistas (R$ 19,9 milhões), o fomento à *Rede de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação Infantil e do Ensino Fundamental* (R$ 9,6 milhões), as ações conhecidas como *ProLicenciatura* e *ProInfantil*, destinadas aos professores sem a habilitação exigida em lei, as capacitações para o *ProInfo* e para o *TV Escola*, entre outras.

Por meio da educação a distância, foram capacitados 25.772 profissionais, e iniciativas de formação continuada abrangeram 14.798 professores da educação infantil e do ensino fundamental. Para professores não titulados, foram desenvolvidas ações de formação em serviço e certificação: no âmbito do denominado *ProLicenciatura*, estas contemplaram 5.291 docentes do ensino fundamental e do médio; do *ProInfantil*, 2.877 professores – neste caso, a formação fornecida é a de nível médio na modalidade normal.[6] Com vistas a expandir o *ProInfantil* e dar conta da formação dos professores não habilitados com maior agilidade, ainda em 2007 o MEC iniciou negociações com faculdades de educação de universidades federais para que assumissem a formação dos formadores e tutores, recebendo para isto recursos do ministério. A iniciativa aponta para a mudança da estratégia anterior, que exigia a contratação de consultores para a tarefa.

Desenvolvimento da Educação Infantil

Conforme referido anteriormente, essa etapa educacional comparece nas políticas do MEC de 2007, e não apenas por intermédio desse programa: em ações específicas no âmbito do *Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação Básica*, assim como em outras que não lhe são exclusivas, como no Programa *Brasil Escolarizado*, destacando-se ainda a alimentação escolar e a ação de *Apoio à Educação Básica*, que abrigaram grande parte do aumento de recursos do MEC para fazer frente ao PDE.

O montante de recursos autorizados (lei mais créditos) destinados ao *Desenvolvimento da Educação Infantil* no orçamento de 2007 (R$ 82,2 milhões) mostrou aumento expressivo, tendo atingido aproximadamente o triplo do de 2006. Tal crescimento deu-se na ação *Apoio à Reestruturação da Rede Física Pública de Educação Infantil*. Estes recursos, com o acréscimo de cerca de R$ 306 milhões alocados no Programa *Brasil Escolarizado* (ação *Apoio à Educação Básica*), financiaram a iniciativa que recebeu o nome de *ProInfância* no âmbito do PDE, que por sua vez veio a se constituir na principal estratégia do MEC para a expansão da educação infantil.

O *ProInfância* consiste na assistência financeira a municípios selecionados segundo critérios populacionais, educacionais e de vulnerabilidade social para reestruturação e aparelhagem da rede pública de educação infantil. Em 2007, foi apoiada a construção de 507 escolas, uma em cada município, adotando-se modelo de projeto executivo padronizado, com financiamento no valor de R$ 700 mil por escola. Os equipamentos adquiridos

5. Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí.

6. Conforme consta no relatório de avaliação anual do programa, disponível em: <www.sigplan.gov.br>.

também devem seguir especificações técnicas e quantitativas definidas pelo FNDE. O grande número de prefeituras que enviaram declaração de interesse (4.296) evidencia a relevância do *ProInfância* para atender demanda reprimida por creches e pré-escolas, e impõe ao MEC o desafio de ampliar as metas e recursos para esta finalidade.

Desenvolvimento do Ensino Fundamental

O programa inclui três grandes ações executadas pelo MEC há vários anos, pertinentes aos denominados *Programa Nacional do Livro Didático* (PNLD), *Dinheiro Direto na Escola* (PDDE) e *Transporte Escolar* (PNATE).

No âmbito do PNLD, em 2007 o FNDE adquiriu 110,2 milhões de livros para reposição e complementação de matrículas para 2ª a 4ª séries (3º ao 5º anos) e a grade completa para alunos de 1ª e 5ª a 8ª séries (1º e 2º e 6º ao 9º anos) para beneficiar, no ano letivo de 2008, 31,1 milhões de alunos de 139,8 mil escolas públicas.

O PDDE viabilizou o atendimento a 124,4 mil escolas e 28,2 milhões de alunos do ensino fundamental público. Nesta ação também foram realizados repasses para desenvolvimento de atividades educativas e recreativas nos fins de semana por escolas públicas das redes municipais, distrital e estaduais localizadas em regiões metropolitanas com alto índice de vulnerabilidade social (R$ 13 milhões). Recursos do PDDE (R$ 30,7 milhões) foram ainda destinados a escolas situadas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, que em 2005-2006 foram atendidas pelo *Projeto de Melhoria da Escola* (PME) e que em 2007 obtiveram recursos para viabilizar o *Plano de Desenvolvimento da Escola* (PDE Escola).

O PNATE, por sua vez, transferiu recursos para estados e municípios, visando apoiar o custeio da oferta de transporte escolar a 3,5 milhões de alunos do ensino fundamental público residentes em áreas rurais. Além das transferências monetárias diretamente aos entes federados, cabe ressaltar que o MEC vem exercendo articulação junto ao Ministério da Fazenda no sentido de obter liberação de linha de crédito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para financiar a aquisição de veículos para o transporte de escolares.

O Programa *Desenvolvimento do Ensino Fundamental* inclui ainda a ação *Fortalecimento da Escola*, referente à terceira etapa do *Fundescola*, por meio da qual financia a construção e adequação de escolas, aquisição de equipamentos e iniciativas de desenvolvimento institucional, em estados e municípios das regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste.

Desenvolvimento do Ensino Médio

Por intermédio desse programa foram gastos R$ 141,6 milhões em 2007, dos quais 77% destinaram-se à distribuição de livros didáticos para estudantes de ensino médio das redes públicas. Os dispêndios com o funcionamento e recuperação das instituições federais que ofertam este nível de ensino somaram R$ 25,3 milhões (18% do total). Portanto, as duas ações responderam por cerca de 95% dos gastos realizados pelo programa. Ademais, a distribuição de livro didático para o ensino médio contou com recursos adicionais (R$ 132,2 milhões) do Programa *Brasil Escolarizado*, razão pela qual foi possível duplicar a quantidade de exemplares distribuídos em 2007 em relação ao ano anterior (tabela 3).

TABELA 3

Execução físico-financeira do Programa Nacional do Livro Didático do Ensino Médio (PNLEM) – 2006 e 2007

Ano de aquisição	Ano letivo	Alunos beneficiados	Escolas beneficiadas	Livros	Dispêndios
2006	2007	6.896.659	15.570	9.175.439	124.275.397
2007	2008	7.132.477	15.216	18.248.846	221.540.849

Fonte: FNDE/MEC.

Em 2007, foram distribuídos livros das disciplinas curriculares de história e química para uso em 2008. Além disso, houve ainda complementação e reposição de exemplares de biologia, língua portuguesa e matemática. A iniciativa, prevista para iniciar em 2009, foi antecipada em virtude das diretrizes e metas estabelecidas pelo PDE.

Por fim, o estímulo à integração do ensino médio com a formação profissional também desponta como outra prioridade da política educacional que vem sendo implementada pela gestão atual do MEC, com dispêndios de R$ 124,9 milhões em 2007, provenientes da ação *Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica*, do *Brasil Escolarizado*.

Brasil alfabetizado e educação de jovens e adultos

O programa sofreu profundas mudanças a partir do Decreto nº 6.093, de 24 de abril de 2007. No que tange à alfabetização de jovens e adultos, foram priorizados estados e municípios com maiores índices de analfabetismo, com base no Censo Demográfico de 2000, e definiu-se que os alfabetizadores deveriam ser majoritariamente professores das redes públicas de educação básica. Além disso, exigiu-se que os municípios e estados apresentassem Plano Plurianual de Alfabetização. O redesenho do programa implicou o início tardio da mobilização dos parceiros, da formalização da adesão ao programa e, finalmente, da execução efetiva das ações.

Apesar desses percalços, o redesenho das ações possibilitou o cadastramento de quase 1,3 milhão de alfabetizandos em 1.062 municípios, o que representa mais de 96% da meta estabelecida. Outros resultados do programa foram a formação de 90 mil alfabetizadores e coordenadores de turmas, concessão de 70 mil bolsas a alfabetizadores, e criação de linhas específicas de financiamento que abarcam material pedagógico, material didático, merenda para alfabetizandos, e transporte de alfabetizandos e alfabetizadores. O mesmo redesenho viabilizou, também, em 2007, a estruturação do *Plano Nacional do Livro Didático para Alfabetização de Jovens e Adultos* (PNLA).

No caso da ação *Apoio à Ampliação da Oferta de Vagas do Ensino Fundamental a Jovens e Adultos – Fazendo Escola*, observou-se forte constrangimento em 2007 se comparado ao ano anterior. Em 2006, foram alocados para esta ação R$ 412 milhões, enquanto em 2007, apenas R$ 91 milhões. Tal fato decorreu da migração do financiamento de EJA para o âmbito do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Desenvolvimento da educação especial

Em 2007 foram gastos, no escopo do programa, R$ 79,1 milhões destinados a assegurar a alunos com necessidades educacionais especiais as condições de acesso e permanência com qualidade na escola. Deste total, 45% foram alocados ao funcionamento e custeio das duas instituições federais de ensino especial,[7] 18% a ações de formação de professores,

7. Instituto Benjamin Constant (IBC) e Instituto Nacional de Educação de Surdos.

gestores e outros profissionais, 10% à distribuição de equipamentos às escolas de educação especial, e 8,2% à *Complementação ao Atendimento Especializado às Pessoas com Deficiência* (Paed).

As ações de formação, presenciais e a distância, foram promovidas mediante parcerias do MEC com universidades, instituições privadas sem fins lucrativos de educação especial, e secretarias estaduais e municipais de Educação. Envolveram 21,6 mil professores na modalidade presencial e 32,1 mil na educação a distância, enquanto a meta estabelecida era de tão-somente 5,3 mil professores. No caso específico dos gestores, foram capacitados 14.695 profissionais de 5.225 municípios por meio da atuação de 141 municípios-pólo O foco da formação foi a inclusão de alunos com necessidades especiais nas escolas regulares.

Os gastos com equipamentos específicos ao atendimento das necessidades educacionais centraram-se na implantação de salas de recursos multifuncionais em 402 municípios, perfazendo um total de 625 escolas beneficiadas.

Quanto ao Paed, que destina recursos financeiros a escolas privadas que oferecem educação especial, mantidas por organizações não governamentais (ONGs) sem fins lucrativos, a meta era atender cerca de 2,3 mil escolas. Contudo, 641 foram excluídas do programa, por motivos de não-adesão e inadimplência na prestação de contas de exercícios anteriores. As 1.662 escolas beneficiadas totalizaram quase 199 mil alunos matriculados, ao custo *per capita* de R$ 33,50. Exclusões desta ordem explicam os freqüentes saldos orçamentários da ação.

3.3 Educação superior

De acordo com a Constituição Federal de 1988, compete à União financiar o sistema federal de ensino, o qual abrange as instituições federais de ensino superior (Ifes). A educação superior, composta pelos níveis de graduação e pós-graduação, tem entre suas funções precípuas a formação de professores para os demais níveis de ensino, de pesquisadores, e a produção de conhecimentos. Para tanto, o MEC concentra suas ações neste nível de ensino por intermédio de dois programas finalísticos: *Universidade do Século XXI* e *Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica*. Em 2007, os dois programas absorveram 46,2% do total de recursos orçamentários executados pelo MEC.

3.3.1 Ensino de graduação

O *Universidade do Século XXI* corresponde ao Programa do MEC de maior vulto orçamentário. Bastante heterogêneo em relação à natureza de suas ações, o programa responde por cerca de R$ 12,5 bilhões,[8] o equivalente a 43,4% de todos os gastos realizados pelo ministério em 2007.

Em relação ao ano anterior, os dispêndios realizados no Programa *Universidade do Século XXI* foram majorados em 13,9%. Este aumento foi devido, em grande medida, aos investimentos destinados à expansão das Ifes, que se elevaram de R$ 87,0 milhões para R$ 333,0 milhões no biênio 2006-2007. Por intermédio desta ação, foram contemplados mais de cinqüenta *campi* universitários, em todas as grandes regiões brasileiras.

8. Somam-se a este montante mais de R$ 970 milhões referentes a ações executadas sob a responsabilidade de outras unidades orçamentárias que, em sua quase totalidade, se destinam à linha de ação *Financiamento Estudantil* (Fies), conforme se verá adiante.

Por sua vez, o funcionamento dos cursos de graduação, que corresponde à ação de maior volume de gasto, respondeu em 2007 pela execução de cerca de R$ 8,6 bilhões (68,9% dos gastos do programa executados pelo MEC) – aumento de 8,5% em relação ao ano anterior.

Outra ação com significativa ampliação dos dispêndios no mesmo biênio foi a de *Complementação para o Funcionamento das Instituições Federais de Ensino Superior*. Neste caso, o crescimento de 175,0% implicou aumento dos gastos, no mesmo período, de R$ 239,0 milhões para R$ 657,0 milhões.

Ainda no âmbito do *Universidade do Século XXI*, também foi vultosa a elevação dos dispêndios da ação de *Modernização e Recuperação da Infra-Estrutura Física das Instituições Federais de Ensino Superior e dos Hospitais de Ensino*, por intermédio da qual foram gastos R$ 431,0 milhões em 2007, contra apenas R$ 243,0 milhões no ano anterior (aumento de 77,0%).

Por fim, cabe destacar que o nível de execução orçamentária do programa, aí incluídas as ações executadas por outros órgãos, atingiu cerca de 98%.

O Programa *Universidade para Todos* (ProUni), embora não constitua ação orçamentária, tem importância de peso para a ampliação do acesso à educação superior por estudantes em situação socioeconômica desfavorável, motivo pelo qual é aqui objeto de análise acurada. Em 2007, foram ofertadas 97,6 mil bolsas integrais e 66,2 mil bolsas parciais a estudantes matriculados em cursos de graduação e seqüenciais de formação específica, em instituições privadas de educação superior. O total de 163,8 mil bolsas superou em 18% as 138,7 mil bolsas disponibilizadas no ano anterior, ainda que tenha havido diminuição do número de bolsas integrais e aumento da quantidade de bolsas parciais.

Até dezembro de 2007, haviam sido beneficiados pelo *ProUni* cerca de 310,0 mil estudantes, o equivalente a 75% de um total aproximado de 415,0 mil bolsas ofertadas em seus três primeiros anos de existência. O programa contemplou algo como 73% dos potenciais beneficiários com bolsas integrais, tendo encerrado o exercício de 2007 com a adesão de mais de 1,4 mil instituições.

Em relação à composição étnica dos beneficiários do *ProUni*, constata-se que 47,2% dos bolsistas são brancos, enquanto pretos e pardos correspondem a 44,6% do total.[9] Portanto, estas proporções de distribuição de bolsas guardam certa equivalência com a composição da população brasileira.[10]

Quando se comparam demanda e oferta de bolsas de estudos ao longo dos cinco processos seletivos realizados até 2007, verifica-se, à exceção do primeiro semestre de 2006, certa estabilidade da proporção de candidatos inscritos por vaga ofertada. A maior afluência de candidatos ao processo seletivo daquele semestre deveu-se à não-exigência, até então, de nota mínima de 45 pontos no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). A tabela 4 apresenta dados de execução física do *ProUni* relativos ao período.

9. Cerca de 6,0% dos bolsistas não informaram a cor/raça, e outros 2,2% correspondem a amarelos e indígenas.

10. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), realizada em 2006 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os brancos correspondiam a 49,7% da população, enquanto os negros representavam 49,5%.

TABELA 4

Candidatos e bolsas ofertadas pelo ProUni (2005 a 2007)

	2005	2006		2007		Total
		1º sem.	2º sem.	1º sem.	2º sem.	
Candidatos (a)	422.531	793.436	200.969	483.266	185.295	2.085.497
Bolsas ofertadas (b)	112.275	91.609	47.059	108.642	55.212	414.797
a/b	3,76	8,66	4,27	4,45	3,36	5,03
Bolsas concedidas (c)	95.518	73.852	35.151	72.419	33.123	310.063
b/c	85,1	80,6	74,7	66,7	60,0	74,8

Fonte: MEC.

Elaboração: Disoc/Ipea.

A taxa de utilização das bolsas ofertadas vem mostrando, contudo, tendência declinante. Se, no primeiro ano do *ProUni*, 85,1% das bolsas ofertadas foram efetivamente usufruídas, nos dois anos subseqüentes as taxas foram de, respectivamente, 78,6% e 64,4%. Com isso, o total de bolsas concedidas em 2007 foi 3,2% menor que o do ano anterior.

Em relação à distribuição regional da oferta de bolsas, observa-se que o Sudeste, apesar de concentrar 56,3% das matrículas nas instituições de ensino privadas, foi contemplado com apenas 52,7% do total ofertado. De outro modo, as regiões Sul, Nordeste e Norte tiveram participação maior quando comparada à proporção de matrículas nas instituições privadas.

Uma das críticas dirigidas ao *ProUni*, por ocasião de seu lançamento, dizia respeito à transferência de recursos públicos ao setor privado, sob forma de renúncia fiscal, e argumentava a favor da utilização destes recursos para a expansão da rede federal de instituições de ensino superior. No entanto, quando se confrontam os montantes que deixaram de ser arrecadados nos últimos anos e o universo de beneficiários do programa, constata-se que o custo por aluno se situa em nível bastante baixo, conforme mostra a tabela 5.

TABELA 5

Renúncia fiscal, bolsas concedidas e custo/aluno no ProUni 2005 a 2007

	2005	2006	2007[2]
Renúncia fiscal[1] (a)	106.737.984	264.637.566	390.688.273
Bolsas concedidas (b)	95.518	204.521	310.063
a/b	1.117	1.294	1.260

Fonte: Secretaria de Ensino Superiro (SESu/MEC).

Elaboração: Disoc/Ipea

Notas:[1] Em R$ correntes.

[2] Renúncia fiscal estimada.

Além de o custo-aluno ser baixo, é pouco factível que aportes adicionais de recursos dessa monta às Ifes pudessem ampliar a oferta de vagas na mesma proporção que aquela viabilizada pelo *ProUni*. Isto pode ser evidenciado por intermédio da ação *Funcionamento de Cursos de Graduação*, responsável pela manutenção das Ifes, e que movimentou R$ 7,9 bilhões em 2006. Por intermédio destes dispêndios, foi possível atender a cerca de 590 mil estudantes matriculados nestas instituições. Portanto, o acréscimo de R$ 265 milhões ao orçamento destas, equivalente à renúncia fiscal do *ProUni* naquele ano, elevaria em apenas 3,3% o dispêndio do MEC com a principal ação de manutenção das Ifes, o que alteraria em muito pouco suas capacidades de atendimento. Por sua vez, este mesmo montante de renúncia fiscal viabilizou o ingresso e permanência de quase 205 mil estudantes na educação superior.

Outra linha de ação voltada à ampliação do acesso à educação superior consiste no *Financiamento Estudantil* (Fies). Ao final de 2007, o número de contratos ativos superava 467 mil beneficiários. Somados aos bolsistas do *ProUni*, mais de 770 mil estudantes

estavam sendo beneficiados naquele ano com algum tipo de bolsa ou financiamento público. Este contingente correspondia a cerca de 1/5 do universo de matriculados nas instituições de ensino privadas.

3.3.2 Pós-Graduação e pesquisa científica

A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) é o órgão do MEC que gerencia o *Programa de Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica*, que tem por objetivo suprir carências de docentes capacitados para atender às necessidades das instituições de ensino superior e dos demais setores educacionais, de profissionais e técnicos para o mercado de trabalho, e de pesquisadores de alto nível para empresas públicas e privadas.

Por intermédio desse programa foram gastos R$ 802,5 milhões em 2007, valor que superou em cerca de 7,0% o dispêndio realizado no ano anterior. A principal ação que integra é *Concessão e Manutenção de Bolsas de Estudos no País*, a qual respondeu por gastos em torno de 59,1% do total do programa. Juntamente com as ações *Concessão e Manutenção de Bolsas de Estudos no Exterior* e *Concessão de Bolsas de Estudos para o Atendimento das Diretrizes da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior*, foram gastos R$ 625,2 milhões, ou 77,9% de todo o montante de dispêndios do programa. Os dados da execução físico-financeira estão dispostos na tabela 6.

TABELA 6

Gastos e metas físicas sob as principais ações do Programa Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica (2006 e 2007)

(Em R$ correntes)

Ações	2006		2007		a1/a2 (%)	b1/b2 (%)
	Gastos[1] (a1)	Meta física (b1)	Gastos[1] (a2)	Meta física (b2)		
Concessão e Manutenção de Bolsas de Estudos no País[2]	452.345.069	25.248	474.406.201	30.189	4,9	19,6
Concessão e Manutenção de Bolsas de Estudos no Exterior[2]	110.353.646	2.005	107.430.692	2.229	-2,6	11,2
Bolsas de Estudos para o Atendimento das Diretrizes da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior[2]	33.704.732	2.997	43.333.857	3.052	28,6	1,8
Acesso à Informação Científica e Tecnológica	74.514.712	47.000	67.350.836	56.597	-9,6	20,4
Fomento à Pós-Graduação	27.242.572	1.233	36.987.880	839	35,8	-32,0
Funcionamento de Programas de Pós-Graduação	25.663.770		32.043.847		24,9	
Demais ações	27.638.202		40.965.602		48,2	
Total	**751.462.703**		**802.518.915**		**6,8**	

Fonte: Capes/MEC.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Notas:[1] Em R$ correntes.

[2] Média aritmética das concessões mensais.

Cabe ressaltar a importância de outra ação integrante desse programa que, a despeito da reduzida dimensão de seus gastos, tem impacto significativo sobre a qualidade da pós-graduação brasileira. Trata-se da *Avaliação e Acompanhamento de Programas de Pós-Graduação e de Fomento*, por intermédio da qual foram despendidos cerca de R$ 5,7 milhões em 2007, com vistas à realização da Avaliação Trienal dos Programas de Pós-Graduação *Stricto Sensu* referente ao período 2004-2006. Desse modo, foram avaliados os programas que integravam o Sistema Nacional de Pós-Graduação (SNPG) em 31/12/2006 e que tinham enviado informações sobre atividades desenvolvidas em pelo menos um dos anos do triênio em exame. A tabela 7 apresenta os resultados do referido processo de avaliação.

TABELA 7

Resultados da Avaliação Trienal da Pós-Graduação Stricto Sensu do triênio 2004-2006

Programas	Conceitos							Total
	1	2	3	4	5	6	7	
Mestrado	3	57	541	312	14	-	-	927
Mestrado e doutorado[1]	1	15	51	429	432	140	75	1.143
Doutorado	-	1	3	16	15	4	-	39
Mestrado profissional	3	11	82	44	17	-	-	157
Total	**7**	**84**	**677**	**801**	**478**	**144**	**75**	**2.266**

Fonte: Capes/MEC.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Nota: [1] Esses programas respondiam pela oferta de 2.286 cursos.

Os resultados da avaliação trienal mostram que apenas 3% dos cursos avaliados foram reprovados, ou seja, os que obtiveram conceito menor que 3. Do total de cursos avaliados, prevaleceram os que lograram conceito 4 (36%), seguidos daqueles avaliados com grau 5 (27%). Desde o momento em que foi realizada a avaliação trienal, outros 450 cursos foram submetidos à avaliação da Capes e obtiveram seu reconhecimento oficial, de modo que, em abril de 2008, o número de cursos de pós-graduação *stricto sensu* reconhecidos aproximava-se de 3,9 mil.

Um dos efeitos imediatos da ampliação e consolidação da pós-graduação no Brasil consiste na contínua melhoria da posição do Brasil no *ranking* mundial da produção científica. Com base nos dados do Institute for Scientific Information (ISI), o Brasil passou a ocupar o 15º lugar, com 2,0% dos artigos publicados em periódicos catalogados por esta instituição. Em 2002, o país ocupava a 17ª posição, com 1,8% da produção mundial. Destaca-se também a posição do país no contexto latino-americano, onde a segunda posição é ocupada pelo México, com 0,8% da produção mundial. De acordo com a Capes, enquanto a produção científica mundial dobrou entre 1981 e 2006, no Brasil o aumento foi de nove vezes no mesmo período. Portanto, é em virtude deste crescimento mais acelerado que o país tem melhorado sua posição no cenário mundial.

3.4 Educação profissional e tecnológica

O Programa *Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica* despendeu em 2007 quase R$ 1,5 bilhão – 64,5% deste total destinaram-se a assegurar o funcionamento da educação profissional, e outros 12,6% a ações de fomento. À expansão, modernização e recuperação da rede de escolas de educação profissional e tecnológica coube o montante de R$ 153,4 milhões, correspondentes a 10,4% dos dispêndios do programa.

Com o término da Primeira Fase do *Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica*, prevista para 2007, deveriam ter sido implantadas 64 unidades de ensino. No entanto, apenas 39 unidades foram entregues – 30 delas no último ano. Conforme mostra a tabela 8, as unidades de ensino implantadas na primeira fase distribuem-se por dezoito estados da Federação.

TABELA 8

Total de escolas, por Unidade federada, entregues na I Fase do Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica

Unidades federadas	Nº de escolas
SP	5
RJ	4
BA, MG, PR, RN, RS e SC	3
MA e PI	2
CE, ES, GO, MT, PB, PE, RR e TO	1

Fonte: Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec)/MEC.

Elaboração: Disoc/Ipea.

A incorporação dessas novas unidades de ensino elevou a 179 o número de escolas da rede federal de educação profissional e tecnológica. Desse modo, viabilizou-se em 2007 a matrícula de 82,5 mil estudantes de nível técnico e outros 31,4 mil em cursos tecnológicos. No caso do ensino técnico de nível médio, houve crescimento de 3,3% em relação ao ano anterior, enquanto nas redes de ensino com maior número de estudantes, privada e estadual, verificou-se redução de pelo menos 8,0%, no mesmo período.

Das 25 unidades de ensino remanescentes da primeira fase de expansão, 16 já estão com obras em andamento, e nove delas encontram-se funcionando em instalações provisórias. Na segunda fase de expansão, anunciada em 2007 e que compreende o período 2008-2010, deverão ser construídas mais 150 unidades de ensino. Para fazer face a tal expansão, estão previstos no escopo do PPA 2008-2011 investimentos em infraestrutura da ordem de R$ 2,8 bilhões, além de R$ 6,5 bilhões destinados à manutenção e funcionamento das escolas.

Para efeito da distribuição das novas unidades de ensino, têm sido priorizados municípios situados em regiões interioranas e os de periferias dos grandes centros urbanos. Definiu-se também que os cursos deverão atender às demandas locais e regionais, assim como às de arranjos produtivos locais. Das novas vagas ofertadas, 30 mil deverão ser direcionadas para a modalidade de *Educação de Jovens e Adultos*, no âmbito do *Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos* (Proeja), criado pelo Decreto nº 5.478/2005, e voltado ao público de jovens e adultos com mais de 17 anos que não tenham concluído o ensino médio. Portanto, o programa tem um duplo objetivo: oferecer formação profissional de nível técnico e assegurar a conclusão da educação básica.

Com a vigência da Lei nº 9.649/1998, a União passou a incumbir-se apenas da responsabilidade pela construção e aparelhamento das escolas de educação profissional e tecnológica, cabendo aos entes subnacionais e às instituições convenentes os encargos relativos ao funcionamento e à manutenção das unidades de ensino. No entanto, diversas instituições de educação profissional, criadas sob a égide daquela lei, encerraram suas atividades pouco tempo após sua inauguração. A principal razão para tal é que as despesas de maior vulto incidiam justamente na manutenção do quadro funcional (professores e técnicos), atualização tecnológica de laboratórios, realização de estágios e visitas técnicas e intercâmbios, entre outras – enfim, encargos considerados desproporcionais em relação à fragilidade financeira de estados e, principalmente, de municípios e ONGs. Desse modo, a federalização de 18 escolas, ora já em andamento, consiste em uma tentativa de reverter esta situação e, assim, fortalecer a necessária expansão da oferta de vagas por instituições de ensino profissional e tecnológico públicas.

3.5 Educação para a diversidade e cidadania

As discriminações e desigualdades da sociedade brasileira tendem a se reproduzir também no campo educacional, cerceando o desenvolvimento das potencialidades dos pertencentes aos grupos discriminados. Com a intenção de mitigar a situação, o MEC desenvolve o *Programa Educação para a Diversidade e Cidadania*, que visa à redução, nas escolas, das desigualdades étnico-raciais, de gênero, de orientação sexual, geracional, regional e cultural.

Em 2007 o programa teve pequeno significado orçamentário (R$ 23,8 milhões), ainda que outros recursos de igual monta tenham sido executados, no âmbito do *Brasil Escolarizado*, com destinação semelhante. Incluiu, em suas ações, a produção de materiais

didáticos, capacitação de profissionais da educação, apoio à criação de redes e ao convívio dos diversos grupos por meio de atividades culturais, de esporte e de lazer no espaço escolar, etc. Entre os resultados obtidos, verificou-se a qualificação em educação para a diversidade e cidadania de 1.760 profissionais da educação básica atuantes nas redes públicas de ensino, assim como o apoio a 250 projetos de inclusão social e étnico-racial na educação superior.

Dadas a relevância e dimensão dos desafios a que se propõe a enfrentar, uma análise mais aprofundada do formato do programa e de suas possibilidades e limites poderá vir a ser desenvolvida em outra edição deste periódico – uma análise de tal ordem extrapolaria o escopo desta seção.[11]

4 Tema em destaque

Melhoria da qualidade e aumento de eficácia da educação básica

O aumento da eficácia da educação básica está diretamente relacionado à melhoria da qualidade do ensino. Esta, por sua vez, depende de um conjunto de fatores internos e externos à escola. No intuito de melhorar significativamente as condições de ensino nas escolas públicas brasileiras, o Ministério da Educação elaborou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que abrange um amplo rol de ações e medidas com foco neste objetivo. No entanto, para que tais intervenções tenham eficácia, faz-se necessário o engajamento de todos os envolvidos, direta e indiretamente, na práxis educativa: União e demais entes federados, trabalhadores em educação, alunos e famílias. Nesse sentido, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação foi a estratégia adotada pelo MEC para aglutinar esforços e compartilhar responsabilidades entre todos estes segmentos. Por fim, a implementação das respectivas ações demandará necessariamente ampliação de recursos orçamentários que, em nível federal, está prevista no escopo do Plano Plurianual (PPA) 2008-2011.

4.1 Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)

A formulação do PDE foi orientada por um conjunto de razões e princípios. Entre as primeiras citam-se os objetivos fundamentais estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 3º: *i)* construir uma sociedade livre, justa e solidária; *ii)* garantir o desenvolvimento nacional; *iii)* erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e *iv)* promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

A consecução desses objetivos constitucionais confere à educação escolar, enquanto um dos mais poderosos instrumentos de socialização nas sociedades contemporâneas, responsabilidades nada triviais. De acordo com o documento que apresenta o PDE:

> (...) não há como construir uma sociedade livre, justa e solidária sem uma educação republicana, pautada pela construção da autonomia, pela inclusão e pelo respeito à diversidade. Só é possível garantir o desenvolvimento nacional se a educação for alçada à condição de eixo estruturante da ação do Estado de forma a potencializar seus efeitos. Reduzir desigualdades sociais e regionais se traduz na equalização das oportunidades de acesso à educação de qualidade (...) (HADDAD, 2008).[12]

---

11. Essas possibilidades dizem respeito tanto aos aspectos orçamentários quanto aos gerenciais, decorrentes de uma estrutura organizacional – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad) – separada das responsáveis pelas políticas e programas relativos aos níveis de ensino.

12. HADDAD, Fernando. **O Plano de Desenvolvimento da Educação**: razões, princípios e programas. Brasília: Inep, 2008, p. 5.

Ainda que o tema *qualidade na educação* tenha sido historicamente associado a uma série de indicadores de rendimento e desempenho, está intimamente relacionado a processos por intermédio dos quais são logrados determinados resultados. Nesse sentido, não se deve confundir taxas de aprovação ou notas médias de proficiência com nível de qualidade do ensino, uma vez que tais indicadores sofrem influências de variáveis extrínsecas à escola, tais como: *i)* bagagens/legados culturais dos alunos; *ii)* condições socioeconômicas das famílias; e *iii)* tempo dedicado aos estudos; entre outras.

Contudo, padrões mínimos de insumos e das instalações escolares podem influenciar significativamente resultados e desempenhos dos estudantes. Portanto, insumos e condições adequadas de acesso e permanência constituem condições necessárias, ainda que insuficientes, para assegurar a qualidade da educação escolar. Esta, por sua vez, também depende de fatores menos tangíveis ou mensuráveis, como a motivação dos atores, a cobrança dos beneficiários, ou seja, fatores passíveis de mudança em nível local – municipal, na unidade escolar, ou até na própria sala de aula.

Tratar a educação em sua natureza sistêmica é, em grande medida, uma tentativa de interferir nos processos educacionais, de modo a melhorar a qualidade do ensino e, conseqüentemente, seus resultados (proficiência e progressão). Assim, o PDE busca romper com a concepção fragmentada de educação até então prevalecente como orientação da política educacional brasileira que, conforme afirmam os gestores atuais do MEC, seria tributária de conjunturas econômicas adversas e arranjos administrativos precários.

Assegurar o rendimento e fluxo escolares adequados em um determinado nível de ensino não pode prescindir do que o antecede e tampouco do que o sucede. Tomando-se como exemplo o ensino fundamental, que corresponde à escolaridade obrigatória no país, verifica-se que muitos de seus resultados são, em grande medida, definidos pela condição em que se encontram os alunos ao ingressar na 1ª série deste nível de ensino. Via de regra, os que tiveram oportunidade de freqüentar a pré-escola tendem a apresentar maior rendimento. Por sua vez, os níveis de ensino subseqüentes (médio e superior) também exercem influência sobre a escolarização obrigatória, na medida em que constituem os espaços de formação dos professores que atuam naquele nível de ensino. Assim, uma concepção sistêmica de educação implica perceber o caráter complementar entre os níveis de ensino, mediante eliminação de falsas dicotomias que acabam por anuviar as inter-relações entre os mesmos, positivas e negativas.

A qualidade e eficácia da educação também dependem do grau de integração entre as unidades escolares e os contextos sociais nos quais se inserem. Sob esta ótica, a escola deixa de ser concebida como envolta por uma redoma de vidro, alheia à sociedade da qual é parte constitutiva. Desse modo, a qualidade do ensino e os resultados daí advindos expressam, em alguma medida, o tipo de mediação que a escola realiza ao desempenhar suas funções precípuas, entre as quais a transmissão do conhecimento socialmente acumulado e a preparação do indivíduo para a vida adulta. Identificar os condicionantes sociais que interferem no desempenho de seus alunos é o primeiro passo para minimizar seus efeitos perversos e potencializar seus benefícios.

O exercício dessa mediação consiste num dos principais desafios postos à escola brasileira nos dias atuais, sobretudo pelo fato de o tecido social ter se deteriorado ao longo das últimas décadas, conforme evidencia a escalada dos índices de violência. Entretanto, para que este desafio seja vencido, a instituição escolar deverá dotar-se de meios e, principalmente, de capacidades indispensáveis a este exercício. Além de infra-estrutura, equipamentos e recursos pedagógicos adequados, tornar-se-á decisivo

o comprometimento e a participação de diretores e servidores técnico-administrativos, professores, pais e alunos.

O efetivo envolvimento desses atores sociais pressupõe a implementação de ações de mobilização, sensibilização e capacitação, com vistas a torná-los co-responsáveis pelo desempenho da instituição escolar. A instituição pelo MEC do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação[13] consiste em iniciativa que vem ao encontro deste objetivo.

4.2 Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação

O Compromisso Todos pela Educação não constitui, de fato, um plano de metas propriamente, mas um conjunto de 28 diretrizes[14] que tanto têm como foco a melhoria da qualidade da educação básica pública quanto como parâmetro a elevação dos índices de proficiência e progressão neste nível de formação, sintetizados pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

Essas diretrizes resultaram de duas pesquisas realizadas pelo MEC, mediante parcerias firmadas com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e o Banco Mundial, a partir dos resultados da Prova Brasil, realizada em 2005. No primeiro caso, foram investigadas escolas que, a despeito de estarem submetidas a condições desfavoráveis, obtiveram bons resultados nesta avaliação. A outra pesquisa teve como unidades de análise sistemas municipais de ensino com características socioeconômicas semelhantes, mas que tiveram desempenhos diferenciados. Portanto, a questão comum a ambas as pesquisas era a de saber o que determinadas escolas/redes de ensino realizavam, em termos de boas práticas, que lhes permitia superar limitações de ordem infra-estrutural e/ou socioeconômica. Tais diretrizes podem ser classificadas em pelo menos nove categorias, conforme disposto na tabela 9.

TABELA 9

Classificação das diretrizes que integram o Compromisso Todos pela Educação

Categoria	Nº de diretrizes
Resultados	2
Condições de acesso e permanência	7
Ampliação da escolaridade	2
Formação, valorização e avaliação dos profissionais da educação	4
Divulgação dos resultados	1
Planejamento e gestão	8
Integração da política educacional	1
Integração escola-comunidade	2
Monitoramento do compromisso	1

Fonte: MEC.

Elaboração: Disoc/Ipea.

A tabela 9 mostra que três categorias reúnem 19 das 28 proposições que integram o Compromisso Todos pela Educação, a saber: *i)* condições de acesso e permanência; *ii)* formação, valorização e avaliação dos profissionais de educação; e *iii)* planejamento e gestão. Em que pese a relevância das demais categorias, serão analisadas a seguir as que abrangem maior incidência de proposições.

13. A denominação do plano foi emprestada de organização civil preexistente.

14. As diretrizes que integram o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação estão disponíveis em: <http://sceweb.mec.gov.br/termo/action/livreto.pdf >

QUADRO 1

Diretrizes relativas às condições de acesso e permanência

• Acompanhar cada aluno da rede individualmente, mediante registro da sua freqüência e do seu desempenho em avaliações que devem ser realizadas periodicamente.
• Combater a repetência, dadas as especificidades de cada rede, pela adoção de práticas como aulas de reforço no contraturno, estudos de recuperação e progressão parcial.
• Combater a evasão pelo acompanhamento individual das razões da não-freqüência do educando e sua superação.
• Matricular o aluno na escola mais próxima da sua residência.
• Ampliar as possibilidades de permanência do educando sob responsabilidade da escola para além da jornada regular.
• Valorizar a formação ética, artística e a educação física.
• Garantir o acesso e permanência das pessoas com necessidades educacionais especiais nas classes comuns do ensino regular, fortalecendo a inclusão educacional nas escolas públicas.

As sete diretrizes que integram a primeira categoria guardam estreita relação entre si, na medida em que, implementadas em conjunto, podem melhorar as condições de acesso e permanência do educando na escola. Nesse sentido, assegurar a matrícula do aluno em escola próxima à sua residência pode contribuir para reduzir os índices de absenteísmo e até de evasão definitiva, sobretudo se houver insuficiência de meios e/ou recursos financeiros para a locomoção até a unidade escolar.

Do mesmo modo, monitorar a freqüência dos alunos e os resultados nos exames de proficiência pode implicar a oferta de reforço escolar, de recuperação em processo, para aqueles alunos que se encontrem defasados e, em última instância, estejam em vias de abandonar os estudos.

A ampliação da permanência do aluno na escola, seja para reforço ou acesso a outros conteúdos culturais como as artes e atividades físico-desportivas, também pode representar uma oportunidade de compensação das carências devidas à situação socio-econômica das famílias dos educandos. Dessa maneira, a progressiva implantação da escola de tempo integral vem se adequar à necessidade de se ampliarem os horizontes culturais de crianças e jovens pertencentes a estratos populacionais marginalizados.

QUADRO 2

Diretrizes relativas à formação, valorização e avaliação dos profissionais de educação

• Instituir programa próprio ou em regime de colaboração para formação inicial e continuada de profissionais da educação.
• Implantar plano de carreira, cargos e salários para os profissionais da educação, privilegiando o mérito, a formação e a avaliação do desempenho.
• Valorizar o mérito do trabalhador da educação, representado pelo desempenho eficiente no trabalho, dedicação, assiduidade, pontualidade, responsabilidade, realização de projetos e trabalhos especializados, cursos de atualização e desenvolvimento profissional.
• Dar conseqüência ao período probatório, tornando o professor efetivo estável após avaliação, de preferência externa ao sistema educacional local.

As quatro diretrizes que integram a categoria de diretrizes relativas à formação, valorização e avaliação dos profissionais de educação cobrem grande parte das dificuldades vivenciadas pela escola pública: carência de profissionais, sobretudo de professores, em número e com qualificação. Em ambos os casos, esta carência se deve à pouca atratividade da carreira docente: baixos salários, condições de ensino precárias, dificuldade de acesso às escolas rurais e das periferias urbanas, violência crescente, entre outros fatores. Acredita-se que parcela significativa dos professores com melhor qualificação acaba por abandonar a atividade docente.

A qualidade e eficácia do ensino também são afetadas pela capacidade do docente de lidar com as diferenças, sobretudo as relativas a grupos socialmente desfavorecidos. Por razões desta natureza se torna imprescindível ampla reestruturação dos cursos de licenciatura ofertados pelas instituições de ensino superior, não apenas do ponto

de vista da função social que cabe ao professor exercer, mas também em relação à sua capacidade de (re)significar e relacionar os conteúdos de ensino com a vida concreta do educando.

Além dessa adequada formação acadêmica prévia, faz-se igualmente imprescindível a institucionalização da formação continuada enquanto demanda natural da boa práxis educativa. E a valorização da ampliação das competências adquiridas por intermédio dessa modalidade de formação deve se constituir em um dos elementos centrais de um plano de carreira, cargos e salários.

Forte aliada na luta pela melhoria da qualidade e eficácia da educação pública poderá ser também a implementação de mecanismos de avaliação conseqüentes, com foco nos processos geradores dos resultados nos exames de proficiência e do fluxo escolar.

QUADRO 3

Diretrizes relativas ao planejamento e à gestão

• Envolver todos os professores na discussão e elaboração do projeto político-pedagógico, respeitadas as especificidades de cada escola.
• Incorporar ao núcleo gestor da escola coordenadores pedagógicos que acompanhem as dificuldades enfrentadas pelo professor.
• Fixar regras claras, considerados mérito e desempenho, para nomeação e exoneração de diretor de escola.
• Acompanhar e avaliar, com participação da comunidade e do conselho de educação, as políticas públicas na área de educação, e garantir condições, sobretudo institucionais, de continuidade das ações efetivas, preservando a memória daquelas realizadas.
• Zelar pela transparência da gestão pública na área da educação, garantindo o funcionamento efetivo, autônomo e articulado dos conselhos de controle social.
• Promover a gestão participativa na rede de ensino.
• Elaborar plano de educação e instalar conselho de educação, quando inexistentes.
• Fomentar e apoiar os conselhos escolares, envolvendo as famílias dos educandos, com as atribuições, entre outras, de zelar pela manutenção da escola e pelo monitoramento das ações e consecução das metas do compromisso.

As diretrizes relativas ao planejamento e à gestão apontam para a importância de ambos, sobretudo no que se refere à formulação de projetos político-pedagógicos para a escola que envolvam todo o corpo docente, e da gestão participativa ampliada mediante mobilização de pais e responsáveis pelos alunos – além de incidirem sobre as instâncias de coordenação e direção escolares. Ressalte-se, no primeiro caso, a necessidade de acompanhamento e supervisão da atividade docente por meio de coordenadores pedagógicos. A estes cabe o auxílio na superação das dificuldades cotidianas da prática pedagógica, mas também podem exercer função de interlocução entre corpo docente e direção no planejamento escolar. Adicionalmente, a constituição e o efetivo funcionamento de conselhos escolares – compostos por representantes de todos os segmentos envolvidos com o cotidiano escolar – podem vir a reforçar o sentido da responsabilização compartilhada entre os mesmos.

No intuito de induzir os entes federados a adotar essas diretrizes e a comprometer-se a atingir as metas estabelecidas no âmbito do Ideb, o MEC definiu critérios para a distribuição de recursos financeiros voluntários. Assim, para a celebração do convênio ou termo de cooperação com o MEC, e com isto viabilizar aportes adicionais de recursos, o ente federado deverá cumprir os seguintes requisitos: *i)* formalizar termo de adesão ao compromisso; *ii)* realizar a Prova Brasil nas escolas integrantes de sua rede; *iii)* enviar os dados de execução financeira por meio do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope); e *iv)* enviar regularmente informações sobre freqüência escolar dos alunos beneficiários do *Bolsa Família*.

Equipes técnicas do MEC farão visitas aos entes municipais e estaduais que tiverem

aderido ao compromisso, no intuito de finalizar diagnóstico da situação educacional local, o qual subsidiará a formulação do Plano de Ações Articuladas (PAR). Por fim, a concessão de recursos adicionais aos entes federados levará em conta o diagnóstico e sua capacidade financeira.

4.3 Plano Plurianual 2008-2011

O Plano Plurianual (PPA) 2008-2011 reafirma a orientação da política educacional do MEC de ampliar significativamente os investimentos em prol da melhoria da qualidade da educação básica. Nesse sentido, o Programa *Qualidade na Escola* guarda estreita relação com os propósitos do PDE, no que se refere à ampliação e melhoria dos insumos demandados para se atingirem as metas fixadas no âmbito do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Os recursos financeiros previstos para o primeiro ano do plano somam R$ 652,0 milhões, mas, ao final do período, a previsão é de que sejam despendidos cerca de R$ 3,5 bilhões. Portanto, aumento de 443% no quadriênio. No total, o Programa *Qualidade na Escola* desembolsará cerca de R$ 9,7 bilhões, dos quais 2/3 destinados a investimentos em capital.

São dez as ações finalísticas que integram o programa, mas duas delas respondem por 2/3 dos recursos orçamentários: *i) Apoio à Reestruturação da Rede Física Pública da Educação Básica*, por meio da qual serão beneficiadas 5,4 mil escolas ao longo do quadriênio; e *ii) Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica*, que contemplará 14,7 mil projetos. Ações de apoio à aquisição de equipamentos para a educação infantil e aos níveis de ensino fundamental e médio, assim como de disseminação de tecnologias educacionais representarão gastos superiores a R$ 1,3 bilhão, ou 15% do orçamento do programa. Por sua vez, os recursos a serem alocados à formação e capacitação de professores corresponderão a R$ 891,0 milhões, equivalentes a 10% do total.

4.4 Conclusões

Depois de o país ter praticamente universalizado o acesso ao ensino fundamental, urge assegurar a sua conclusão a todos os que nele ingressam. Em grande medida, a superação deste desafio dependerá do nível de qualidade do ensino ofertado pelas escolas públicas, pois é aí que se concentra grande incidência de insucessos, devidos às elevadas taxas de reprovação que, de forma recorrente, acabam por promover a evasão definitiva dos sistemas de ensino.

Ao tomar para si a responsabilidade de coordenar a implementação de uma política educacional que articula esforços das três esferas do Poder Executivo e, ao mesmo tempo, busca ampliar e qualificar o envolvimento da sociedade civil, o MEC deu um passo importante no sentido de romper o círculo vicioso que se estabelece entre pobreza e desempenho escolar. Para fazer face às metas de desempenho escolar fixadas, o ministério também criou ações de apoio, definiu prioridades e instituiu mecanismos de indução para que os entes federados passem a atuar sob orientação das diretrizes que integram o Compromisso Todos pela Educação, de modo a atingir metas de desempenho no âmbito de seus sistemas de ensino.

5 Considerações finais

A reorientação conferida à política educacional implementada pela atual gestão ministerial se fez sentir sobretudo pelo reconhecimento do caráter sistêmico da educação, assim como na reafirmação de suas funções relativas à oferta e regulação deste bem público. De acordo com este entendimento, foram implementadas ações e tomadas iniciativas

voltadas ao fortalecimento de cada nível/modalidade de ensino em particular, e também de suas interfaces, com vistas a melhorar a qualidade da oferta e elevar o desempenho escolar dos estudantes.

A principal iniciativa consoante com o objetivo de melhorar substancialmente a qualidade da educação básica foi instituir o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Mas o MEC também tem empreendido esforços no sentido de ampliar o acesso e monitorar a qualidade da formação em nível superior, pois é neste nível de ensino que se dá a formação dos quadros docentes da educação básica. Além do atendimento às demandas dos níveis de ensino precedentes, cabe à educação superior promover o desenvolvimento científico-tecnológico, sem o qual fica comprometido o desenvolvimento das forças produtivas de qualquer sociedade.

Portanto, ao atribuir à educação a condição de bem público, sua provisão e regulação deixam de ser feitas segundo as leis de mercado, razão pela qual o Estado é chamado a assumir maiores responsabilidades quanto ao desempenho de tais funções. De fato, em 2007 MEC reiterou esta disposição ao implementar ações e medidas de política com abrangência sobre todos os níveis e modalidades de ensino, no intuito de ampliar a oferta de vagas, melhorar as condições de permanência e desempenho dos estudantes, bem como de monitorar a qualidade dos serviços educacionais ofertados.

CULTURA

1 Apresentação

O atual governo estabeleceu um complexo conjunto de ações para a consolidação de políticas culturais com ampla base territorial, capaz de que proporcionar a universalização dos direitos culturais, tanto no que diz respeito ao acesso a bens quanto à valorização da diversidade. Esta premissa se traduziu, entre outras iniciativas, na apresentação de emendas constitucionais que instituem mecanismos para a consolidação de políticas públicas abrangentes e coordenadas entre União, estados, municípios e sociedade civil. Na mesma direção, o governo federal ainda lançou mão de outras estratégias, como a criação do Sistema Nacional de Cultura (SNC), do Plano Nacional de Cultura (PNC), e de uma base de financiamento estável para o desenvolvimento cultural. O Ministério da Cultura (MinC) vem dando continuidade a mudanças substanciais na sua trajetória de atuação, configurando e articulando as ações federais entre si, mas, sobretudo, estabelecendo o uso de editais públicos que visam direcionar recursos para áreas prioritárias e conferir a necessária transparência ao processo. Este conjunto de iniciativas encontra desafios significativos para sua implementação plena, embora marcas distintivas à atuação federal na área já sejam perceptíveis, em especial com relação a outros períodos históricos – e a outros governos.

Este capítulo destaca fatos relevantes decorrentes de um acúmulo de decisões processadas desde o início deste governo e que ganharam contornos institucionais concretos por meio da instalação e das primeiras reuniões do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC). Também se destacam os debates sobre a Lei Rouanet (Lei nº 8.313/1991 e demais atos legais que a regulamentaram), ressurgidos em virtude de denúncias de malversação de recursos e das dificuldades para o funcionamento da Comissão Nacional de Incentivos Culturais (CNIC). Outro ponto em foco adiante é a criação da TV pública, projeto que se institucionalizou com a constituição da Empresa Brasil de Comunicação (EBC).

Na seqüência, o acompanhamento da política e de programas implementados pelo Ministério da Cultura em 2007 aponta questões como, por exemplo, suficiência e qualidade dos recursos financeiros e humanos da área, recorrentemente referidas pelos gerentes do órgão como condicionantes do desempenho e do funcionamento dos programas.

Por fim, propõe-se uma reflexão preliminar sobre a evolução histórica das políticas culturais e suas relações com as diretrizes constitucionais estabelecidas em 1988. O texto sustenta que as políticas culturais brasileiras têm uma longa tradição e apresentam limites que se relacionam com os diversos conteúdos que as concepções de cultura foram ganhando ao longo da história. A Constituição de 1988 seria um marco fundamental no processo, pois imprimiu uma clivagem aos significados correntes das políticas culturais ao delimitar a cultura como direito e ao relacioná-la com princípios de justiça. No mesmo movimento, a Constituição reconheceu aos domínios de ação tradicionais das políticas culturais uma legitimidade que condiciona suas possibilidades

de desenvolvimento futuro. A proposta interpretativa é repensar as políticas culturais brasileiras à luz dos ideais constitucionais, dos ideais contemporâneos de desenvolvimento cultural e à sombra dos princípios da eqüidade, destacando desafios, alternativas de aplicação e interpretação das premissas constitucionais.

2 Fatos relevantes

2.1 A instalação do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC)

Um dos três fatos mais relevantes de 2007 foi a instalação do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC), em dezembro, e a realização seqüenciada de suas primeiras reuniões. Articulado com a Comissão Nacional de Incentivos Culturais (CNIC) e com a Comissão do Fundo Nacional de Cultura (FNC), o conselho passa a compor os dispositivos institucionais de co-gestão de recursos, aprovação de projetos e definição de diretrizes para as políticas culturais federais. O colegiado tem competência para: *i)* acompanhar e fiscalizar a execução do Plano Nacional de Cultura (PNC); *ii)* estabelecer as diretrizes gerais para aplicação dos recursos do FNC; *iii)* apoiar os acordos para a implantação do Sistema Federal de Cultura; e *iv)* aprovar o regimento interno da Conferência Nacional de Cultura.

O CPNC foi instalado após mais de dois anos de espera, demora muito criticada, decorrente das dificuldades do processo de escolha dos representantes do campo cultural. O órgão é composto por 46 titulares com direito a voz e voto e por seis convidados com direito a voz. São 21 representantes do poder público federal, estadual e municipal, e 25 da sociedade civil, assim distribuídos: 17 ligados a segmentos artístico-culturais diversos, cinco a entidades acadêmicas, empresariais, e a fundações e institutos que atuam na área, e três a entidades de notório saber da área cultural, indicados pelo Ministro da Cultura.[1] Ainda integram o CNPC, na condição de conselheiros convidados – sem direito a voto –, um representante da Academia Brasileira de Letras (ABL), um do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB), e um da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC).

A representação do CNPC foi construída com a preocupação de ampla representatividade de segmentos e instituições, com o objetivo de estabelecer articulação de um extenso leque de atores culturais. Daí também a participação multissetorial do governo federal, que reuniu a Casa Civil, o Ministério das Cidades, o Ministério da Educação (MEC) e a pasta do Turismo, denotando assim uma visão de que as políticas setoriais podem e devem dialogar entre si, com ganhos para cada uma delas ao recepcionarem a cultura como uma dimensão importante no desenho de suas políticas.

A bancada dos municípios e de seus representantes no CNPC também é bastante significativa, o mesmo valendo para os estados. Aqui se revelam potenciais para a

1. Pelo poder público, os representantes estão distribuídos da seguinte maneira: MinC (6), Casa Civil (1), Secretaria Geral da Presidência da República (1), Ministério da Ciência e Tecnologia (1), Ministério das Cidades (1), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (1), Ministério da Educação (1), Ministério do Meio Ambiente (1), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (1), Ministério do Turismo (1), Fórum Nacional de Secretários Estaduais (3), Associação Brasileira de Municípios (1), Confederação Nacional de Municípios (1), e Frente Nacional de Prefeitos (1). Quanto à sociedade civil, o CNPC conta com representantes das seguintes entidades: Sistema S, entidades de pesquisas, Grupo de Institutos Fundação e Empresas (Gife), Associação Nacional de Entidades Culturais (Anec), e Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes); quanto aos segmentos culturais, estão representados no conselho: arquivos, artes digitais, artes visuais, audiovisual, circo, culturas afro-brasileiras, culturas dos povos indígenas, culturas populares, dança, inclusão social por intermédio da cultura, literatura, livro e leitura, museus, música erudita, música popular, patrimônio imaterial, patrimônio material, e teatro.

construção de estratégias de articulação das políticas federais com as das outras esferas de governo, aí incluídas possibilidades de que o conselho se constitua na arena para delimitação de pactos de maior ou menor abrangência para a construção do Sistema Nacional de Cultura (SNC).[2] O mesmo cuidado pode ser verificado na composição da bancada da sociedade civil, na qual se observa representação de amplo arco de atores relevantes.

Em resumo, a discussão política dos critérios e diretrizes das políticas culturais veio efetivamente a conquistar espaço institucional e desenho participativo mais claros apenas no fim de 2007, e pode-se dizer que a instituição do CNPC é ponto culminante de um processo de mobilização social e de certa insatisfação com a direção conferida às políticas culturais. Tal insatisfação encontrou a sensibilidade do Governo Lula, e desta afinidade foram se desenhando ações de articulação com a sociedade, a exemplo das câmaras setoriais, da própria conferência supracitada, e da construção do SNC a partir da assinatura de protocolos de intenções entre as diversas esferas de governo. O CNPC ainda terá pela frente desafios significativos para encontrar e cristalizar procedimentos, táticas discursivas e focos estratégicos para sua atuação.

2.2 A lei de incentivos em questão

A Lei Rouanet (Lei nº 8.313/1991) voltou ao campo de debates. Depois de longo período de arrefecimento, voltaram as discussões características de meados da década de 1990. O principal móvel para o aquecimento destas discussões reside nas acusações de mal uso de recursos e nas críticas à baixa capacidade operacional e política da Comissão Nacional de Incentivos Culturais (CNIC).

Os incentivos fiscais fazem parte do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac). Segundo a Lei Rouanet, os produtores ou realizadores culturais podem propor ao Ministério da Cultura projetos, ações ou programas; caso recebam recursos do incentivador, passam a ser beneficiários. O incentivador é o contribuinte do imposto de renda e proventos de qualquer natureza (pessoa física ou jurídica) que efetua doação ou patrocínio em favor do proponente com base nos artigos nºs 18 ou 26 da Lei nº 8.313/1991. O primeiro permite dedução de 100% do valor de incentivo até o limite de 6% do imposto devido; o segundo tem alíquotas específicas para pessoas físicas (80% no caso das doações e 60% no dos patrocínios) e jurídicas (40% para as doações e 30% para os patrocínios), até 4% do imposto devido. A renúncia fiscal é montante de recursos que deixaram de ser arrecadados pelo governo federal: o "dinheiro novo" corresponde a recursos próprios do incentivador não deduzidos do imposto devido. A possibilidade de dedução de 100% significa que é permitida ao incentivador a opção de não dispor de recursos próprios ("dinheiro novo") para o projeto incentivado.

Destaque-se aqui que as críticas mais habituais ao uso dos incentivos fiscais se referem exatamente ao uso das alíquotas de 100%, uma vez que a possibilidade de dedução integral não estimula a destinação de novos recursos além da soma já devida ao Estado – e que deixa de ser arrecadada pelo governo federal. Além disso, muitos interpretam que a lei implicaria a desresponsabilização política do Estado na destinação

2. Edições anteriores deste periódico acompanharam a consolidação do SNC, especialmente quanto à criação de conselhos e à assinatura de protocolos com municípios. Uma das questões então assinaladas dizia respeito à variedade de formatos de funcionamento destes órgãos participativos. Com a instalação do CNPC, abrem-se possibilidades de redesenho destas instituições, que deverão ser paritárias e atuar como peças de controle social.

dos recursos, dado que sua decisão final ficaria, em última análise, a cargo das empresas ou de pessoas físicas.[3]

A atuação da CNIC constitui outro ponto de descontentamento de parte da classe artística. Na verdade, a questão se resume às dificuldades de se estabelecer ou explicitar de forma clara quais são os critérios utilizados para a aprovação das propostas apresentadas. Não se dispõe, por exemplo, de planilha de custos padronizada para avaliação dos projetos; exigem-se planos de acessibilidade, inclusive com redução de preços de ingresso ou de sua distribuição gratuita, mas inexistem protocolos definidos estabelecendo parâmetros; não há acompanhamento da inflação de custos de modo a se poder determinar valores razoáveis para cada projeto etc. De fato, encontram-se em discussão mecanismos de acompanhamento rigoroso da inflação na área cultural, bem como a elaboração de planilhas de custos que serviriam de parâmetros para a aprovação de projetos apresentados ao mecenato; e existem pré-condições na lei de incentivos que vinculam o financiamento a critérios de democratização do acesso. Contudo, enquanto tais mecanismos e planilhas não são concluídos, a ausência de esclarecimento dos critérios e parâmetros efetivamente utilizados deixa a CNIC vulnerável à critica de que aprova projetos com certa dose de discricionariedade ou a partir de critérios políticos.

A questão da falta de transparência dos critérios utilizados para a aprovação dos projetos surgiu há dois anos, em 2006, com a aprovação da captação de R$ 9,4 milhões para o *Cirque Du Soleil*: de fato, enquanto os preços dos ingressos tornavam o show inacessível a grande parte do público brasileiro, os resultados de bilheteria do evento tornavam-no capaz de financiamento independentemente de incentivos. O ponto voltou à agenda no início de 2008, quando, no projeto de show de Maria Bethânia e Omara Portuondo, solicitava-se autorização para captar R$ 1,8 milhão, valor equivalente à previsão de arrecadação da bilheteria –, portanto, com desnecessária utilização dos incentivos fiscais. Embora a CNIC tenha rejeitado o projeto, o MinC usou de suas prerrogativas – previstas nas Leis nºs 9.874/1999 e 5.761/2006 – para permitir a captação pleiteada. Em ambos os casos ficaram dúvidas a respeito dos critérios adotados.

Para culminar, a chamada *Operação Mecenas*, desencadeada pela Polícia Federal (PF), levou a cultura mais uma vez às páginas policiais e retomou a discussão sobre o funcionamento dos mecanismos operacionais da lei de incentivos. Segundo a PF, houve fraude em processos da CNIC que começaram em 2004. Integrantes do apoio administrativo do MinC à comissão e produtores culturais supostamente atuavam para facilitar o andamento dos processos, cobrando uma propina para que os projetos fossem

3. A reforma promovida pelo Decreto nº 5.761/2006 respondeu a algumas dessas críticas. Conforme descrito em edição anterior deste periódico, o decreto dotou a Lei Rouanet de um conceito ampliado de cultura e criou mecanismos de "democratização" do setor. Antes eram apoiados projetos; agora podem ser apoiados programas e ações culturais, e até mesmo iniciativas de fortalecimento de cadeias produtivas e arranjos produtivos locais de escopo cultural. Ademais, foram adotadas medidas para conferir maior transparência ao Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac): sua execução deverá obedecer a um plano anual coerente com o Plano Plurianual (PPA), com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000). Também houve a preocupação de aproximar o Pronac do Plano Nacional de Cultura (PNC) e dos objetivos ministeriais, tendo sido instituída a Comissão do Fundo Nacional de Cultura (FNC) para analisar projetos culturais com apoio orçamentário do FNC – como o faz a Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC) no caso dos projetos de incentivos fiscais –, além de ter sido atribuída à nova comissão a responsabilidade pela elaboração do plano anual do FNC. O decreto também mudou algumas regras relativas às condições de usos dos incentivos fiscais, a exemplo da determinação de que as instituições criadas pelos próprios patrocinadores deverão submeter-se às mesmas regras dos demais proponentes, em especial no que se refere à fixação do limite das despesas administrativas em até 15% do total de valor captado, quando antes era de 100% – ou seja, as despesas administrativas não mais poderão ser custeadas com recursos incentivados.

incluídos rapidamente na pauta das reuniões de avaliação da comissão. A PF aponta também que uma servidora da área de avaliação de projetos do ministério teria ainda o papel de identificar propostas tecnicamente viáveis e repassar as informações aos produtores culturais, que se encarregariam da intermediação. O grupo então cobrava, segundo o delegado da PF que conduziu as operações, entre 2% a 5% do valor dos projetos. Embora o caso não envolva a CNIC propriamente e o acontecimento seja até o momento limitado a um suposto esquema de dimensões limitadas, expôs as dificuldades que a comissão enfrenta com a terceirização administrativa, recursos humanos e operacionais insuficientes, e um número muito grande de projetos submetidos à aprovação todos os anos, fatos que abrem espaços para distorções.

2.3 A Empresa Brasileira de Comunicações (EBC)

A criação da televisão pública mereceu especial destaque no período. As discussões sobre o tema tiveram importante protagonismo do MinC, que participou do amadurecimento da idéia ao argumentar pela necessidade de fomento e de criação de condições de difusão da produção audiovisual alternativa e independente.

A operacionalização da idéia, entretanto, teve na ida de Franklin Martins para a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR) seu impulso decisivo. O jornalista coordenou desde o início de 2007 um grupo de trabalho formado por representantes dos Ministérios da Cultura, do MEC e do Ministério das Comunicações, que discutiram os modelos de financiamento, de gestão e de operação em rede. A Lei nº 11.652, de abril de 2008, instituiu os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública, assim como a Empresa Brasil de Comunicação (EBC).

Formada pela fusão da Empresa Brasileira de Comunicações (Radiobrás) e da Associação Educativa Roquete Pinto (Acerp), ficará na órbita da Secom/PR, tendo como presidente a jornalista Tereza Cruvinel, e como diretor-geral Orlando Senna, ex-secretário do audiovisual no MinC. Mesmo com esta vinculação governamental, a empresa terá autonomia na definição da programação e na distribuição de conteúdos. Terá sua sede em Brasília e um escritório regional no Rio de Janeiro, onde se darão a produção e o gerenciamento audiovisuais. A EBC abrigará uma rede de rádios e a Agência Brasil, com quadro de pessoal composto também por funcionários da Radiobrás e por outros cedidos pela Acerp.

A EBC deve seguir os princípios da complementaridade entre sistemas privado, público e estatal: da promoção do pluralismo de fontes de produção e distribuição de conteúdos, da não-discriminação, da autonomia em relação ao governo, e da participação da sociedade civil. A empresa obedece aos seguintes principais objetivos, entre outros: oferecer mecanismos para o debate público sobre temas relevantes; desenvolver a consciência crítica; garantir o direito à informação, à expressão do pensamento, à criação e à comunicação; cooperar com processos educacionais; expandir a produção audiovisual nacional; e promover a inclusão e a exibição de produções regionais, independentes.

O orçamento anual de R$ 350 milhões, provenientes do Orçamento Geral da União, poderá ser suplementado por outras fontes, como venda de programas, licenciamento de marcas, doações, publicidade institucional, prestação de serviços e recursos dos mecanismos de incentivos fiscais culturais vigentes. A lei de criação também instituiu, em seu artigo 32, a Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública, devida por prestadoras de serviços de radiodifusão (serviço móvel celular, serviço móvel especializado, fibras óticas, TV por assinatura, repetição e retransmissão de televisão, radiodifusão sonora em ondas médias, curtas e freqüência modulada, entre inúmeros outros).

A empresa contará com duas grandes estruturas: o Conselho de Administração e a Diretoria Executiva – esta última é formada por um Conselho Fiscal e um Conselho Curador. O Conselho de Administração será formado por cinco membros – indicados respectivamente pela Secom/PR, pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, pelo Ministério das Comunicações, pelos funcionários da empresa, e pelo diretor-presidente da Diretoria Executiva. O Conselho Curador tem natureza consultiva e deliberativa e é composto por 22 integrantes: quatro ministros de Estado, um representante da Câmara e outro do Senado, um representante dos funcionários da EBC e 15 representantes da sociedade civil.

A nova estrutura passou a ser peça de política cultural de fundamental importância. O desenho do conjunto de ações ainda está em processo de gradativa consolidação e envolve a difícil construção de uma rede de emissoras associadas. No quadro da grande heterogeneidade jurídica e política que caracteriza o setor, a proposta é oferecer um canal para transmissão da produção audiovisual independente e regional, com conteúdos educativos, culturais e formativos. Por ora, a emissora funciona basicamente com produções e programação da Radiobrás, da TVE e da TV Cultura, mas o objetivo é estabelecer programação própria e formar a Rede Nacional de Comunicação Pública, com cooperação e colaboração de entidades públicas e privadas.

Essa configuração assegura o caráter público da televisão. Entretanto, vale registrar que a indicação de "notáveis" para o Conselho Curador tem sido criticada por entidades do setor, que apontam a necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos de escolha e representação no colegiado. De igual maneira, levantam-se dúvidas sobre o funcionamento de canais de interlocução com a sociedade e com o público.

3 Acompanhamento da política e dos programas

Comparações com experiências de outros países permitem afirmar que as políticas culturais buscam cumprir diferentes finalidades. Em primeiro lugar, orientar o conjunto da sociedade para que seja capaz de apreciar obras consagradas e legítimas, por meio de estratégias para o aumento de tais práticas. Em segundo lugar, desenvolver a expressão das culturas populares autônomas como um sistema de legitimidades alternativas, ou estabelecer, nas instituições culturais, dispositivos que promovam a diversidade e estimulem produções, estilos e consumos periféricos – ou mais relacionados ao popular. Em terceiro lugar, estimular o diálogo e a constante interação entre a criação artística e as demais produções culturais. As fronteiras não são estabelecidas *a priori*, mas importa abolir as segmentações das práticas e dos gostos em "elitistas" e "populares". Finalmente, registre-se aqui ainda uma quarta finalidade, que é tratar a cultura como um recurso que absorve outras dimensões, por participar da promoção da qualidade de vida, da geração de bens e renda, e também da possível – e desejável – reconfiguração de sociabilidades.

A avaliação de cada um desses objetivos é demasiado complexa, em especial por exigir a explicitação clara de seus limites e das relações entre eles. Ademais, esses mesmos objetivos são, em geral, enunciados de forma confusa pelos gestores públicos: a síntese teórica e política, dada sua diversidade, nem sempre é possível no quadro das ações concretas, nas quais os atores envolvidos conferem diferentes pesos aos diferentes problemas. Com base neste cenário, vale primeiramente descrever aqui algumas das características gerais da área cultural no Brasil, para que se possa ter a dimensão do seu dinamismo e de sua importância nos processos econômicos e sociais.

O setor cultural brasileiro é caracterizado por um intenso dinamismo e, ao mesmo tempo, por profundas iniqüidades de acesso a bens e a recursos de produção simbólica. Inúmeras estatísticas e indicadores demonstram à exaustão os dois aspectos. O setor respondia em 2002 por 3,6% dos empregos no mercado de trabalho, sendo que 2,1% das ocupações eram estritamente culturais. Em 2006 esta participação subiu para 4% e 2,2%, representando 3,3 milhões e 1,9 milhão de pessoas, respectivamente. O salário médio no setor é cerca de 22% maior do que a média geral, e a massa salarial chega a atingir 7% do total medido em 2006 pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Pnad/IBGE). Estes números são próximos aos de outros países de grande tradição cultural, o mesmo valendo para o consumo cultural, que no Brasil representa 3% do consumo das famílias – índice similar ao observado na França e nos Estados Unidos, embora os itens considerados variem ligeiramente nas metodologias locais, assim como os números absolutos sejam muito díspares em função das características destas economias.

O caso brasileiro apresenta peculiaridades. As regiões e municípios convivem com profundas desigualdades no que se refere ao acesso a bens e serviços culturais, tanto entre si quanto internamente. O mesmo cenário de desigualdades de acesso a tais bens entre famílias e indivíduos, que têm probabilidades muito reduzidas de desfrutar ou até de produzir bens culturalmente relevantes. O número de municípios acima de 100 mil habitantes chega a pouco mais de 200 (ou 4% do total), e concentra 74% do consumo cultural. E, embora 67% dos domicílios brasileiros tenham realizado algum tipo de consumo cultural em 2000, apenas 8,4% o fizeram para promoção de espetáculos. O consumo de bens culturais relacionados à produção audiovisual é o carro-chefe do consumo cultural – note-se que o setor envolve recursos e apoio públicos, mas sua dinâmica deriva fundamentalmente, até o momento, das empresas privadas.

É possível colocar aqui que os esforços das políticas culturais (MinC, secretarias estaduais e municipais de Cultura) são efetivamente desfrutados por poucos. São voltados especialmente para as artes, com iniciativas importantes, mas pontuais relativamente às culturas populares, tradicionais e comunitárias. Tais esforços contam com poucos mecanismos que estabeleçam diálogos entre as diversas formas de expressão e produção simbólica, assim como com poucos resultados em áreas de baixo desenvolvimento social. De qualquer maneira, há que se considerar as iniciativas que se desenvolvem em cada um destes pontos. Por isso ocupa-se esta seção de descrever, de forma sintética, algumas das características e resultados das ações federais em 2007.

As ações do MinC são organizadas em programas, com um responsável institucional, que podem ser implementados mediante parcerias. Todos têm enunciados que apontam os problemas a serem resolvidos ou minimizados ou que indicam oportunidades de ação. O denominador comum entre estes enunciados é dinamizar a cultura como dimensão da cidadania, ou seja, de democratização de capacidades de produção e fruição cultural, e de reconhecimento da diversidade.

O MinC incentiva a produção artística em suas diversas modalidades por intermédio do Programa *Engenho das Artes*. O ministério também conduz programas patrimoniais (*Monumenta*, *Brasil Patrimônio Cultural*, *Museu, Memória e Cidadania* e *Livro Aberto*), um programa para valorização da diversidade cultural (Programa *Identidade e Diversidade Cultural – Brasil Plural*) e outro para dinamizar a economia da cultura (*Desenvolvimento da Economia da Cultura* – Prodec). Desenvolve ainda o Programa *Cultura, Educação*

e Cidadania, que apóia, valoriza e dinamiza as culturas tradicionais e comunitárias, paralelamente à promoção da sua articulação com meios modernos e tecnológicos de produção e difusão cultural.

Outros ministérios e órgãos também consagram recursos ao domínio cultural. São exemplos o Ministério da Justiça, ao qual está vinculada a Fundação Nacional do Índio (Funai), responsável pelo Museu do Índio e pelos Pontos de Cultura[4] instalados em comunidades indígenas; o Ministério da Educação, com a Fundação Joaquim Nabuco; e a Presidência da República, com o Arquivo Nacional – e, agora, a Empresa Brasil de Comunicação (EBC).

Os programas organizam as ações do governo. O quadro 1 sintetiza as características dos programas do MinC, assim como os problemas que enfrentam.

QUADRO 1

Programas do MinC – problemas e instrumentos de gestão (PPA 2004-2007)

Nome do programa	Objetivos	Problemas
Livro Aberto	Estimular o hábito da leitura, facilitando o acesso às bibliotecas públicas, e propiciar a produção e a difusão do conhecimento científico, acadêmico e literário.	Ausência do hábito de leitura Escassez de bibliotecas públicas em áreas carentes Bibliotecas em número insuficiente e mal distribuídas Necessidade de treinamento de pessoal no que se refere a pessoal capacitado na área Necessidade de modernização de serviços e atualização de acervos Insuficiência das ações de formação e capacitação para a leitura e para a valorização da multiplicidade e complexidade das práticas de leitura
Brasil, Som e Imagem	Ampliar a produção, a difusão, e a exibição, a preservação e o acesso às obras audiovisuais brasileiras, e promover a auto-sustentabilidade da indústria cinematográfica.	Ausência de regulação do mercado nacional Pequena abrangência do parque exibidor Número reduzido de cópias dos filmes nacionais Pequeno acesso do público a filmes nacionais Número reduzido de freqüentadores potenciais de cinema Número de cinemas insuficiente e distribuição realizada por grandes empresas[1] Freqüência reduzida ao cinema e inexistência de ações específicas que facilitem o acesso
Museu, Memória e Cidadania	Revitalizar os museus brasileiros e fomentar a criação de novos institutos de memória, aumentando o acesso da população a esses produtos culturais nas diversas regiões do país.	Ausência de estratégias de organização e potencialização do financiamento aos museus Espaços museológicos em situação precária de conservação Necessidade de revitalização e modernização dos museus brasileiros Baixa valorização das coleções que são representativas das várias experiências culturais vividas pelas sociedades e comunidades em território brasileiro Hábito muito reduzido de freqüentar museus
Cultura, Educação e Cidadania	Ampliar e garantir o acesso das comunidades mais excluídas do usufruto de bens culturais aos meios de fruição, produção e difusão das artes e do patrimônio cultural.	Ausência de espaços culturais comunitários que permitam o desenvolvimento de capacidades e habilidades no manuseio de diferentes linguagens artísticas Ausência de espaços culturais que permitam o acesso da população à criação de produtos, à elaboração de processos relacionados à cultura, e ao desenvolvimento de habilidades em linguagens artísticas
Engenho das Artes	Aumentar a produção, a difusão e o acesso da população às artes.	Ausência de ações sistemáticas de valorização das artes e da cultura brasileira, bem como de formação do gosto para apreciação destas manifestações artísticas Reduzida preocupação com a formação profissional para as artes Reduzida freqüência da população ao espetáculo ao vivo
Cultura Afro-Brasileira	Preservar e promover a cultura e o patrimônio afro-brasileiros.	Ausência de ações amplas de valorização da cultura afro-brasileira e invisibilidade desta cultura nas instâncias formadoras da educação nacional e da opinião pública Forte preconceito e pronunciadas desigualdades étnicas
Identidade e Diversidade Cultural	Garantir que grupos e redes de produtores culturais, responsáveis por manifestações características da diversidade, tenham acesso a mecanismos de apoio, promoção e intercâmbio cultural entre regiões e grupos, considerando identidades de gênero, orientação sexual, grupos etários, étnicos e da cultura popular.	Ausência de ações sistemáticas de valorização e promoção do direito de expressão das diferenças culturais e das identidades Forte preconceito no que se refere à orientação sexual, ao gênero e á origem étnica Grandes desigualdades étnicas, de gênero e culturais[2]
Monumenta	Revitalizar o patrimônio cultural em centros urbanos, criando condições para sua sustentabilidade.	Insuficiência das ações setoriais para promover a sustentabilidade dos centros urbanos Limitação das ações e instrumentos do poder público na intervenção no cenário urbano Limitação da atuação do programa a 26 centros históricos[3]

(continua)

4. Os Pontos de Cultura, conforme será visto mais adiante nesta seção, são unidades de recepção e disseminação de bens culturais em comunidades que se encontram à margem dos circuitos culturais e artísticos convencionais.

(continuação)

Nome do programa	Objetivos	Problemas
Brasil Patrimônio Cultural	Preservar e revitalizar o patrimônio brasileiro, tanto o edificado quanto o imaterial, abrangendo os sítios arqueológicos.	Exigência de ampliação de recursos e redesenho das estratégias institucionais para enfrentamento dos problemas de abrangência nacional do programa Insuficiência dos recursos institucionais do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan)
Desenvolvimento da Economia da Cultura	Fortalecer as cadeias produtivas da cultura (audiovisual, música, artes cênicas, festas populares etc.).	Baixo aproveitamento do potencial das cadeias produtivas como geradoras de bem-estar, oportunidades, renda e desenvolvimento

Fontes: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e Ministério da Cultura (MinC).

Elaboração: Diretoria de Estudos Sociais do Ipea (Disoc/Ipea).

Notas: [1] Algumas dessas empresas investem no filme e depois o distribuem com recursos da renúncia fiscal.

[2] Esse é um programa de viés intersetorial, e as ações orçamentárias são nitidamente insuficientes para fazer frente aos problemas apontados.

[3] Além disso, segundo a gerência do programa, apenas 20,6% das metas de obras estavam concluídas ou em fase de execução.

Cultura, Educação e Cidadania – Cultura Viva

Entre os programas desenvolvidos pelo MinC, destaca-se o *Cultura, Educação e Cidadania – Cultura Viva*. O programa objetiva contribuir tanto para o enfrentamento de problemas relativos às carências de instrumentos e estímulos para produção e circulação da expressão da cultura local, como do isolamento das comunidades em relação às novas tecnologias e aos instrumentos de produção e educação artístico-culturais. Implantado em 2004, envolve um conjunto de ações distribuídas em cinco eixos: *Pontos de Cultura*, *Cultura Digital*, *Agentes Cultura Viva*, *Griôs – Mestres dos Saberes*, e *Escola Viva*. Os *Pontos de Cultura*, eixo central do programa, são, conforme adiantado aqui, unidades de recepção e disseminação de bens culturais em comunidades que se encontram à margem dos circuitos culturais e artísticos convencionais. A proposta visa estimular iniciativas preexistentes, por meio de transferência de recursos e da doação de *kits* de cultura digital (equipamentos de informática, câmeras, *kit* multimídia e uma pequena ilha de edição) que permitem que cada Ponto de Cultura esteja apto a realizar sua própria produção audiovisual. Além disso, estes *kits* farão interligação em rede, via internet banda larga, contribuindo para abrir um canal de comunicação direta entre as ações do poder público e as ações da comunidade, e destas entre si.

Os Pontos de Cultura, Pontões e Redes estão localizados em 270 municípios distribuídos em todas as Unidades da Federação. Em 2007 foram apoiados 742 espaços culturais, entre os quais 195 Pontos de Cultura implantados nas 28 redes conveniadas entre o MinC, estados e municípios. Encontram-se em vigência 504 convênios com entidades sem fins lucrativos. Também foram instalados 43 Pontões de Cultura, alcançando 17 estados. A implementação da ação *Griô - Mestres dos Saberes* ofereceu apoio a 250 pessoas de 50 Pontos de Cultura, enquanto a ação *Cultura Digital* abrangeu 1.390 pessoas por meio da realização de 37 oficinas ocorridas em 117 Pontos de Cultura.

Apesar do êxito do programa, sua gerência assinala diversos problemas referentes à inexistência de estruturas formais adequadas. Em primeiro lugar, destaca o fato de que apenas 38% do quadro de pessoal envolvido diretamente com a gestão do programa é composto por servidores. Enfatiza que a alta rotatividade dos quadros terceirizados dificulta a criação de uma rotina que domine os procedimentos de forma qualificada. Também aponta dificuldades na celebração de convênios, em especial pelas interpretações divergentes de normas, inadimplência dos proponentes ou não atendimento de documentação obrigatória. Por fim, uma das questões levantadas pela gerência é a inexistência de norma legal que fundamente especificamente o relacionamento do Estado brasileiro com entidades da sociedade civil com baixo nível de organização/institucionalização.

Brasil Som e Imagem

A política do audiovisual, mediante o Programa *Brasil Som e Imagem*, tem por meta aumentar a participação do cinema nacional no mercado interno – ampliando a produção, a difusão, a exibição, a preservação e o acesso às obras audiovisuais brasileiras – e promover a auto-sustentabilidade da indústria cinematográfica. A abertura de novas frentes resultou no fomento a projetos de curtas-metragens, roteiros e documentários orientados para públicos estratégicos – como o infanto-juvenil – e para regiões do país sem tradição de expressão audiovisual. Em 2007 o programa deu continuidade ao DOC TV, à Programadora Brasil e ao lançamento de editais, cujos recursos começam a ser disponibilizados em 2008. Além de problemas resultantes do fluxo de recursos que prejudicam a programação e a articulação de parcerias, os gestores apontaram que a falta de pessoal técnico compromete a instauração de processos de acompanhamento qualificado do programa e sobrecarrega o exíguo quadro disponível.[5] Outro problema recorrente em alguns programas do MinC e no do audiovisual em particular são as dificuldades dos processos licitatórios e da celebração de contratos. Contudo, segundo a gerência do programa, estes foram superados por meio do desenvolvimento do Projeto Setorial Integrado de Promoção de Exportação da Indústria Brasileira de Audiovisual, realizado em parceria com a Agência de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex), que teve um desempenho positivo e foi capaz de realizar articulações e parcerias efetivas.

O *Livro Aberto*

Um dos objetivos centrais do Programa *Livro Aberto* é estimular o hábito da leitura, facilitando o acesso das pessoas às bibliotecas públicas e propiciando a produção e a difusão do conhecimento científico, acadêmico e literário. Suas principais iniciativas são na direção de zerar os municípios sem biblioteca e modernizar as existentes. Embora a criação de bibliotecas seja necessária para configurar condições de acesso, não é em si suficiente para estimular o hábito da leitura, e nesse sentido o programa carece de outras estratégias para alcançar seus objetivos. Pesquisas recentes mostram que mesmo com a presença de bibliotecas em um universo significativo de municípios, apenas 66% dos brasileiros sabem da sua existência, e somente 10% as freqüentam assiduamente.[6]

As ações de instalação de bibliotecas, pelo MinC e por demais instituições públicas estaduais e municipais ou privadas, implicaram melhoria do índice de cobertura de bibliotecas, que em 2000 era de uma biblioteca de acesso público para 34 mil habitantes, e em 2007 é de uma biblioteca para cada 26 mil habitantes. Com relação à ação de instalação de bibliotecas públicas nos municípios, em 2007 foram adquiridos *kits* compostos de acervo bibliográfico contendo 1.828 títulos, mobiliários, equipamentos de informática e equipamentos de imagem e som para o estabelecimento de 300 bibliotecas. No final de 2007, 94,1% dos municípios brasileiros já tinham pelo menos uma biblioteca. Para 2008, estão previstos recursos para a instalação de 328 bibliotecas públicas, zerando, assim, o déficit de municípios brasileiros sem biblioteca pública.

O patrimônio histórico material e imaterial

As iniciativas referentes ao patrimônio histórico material e imaterial distribuem-se por três Programas: *Brasil Patrimônio Cultural*, *Monumenta*, e *Museu, Memória e Cidadania*.

5. Como a disponibilidade de cargos (DAS) não atende às demandas, o MinC solicitou ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em 2007, uma reestruturação dos quadros para suprir carências tanto nas equipes executoras quanto nas de gerência.

6. Ver: Retratos da Leitura no Brasil, Instituto Pró-livro, 2008.

Este conjunto de programas e suas ações está focado na preservação e recuperação do patrimônio histórico e artístico brasileiro e na manutenção das estruturas físicas e operacionais dos museus do país. O Programa *Museu, Memória e Cidadania* objetiva revitalizar os museus brasileiros e fomentar a criação de novos institutos de memória, aumentando o acesso da população a estes produtos culturais nas diversas regiões do Brasil. No âmbito das ações do programa realizou-se em 2007 a 5ª Semana Nacional de Museus, com o tema *Museus e patrimônio universal*, quando se promoveram mais de 1.400 eventos culturais em todo o país com envolvimento de mais 460 instituições. Outro destaque na área foi a realização do 1º Encontro Ibero-Americano de Museus, que contou com a presença de responsáveis pelas políticas museológicas de 22 países e resultou na instituição de 2008 como o Ano Ibero-Americano de Museus e na proposta de criação da Rede Ibero-Americana de Museus e do Programa *Ibermuseus* (articulação das instituições museológicas dos países ibero-americanos).

Entre as iniciativas do Estado brasileiro para a valorização do seu patrimônio histórico urbano, sobresssai o Programa *Monumenta*. Tem como objetivos preservar áreas prioritárias do patrimônio histórico, arquitetônico e artístico urbano sob proteção federal, promover a conscientização da população brasileira acerca deste patrimônio, bem como aperfeiçoar a sua gestão, estabelecer critérios para implementação de prioridades de conservação e aumentar a utilização econômica, cultural e social das áreas de projeto. Constituem seu objeto 26 municípios brasileiros, com a classificação de 892 imóveis considerados patrimônio histórico, artístico ou arquitetônico. O programa tem investido desde seu início em processos de municipalização da gestão dos bens patrimoniais, mediante ações em parceria, de modo que os patrimônios urbanos, artísticos e históricos de diversas cidades brasileiras sejam revitalizados e em seguida passem à supervisão das municipalidades, com a participação e responsabilidade do poder federal, por intermédio do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan). Em 2007, foi concedido apoio financeiro a municípios com sítios históricos para desenvolverem coordenadamente instrumentos de política urbana e diretrizes de preservação do patrimônio cultural, tendo sido contemplados 15 municípios que elaboraram seus Planos Diretores Municipais. Segundo a gerência do programa, foram bons os resultados alcançados, apesar do enfrentamento de problemas referentes à situação de inadimplência de estados e municípios, um dos maiores empecilhos para o desenvolvimento das ações.

Para aumentar e eficácia desse conjunto de ações, foi implementada nova estrutura administrativa do Iphan, tendo sido criados departamentos especializados em temáticas como planejamento em museus, patrimônio material e imaterial, e instalados seis novas superintendências regionais e sete escritórios técnicos. Isto permitiu ampliar o alcance das ações do instituto e fortalecer sua atuação no território nacional, sedimentando os pilares de uma política pública de longo prazo para o setor. Também prosseguiram as movimentações para a consolidação do Sistema Brasileiro de Museus (SBM), tendo sido obtida a aprovação na Câmara dos Deputados do Projeto de Lei nº 7.568/2006, que institui o Estatuto dos Museus e prevê normas de preservação, conservação, restauração e segurança dos bens artísticos. O projeto ainda passará por discussões no Senado Federal.

Programa de Desenvolvimento Econômico da Cultura (Prodec)

Em 2007 também teve início a implementação do *Programa de Desenvolvimento Econômico da Cultura* (Prodec), uma importante iniciativa do MinC no sentido de incentivar e regulamentar as cadeias produtivas dos setores culturais. O programa tem como estratégia o estabelecimento de convênios com iniciativas sociais que estimulem

cadeias produtivas carentes de organização e orientação empresarial. As ações empreendidas buscam capacitar e qualificar os projetos para que valorizem o desenvolvimento sustentável e protejam os sistemas simbólicos implicados nas cadeias econômicas e arranjos produtivos na área cultural. Foram selecionadas para ser objeto de fomento e participação nas ações do programa instituições com histórico reconhecido na realização de feiras de negócios e de festivais e na promoção do artesanato tradicional. Em 2007, o Prodec capacitou 70 comunidades representativas de pólos de produção de artesanato, envolvendo 1.400 artesãos, 80 agentes locais e 27 servidores estaduais. Realizou a Feira de Música do Brasil, apoiando 72 empreendimentos, 450 reuniões e movimentando negócios da ordem de R$ 8 milhões.

O *Engenho das Artes*

O Programa *Engenho das Artes* representa o principal instrumento das políticas de ampliação do acesso da população aos benefícios da arte e cultura. Por acolher diversos segmentos culturais simultaneamente, suas ações apóiam as expressões da música, do teatro, da dança, do circo e das artes visuais, e visam atender ao amplo universo da diversidade brasileira. As iniciativas do programa contam com parcerias de governos estaduais, prefeituras, organizações do setor cultural, empresas estatais e empresas privadas. O programa consolida o apoio a projetos ou realiza estratégias de circulação de espetáculos pelas cidades brasileiras. São políticas de oferta que procuram organizar as inúmeras iniciativas artísticas dos vários segmentos em linhas de ação que ofereçam oportunidades de fruição a um grande número de pessoas e de reconhecimento público aos produtores. O principal problema aqui é que muitos artistas que não têm apoio da mídia e dos meios de comunicação de massa encontram dificuldade de inserção nos circuitos de fruição e difusão cultural. Esta também é dificultada pelos custos de deslocamento, infra-estrutura inadequada e falta de mão-de-obra local especializada. Dessa forma, as artes encontram um contexto pouco receptivo e informado sobre sua natureza e características, o que dificulta a sua compreensão e causa estranhamento, sobretudo quanto às artes visuais, à música erudita e à ópera, quando não até reduz a diversidade e riqueza culturais.

Execução financeira e orçamentária dos programas

Como já se anunciou na apresentação, os gestores culturais do governo federal apontam duas dificuldades críticas para o desenvolvimento dos programas e, por extensão, das políticas culturais. A primeira delas é a questão do financiamento, e a outra, a dos recursos humanos. Por isso será descrito nesta seção o aspecto orçamentário do financiamento federal desde 2005, e depois qualificada, em linhas gerais, a questão dos recursos humanos no MinC.

A tabela 1 apresenta o desempenho e a evolução financeira dos programas do MinC. O orçamento do órgão correspondeu a aproximadamente R$ 824 milhões em 2007. Este valor é 40% maior em termos reais com relação a 2005. O aumento se deu em todos os programas, à exceção do *Livro Aberto*, cujo orçamento foi reduzido em 22%. Entretanto, o nível de execução financeira global apresenta oscilações: era de 80,9% em 2005, de 83,9% em 2006, e caiu para 76,4% em 2007.

O comportamento da execução dos programas finalísticos é variável. Destaquem-se negativamente aqueles que tiveram execução inferior à média do ministério. Nos três anos analisados, isto ocorreu com os Programas *Identidade e Diversidade Cultural – Brasil Plural* e *Livro Aberto*, e em dois destes três anos, com os Programas *Brasil Patrimônio*

Cultural, *Cultura Afro-Brasileira* e *Monumenta*. O Programa *Desenvolvimento da Economia da Cultura*, criado em 2007, despendeu R$ 9,5 milhões, com nível de execução de 89,7%. Note-se também a importância que ganhou o Programa *Cultura, Educação e Cidadania*, que representou 28,7% dos dispêndios finalísticos do MinC em 2007.

TABELA 1

Execução financeira dos programas do MinC e outros itens selecionados (2005, 2006 e 2007)

(Em R$ milhões)

Ministério da Cultura	2005			2006			2007		
	Liquidado	% do total	Nível de execução (%)	Liquidado	% do total	Nível de execução (%)	Liquidado	% do total	Nível de execução (%)
Total	**585,5**	**100,0**	**80,9**	**684,7**	**100,0**	**83,9**	**823,9**	**100,0**	**76,4**
Brasil Patrimônio Cultural	30,6	5,2	63,0	36,7	5,4	71,2	42,0	5,1	81,1
Livro Aberto	35,4	6,1	76,3	11,7	1,7	62,6	27,6	3,4	68,6
Brasil, Som e Imagem	56,0	9,6	91,7	60,8	8,9	85,8	95,6	11,6	69,3
Museu Memória e Cidadania	21,9	3,7	96,1	27,9	4,1	90,1	28,8	3,5	96,0
Cultura Afro-Brasileira	10,1	1,7	58,5	11,1	1,6	80,2	20,4	2,5	93,4
Monumenta	40,9	7,0	80,2	58,3	8,5	79,3	69,4	8,4	91,3
Cultura, Educação e Cidadania	58,1	9,9	79,3	47,2	6,9	89,5	126,6	15,4	79,8
Engenho das Artes	80,5	13,7	63,3	111,2	16,2	71,9	81,7	9,9	42,5
Identidade e Diversidade Cultural-Brasil Plural	4,8	0,8	89,3	4,5	0,7	78,5	6,0	0,7	85,8
Desenvolvimento da Economia da Cultura (Prodec)	-	-	-	-	-	-	9,5	1,2	89,7
Subtotal despesas finalísticas	*338,4*	*57,8*	*74,7*	*369,5*	*54,0*	*78,2*	*507,7*	*61,6*	*69,9*
Apoio administrativo	135,7	23,2	88,9	192,9	28,2	97,9	209,2	25,4	92,2
Op. esp.: cumprimento de sentenças judiciais	1,6	0,3	100,0	9,8	1,4	93,3	1,8	0,2	100,0
Op. esp.: serv. da dívida externa (juros e amort.)	2,5	0,4	76,4	3,3	0,5	99,9	4,5	0,5	94,9
Gestão da política de cultura	57,8	9,9	92,3	37,8	5,5	84,0	28,9	3,5	83,5
Gestão da participação em organismos internacionais	0,5	0,1	63,2	0,6	0,1	71,1	0,5	0,1	63,9
Previdência de inativos e pensionistas da União	49,1	8,4	98,1	70,9	10,3	98,7	71,3	8,7	94,8
Subtotal despesas não- finalísticas	*247,1*	*42,2*	*91,2*	*315,2*	*46,0*	*91,9*	*316,2*	*38,4*	*90,0*

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal/Secretaria do Tesouro Nacional (Siafi/STN).

Elaboração: Disoc/Ipea.

A organização atual dos programas do PPA permite que algumas despesas não finalísticas sejam alocadas nos vários programas do MinC, mas a disposição da tabela 1 possibilita a visualização da estrutura geral de despesas do ministério classificadas como despesas finalísticas e despesas não-finalísticas. Como se constata, os programas tomam mais da metade das despesas e chegam em 2007 a 61,6% do total, um aumento real de 50% em relação a 2005, enquanto as despesas não-finalísticas aumentaram menos (28%).

A tabela 2 apresenta a execução do MinC por natureza de despesa e modalidade de aplicação. Destaque-se o aumento significativo de gastos com pessoal e encargos (61%) e das transferências (66%). Entre estas, chama atenção o comportamento das transferências para outras esferas de governo: as detinadas a estados e Distrito Federal sobem de R$ 17,9 milhões em 2005 para R$ 84 milhões em 2007 (quase 4 vezes maior) e as transferências para os municípios começam com quase R$ 35 milhões em 2005 para atingir em 2007 o montante de R$ 73,7 milhões. As transferências para instituições privadas, por sua vez, são as mais significativas, tendo chegado em 2007 a R$ 117,6 milhões.

TABELA 2

Execução orçamentária do MINC, segundo os grupos de natureza da despesa e modalidades de aplicação (2005, 2006 e 2007)

Órgãos selecionados	2005			2006			2007			Variação 2007/2005
	Liquidado (c)	% do total	Nível de execução (%) (d=c/b)	Liquidado (g)	% do total	Nível de execução (%) (h=g/f)	Liquidado (K)	% do total	Nível de execução (%) (L=K/J)	
Ministério da Cultura	**585.498**	**100,0**	**80,9**	**684.743**	**100,0**	**83,9**	**823.885**	**100,0**	**76,4**	**40,7**
Aplicações diretas	400.688	68,4	89,7	472.452	69,0	87,3	516.700	62,7	85,2	29,0
Pessoal e encargos sociais (ativos, inativos e pensionistas)	148.302	25,3	88,8	228.805	33,4	97,7	238.724	29,0	92,0	61,0
Outras despesas	252.386	43,1	90,2	243.647	35,6	79,4	277.976	33,7	80,2	10,1
Juros e encargos da dívida	1.139	0,2	71,5	1.302	0,2	100,0	1.568	0,2	95,9	37,7
Outras despesas correntes	236.900	40,5	91,3	217.156	31,7	79,5	235.629	28,6	81,7	-0,5
Investimentos	12.912	2,2	76,1	22.204	3,2	76,0	22.318	2,7	58,7	72,9
Inversões financeiras	52	0,0	74,8	983	0,1	74,6	15.521	1,9	99,9	29498,7
Amortização da dívida	1.382	0,2	81,0	2.001	0,3	99,9	2.940	0,4	94,4	112,7
Transferências	184.810	31,6	71,9	212.291	31,0	83,1	307.185	37,3	71,0	66,2
Transferências à União	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,0
Transferências a estados e ao Distrito Federal	17.980	3,1	44,8	31.883	4,7	84,4	84.014	10,2	50,4	367,3
Transferências a municípios	34.966	6,0	55,2	65.522	9,6	76,5	73.717	8,9	70,3	110,8
Transferências a instituições privadas	90.382	15,4	86,1	88.361	12,9	88,4	117.637	14,3	92,1	30,2
Transferências a instituições privadas com fins lucrativos	11.996	2,0	98,7	9.764	1,4	71,5	13.098	1,6	95,3	9,2
Transferências ao exterior	29.487	5,0	81,0	16.761	2,4	91,2	18.719	2,3	96,1	-36,5
A definir	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Siafi/STN.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Mesmo com esse amplo rol de programas e ações e com o aumento significativo de recursos financeiros, há muitas dificuldades, por exemplo, para que as intervenções públicas incluam atores institucionais de diferentes áreas e especialidades, a exemplo daqueles encarregados da reorganização dos espaços urbanos e que podem prever os lugares adequados para os equipamentos culturais de convívio; ou dos agentes da educação, que podem formar demandantes e produtores simbólicos competentes a partir do ensino/aprendizagem das diversas tradições das artes; e também de outros, como os produtores de imagem e som, capazes de realizações que enriqueçam o repertório simbólico e informativo da população.

Para a efetividade desses processos de construção política são necessários, além de mecanismos de planejamento intersetorial e de marcos regulatórios claros, instrumentos de participação consolidados para decidir a respeito de diretrizes, prioridades e alocação estratégica de recursos. Pode-se dizer que o ministério repousa suas ações nos três primeiros objetivos citados no início desta seção, quais sejam: *i)* orientar o conjunto da sociedade para que seja capaz de apreciar obras consagradas e legítimas, *ii)* desenvolver as expressões das culturas populares autônomas, promovendo-as e estabelecendo-as como um sistema de legitimidades alternativas; e *iii)* estimular a criação artística para o enriquecimento das demais produções culturais em diálogo e interação constante. Embora se toque discursivamente em um quarto objetivo, relacionando a cultura com questões do desenvolvimento e como recurso para aumento da qualidade de vida, não se dispõe de mecanismos claros para uma atuação efetiva em relação a este objetivo. No entanto, a referência no discurso oferece um horizonte interessante para diálogos com parceiros e atores que desenvolvam crenças na mesma direção. Por sua vez, os programas existentes já contribuem de alguma forma para o enriquecimento do repertório cultural no Brasil.

Em termos da construção de políticas culturais abrangentes, deve-se ressaltar que um dos esforços centrais do atual governo foi a realização de concursos e o fortalecimento

institucional pela reposição de pessoal. Este objetivo foi claramente reconhecido pelo MinC. No entanto, a realização de concurso pelo órgão gerou certas surpresas. Antes de comentá-las, assinalem-se algumas das tendências gerais do MinC no que se refere aos seus recursos humanos.

Depois de uma linha constante de perda de força de trabalho entre 1997 e 2003, experimentou-se um esforço de reposição de pessoal a partir de 2004. A realização de concursos e o aumento do quadro de recursos humanos denotava e denota a preocupação com o fortalecimento institucional do MinC. A comparação entre 2003, quando o número de servidores foi o menor do período (2.391), e 2007, quando chega a 2.976, mostra o aumento de 585 novos servidores, significativo para a pasta.

Ainda assim deve-se considerar que esse número é apenas 4% superior ao de 1997 (132 pessoas a mais), em um contexto de ampliação significativa dos objetivos políticos do MinC e de redefinição de suas estratégias, cada vez mais exigentes em termos de qualificação e capacidades de recursos humanos. Os gestores públicos da área referem-se a estas deficiências como uma das questões centrais. Para corroborar esta idéia é necessário registrar que todas as avaliações internas do Plano Plurianual do MinC, realizadas pelos próprios gestores, apontam invariavelmente para a insuficiência de recursos humanos, tanto em quantidade como em qualidade.

As soluções que vêm sendo dadas para a carência de pessoal são, de certa forma, paliativas. Recorre-se à terceirização, à contratação de consultorias, ao uso de cargos de confiança e, ainda, de estagiários. Nos últimos anos foi possível a realização de concursos para a expansão do quadro de servidores do MinC. Todavia, parte dos empossados não permaneceu no órgão, sobretudo, devido ao desestímulo conseqüente dos baixos salários. Das 51 vagas oferecidas e distribuídas por cargos (técnicos em assuntos culturais, educacionais, comunicação social, arquivologia, biblioteconomia etc.), 43 foram preenchidas, ou seja, restaram 8 vagas não preenchidas. Ressalte-se também que 45 pessoas desistiram das suas vagas para ocuparem cargos em outras instituições, demonstrando que a questão dos recursos humanos envolve outras variáveis, como a existência de carreiras e salários que ofereçam atrativos, o que não ocorre na área cultural.

A expansão de pessoal se deu por outros mecanismos. A força de trabalho do Ministério da Cultura é composta, segundo dados da sua Diretoria de Gestão Estratégica (DGE), por apenas 57% de pessoal permanente. Os demais se distribuem entre terceirizados (18,8%), consultores (1,4%) e estagiários (14,3%), sendo o restante composto por diversos vínculos. Outra parte é formada por Cargos em Comissão (DAS). Estas vias de expansão de quadros têm sido criticadas pelo Ministério Público por ilegalidade, e este órgão estabeleceu termos de ajuste para realização de concursos. Abre-se aí então uma oportunidade de modernização da gestão e valorização dos servidores da cultura. Convém salientar, entretanto, que tais questões exigem o estabelecimento de diretrizes adequadas e de decisões que dependem não somente do Ministério da Cultura, mas também do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

4 Tema em destaque

Cultura como integridade

A existência de políticas culturais não depende necessariamente da presença de um centro unificado e especializado de decisão e coordenação políticas, mas principalmente da capacidade de agenciamento da produção simbólica para preencher espaços e necessidades

políticas ou sociais. Mesmo em contextos de grande fragmentação, as políticas culturais respondem e reagem de forma coerente com o conjunto de valores das comunidades em que se inserem – às vezes com divergências com relação a premissas, conceitos e objetivos, outras vezes com forte convergência. Assim, as políticas se articulam prática e interpretativamente com crenças, princípios, direitos etc., desenvolvendo resultados que implicam a reação (positiva ou negativa) às idéias e valores culturais vigentes.

Essa articulação acontece em diferentes âmbitos: na distribuição de recursos de produção e fruição cultural; na delimitação de objetivos e prioridades governamentais; nas formas de organização política – mais Estado ou instituições privadas; ou ainda nos estilos de integração simbólica, via desenvolvimento de burocracias nacionais ou regionais, no consumo cultural ou no desenvolvimento da autonomia das comunidades de cultura.

Não há nenhuma regra analítica ou formal que fixe ou delimite prática e definitivamente os âmbitos onde se desenrolam e articulam as crenças comunitárias e os diversos interesses a elas relacionados. Ao contrário, historicamente o que se vê é a mobilidade dos atores entre estes espaços significativos. Na verdade, a idéia de cultura ou de política cultural é mais geral e abstrata, e permite unificar o que no conjunto das práticas e objetivos políticos parece impossível. Por exemplo, a tradição de autonomia do campo artístico é defendida contra o Estado e o mercado, mas a estas instituições são atribuídas inúmeras exigências, entre deveres e responsabilidades no desenvolvimento das artes. Há aparentemente algo de ilógico nesta relação, mas, de fato, há acordo sobre conceitos gerais e contradição em questões específicas. Portanto, o jogo de movimentos é múltiplo – muitas vezes, contraditório – e os envolvidos reconhecem os espaços e a comunidade de regras que lhe dão certa coesão.

Dessa maneira, deve-se lembrar que há muita controvérsia na interpretação do sentido do conjunto das ações relacionadas às políticas culturais, assim como de cada governo no que se refere aos objetivos de suas políticas. As políticas culturais são um campo de controvérsias e de problemas móveis. A delimitação e fixação de sentidos decorrem sobretudo do jogo político e ideológico, que por sua vez exige a fixação dos atores e de posições para efeitos de composição e identificação políticas.

A Constituição de 1988, aqui tomada enquanto ponto de referência para a análise dos contornos das políticas culturais,[7] propõe que os direitos culturais se constituam em parte dos direitos sociais e, por isso, devam se referir de forma coerente aos princípios de igualdade, eqüidade e participação social. Ao mesmo tempo, os direitos culturais estão ali inscritos como direitos fundamentais, que incluem os direitos à liberdade de pensamento, expressão, crença, atividade intelectual e criativa etc.

Portanto, a cultura está presente com pelo menos dois importantes registros no texto constitucional: *i)* entre os direitos sociais, para os quais devem ser desenvolvidas instituições com formato adequado, situadas entre o Estado, a sociedade, os mercados e as comunidades, integradas pela idéia de igualdade e eqüidade no acesso a recursos sociais, assim como de desenvolvimento destes mesmos recursos; e *ii)* nos princípios da liberdade individual de criação e expressão, para os quais se pressupõem políticas para

7. Além dos artigos 215 e 216 do texto constitucional, referências à cultura podem ser encontradas em: Título I - Dos princípios fundamentais; no Título II – Dos direitos e garantias fundamentais; e no Título VIII – Da Ordem Social; nos Capítulos III, Seção I - Da Educação; V – Da Comunicação Social; VII – Da Família, da Criança, do Adolescente e Idoso; e VIII – Dos Índios.

democratizar os processos de produção e circulação de informações, assim como de discussão pública de temas relevantes.

Deve-se enfatizar ainda que a cultura fica assim definida em termos de um campo bastante amplo, pois abrange as comunicações, ao tempo em que é também uma dimensão importante de outras políticas, como a educação, as políticas para crianças e adolescentes, indígenas e juventude. Além disso, envolve diferentes dimensões, como a patrimonialista (material e imaterial), a artística e a antropológica, e pode ser sintetizada como um recurso social gerador de oportunidades, bem-estar e capacidades.

Essa múltipla inserção da cultura no texto constitucional consubstancia a sua compreensão a partir da noção de *integridade*. Dado que o sistema de direito vigente em uma comunidade guarda coerência com os seus valores básicos e, nesse sentido, pode ser compreendido com base na referida noção de integridade,[8] é igualmente possível tratar a cultura sob este prisma, assumindo-se que ela também é, simultaneamente, núcleo e referência de um leque de direitos reconhecidos pela comunidade. Daí as controvérsias e disputas no campo da política cultural são visivelmente coerentes com a dinâmica própria das interpretações a respeito do direito à cultura. Ademais, a cultura faz parte do desenvolvimento e do bem-estar social, tanto pela sua natureza, ao enriquecer o cotidiano das pessoas, quanto pelo seu caráter instrumental, ao gerar riqueza e assalariamento. A este conjunto de relações que a cultura estabelece com a comunidade, em termos tanto das noções valorativas quanto das práticas sociais, é que aqui se denomina *cultura como integridade*.

4.1 Integridade e história

A validade desse núcleo de idéias pressupõe linhas de coesão entre cultura, direito e políticas. O núcleo semântico que configura a idéia de cultura como integridade permite reinterpretar a história das políticas culturais em seus princípios e valores fundamentais. É o que se fará brevemente no início desta subseção por meio da delimitação dos períodos do desenvolvimento das políticas culturais.

Aqui a história é importante não no sentido de que há uma continuidade de princípios e concepções do passado no presente, mas no sentido de uma coerência entre concepções atuais em vigor que resultaram, em parte, de decisões passadas. Estas, por sua vez, contêm um número limitado de conteúdos explícitos e necessários para justificar as decisões atuais. Dessa maneira, a idéia de integridade começa no presente e só se volta ao passado à medida que o enfoque contemporâneo o exige. Pode-se voltar ao passado, e é um pouco do que se apresenta a seguir, inclusive para narrar uma história geral do que foi dito e feito, para afirmar algo complexo sobre a prática atual e, sobretudo, para oferecer e justificar novos princípios de ação no futuro.

Aqui, as possibilidades interpretativas serão apresentadas de forma demasiado sintética, o que pode impor um trabalho posterior de textualização e interpretação. Para a síntese dos períodos segundo as crenças e objetivos mais importantes que articulam as políticas culturais, vale consulta ao quadro 2.

8. A respeito do direito como integridade, ver: DWORKIN, R. O Império do Direito. Ed. M. Fontes, São Paulo, 2003 e Uma questão de princípio. Ed. M. Fontes, SP, 2005.

QUADRO 2

Período	Características	Princípio de totalização
1) Período iberista	Construção da idéia de nação a partir da influência das três "raças"; demonstração da continuidade da colonização portuguesa e de seu papel heróico enquanto elite construtora do Estado Nacional	Civilização portuguesa
2) Período racista	Discussão da viabilidade de nação miscigenada; ideologia da democracia cultural; construção de sociedade branca nos trópicos	Racismo e "culturalismo"
3) Período de expansão fragmentada	i) Criação de um imaginário nacional a partir da idéia de modernização e da valorização do trabalho; integração simbólica da sociedade a partir da ação voluntarista do Estado; ii) Construção de nova engenharia institucional na área federal	i) Criação do homem novo brasileiro; modernismo; ii) Idéia de integração e modernização da cultura brasileira
4) Período de integração sistêmica	Construção de sistema público de financiamento e de pactuação política: i) financiamento via mecenato – incentivos fiscais; ii) constitucionalização da cultura	Igualdade e eqüidade: entre dois liberalismos

Elaboração Disoc/Ipea.

Os três períodos primeiros se caracterizam pela invenção de uma tradição brasileira e trazem consigo uma noção de hierarquização envolvida: civilização portuguesa, "raça" ou modernidade são princípios interpretativos que se articulam, mas o mais importante é que hierarquizam e oferecem critérios de inclusão e exclusão das diversas linhas de atuação. O último período distingue-se pela idéia de igualdade das culturas e pelo reconhecimento da diversidade, o que permite dizer que organiza e pressupõe a presença do poder público, mas não propõe o estabelecimento de um princípio de hierarquização. É um período em que se integram os ideais liberais e os democráticos.

Alguns fatos históricos estilizados denotam que a idéia de construção de uma identidade nacional foi uma constante no imaginário político e social. Como esta idéia se constrói a partir de um princípio de oposição, ou seja, uma comunidade acredita que é algo em contraste com o que acredita serem ou dizerem ser as outras comunidades, é possível afirmar que a construção de uma alteridade objetivada é uma condição para a construção da identidade. Por isso, enfatiza-se na escolha dos fatos a presença de um *outro* (portugueses, franceses, europeus etc., mais modernos e civilizados, ou africanos, indígenas etc.). Apenas no último período, mesmo que com reminiscências presentes, as políticas se deslocam para um outro agrupamento e arranjo de crenças e valores. Este último período será retomado brevemente na próxima subseção. Deve-se ler a descrição a seguir com as ressalvas de que são demasiado sintéticas e de que os períodos se interpenetram, mantendo continuidades e se reinterpretando uns aos outros em torno de algo a que se poderia denominar "tradição brasileira".

O Império se caracterizou por uma ampla política de construção de referenciais legitimadores da participação portuguesa no Brasil. Naquele momento começavam a ser articulados os ideais do iberismo e do tropicalismo português. Com a vinda da família real, em 1808, veio a biblioteca que se transformaria na Biblioteca Nacional e que separava os cultos e os incultos, a cultura legítima da popular. Em seguida, em 1816, chegava a missão artística francesa, que delineou uma relação de celebração da família real e do Império, registrando tanto o cotidiano quanto os atos mais importantes a constituírem a memória nacional, em especial os feitos cristãos e das lideranças políticas portuguesas. Estes artistas criaram símbolos da Independência, deixaram registros da vinda da família real para o Brasil e, mais além, elogios ao processo civilizador português.

Outro marco do mesmo período é o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB), criado em 1838 sob uma perspectiva de estudos da história natural e de construção da imagem de continuidade da civilização portuguesa nos trópicos. Sua reflexão foi sistemática e se deteve em problemas da nação, do Estado e de sua unidade, inclusive

cultural. Contribuiu para a configuração do imaginário das três "raças" constitutivas, fortalecendo a tese da importância maior da cultura européia e ibérica no perfil da cultura brasileira. As outras "raças" contribuíam com suas festas, culinária, arte, nomes etc.; nenhum conteúdo científico ou filosófico, entretanto. O Museu Histórico, por sua vez, foi criado em 1818 e se debruçou sobre discussões "racialistas", apostando no embranquecimento da população brasileira e nos potenciais da miscigenação para a conformação de uma civilização local. Entrou em pauta, a partir de modelos analíticos e doutrinários europeus, a discussão sobre a monogenia, a poligenia, e a respeito da viabilidade de uma civilização miscigenada. A discussão e as imagens propostas gravitavam em torno das idéias evolucionistas próprias do período e da legitimação do ativismo político e administrativo europeu nas colônias. No primeiro período republicano, o tropicalismo se rearticula em torno do "racialismo", isto é, discutiam-se os destinos da nação em função da composição racial, ora vista como nação improvável, ora como uma possibilidade, dada a adaptação das "raças" miscigenadas à situação tropical.

Durante o Estado Novo articulou-se um projeto de integração simbólica e social, de composição do imaginário da democracia racial e de desenvolvimento de uma ampla estratégia de consolidação da radiodifusão e do audiovisual para a integração nacional. À época as políticas se desenvolviam com conflitos a respeito do lugar institucional de cada uma delas. Não havia uma linha de coesão institucional, mas uma idéia de nação moderna e conciliadora na sua moralidade básica que conferia unidade às contradições. As políticas culturais passavam a ser agenciadas em diferentes instituições, a exemplo do audiovisual, que poderia ter ações nas áreas educativa, industrial ou de propaganda governamental. Neste período a política patrimonialista veio preservar o barroco brasileiro, com exemplares de igrejas e fortes militares em uma linha de continuidade, ao mesmo tempo crítica com relação ao tropicalismo. Este primeiro momento conservou os registros arquitetônicos europeus e reconstruiu o barroco como elemento central da cultura artística nacional, enquanto as manifestações e outras expressões apresentaram-se de forma quase estilizada.

O período seguinte, de 1945 até 1964, caracteriza-se por intenso dinamismo no âmbito privado e por poucas iniciativas do poder público, embora a tradição implique sempre a aposta no desenvolvimento privado com apoios públicos. Em 1953, o Ministério da Educação, Saúde e Cultura foi dividido em dois, criando-se assim o MEC. Nesta época iam se consolidar os meios de comunicação de massa. As movimentações estudantis também viriam marcar a década de 1960, cunhada por uma intensa dinâmica cultural em grande parte independente do Estado, e em parte até mesmo reprimida por ele. Em meados de 1960 e na década seguinte, os militares propuseram uma construção institucional densa, marcada pelas primeiras iniciativas de criação de um Conselho Nacional de Cultura, em 1961, para discutir a política nacional e elaborar planos nacionais de cultura (em 1968, 1969 e 1973). Em 1966, criou-se o Conselho Federal de Cultura (CFC); em 1973, no Governo Médici, foi elaborado o Plano de Ação Cultural (PAC). O período ainda caracterizou-se também por forte reengenharia da política patrimonial: criação da Fundação Nacional de Artes (Funarte), que absorveu parte do dinamismo cultural, financiando o estabelecimento de espaços de fruição ou circulação de eventos; da Empresa Brasileira de Filmes S.A. (Embrafilme); do Conselho Nacional de Direito Autoral (CNDA); do Conselho Nacional de Cinema; e da Campanha de Defesa do Folclore Brasileiro.

A década de 1980 experimentou um processo de democratização política, o que motivou a discussão de políticas de cultura nos estados e a articulação dos secretários em

fóruns que passaram a demandar a criação de um ministério, o qual veio a ser instituído em 1985. A Constituição Federal de 1988 abrigou princípios amplos de democratização cultural, embora o setor tenha herdado toda a fragmentação e contradições das políticas federais e ficado sem mecanismos de financiamento e pactuação de políticas de amplo escopo territorial. O período de 1990, por sua vez, sofreu um início tormentoso, mas depois aliviado por anos de ajuste fiscal, assim como pela reconstrução do Ministério da Cultura e de suas instituições vinculadas. O mais importante é que as leis de incentivo ganharam fôlego e se consolidaram. Os anos 2000 se distinguem pela inventiva da constitucionalização da cultura e da criação de um sistema nacional, pactuado, integrado e participativo. Estes dois últimos períodos, que são exatamente o foco da análise, são tratados a seguir.

4.2 Os signos liberais e democráticos da integridade: liberalismo e eqüidade

Desde os seus primeiros momentos, as políticas culturais se fundaram no discurso de enriquecimento e desenvolvimento das sociedades. Nada mais atual, ainda que se considere a necessidade de reinvenção e atualização dos termos dos discursos, os quais tomaram as formas mais variadas ao longo da história, estabelecendo pesos diferenciados para os problemas, objetivos e conceitos utilizados para formatar as políticas. De alguma forma, os diversos formatos das políticas culturais brasileiras refletiram relações com a política mais ampla e com seus estilos, assim como com a cultura e a moralidade comuns.

Nesse sentido, a trajetória das políticas culturais delimita um dos aspectos mais relevantes e inovadores da Constituição de 1988, que é a valorização da diversidade cultural, princípio em grande parte opacificado pelas idéias ainda correntes sobre o nosso hibridismo miscigenado. O texto de 1988 é um marco também por reservar à cultura um papel sistêmico, ao tratá-la como direito e, mais ainda, ao relacioná-la no rol dos direitos sociais, além de estabelecer o princípio de valorização da diversidade como um dos seus núcleos.

Na década de 1980 havia divergências a respeito da propriedade da criação de um Ministério da Cultura separado do MEC, com avaliações diferentes a respeito das possibilidades que esta cisão traria no tocante ao aumento dos recursos financeiros para a área. No entanto, a idéia tomou forma e o MinC foi criado em 1985, fato seguido pela cristalização de enunciados que ganharam forma na Constituição.

Os primeiros anos do MinC e do texto constitucional não implicaram estabilidade e aumento de recursos institucionais e financeiros. A Lei Sarney, criada em 1987,[9] teve pouca duração e recebeu muitas críticas. O início dos anos 1990, por sua vez, resultou em ruptura institucional, dadas as diretrizes políticas do Governo Collor, que eliminou o ministério para em seguida recriá-lo e propor a Lei Rouanet.[10] Pouco depois, em 1993, também seria criada a Lei do Audiovisual, a primeira baseada na renúncia fiscal.

Com o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), o MinC ganhou estabilidade institucional, embora o período não tenha se caracterizado por um incremento significativo de recursos financeiros ou humanos. Os dois mandatos de Francisco Weffort à frente do órgão foram caracterizados pela consolidação das leis de incentivo, e as reformas administrativas se alinharam às proposições do PPA, no

9. Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986.

10. Lei nº 8.313/1991, cujos termos encontram-se descritos na subseção 2.2 deste capítulo.

que se refere à construção de programas finalísticos com unidades de gestão com correspondência na organização administrativa. Esta racionalização, no entanto, não gerou a construção de maiores capacidades institucionais ou de possibilidades de desenvolver as políticas a partir do princípio da eqüidade. As leis de incentivos e as instituições a elas relacionadas (como a CNIC) não se desenvolveram para funcionar a partir de critérios de eqüidade, e muito menos foi possível que os recursos orçamentários o fizessem, dados os limites da abrangência das instituições federais e os montantes ainda muito reduzidos. Ainda hoje no Governo Lula apenas o Iphan tem capilaridade nacional, enquanto as demais estruturas do ministério se concentram em Brasília e no Rio de Janeiro, com algumas representações em São Paulo, Belo Horizonte, Recife, Belém e Porto Alegre.

Há que se ressaltar que ação do MinC no período FHC/Weffort se desenvolveu em um dos sentidos do liberalismo, isto é, estimulando o enriquecimento cultural sem impor critérios substantivos em uma ou outra direção.[11] Os períodos seguintes, se também são marcados pelo viés liberal, agregam forte preocupação com a eqüidade e com a participação. Nos dois Governos Lula, o MinC se estruturou para ser um órgão de planejamento, coordenação e avaliação das políticas, mas também de execução de programas. Tendo em conta esta situação, é preciso dizer que os graus de sucesso na consolidação de cada função são variáveis.

Ressalte-se que as iniciativas dos dois mandatos do Governo Lula, mesmo com as limitações estruturais aqui apontadas, levaram a uma releitura do texto constitucional. Foram propostas emendas para vincular os governos descentralizados ao Plano Nacional de Cultura, assim como para garantir recursos orçamentários para o setor. Também foram criadas estruturas participativas de abrangência nacional, a saber, a Conferência Nacional e o Conselho Nacional de Política Cultural.

A plenária da 1ª Conferência Nacional de Cultura, realizada em Brasília em dezembro do ano 2005, contou com aproximadamente 1.300 participantes, vindos de processos de discussão nos estados e municípios. Na conferência, discutiu-se amplamente o Sistema Nacional de Cultura (SNC), a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 150/2000 – que propõe a vinculação de recursos da União, de estados e dos municípios para o setor – e o Plano Nacional de Cultura, já aprovado pela Emenda Constitucional nº 48/2005. Além disso, indicou-se a necessidade de democratização dos meios de comunicação.

De fato, muitos são os problemas para a efetiva implementação desses dispositivos, que poderão configurar uma Política Nacional de Cultura. Entre eles está o funcionamento cada vez mais efetivo do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC). Entretanto, em meio às diversas dificuldades, a estratégia do MinC tem sido uma espécie de constitucionalização da questão cultural, o que redimensiona e ressignifica a cultura e o seu o papel no conjunto das políticas, enquanto valor e recurso para o desenvolvimento social.

Mesmo com essas iniciativas – inéditas pelos padrões históricos de atuação das instituições culturais brasileiras –, vale registrar que os recursos limitados ainda impedem

11. O liberalismo não se constitui em uma teoria política única e muito menos se resume ao liberalismo econômico, em geral apresentado em formulações menos complexas que seus congêneres da filosofia política. Aqui se distinguirá, sob inspiração de Ronald Dworkin, dois gêneros de liberalismo: um baseado na idéia de que o governo não deve tomar partido em questões morais, devendo ser neutro, e o outro baseado na igualdade e na afirmação de que é fundamental que o governo trate seus cidadãos como iguais, sendo que a defesa da neutralidade só se dá quando a igualdade exige. A respeito, ver Dworkin, R., Uma questão de princípios, Ed. Martins Fontes, SP, 2005.

a ampliação da abrangência territorial da atuação do MinC, assim como a precariedade dos instrumentos de gestão pública também dificulta a coordenação e a articulação tanto entre as instituições federais quanto entre as esferas de governo e com a sociedade, assim como entre as políticas setoriais.

O quadro 3 apresenta as proposições de emenda à Constituição que ilustram o contexto abordado. São três, tendo sido uma delas já aprovada (EC nº 48/2005), outra conta com terreno fértil de vários anos de construção efetiva do SNC (PEC nº 416/2005) e, finalmente, uma terceira vincula recursos das receitas das esferas de governo à cultura (PEC nº 150/2000).

QUADRO 3

Objetivos e desafios das emendas à Constituição na área cultural

Artigo da CF/88	Objetivos gerais	Descrição dos conteúdos	Desafios
EC nº 48/2005 (emenda ao artigo 215)	Integração das ações do poder público e definição de compromissos para a gestão cultural pública	Estabelece Plano Nacional de Cultura para defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro; produção, promoção e difusão de bens culturais; formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; democratização do acesso aos bens de cultura; valorização da diversidade étnica e regional.	Definição de metas, valores e conceitos substantivos a serem trabalhados estratégica e prioritariamente, no âmbito dos diversos entes federados.
PEC nº 150/2000 (emenda ao artigo 216)	Construção de Sistema Público de Financiamento	Vinculação de recursos da União (2%), estados e DF (1,5%) e municípios (1%) referente à receita resultante de impostos, compreendidas as transferências. A União destinará 25% aos estados e ao Distrito Federal, e 25% aos municípios, sendo que os critérios de rateio serão definidos em lei complementar, observada a contrapartida de cada ente.	Resistência às vinculações por parte das áreas econômicas do Executivo; indefinição dos itens de dispêndios considerados como culturais para efeito da aplicação da PEC. A definição dos critérios de rateio deverá enfrentar o fato de que os recursos da União serão insuficientes para atender à demanda e uma grande parte dos municípios menores e dos estados, e que deverá enfrentar dificuldades para aportar recursos conforme exigido pela PEC.
PEC nº 416/2005 (emenda ao artigo 216)	Integração de instituições culturais públicas e privadas em regime de colaboração, de forma horizontal, aberta, descentralizada e participativa	Participam do SNC: MinC, Conselho Nacional de Cultura, sistemas de cultura dos entes federativos, instituições públicas e privadas culturais, subsistemas complementares ao SNC (museus, bibliotecas, arquivos, informações culturais, fomento e incentivo à cultura), que deverão ser articulados com outras políticas setoriais como educação, esporte, turismo, meio ambiente, comunicação, direitos humanos etc.	Estabelecimento de mecanismos efetivos de articulação da gestão política e administrativa dos diversos sistemas e entre eles.

Como se conclui a partir do quadro 3, as estratégias para aprovação das normas de nível constitucional, além de gerarem fatos políticos importantes no que se refere à criação de marcos e regras para a atuação do setor público cultural, recolocam e redimensionam os desafios a serem enfrentados. Todas as propostas convergem para a criação de um sistema articulado de ação entre os entes federados e destes com a sociedade, mas a instauração de mecanismos e ações que viabilizariam a criação de tal institucionalidade é complexa e envolve um grandioso esforço de concertação no estabelecimento de prioridades e estratégias claras e factíveis. Os recursos para a consolidação destes mecanismos também não são triviais.

No que se refere ao Plano Nacional de Cultura (PNC), para o qual já se tem diretrizes definidas, é importante considerar que este será objeto de discussão pelo CNPC, que definirá prioridades e aprovará o texto-base. Seu financiamento, por sua vez, compõe o principal problema e, por esta razão, ganhou especial atenção na 1ª Conferência Nacional, quando se firmou a prioridade e o compromisso pela mobilização a favor da aprovação da PEC nº 150/2000. Discutiram-se outros temas também ao longo da conferência, como, por exemplo, a necessidade de se estabelecer uma discussão ampliada sobre a lei de comunicações, e a importância da democratização da mídia para a democratização da cultura – aliás, em conformidade com o artigo 221 da Constituição Federal. Como

se observou anteriormente neste capítulo, contudo, a primeira proposta não foi viabilizada, e se criou uma possibilidade para encaminhar a segunda questão, com a criação da televisão pública.

4.3 Dois liberalismos e a cultura como integridade

Conforme vem sendo exposto ao longo do capitulo, a Constituição de 1988 estabeleceu um amplo leque de dispositivos referentes à cultura e aos direitos culturais. Entre os mais diretamente relacionados com a matéria estão os artigos 215 e 216, ora objeto de propostas de emenda. Neles está explicitado que o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais. O texto ainda indica que a proteção das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras e de outros grupos do processo civilizatório nacional é objetivo a ser perseguido. Também se deve considerar que os diversos pactos internacionais, todos recepcionados e internalizados no ordenamento jurídico brasileiro, aludem aos direitos econômicos, sociais e culturais, que são abreviadamente tratados aqui como direitos sociais.

O que há em comum a esse conjunto de direitos declarados é o desenvolvimento da cultura e a proteção de classes e grupos desfavorecidos contra a dominação socioeconômica e as suas conseqüências no âmbito da democratização da cultura. As ações públicas, então, segundo estes valores, devem oferecer as garantias institucionais e os instrumentos para democratizar o acesso às facilidades de fomento, direcionando recursos para produtores independentes ou excluídos dos dinamismos dominantes, bem como abrir espaços participativos aos grupos envolvidos com a produção e difusão simbólica, valorizando os produtos culturais por eles gerados.

Esses valores podem oferecer elementos para articular a interpretação dos governos pré e pós-Constituição. A ênfase anterior nos distintos períodos das políticas culturais brasileiras procurou marcar três pontos. O primeiro, que as políticas culturais têm uma longa história e que algumas das suas características atuais são heranças da *expansão fragmentada*. Em segundo lugar, que os períodos anteriores à Constituição de 1988 foram marcados pela idéia de convívio tenso entre ideais liberais e práticas hierárquicas e autoritárias, ao tempo em que no período pós-Constituição também estiveram presentes os princípios do *liberalismo*. Por último, que as capacidades institucionais da área cultural estão em processo de construção e demandam continuidade nos próximos governos para sua consolidação.

A tese que se defende afirma que o período de Weffort foi caracterizado pela idéia de que os recursos de fomento deveriam ser ampliados para o enriquecimento da cultura, e que o poder público teria pouco a dizer a respeito dos critérios de eqüidade. O período Gilberto Gil preconizou que o Estado deveria construir capacidades para funcionar a partir de critérios relacionados ao desenvolvimento cultural, seguindo, sempre que possível, os ideais de eqüidade. Nenhum dos dois períodos conseguiu desenvolver ações amplas relacionadas à reestruturação dos mercados simbólicos a partir de critérios de eqüidade, tampouco voltadas para internalizar nas diversas políticas a idéia de cultura como recurso ou dimensão do desenvolvimento. Estiveram presentes, sem dúvida, ações pontuais para imprimir às políticas algum critério de eqüidade, e o tema da cultura como dimensão de desenvolvimento freqüenta cada vez mais o imaginário e os discursos institucionais. Contudo, os consensos não se avolumaram ou densificaram em torno destes temas a ponto de causar mudanças decisivas no cotidiano político.

De fato, no período Weffort as capacidades do ministério e de suas instituições vinculadas não foram ampliadas significativamente – o Estado não se fortaleceu, apesar da estabilidade política do ministro –, e as leis de incentivo se constituíram em um dos seus elementos mais importantes. A criação das leis de incentivos fiscais na área foi inicialmente apontada por críticos e aliados como simplesmente uma diversificação de fontes. Depois, no decorrer do processo de consolidação das leis de incentivos, foram sendo articuladas críticas a respeito de problemas pontuais que se relacionavam à administração da lei[12] e aos critérios de alocação de recursos, isto é, se deveria continuar a ser deixado às empresas o poder de decidir onde, quando e quanto alocar, ou se seria razoável estabelecer critérios e diretrizes para uso dos recursos incentivados. Outro ponto discutido foi o de saber como estas diretrizes seriam pactuadas e decididas, i.e., se seriam decididas pelo MinC, se seria aberto um espaço público como um conselho, se a discussão se daria entre governo e empresas estatais etc.; e, finalmente, se valeria transformar recursos incentivados em recursos orçamentários. Circulou até mesmo uma tese no início do Governo Lula segundo a qual haveria extinção das leis de incentivo. Elas foram mantidas, com um rendimento simbólico e político importante, pois os recursos foram se avolumando ano a ano, atendendo a um número cada vez maior de artistas e produtores culturais.

Na análise da composição geral dos recursos, também não há indicativos de uma desresponsabilização do Estado ou da intenção de deixar aos "mercados" todas as iniciativas de política cultural, nem nos governos de meados da década de 1990, tampouco nos dois Governos Lula. Também não há nada que indique que o uso dos incentivos fiscais e as decisões das empresas no período contenham tal distorção na aplicação de recursos que façam que as leis devam ser totalmente reformadas. As distorções e mau uso eventual dos recursos, ao contrário, são tratados com contemporização.

No que se refere às estruturas institucionais, muitos dos problemas estruturais do Ministério da Cultura e da fragmentação de suas ações permanecem. Apesar disso, deve-se dizer que o contexto econômico de fins da década de 2000 e o comportamento dos seus agregados favoreceram um aumento relativo dos dispêndios orçamentários do ministério, entre os finalísticos e com pessoal, o que pode facilitar o processo de constitucionalização da cultura.

Assim, significados novos estão sendo construídos sobre os ombros da década de 1990. Portanto, se se deve aceitar decidir por algum diacrítico que marque diferenças entre as duas últimas décadas, parece não ser este o princípio dicotômico da presença do Estado ou do mercado, mas sim de dois tipos de liberalismo: um que procura ampliar e estimular a produção cultural em sentido amplo, e outro focado no enriquecimento cultural a partir de preocupações com a eqüidade, o que exige uma ação orientada do Estado em certas direções.

Pode-se acrescentar que, nessa década, as políticas foram pouco permeáveis à sociedade, o Estado estava pouco poroso às diferentes e contraditórias demandas sociais. Pode-se dizer que se viveu um razoável e justificado insulamento burocrático, tendo em vista as necessidades de re-construção institucional, a consolidação de mecanismo de financiamento alternativo aos recursos fiscais, e as características organizacionais

12. Por exemplo, políticas de alíquotas – seletivas ou não –, adoção de critérios políticos ou do princípio de eqüidade, direcionamento de recursos das empresas estatais, baixo estímulo à entrada de dinheiro próprio dos empresários etc.

e políticas do Ministério da Cultura. Atualmente, em que pese a construção de um cinturão protetor e de filtros com relação às demandas culturais e artísticas, natural no processo de gestão de demandas, quando se conseguiu que estas fossem vocalizadas no aparato público, desencadearam-se políticas antagônicas, em termos de seus princípios organizadores, mas também profundamente dinamizadoras dos processos políticos e institucionais. Ao mesmo tempo, se construíram marcos para o princípio da participação social, com a 1ª Conferência Nacional de Cultura, com o SNC e o CNPC, instituições que já foram capazes de vitalizar a atuação federal na área cultural, legitimando-a aos olhos dos produtores culturais de todo o território nacional.

Dessa maneira, o princípio da eqüidade se tornou central, relacionando-se à democratização, à ampliação do acesso a bens e serviços culturais e à valorização da diversidade. Estes objetivos perpassam praticamente todos os programas do MinC, mesmo quando não enunciados de forma explícita. À guisa de exemplo, o PPA 2004-2007 traduz esta concepção no seu Desafio 24, que abriga os programas do MinC e tem o seguinte enunciado:"valorizar a diversidade das expressões culturais nacionais e regionais". Talvez este enunciado não expresse da maneira mais clara, por ser demasiado sintético, o conjunto de valores de referência. Entretanto, a interpretação dos diversos documentos e debates produzidos no campo das políticas públicas culturais permite divisar a centralidade do papel do poder público na dinamização da cultura, na promoção da eqüidade no acesso a recursos disponíveis, e na valorização da diversidade e da democratização. Mesmo que as políticas não dêem conta dos desafios constitucionais, é de se registrar que estes estão colocados e são de certa maneira demarcados pelo texto legal.

4. 4 Últimas questões

Tal como se afirmou anteriormente, depreende-se da leitura da Constituição de 1988 que a cultura é reconhecidamente relevante, ao ser qualificada enquanto parte dos direitos que devem ser garantidos pelo Estado, como conceito que deve permear as ações públicas nas mais diversas áreas. Portanto, ao ser inscrita na Constituição como direito, a cultura deve ser tratada de maneira coerente com os princípios estruturadores do texto constitucional, decorrendo daí que a gestão das políticas culturais também se refere aos valores políticos protegidos e consubstanciados nas instituições e no conjunto de ações do poder público, sendo-lhe devidos recursos e instrumentos para sua realização na qualidade de direito, inclusive para que lhe sejam conferidos dimensão e recurso de outras políticas relevantes.

Como desdobramento interpretativo dos princípios envolvidos na organização da ação do poder público, pode-se apontar ainda conteúdos democráticos pertinentes à política cultural, como o respeito pela opinião diferente e as possibilidades de participação nos fóruns de decisão, além de conteúdos republicanos, como a transparência na gestão de recursos.

É possível associar esse conjunto de valores ao funcionamento dos mercados simbólicos (indústria do livro, televisão, rádio, audiovisual etc.), desde que dotados de estruturas institucionais que democratizem e promovam o acesso efetivo a bens e recursos de produção, e que, além disso, sejam capazes de estimular a diversidade cultural. Nesse sentido específico, são rarefeitas as iniciativas do poder público.

No entanto, também é necessário perguntar se os recursos utilizados na cultura são objeto de minuciosa discussão política, se a aplicação destes recursos se faz de forma transparente, se responde efetivamente a critérios que impactam na eqüidade, e ainda se

as discussões a respeito desta dimensão se estendem a outros âmbitos de ação do poder público, tal qual preconizado pela Constituição. O tratamento coerente da cultura a partir dos princípios constitucionais é exigente do ponto de vista interpretativo e no desdobramento concreto no mundo da vida institucional.

5 Considerações finais

A seção *Fatos relevantes* acentuou a criação do Conselho Nacional de Políticas Culturais. Desde o início do governo se discute o desenho de um órgão participativo e paritário e a necessidade de oferecer à área cultural instrumentos de discussão de políticas, diretrizes e critérios para a alocação de recursos. Finalmente, no final de 2007, este órgão passou a realizar reuniões e rapidamente passou a se constituir em referência para o debate de questões importantes das políticas culturais.

Outro ponto destacado foi o da necessidade de discutir e conferir transparência aos critérios utilizados pela Comissão Nacional de Incentivos Fiscais (CNIC). A operação mecenas e a crítica a decisões de financiamento a projetos sem explicitação de quais critérios efetivamente estavam sendo utilizados suscitaram algum debate a respeito do alcance e dos limites da atuação da comissão. É razoável tanto que a CNIC receba certa atenção e cuidados especiais quanto às suas capacidades de funcionamento no quadro de busca de transparência e eqüidade na definição da alocação de recursos, quanto é importante que seus critérios de decisão sejam esclarecidos e submetidos ao conhecimento e debate públicos.

A criação da EBC foi apresentada como um avanço para o processo de democratização da informação e como uma possibilidade de "promover o pluralismo de fontes de produção e distribuição de conteúdos, da não discriminação, da autonomia em relação ao governo e da participação da sociedade civil, oferecendo mecanismos para o debate público de temas relevantes". Ainda assim, deve-se assinalar que os objetivos da EBC são abrangentes e que a empresa enfrentará importantes desafios para consolidar seus valores em práticas institucionais, em especial pela presença de diferentes concepções a respeito de quais objetivos deverão ser prioritários.

A seção *Acompanhamento da políticas e dos programas* descreveu as ações do MinC em suas linhas gerais, demonstrando a grande heterogeneidade das políticas culturais e os diferentes objetivos aos quais fazem referência.

Finalmente, a seção *Tema em destaque* tratou da cultura como integridade, explorando algumas possibilidades interpretativas a respeito da história das políticas culturais brasileiras *vi-à-vis* a Constituição de 1988. Em termos analíticos, pode-se afirmar que há uma relação histórica coerente entre concepções de cultura, princípios (de justiça, morais, políticos etc.) e políticas culturais, e que o entendimento de como estas relações se deram em outros momentos permite interpretar os significados da Constituição de 1988 no campo cultural e os desafios que se abriram logo após sua promulgação – e que se recolocam agora em relação ao seu futuro. Em outras palavras, mesmo em contextos de grandes e profundas heterogeneidades no que se refere a campos de ação e objetivos, as políticas culturais podem ser interpretadas à luz de princípios e características históricas gerais. A carta de 1988 indica o "desenvolvimento cultural", a "eqüidade" e a valorização da "diversidade" como eixos estruturadores, embora se mantenham como pano de fundo elementos de uma longa tradição cujos temas mais candentes (civilização, raça e nação) não desapareceram, e convivem com aqueles inscritos no novo texto constitucional.

TRABALHO E RENDA

1 Apresentação

Este capítulo abre com os fatos de maior relevância em 2007 na área de trabalho e renda no país, a começar pelo bom desempenho observado em termos de crescimento quantitativo das ocupações e dos salários, que retoma os parâmetros de 2004 e 2005 – embora preocupem ainda a predominância dos empregos de curta duração e o baixo patamar médio dos salários. Destacam-se aqui também os resultados da negociação coletiva no período, o reconhecimento das Centrais Sindicais, a dispensa de registro em carteira do trabalhador rural temporário, e a ratificação das Convenções nºs 151 e 158 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Dada a relevância desta Convenção nº 158 para a disciplina do mercado e das relações trabalhistas no Brasil, optou-se por analisar o debate com mais acuidade em seção específica (*Tema em destaque*), ao final do capítulo.

Durante o ano de 2007, chamaram especial atenção ainda as dificuldades de financiamento dos programas de trabalho e renda com base no Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). De fato, números anteriores deste periódico já apontaram e analisaram fatores que, em conjunto, compõem o problema do financiamento das políticas públicas de emprego. A seção 2 deste capítulo (*Acompanhamento da política e dos programas*) apresenta com pormenores o problema do modelo de financiamento adotado desde a criação do FAT, e o constrangimento daí gerado sobre os programas de trabalho.

2 Fatos relevantes

2.1 Evolução do mercado de trabalho

Após ligeiro arrefecimento no ritmo de absorção de mão-de-obra no ano anterior, principalmente em razão do baixo dinamismo verificado no primeiro semestre, o mercado de trabalho voltou a apresentar em 2007, considerados os dados da Pesquisa Mensal de Emprego do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PME/IBGE),[1] um aumento da ocupação da ordem de 3% – semelhante ao observado em 2004 e 2005. Este desempenho compara-se positivamente com a variação observada na população economicamente ativa (PEA), de cerca de 2,2%, o que levou a uma queda expressiva da taxa de desemprego[2] no ano. Isto difere do ocorrido em 2006, quando, em face da redução de ritmo apontada, e em conjunto com uma expansão maior da PEA (2,4%), a desocupação cresceu em termos absolutos enquanto a taxa de desemprego média no ano ficou praticamente inalterada.

Não obstante, com a retomada de uma maior expansão em 2007, os resultados dos últimos quatro anos vêm consolidando uma perspectiva muito distinta daquela

1. Mesmo restrita às regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife e Salvador, a PME cobre cerca de 25% da população economicamente ativa (PEA) do país, e seus resultados conformam uma boa aproximação aos movimentos havidos no conjunto do mercado de trabalho.

2. Embora tecnicamente a denominação correta desse indicador seja "taxa de desocupação", com o objetivo de facilitar a comunicação toma-se aqui a liberdade de utilizar a expressão "taxa de desemprego".

configurada na década passada, tendo havido neste período recente um crescimento acumulado de 11,9% na ocupação e uma queda correspondente de 2,9 pontos percentuais (p.p.) na taxa de desemprego média anual. Os gráficos 1 e 2 permitem a verificação dos bons resultados – a partir de 2004 – destes indicadores, os quais podem ser considerados os principais do mercado de trabalho.

GRÁFICO 1

PME/IBGE – ocupados (2003-2007)

(Em mil)

Fonte: PME/IBGE.

Elaboração: Diretoria de Estudos Sociais do Ipea (Disoc/Ipea).

GRÁFICO 2

PME/IBGE – taxa de desemprego (2003-2007)

(Em %)

Fonte: PME/IBGE.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Também a natureza das ocupações mostra-se diferente daquela da década de 1990: agora observa-se maior dinamismo dos empregos com carteira de trabalho assinada, relativamente aos empregos sem carteira e às ocupações por conta própria. O gráfico 3, com base nas categorias "formal" e "informal", procura mostrar de forma sintética a extensão deste fenômeno no período 2003-2007.[3]

GRÁFICO 3

PME/IBGE-evolução dos vínculos de trabalho (2003-2007)

(Em %)

Fonte: PME/IBGE.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Como se pode observar, a partir de meados de 2004 o volume de ocupações "formais" começa a crescer, afastando-se da linha de 10,5 mil, até ultrapassar a marca de 12,5 mil em meados de 2007. Por sua vez, as ocupações de natureza informal permanecem oscilando desde 2004, em torno da linha de 8,5 mil. Com isso, aquilo que pode – com alguma licença conceitual – ser chamado de grau de formalidade (razão entre a quantidade de "vínculos formais", como aqui definido, e o número total de ocupados) cresceu 2,9 pontos, sem interrupções, ao longo do período, chegando ao patamar de 59,2 em 2007.[4]

Os rendimentos médios reais, mantendo a tendência de alta que passaram a mostrar a partir de 2005, também cresceram em 2007. Neste último ano, a variação real observada nos rendimentos médios habitualmente recebidos foi de 3,2 %, enquanto o cômputo do efetivamente recebido mostrou uma variação um pouco superior, da ordem de 3,6%. Este aumento real dos rendimentos médios, combinado com o crescimento do nível de ocupação (3%), resultou em uma variação expressiva da massa de rendimentos (da ordem de 6,7%), constituindo-se em um fator fundamental na

3. Esse agrupamento inclui na categoria "formal" os empregos com carteira, militares, servidores públicos estatutários e empregadores, na "informal" os empregos sem carteira, conta própria e trabalhadores sem remuneração. Apesar de facilitar a análise, esta categorização, embora usual, não é a única forma de agrupamento possível para mostrar as segmentações no mercado de trabalho. Se considerada exclusivamente a contribuição à Previdência Social, os números apresentam-se distintos: o nível de "formalização" é inferior, mas seu ritmo de crescimento é mais acelerado, com uma variação positiva de 3,5 p.p. nos últimos quatro anos. Para uma discussão mais detalhada, ver CARDOSO Jr., J.C.; FERNANDES, S. *A informalidade revisitada: evolução nos últimos vinte anos e mais uma hipótese para pesquisa*: Boletim Mercado de Trabalho, Conjuntura e Análise no 14. Ipea, outubro de 2000.

4. Quantidade de "vínculos formais", dividido pelo número total de ocupados e multiplicado por 100.

sustentação da demanda interna e no ulterior crescimento do nível de atividades e da própria ocupação.

A virtuosidade da atual fase do mercado de trabalho se expressa também em um movimento em direção a uma menor desigualdade na distribuição dos rendimentos, processo de suma importância em virtude do elevado grau de concentração ainda prevalecente no país. O gráfico 4 mostra alguns números desta dinâmica, conforme verificado em 2007.

GRÁFICO 4

PME/IBGE – variação percentual, por décimo da distribuição, dos rendimentos habitualmente recebidos (todos os trabalhos) – 2006-2007

(Em %)

Fonte: PME/IBGE.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Não obstante todos os segmentos terem obtido ganhos expressivos, é nítida a diferença entre as variações dos dois primeiros décimos e aquelas verificadas nos demais, devendo-se ressaltar que os três décimos do extremo superior da distribuição situaram-se abaixo da média (3,2%, assinalada no gráfico com uma linha tracejada). Como conseqüência, o índice de Gini relativo a esta distribuição mostrou em 2007 uma queda significativa quando comparado a 2006, passando de 0,5215 para 0,5148. Embora tais resultados caminhem no sentido da diminuição da desigualdade entre os rendimentos do *trabalho*, cabe salientar que também é fundamental uma reversão na trajetória da chamada distribuição funcional da renda, na busca de um crescimento maior dos rendimentos do trabalho em relação ao conjunto de rendimentos derivados da propriedade (juros, lucros e aluguéis).

Esses resultados dos principais indicadores do mercado de trabalho em 2007 constituem-se, sem dúvida, em uma conquista significativa da sociedade brasileira,[5] mas não devem ser tomados como sinal de que tudo está bem. Em primeiro lugar, os níveis em que se encontram os diversos indicadores ainda estão muito distantes do que pode ser considerado satisfatório: taxa de desemprego, informalidade, rendimentos, desigualdade ainda demandam longo percurso para que se possa considerar o mercado de trabalho brasileiro como merecedor de elogios.

Em segundo lugar, cumpre lembrar que esses indicadores não mostram a qualidade dos postos e vínculos de trabalho que estão sendo gerados. Estabilidade, proteção social,

5. Outros resultados também podem ser considerados nesse conjunto, como, por exemplo, o crescimento persistente da participação feminina na população ocupada (0,3 p.p. em 2007, e 1,3 p.p. nos últimos quatro anos).

higiene e segurança do trabalho, qualificação e crescimento profissional são dimensões fundamentais na conformação de um mercado de trabalho capaz de sustentar a melhoria das condições de trabalho e de vida da população. Nesse sentido, a seção *Tema em destaque* deste capítulo traz adiante a discussão de uma das principais questões aí implicadas, que é a relativa à proibição da dispensa imotivada.

2.2 Resultados da negociação coletiva em 2007

Durante o ano de 2007, 88% das negociações de reajuste salarial acompanhadas pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese) obtiveram ganhos reais, isto é, aumentos superiores à inflação – medida segundo o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC). Apenas 4% dos reajustes negociados foram inferiores à inflação. Este é o melhor resultado desde o início do levantamento, em 1996. A título de comparação, em 2003 a parcela de negociações que resultaram em perda de salário real foi de 58%.

Deve ser ressaltado que praticamente todos os aumentos (94% do total) se situaram na faixa de até 6,9% (três pontos percentuais acima do INPC). Isto significa que não chegaram a igualar o crescimento da produtividade, se tomada como aproximação a variação real do PIB do ano anterior (2006), que foi de 3,8%. Considerando-se que o crescimento em 2007 foi ainda maior (5,4%), é possível que as campanhas salariais de 2008 busquem índices de reajuste mais altos. Desde 2004, porém, apenas uma minoria reduzida das negociações (menos de 10%) tem alcançado ganhos reais comparáveis à variação do PIB. Isto sugere que os ganhos nas negociações coletivas estão mais ligados às condições gerais da economia e, particularmente, à alta lucratividade das empresas do que ao fortalecimento do poder de barganha dos trabalhadores.

2.3 Ratificação das Convenções nºs 151 e 158 da Organização Internacional do Trabalho

Por ocasião da IV Marcha Nacional da Classe Trabalhadora, que teve lugar em 5 de dezembro de 2007, as organizações sindicais encaminharam ao governo federal uma série de reivindicações relacionadas com redução de jornada de trabalho, geração de mais e melhores empregos, e fortalecimento da seguridade social e das políticas públicas. Em resposta a esta mobilização, a Presidência da República subscreveu, em 14 de fevereiro de 2008, as Convenções nºs 151 (Relações de Trabalho na Função Pública) e 158 (Demissão Imotivada) da Organização Internacional do Trabalho (OIT), encaminhando-as ao Congresso para ratificação.

A Convenção nº 151, aprovada pela Assembléia Geral da OIT em 1978, garante ampla liberdade de organização e negociação coletiva no setor público, ao mesmo tempo em que veda o controle das organizações de trabalhadores do setor público pela autoridade pública. A sua ratificação já havia sido proposta pelo Fórum Nacional do Trabalho. Em grande medida, o acolhimento da convenção reafirma direitos reconhecidos dos servidores públicos a partir da Constituição de 1988, que rompeu com a tradição de que as condições de trabalho destes fossem definidas unilateralmente pelo poder público. Não obstante, ratificar a Convenção nº 151 significaria fortalecer a noção de negociação coletiva no setor público, que nunca foi explicitamente reconhecida. A Convenção nº 158, de 1982, determina por sua vez que nenhum trabalhador deve ser demitido sem uma razão válida que seja relacionada à capacidade ou comportamento do mesmo, ou então às necessidades operacionais do estabelecimento ou serviço que o emprega.[6]

6. As implicações da Convenção nº 158 para as relações de trabalho no Brasil são discutidas com mais detalhes na seção 3 *(Tema em destaque)* deste capítulo.

A ratificação das convenções aponta no sentido de regular as relações de trabalho tanto no setor público quanto no privado, fortalecendo o poder das instâncias de representação dos trabalhadores no local de trabalho. Porém, outros elementos da pauta apresentada na referida marcha continuam sendo reivindicados pelos sindicatos de trabalhadores, em particular a redução da jornada máxima de trabalho de 44 para 40 horas, com limitação das horas extras e do banco de horas.

2.4 Reconhecimento das Centrais Sindicais

O Executivo federal encaminhou ao Congresso Nacional, em 5 de setembro de 2007, o Projeto de Lei nº 1990/2007, que incorpora formalmente as Centrais Sindicais à estrutura sindical, assim como regulamenta as condições em que podem ser reconhecidas. O projeto especifica que as centrais passam a fazer jus a uma parte da contribuição sindical compulsória dos trabalhadores – diminuindo-se a parte transferida ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) –, assim como estipula o mínimo de filiação requerido para que uma central possa exercer a representação das organizações sindicais a ela associadas, participando também de fóruns tripartites.[7]

Elementos desse projeto já constavam da proposta mais ampla de reforma sindical apresentada em 2005. Ao contrário da anterior, contudo, o projeto não faz qualquer referência à pluralidade sindical e à extinção da contribuição sindical. Além disso, é omisso em relação à capacidade das centrais sindicais participarem de negociações coletivas e firmarem acordos. Trata-se, portanto, de uma adaptação da estrutura sindical existente, e não de uma retomada da proposta original, a qual pretendia se aproximar dos princípios constantes da Convenção nº 87 da OIT (Liberdade Sindical).[8]

Apesar dos sindicatos serem fortes defensores do reconhecimento das Centrais Sindicais, o projeto de lei enfrenta algumas críticas, especialmente porque atribui ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) a prerrogativa de aferir a representatividade das centrais, o que é interpretado por setores do movimento sindical como tutela estatal. Ademais, as entidades dividem-se quanto ao fato do projeto não trazer mudanças no tocante à pluralidade e à obrigatoriedade da contribuição sindical: enquanto a fração majoritária da Central Única dos Trabalhadores (CUT) critica o fato, as centrais e correntes sindicais contrárias à ratificação da Convenção nº 87 defendem o projeto.

2.5 Dispensa de registro em carteira do trabalhador rural temporário

Em 28 de dezembro de 2007, o Executivo editou a Medida Provisória (MP) nº 410, que cria a figura do contrato de trabalhador rural por pequeno prazo.[9] Este contrato é limitado à duração máxima de dois meses e dispensa o registro na carteira de trabalho e no livro de registro de empregados, embora o empregador seja obrigado a incluir os dados do trabalhador na Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social (GFIP), bem como recolher a contribuição

7. No projeto, requer-se que sejam filiados à central no mínimo 100 sindicatos distribuídos por todas as macrorregiões do Brasil, sendo que três delas deverão ter no mínimo 20 sindicatos filiados. Adicionalmente, os sindicatos filiados deverão pertencer a pelo menos cinco setores de atividade diferentes, e o total de trabalhadores a eles filiados deverá alcançar pelo menos 7% do total de trabalhadores sindicalizados no país.

8. Para mais detalhes sobre o projeto original, ver o número 10 deste periódico, p. 115-117.

9. Na mesma medida provisória foram incluídos dispositivos relacionados à previdência dos empregados rurais e ao financiamento agrícola, que serão discutidos, respectivamente, nas seções Previdência Social e Desenvolvimento Rural desta edição.

ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS – 8%, não descontáveis do salário nominal) e repassar a contribuição previdenciária do empregado (8% descontados do salário-de-contribuição). Os contratantes só podem ser pessoas físicas: empresas rurais não podem utilizar esta modalidade de contrato.

A reivindicação de tal medida partiu da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), a partir do entendimento de que as contratações temporárias informais são uma realidade e que uma regulamentação mínima seria melhor do que a ausência de qualquer contrato registrado. Soma-se a isto ainda que muitos trabalhadores rurais de fato prefeririam que não fosse anotada sua contratação temporária como safrista, porque entendem que isso "suja" sua carteira de trabalho, isto é, prejudica sua contratação para empregos melhores no futuro. Tanto entidades sindicais rurais quanto a Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho (ANPT) têm criticado a medida provisória, alertando para o impulso à precarização do trabalho rural. Também questionam o argumento de que a anotação do contrato de curto prazo é prejudicial ao trabalhador, dado que os contratos de safra são comuns na agricultura; o registro em carteira, por sua vez, é um símbolo do acesso aos direitos do trabalho. Por fim, apontam que a fiscalização mais abrangente do trabalho rural seria uma iniciativa muito mais decisiva para combater a informalidade no segmento.

A par das razões explicitadas pela Contag, é possível que também haja interesse em facilitar a contratação e aumentar as garantias jurídicas dos pequenos proprietários rurais, que são a base da entidade, frente a seus empregados. Como em outras experiências desta natureza, é improvável que a informalidade nas relações de trabalho no campo seja significativamente reduzida apenas pela dispensa do registro em carteira. Além disso, a legislação já permitia o contrato por tempo determinado no meio rural ("contrato de safra"), com características muito semelhantes ao contrato por pequeno prazo, mas que não exime do registro. Em síntese, a medida parece estar voltada muito mais para sancionar a situação atual do trabalho rural do que para favorecer sua regulação pública.

No Congresso Nacional, a medida provisória sofreu modificações, retirando-se o parágrafo que dispensava explicitamente o registro em carteira. Na Lei nº 11.718 (resultante da conversão da MP nº 410), sancionada em 20 de junho de 2008, abre-se a possibilidade do vínculo empregatício ser registrado diretamente na carteira de trabalho *ou* em um contrato por escrito. Mas esta redação não deve encerrar a polêmica, pois cabe ainda ver como tal mecanismo será regulamentado e como funcionará na prática.

3 Acompanhamento da política e dos programas

No ano de 2007 acentuaram-se as dificuldades para o financiamento dos programas de emprego e de crédito via Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Conforme já mencionado nas edições nºs 12, 13 e 14 deste periódico, o problema do financiamento das políticas públicas de emprego deriva de uma combinação de alguns processos.

Do lado das despesas do fundo, os gastos com o seguro-desemprego e com o abono salarial têm apresentado um aumento significativo nos últimos anos. Dado que o pagamento destes benefícios constitucionais é a finalidade primeira do FAT, ficam comprometidas as receitas que seriam investidas nos outros programas (intermediação de mão-de-obra, qualificação profissional etc.). Paralelamente, o crescimento dos benefícios

implica expansão da Reserva Mínima de Liquidez (RML),[10] diminuindo por isso a disponibilidade de recursos para lastrear os programas de geração de emprego e renda.

Do lado das receitas do fundo, a arrecadação do PIS/Pasep (PIS: Programa de Integração Social; Pasep: Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público) que é a principal receita, não tem crescido no mesmo ritmo das despesas. Como uma parte desta receita é retirada pela Desvinculação de Recursos da União (DRU), torna-se necessário recorrer às receitas oriundas das aplicações financeiras do FAT para custear despesas correntes e obter créditos. Porém, as mesmas receitas dependem fundamentalmente, por sua vez, das taxas de juros – especialmente da taxa de juros de longo prazo (TJLP) –, as quais estiveram em queda no período recente. Portanto, também estas receitas enfrentam constrangimentos.

TABELA 1

Nível de execução orçamentário-financeira do MTE em 2006 e 2007, segundo programas e ações selecionados do PPA 2004-2007

Programas e ações selecionados – PPA 2004-2007 (MTE)	2006		2007		Principais fontes de financiamento em 2007[2]
	Liquidado[1] (em mil)	Nível de execução (em %)	Liquidado[1] (em mil)	Nível de execução (em %)	
Total do Ministério do Trabalho e Emprego[3]	**28.891.335**	**79,6**	**30.823.807**	**84,9**	
Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda	*15.542.930*	*99,4*	*17.893.907*	*99,8*	
Pagamento do benefício abono salarial	4.098.307	99,3	5.096.312	100,0	PIS/Pasep (67,5%) e recursos próprios financeiros (28,1%)
Pagamento do seguro-desemprego	10.979.043	100,0	12.353.032	100,0	PIS/Pasep (54,9%) e recursos próprios financeiros (41,3%)
Pagamento do seguro-desemprego ao trabalhador doméstico	10.827	98,3	12.588	93,1	PIS/Pasep (73,5%) e recursos próprios financeiros (26,5%)
Orientação profissional e intermediação de mão-de-obra	92.581	93,0	92.666	93,8	Outras contribuições sociais (51,5%) e recursos próprios financeiros (47,7%)
Qualificação social e profissional	*88.529*	*86,1*	*86.155*	*71,4*	
Qualificação de trabalhadores para manutenção do emprego e incremento da renda	19.739	72,7	31.034	53,8	Recursos próprios nâo-financeiros (70,7%) e recursos próprios financeiros (28,31%)
Qualificação de trabalhadores beneficiários de ações do sistema público.de emprego (SPE) e de economia solidária	41.371	88,3	39.921	96,6	Recursos próprios não--financeiros (44,2%) e restituição de convênios e congêneres (42,65%)
Qualificação de trabalhadores beneficiários de políticas de inclusão social	19.785	95,3	8.988	99,9	Recursos próprios não-financeiros (77%) e outras contribuicoes sociais (20,28%)
Primeiro Emprego	*95.798*	*62,5*	*99.516*	*83,1*	
Estímulo financeiro ao empregador para geração do primeiro emprego destinado a jovens	4.181	59,7	2.735	28,9	Recursos ordinários (100%)
Qualificação de jovens com vistas à inserção no mundo do trabalho	61.128	67,6	76.294	95,5	Recursos ordinários (100%)
Concessão de auxílio financeiro a jovens habilitados ao primeiro emprego atendidos pelas linhas da ação de qualificação	29.553	54,1	19.858	69,0	Recursos ordinários (100%)
Economia Solidária em Desenvolvimento	*14.527*	*97,8*	*31.963*	*94,1*	
Fomento à geração de trabalho e renda em atividades de ecomomia solidária	9.008	98,6	19.227	91,9	Recursos ordinários (99,2%)
Rede de proteção ao trabalho	*20.542*	*88,7*	*19.365*	*76,3*	
Fiscalização de obrigações trabalhistas e da arrecadação do FGTS	12.469	90,0	12.336	68,8	Recursos ordinários (100%)
Fiscalização do trabalho no campo	1.776	91,0	1.578	94,1	Recursos ordinários (100%)
Erradicação do Trabalho Escravo	*7.754*	*89,3*	*9.383*	*87,0*	

(continua)

10. A Reserva Mínima de Liquidez (RML) destina-se a garantir, em tempo hábil, os recursos necessários ao pagamento das despesas referentes ao seguro-desemprego e ao abono salarial (Lei nº 8.352/1991). Apenas o montante das disponibilidades financeiras do FAT que excede o valor da RML pode ser aplicado em depósitos especiais remunerados, que viabilizam os programas de geração de emprego e renda. O montante da Reserva Mínima de Liquidez é determinado, essencialmente, pelos gastos com os benefícios constitucionais, pois não pode ser inferior ao maior entre os seguintes valores: *i)* a soma dos valores pagos em benefícios do Seguro-Desemprego nos seis meses anteriores e de cinqüenta por cento dos valores pagos em benefícios do Abono Salarial nos doze meses anteriores; e *ii)* a diferença positiva, no exercício financeiro em curso, entre o produto da arrecadação das contribuições de PIS/Pasep* e o montante global dos pagamentos efetuados para atender as despesas com o Seguro-Desemprego, com o Abono Salarial e com o financiamento de programas de desenvolvimento econômico a cargo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

(continuação)

Programas e ações selecionados – PPA 2004-2007 (MTE)	2006		2007		Principais fontes de financiamento em 2007[2]
	Liquidado[1] (em mil)	Nível de execução (em %)	Liquidado[1] (em mil)	Nível de execução (em %)	
Pagamento do seguro-desemprego ao trabalhador resgatado de condição análoga à de escravo	4.299	100,0	5.045	100,0	PIS/Pasep (47,3%) e recursos próprios financeiros (34,46%)
Fiscalização para erradicação do trabalho escravo	3.411	80,8	3.964	76,5	Recursos ordinários (100%)
Recursos Pesqueiros Sustentáveis	*342.924*	*100,0*	*484.409*	*88,7*	
Pagamento do seguro-desemprego ao pescador artesanal	342.924	100,0	484.409	88,7	PIS/Pasep (84,7%)
Segurança e Saúde no Trabalho	*44.202*	*94,6*	*43.629*	*96,0*	
Inspeção em segurança e saúde no trabalho	2.542	80,7	2.072	98,2	Recursos ordinários (100%)

Fonte: Execução Orçamentária e Financeira da União/Câmara dos Deputados.

Notas: [1] Valores em reais de dezembro de 2007, corrigidos pelo INPC médio do ano.

[2] Para mais detalhes sobre o significado de cada uma das fontes de financiamentos, ver: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2007). Manual Técnico de Orçamento. Brasília: Imprensa Nacional, 2006. Disponível em: https://www.portalsof.planejamento.gov.br/mto/edicoesanteriores (acesso em 31/07/2008 às 16h36min).

[3] A diferença entre o montante desses programas e o total liquidado diz respeito sobretudo aos recursos transferidos ao BNDES por determinação constitucional (R$ 8,3 bilhões) e ao complemento da atualização monetária dos recursos do FGTS (R$ 2 bilhões), além de outros programas e ações não inclusos na tabela. O complemento destina-se a ressarcir os trabalhadores por uma parte da correção monetária que não foi aplicada ao saldo das suas contas do FGTS por conta do Plano Verão (dezembro de 1988 a fevereiro de 1989) e do Plano Collor I (abril de 1990), conforme sentença do Supremo Tribunal Federal (STF), de agosto de 2000.

Como conseqüência, diminuiu a participação da contribuição do PIS/Pasep no financiamento dos programas do MTE, e cresceu significativamente a participação das receitas financeiras do FAT no financiamento final dos principais programas do ministério. Enquanto a participação das contribuições do PIS/Pasep nas fontes de receitas dos programas do MTE diminuiu de 72% para 62,3%, a contribuição dos recursos financeiros próprios subiu de 8,6% para 22,4% do total das fontes de receitas. O preocupante é que a quase totalidade deste incremento das receitas financeiras próprias no financiamento das políticas do MTE, ocorrido entre 2006 e 2007 e em torno de R$ 4,5 bilhões, foi destinado ao Programa *Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda*, em especial ao pagamento dos benefícios constitucionais do seguro-desemprego e do abono salarial.

O significado desse movimento geral é que a principal fonte de financiamento das políticas de emprego está rapidamente se tornando insuficiente, e o uso das receitas financeiras do FAT para financiar os próprios benefícios constitucionais do seguro-desemprego e do abono salarial está impondo um limite à expansão das demais políticas de emprego e renda do MTE e isto sem se levar em consideração aqui a possibilidade de redução do patrimônio do FAT.[11] Tal como alertado na edição número 14 deste periódico, o ajuste "por dentro" do gasto do MTE, cortando despesas de outros programas do ministério para poder lidar com o crescimento das despesas obrigatórias definidas pela Constituição, corre o sério risco de desmontar alguns programas atualmente existentes caso o problema do financiamento não seja equacionado.

3.1 Programas de garantia de renda: Seguro-Desemprego e Abono Salarial

O Fundo de Amparo ao Trabalhador, como se sabe, foi criado em 1990 com a finalidade primeira de financiar o pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial. Em outras palavras, antes de investir nos outros programas – intermediação de mão-de-obra, qualificação profissional e programas de geração de emprego e renda –, o fundo deve garantir o pagamento dos daqueles dois benefícios. No entanto, os gastos com o os Programas

11. As atuais regras de financiamento das políticas públicas de emprego exigem que todos os componentes do patrimônio do FAT preservem seus valores originais e sejam remunerados. Por isso, apenas as receitas financeiras de cada período podem ser usadas para financiar gastos correntes, o que tem permitido um crescimento contínuo do patrimônio do fundo – que em 31/12/2007 era de R$139,4 bilhões (cf. número 13 deste periódico).

Seguro-Desemprego e *Abono Salarial* têm apresentado um crescimento significativo nos últimos anos. No caso do primeiro, por exemplo, houve um aumento em termos reais de 25% no valor dos benefícios pagos entre 2006, enquanto em 2007 este percentual foi de 15% – portanto, ainda bastante elevado. No segundo caso, os gastos com o *Abono Salarial* aumentaram em 14% em 2006 e em 25% em 2007. Uma vez que as receitas do FAT não têm crescido na mesma proporção, este fenômeno tem sido causa de preocupação para os gestores do fundo. Este capítulo esboça algumas conjecturas sobre o que tem levado a este aumento dos gastos com estes dois programas.

O mercado de trabalho brasileiro tem se comportado de uma forma mais favorável em termos de geração de ocupação nos últimos quatro anos. No entanto, tem-se observado também um aumento do número de pessoas que recebem o seguro-desemprego, o que causou muita surpresa para várias pessoas. Os dados do Sistema de Acompanhamento Estatístico-Gerencial do Seguro-Desemprego (Saeg/MTE) mostram que, depois de uma queda em 2004, o número de segurados teve grande crescimento em 2005 (11,3%) e continuou aumentando em 2006 e 2007 às taxas de 7% e 7,5%, respectivamente (tabela 2).

É fácil notar que a trajetória do número de segurados não está diretamente vinculada ao mercado do trabalho em geral, uma vez que o Seguro-Desemprego é destinado apenas aos trabalhadores do setor formal, e, mesmo dentro dele, o programa atende somente àqueles demitidos sem justa causa. Portanto, para formular conjecturas sobre as causas do aumento do número de segurados, há que se analisar o mercado de trabalho formal.

Observa-se pela tabela 2 que, em 2004, o número de admitidos no setor formal cresceu à impressionante taxa de 15%. Em 2005, entretanto, foram os grupos de desligados e de demitidos sem justa causa que tiveram um grande aumento – cerca de 11% de crescimento para ambos. O número de segurados, por sua vez, cresceu a uma taxa de 12%, próxima a dos dois grupos anteriores. Estes resultados são condizentes com uma hipótese corrente: o crescimento da ocupação formal, mantido o atual alto nível de rotatividade e dada a estabilidade da cobertura do seguro entre os demitidos sem justa causa, pode estar contribuindo para aumentar o número de segurados. Diante do aumento de quase 12% do número de admitidos em 2007 é possível que em 2008 também haja um crescimento muito significativo do número de segurados.

TABELA 2

Taxa de crescimento dos admitidos, desligados e demitidos de empregos formais, e de segurados e beneficiários do Programa Seguro-Desemprego[1]

Período	Admitidos	Desligados	Demitidos s/justa causa	Segurados	Beneficiários
2001	1,98	7,74	8,86	11,29	10,80
2002	(1,10)	(1,23)	(1,23)	2,50	2,57
2003	(0,00)	1,27	2,66	3,44	3,69
2004	15,06	6,58	3,71	(2,68)	(2,77)
2005	7,81	11,79	11,52	12,02	12,13
2006	5,35	6,20	6,24	5,57	5,17
2007	11,77	9,67	7,21	6,42	5,89

Fontes: Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged/MTE) e Saeg/MTE.

Nota: [1] Os desligados incluem, além dos demitidos sem justa causa, as demissões por justa causa, as demissões voluntárias, os términos de contratos temporários, as aposentadorias, e os casos de falecimento.

Outro aspecto que deve ser analisado é o valor médio do benefício. Como se sabe, o valor da parcela do seguro-desemprego situa-se entre 1 e 2,5 salários mínimos (SM), isto é, a variação do valor do benefício é bastante ligada às elevações do SM. Os dados do Saeg mostram que o valor médio do benefício tem crescido consistentemente entre

2001 e 2007, passando de cerca de R$ 250,00 para cerca de R$ 480,00 – o ritmo deste crescimento só foi inferior a 10% em 2007. Comparativamente ao salário mínimo, o valor do benefício cresceu a um ritmo inferior durante todo o período. Ao mesmo tempo, o valor do benefício em salários mínimos tem apresentado uma queda ao longo dos últimos anos. Provavelmente, o crescimento do valor médio do benefício foi impulsionado pelo crescimento dos menores benefícios, principalmente daqueles iguais ao salário mínimo. Portanto, a elevação do salário mínimo deve ser considerada um dos fatores do aumento dos gastos com o *Seguro-Desemprego*.

Por fim, uma outra fonte de aumento dos gastos com esse programa nos últimos anos foi o grande crescimento da quantidade de segurados na modalidade *Pescador Artesanal*. Isto tem muito a ver com a promulgação da Lei nº 10.779/2003, que, entre outras coisas, diminuiu, de três anos para um ano, a exigência de tempo de registro do pescador na Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca (Seap). Isto resultou num crescimento do número de segurados desta modalidade, entre 2000 e 2007, de 58 mil para 352 mil, enquanto os gastos com o benefício aumentaram de R$ 27 milhões para R$ 458 milhões.

O *Abono Salarial*, por sua vez, também tem apresentado um crescimento significativo nos seus gastos, passando de cerca de R$ 4 bilhões em 2006 para R$ 5 bilhões em 2007 (tabela 1). Este crescimento não está ligado apenas à trajetória ascendente do salário mínimo, mas também ao aumento tanto do número de pessoas que tem direito ao benefício quanto do número daquelas que o recebem. De 2002 a 2007, observou-se um aumento constante destes dois grupos, e mais especificamente em 2007 verificou-se um crescimento recorde no período, de mais de 20%. É certo também que os gastos com o *Abono Salarial* foram influenciados pelo aumento da ocupação formal verificado nos últimos anos.

Nota-se que o crescimento dos gastos com os dois benefícios advém de fenômenos a princípio positivos no mercado de trabalho: aumento do emprego formal e elevação do salário mínimo. Na verdade, são processos que precisam ser mantidos por um longo tempo para que se melhore a qualidade do emprego e a distribuição de rendimentos no Brasil. Contudo, não se pode deixar de lado a questão da rotatividade, que é muito alta devido à grande flexibilidade do mercado de trabalho no Brasil,[12] e que contribui para que o crescimento do número de admitidos no mercado formal se converta em uma fonte de aumento de gastos com o Programa *Seguro-Desemprego*. Também deve ser rediscutida a forma de financiamento do FAT, cujos gastos estão, como se verificou na subseção anterior, cada vez mais dependentes das suas fontes financeiras, que, por sua vez, têm seu aumento propiciado pela elevação da taxa de juros – um fator que traz prejuízo ao comportamento do mercado de trabalho.

3.2 Programas que ofertam serviços: Intermediação, Qualificação Profissional e Primeiro Emprego

Não obstante as despesas reais com o serviço de orientação profissional e intermediação de mão-de-obra terem permanecido praticamente iguais às de 2006 (tabela 1), observou-se um crescimento intenso no número de vagas captadas e trabalhadores colocados no mercado de trabalho: em comparação ao ano anterior, o número de vagas captadas pelo sistema em 2007 cresceu 16,4%, e o número de trabalhadores colocados nas empresas

12. Para mais detalhes, ver seção *Tema em destaque* ao fim deste capítulo.

aumentou 11,7%. Em termos de magnitude, este desempenho do sistema de intermediação de mão-de-obra só foi comparável ao experimentado em 2002 (tabela 3).

Na verdade, porém, pode-se dizer que essa *performance* não foi determinada por uma melhoria da eficácia e/ou efetividade do sistema, mas principalmente pela conjuntura favorável do mercado de trabalho formal em 2007: quando se observam alguns indicadores de desempenho da ação de *Orientação Profissional* e *Intermediação de Mão-de-Obra*, nota-se não ter havido grandes avanços, e, no caso da taxa de aderência, observa-se até mesmo uma deterioração do indicador. Enquanto a taxa de efetividade e a taxa de admissão permaneceram relativamente estáveis, a taxa de aderência – que representa a razão entre o número de trabalhadores colocados e o número de vagas captadas – apresentou uma queda de cerca de 2 p.p. A tendência de queda deste indicador sinaliza que, embora o número de vagas disponibilizadas pelas empresas esteja crescendo rapidamente, o sistema de intermediação tem enfrentado dificuldades crescentes para aproveitá-las. Isto pode estar vinculado tanto a um maior descasamento entre os requerimentos das empresas e as características dos inscritos no sistema,[13] quanto a uma menor competitividade do sistema público de intermediação em relação às demais agências de colocação.[14]

TABELA 3

Evolução do Programa Intermediação de Mão-de-Obra (2000-2007)

Ano	Inscritos		Vagas		Colocados		Taxa de efetividade[1] (%)	Taxa de aderência[2] (%)	Taxa de admissão[3] (%)
	Nº	Var. (%)	Nº	Var. (%)	Nº	Var. (%)			
2000	4.805.433	27,70	1.281.220	22,70	581.618	37,70	12,10	45,40	6,00
2001	4.687.001	-2,50	1.435.173	12,00	742.880	27,70	15,80	51,80	7,20
2002	5.118.563	9,20	1.648.542	14,90	869.585	17,10	17,00	52,70	8,90
2003	5.444.219	6,40	1.560.767	-5,30	844.693	-2,90	15,50	54,10	8,60
2004	4.872.769	-10,50	1.670.751	7,00	886.483	4,90	18,20	53,10	7,80
2005	4.977.550	2,20	1.718.736	2,90	893.728	0,80	18,00	52,00	7,30
2006	5.148.720	3,40	1.772.282	3,10	878.394	-1,70	17,10	49,60	6,80
2007	5.593.203	8,60	2.063.663	16,40	980.829	11,70	17,50	47,50	6,80

Fonte: MTE.

Notas: [1] Razão entre o número de trabalhadores colocados e o número de trabalhadores inscritos.

[2] Razão entre o número de trabalhadores colocados e o número de vagas captadas.

[3] Razão entre o número de trabalhadores colocados e o número de trabalhadores admitidos segundo o Caged.

O desempenho do sistema também foi muito desigual entre as regiões do país. No Sudeste, região que obteve o melhor desempenho, o número de vagas captadas aumentou 18,1% e o número de colocados teve um crescimento de quase 30%. Nas regiões Nordeste e Centro-Oeste, contudo, o contingente de trabalhadores colocados diminuiu em relação ao ano anterior, apesar do crescimento expressivo no número de vagas captadas pelo sistema nestas regiões.

O Programa *Qualificação Social e Profissional*, a exemplo do que ocorreu em 2006, apresentou uma redução real de 2,7% no volume de recursos liquidados. Esta redução nas despesas deveu-se inteiramente ao seu menor nível de execução, tendo em vista que o volume de recursos autorizado para o programa cresceu de R$ 99,3 milhões para R$ 120,6 milhões no período.

Apesar dos dados de 2007 não estarem ainda consolidados até o fechamento desta edição (tabela 4), a tendência de aumento da carga horária média dos cursos e do custo

13. Por exemplo, nos casos em que as empresas exigem um profissional com determinado período de experiência em um ramo em que está se tornando cada vez mais difícil ser encontrado, dada a expansão do mercado de trabalho dos últimos anos.

14. As empresas, ao disponibilizarem uma vaga de emprego, procuram captá-la por meio de várias agências: públicas e privadas.

por educando/hora verificada nos últimos anos converge para as mudanças propostas em 2003[15] quanto à prioridade tanto dos cursos de longa duração quanto da melhoria da qualidade dos cursos. Ao mesmo tempo, entretanto, a diminuição do volume de recursos liquidados aponta para uma limitação do alcance do programa, a exemplo do que vem sendo observado desde 2005.

TABELA 4

Evolução do Programa Qualificação Social e Profissional (2003-2007)

Ano	Educandos inscritos	Educandos concluintes	Carga horária média - concluintes	Custo educando/hora concluintes (R$)[1]	Taxa de evasão
2003	144.557	139.433	110,88	2,35	3,5%
2004	155.145	147.352	176,70	2,47	5,0%
2005	124.518	117.430	184,34	2,54	5,7%
2006	119.332	112.650	195,20	2,54	5,6%
2007[2]	528.421	319.781	197,141	2,691	-

Fonte: MTE. Base de Gestão da Qualificação – em 15 de abril de 2008.

Notas: [1] Valores Correntes.

[2] Os dados de 2007 são parciais, tendo em vista que a execução dar-se-á até 30 de abril de 2008, e as prestações de contas, até maio de 2008.

O Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE) teve um crescimento real nas despesas liquidadas de quase 4% em 2007. Com isso, observou-se um aumento tanto no número de jovens qualificados quanto no número de jovens inseridos no mundo do trabalho por meio do programa.

No que se refere à sua composição interna, o programa sofreu uma diminuição de mais de 30% dos recursos destinados à ação *Concessão de Auxílio Financeiro a Jovens Habilitados ao Primeiro Emprego Atendidos pelas Linhas da Ação de Qualificação*, ao tempo em que experimentou um crescimento substancial dos recursos destinados à ação *Qualificação de Jovens com vistas à Inserção no Mundo do Trabalho*.

A maior parte da inserção dos jovens no mercado de trabalho se deu pela fiscalização do trabalho, ao impor às empresas o cumprimento da lei de aprendizagem, que determina a contratação obrigatória de certo número de aprendizes.[16]

No número 14 deste periódico, sinalizou-se a tendência de o PNPE tornar-se predominantemente um programa de qualificação voltado para jovens, e a nova política nacional de juventude, anunciada em setembro de 2007, previu a unificação de todos os programas com estas características. As modalidades dos *Consórcios Sociais da Juventude* e do *Juventude Cidadã*, juntamente com o Programa *Escola de Fábrica* do Ministério da Educação, comporiam o *Projovem Trabalhador*.[17] Porém, a operação destas modalidades continua a cargo dos respectivos ministérios, e até o momento não há clareza quanto ao desenho futuro de uma ação unificada.

3.3 Programas de geração de trabalho e renda: Proger, PNMPO, Ecosol

Programas de crédito

Nos últimos números deste periódico, tem-se ressaltado que os programas de geração de emprego e renda, operacionalizados a partir de depósitos especiais remunerados do FAT nas instituições financeiras oficiais federais, seguem uma trajetória de acentuado crescimento do volume de operações e do valor total dos empréstimos, especialmente a partir de 2002. A cada ano, inúmeras linhas de crédito foram incorporadas ao

15. Para mais detalhes sobre essas mudanças, ver o número nº 13 deste periódico.

16. A subseção 3.4 deste capítulo, adiante, discorre sobre os programas que fiscalizam condições e relações de trabalho.

17. Uma descrição mais pormenorizada dessa transição pode ser encontrada no número 15 deste periódico, capítulo Direitos Humanos e Cidadania.

programa, que deixou de privilegiar sua função precípua (conceder empréstimos a pequenos empreendedores formais e informais com pouco ou nenhum acesso ao sistema financeiro tradicional) para suprir a escassez de crédito de diferentes setores da economia. Atualmente, conforme apresenta a tabela 5, existem 20 linhas de crédito no âmbito do programa, das quais grande parte não se destina a pequenos empreendimentos populares – tendo até mesmo, algumas vezes, questionável compromisso com os objetivos de geração de trabalho e renda.

Este periódico também tem indicado recorrentemente para os sinais de esgotamento que vêm sendo dados pelo atual esquema de financiamento do sistema público de emprego. De fato, no que diz respeito ao financiamento dos programas de geração de emprego e renda, nota-se que a acelerada elevação do montante de recursos aplicados em depósitos especiais nos últimos anos acarretou uma sensível redução dos excedentes à RML – e sabe-se que a RML deve crescer de maneira a acompanhar a elevação dos gastos com os benefícios constitucionais. Em um tal cenário, se a fonte de recursos dos depósitos especiais é parte do excedente da RML e este excedente está escasseando, mesmo as perspectivas mais otimistas já admitiam que novos aportes de recursos aos programas de geração de emprego e renda – via PDEs aprovadas pelo Codefat – [18] não conseguiriam manter, em um futuro próximo, os níveis que recentemente vinham atingindo.

Em 2007, parece ter ocorrido esta esperada inflexão na evolução dos programas de geração de emprego e renda. Conforme pode ser observado na tabela 5, o número de operações de crédito no ano caiu 25% em relação ao verificado em 2006, e o valor total das operações teve uma queda de 18,2%, o que, em valores absolutos, representou quase R$ 5 bilhões.

TABELA 5

Evolução dos programas de geração de emprego e renda com recursos do FAT (2006 e 2007)

Programas	2006		2007		Variação	
	Qtd. operações	Valor em R$	Qtd. operações	Valor em R$	Qtd. operações	Valor em R$
Proger Urbano	2.227.654	7.232.268.351	1.784.846	6.754.693.023	-19,88%	-6,60%
FAT- Empreendedor Popular	6.648	36.757.961	5.687	25.936.655	-14,46%	-29,44%
Proger Turismo	2.017	74.285.803	2.290	104.650.190	13,53%	40,88%
Proger Exportação	242	9.071.523	232	30.021.607	-4,13%	230,94%
Jovem Empreendedor	179	2.181.604	63	922.763	-64,80%	-57,70%
Proger Rural	2.610	68.719.994	997	27.980.433	-61,80%	-59,28%
Pronaf	386.301	2.243.415.327	169.811	1.637.801.739	-56,04%	-27,00%
Proemprego	1.186	503.337.212	1.204	378.164.969	1,52%	-24,87%
FAT-HABITAÇÃO	24	1.741.562	-	-	-100,00%	-100,00%
FAT-Material de Construção	114.802	245.944.853	89.317	222.551.477	-22,20%	-9,51%
FAT-FOMENTAR	7.079	2.120.213.716	13.692	3.326.829.718	93,42%	56,91%
FAT-INTEGRAR	2	2.069.690	-	-	100,00%	-100,00%
FAR-GIRO Rural	6.399	2.081.901.617	3.946	716.344.391	-38,83%	-65,59%
FAT-GIRO Setorial	7.566	1.824.542.606	7.077	1.063.264.128	-6,46%	-41,72%
FAT-GIRO Coop. Agropecuário	27	33.764.522	11	6.550.000	-59,26%	-80,60%
FAT Inclusão Digital	10.013	11.600.028	1.866	2.074.854	-81,36%	-82,11%
IE Econômica	2.956	4.993.096.926	947	4.023.704.590	-67,96%	-19,41
IE Insumos Básicos	607	1.489.712.456	203	510.940.957	-66,56%	-65,70%
FAT-EXPORTA[1]	196	1.729.575.481	123	1.430.222.876	-37,24%	-17,31%
Finep	50	349.975.958	55	232.911.940	10,00%	-33,45%
Total	**2.776.558**	**25.054.177.190**	**2.082367**	**20.495.566.311**	**-25,00%**	**-18,20%**
Valor total/orçamento MTE	**-**	**86,72%**	**-**	**66,49%**		

Fonte: Departamento de Emprego e Salário/MTE.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Nota: [1] Não incluem os programas financiados com os depósitos constitucionais no BNDES.

Obs.: Dados preliminares. Posição em 17 de março de 2008.

Valores correntes.

Certamente, uma redução no número e no valor total das contratações não evidencia *per se* que os programas de geração de emprego e renda começam a enfrentar

18. PDEs: Programações de Depósitos Especiais; Codefat: Conselho Deliberativo do FAT.

limites ao seu crescimento. A verificada retração poderia advir, por exemplo, de uma reorientação das diretrizes dos programas, tornando-os mais focados nos seus objetivos originais de conceder crédito à população excluída do sistema financeiro, em projetos que priorizem a geração de emprego e renda. Poderia, também, ser resultado de entraves administrativos e/ou políticos para a aprovação da alocação de depósitos especiais por parte do Codefat. Ou, ainda, poderia representar que recursos alocados em depósitos especiais ficaram represados nas instituições financeiras oficiais, sem que tivessem sido emprestados aos tomadores finais.

Entretanto, das hipóteses levantadas, a que parece mais factível remete à questão do financiamento. Por um lado, as informações analisadas não permitem dizer que ocorreu uma reorientação dos programas de geração de emprego e renda. As quedas no número e no valor total das contratações foram generalizadas, tendo impactado praticamente todas as linhas de crédito. Além disso, nota-se um crescimento do valor médio das operações contratadas (9,07%), resultado bastante improvável caso os empréstimos tivessem priorizado o acesso aos pequenos empreendedores formais ou informais. Por outro lado, uma análise mais atenta a respeito da evolução das alocações em depósitos especiais e dos excedentes à RML parece dar evidências suficientes de que o atual esquema de financiamento do sistema público de emprego tem causado constrangimentos às políticas de geração de trabalho e renda, em conformidade com o que vem sendo sinalizado neste periódico.

Verifica-se na tabela 6 que o valor total de novos recursos aplicados na forma de depósitos especiais caiu sobremaneira. Em 2006, as alocações destes depósitos totalizaram R$ 16,2 bilhões, enquanto em 2007 a quantia foi de apenas R$ 9 bilhões – uma redução de 44%. Isto significa que os recursos disponibilizados para os programas de geração de emprego e renda, de fato, diminuíram. Aliás, os novos aportes de depósitos especiais em 2007 reduziram-se mais do que a queda observada no valor total emprestado pelas instituições financeiras (18,2%), o que põe em xeque também a hipótese dos recursos terem ficados represados nas instituições financeiras.

TABELA 6

Evolução dos depósitos especiais, do Saldo Extramercado e das Reservas Mínimas de Liquidez do FAT (2000-2007)

(Em R$ milhões correntes)

Ano	Depósitos especiais		Saldo Extramercado (31/12)	RML (em 31/12)	Excedente à RML (em 31/12)
	Saldo (em 31/12)	Alocações			
2000	15.782	2.131	6.673	2.812	3.861
2001	15.192	2.232	8.885	3.645	5.240
2002	19.972	5.481	8.707	2.567	6.140
2003	22.083	5.673	13.830	4.957	8.873
2004	27.350	6.902	15.541	5.006	10.535
2005	37.692	13.920	11.621	6.822	4.799
2006	48.482	16.202	8.157	7.552	605
2007	49.242	9.533	9.875	9.489	486

Fonte: Coordenação-Geral de Recursos do FAT/MTE.

Atendo-se à trajetória dos excedentes à RML, nota-se que a queda é realmente acentuada. Na verdade, o resultado de 2007 expressa o patamar mínimo já verificado no histórico do FAT. Assim, não seria razoável considerar que a retração nas alocações de depósitos especiais foi uma medida deliberada, ou resultado de algum entrave administrativo: é, sem dúvida, conseqüência da escassez de recursos disponíveis para financiar os programas de geração de emprego e renda.

Nesse contexto, algumas considerações se fazem pertinentes. Aceitas as regras de gestão financeira do FAT, as atuais restrições de recursos para as alocações em depósitos especiais colocam em primeiro plano a necessidade de se racionalizarem os programas de geração de emprego e renda, por meio da redução da pulverização de recursos entre linhas de crédito de impactos duvidosos sobre a geração de trabalho, e da promoção de uma democratização mais efetiva do acesso ao crédito. Nesta direção, parece oportuno rediscutir o desenho institucional dos programas de geração de emprego e renda, uma vez que a trajetória de 13 anos destes programas evidenciou resultados muito tímidos quanto à democratização e à difusão do acesso ao crédito.

Na atual arquitetura institucional, quem define a alocação dos recursos do FAT, em última instância, são as instituições financeiras oficiais federais. Estas, por sua vez, em geral operam segundo uma lógica de mercado, revelando profundo desinteresse em atingir as camadas mais vulneráveis, percebidas como o segmento de maior risco. Assim, entre as questões centrais que merecem ser reconsideradas, estão: a obrigatoriedade de remuneração mínima do FAT vinculada à TJLP; as formas de participação e os mecanismos de controle social; a articulação dos programas de geração de emprego e renda com as demais políticas de trabalho e renda; e a exclusividade das instituições financeiras oficiais federais em receber os repasses diretos do FAT.

Ao mesmo tempo, há que se avaliar a pertinência de se alterarem as atuais regras de gestão financeira do FAT: tais alterações não podem comprometer o patrimônio do fundo e, muito menos, o pagamento dos benefícios constitucionais. Por alguns anos, os recursos do FAT, na forma dos programas de geração de emprego e renda, supriram a escassez de crédito de diferentes setores econômicos, o que representou uma expressiva injeção de crédito na economia. Dessa maneira, conclui-se ser importante estudar se a reorientação dos programas de geração de emprego e renda e, conseqüentemente, a extinção de algumas linhas provocariam gargalos à produção nacional, ou se esta demanda de crédito poderia ser perfeitamente suprida pelos bancos de desenvolvimento, agências de fomento e bancos comerciais.

Por fim, vale registrar que o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), instituído em 2004, apresentou continuidade na sua trajetória de crescimento em 2007, ainda que a taxas mais baixas que a obtida no ano anterior. O volume de operações de microcrédito em 2007 foi de R$ 963,5 mil, representando um crescimento de 16,24% em relação a 2006. O total de recursos liberados foi da ordem de R$ 1,1 bilhão, cabendo ressaltar que grande parte deste valor refere-se à atuação do *CrediAmigo*, vinculado ao Banco do Nordeste, que já opera com microcrédito há 10 anos.

TABELA 7

Evolução do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) – 2005 e 2007

Ano	Qtde de operações de Microcrédito concedidas	Crescimento no ano em (%)	Valor condedido (em R$ 1,00)[1]	Crescimento no ano (em %)
2005	632.106	-	602.340.000,00	-
2006	828.847	31,12%	831.815.600,94	38,10%
2007	963.459	16,24%	1.100.375.829,94	32,29%
Total	**2.424.412**		**2.534.531.430,72**	

Fonte: Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado/MTE.

Nota:[1] Valores correntes.

Além de concentrado em uma única instituição, destaca-se que o volume de recursos emprestado ainda está bastante abaixo do potencial existente, uma vez que os agentes financeiros podem usar para financiamento desse programa os recursos da exigibilidade

bancária, que, caso não sejam aplicados, são recolhidos pelo Banco Central sem qualquer remuneração. Para se ter uma idéia deste potencial, a exigibilidade bancária em dezembro de 2007 era de R$ 2,98 bilhões. Entretanto, tudo indica que o programa ainda não conseguiu criar incentivos suficientes para que as operações de microcrédito tornem-se atrativas aos interesses privados dos bancos e difundam-se conforme socialmente desejável.

Economia Solidária

Outras ações de geração de trabalho e renda, também sob a responsabilidade do MTE, dizem respeito à proposta do atual governo de buscar a consolidação de um segmento de economia solidária no conjunto do aparelho produtivo.

Porém, essa proposta vem tendo grandes dificuldades para avançar mais rápido, principalmente em decorrência da discrepância entre o volume dos desafios com que se defronta e os recursos disponibilizados para o financiamento das suas ações. Tal disparidade faz que os escassos recursos alocados, tanto financeiros como de pessoal, sejam distribuídos entre diversas frentes de intervenção, colocando em questão a própria capacidade das ações virem a ter a efetividade pretendida.

Em 2007 os desafios foram enfrentados dentro do Programa *Economia Solidária em Desenvolvimento*, com a implementação de ações voltadas para:

a) a ampliação da base de dados do Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária, que teve como principal iniciativa no ano uma nova rodada de mapeamento dos empreendimentos solidários existentes, com um acréscimo de mais 6.905 empreendimentos sobre o levantamento realizado em 2005/2006, totalizando 21.859 unidades econômicas com informações registradas;

b) a capacitação de gestores, por intermédio de uma parceria com a Fundação Banco do Brasil, para a dinamização da participação das superintendências regionais do Trabalho (antigas delegacias regionais) nas ações do programa, e o apoio ao funcionamento do Conselho Nacional de Economia Solidária;

c) o fortalecimento de empreendimentos econômicos solidários, concretizado por meio de quatro ações em 2007: *Capacitação de Agentes de Desenvolvimento Solidário*, *Fomento à Geração de Trabalho e Renda em Atividades de Economia Solidária*, *Recuperação de Empresas por Trabalhadores Organizados em Autogestão*, e *Fomento a Redes de Produção e Comercialização de Bens e Serviços Produzidos pela Economia Solidária.*

Embora o conjunto dessas ações represente um avanço em direção aos objetivos de consolidação de um segmento de economia solidária no interior do desenvolvimento capitalista brasileiro, a limitação de recursos faz com que a velocidade dos resultados alcançados esteja bastante aquém do desejado – debilidade esta que deve ser vista, no atual contexto da economia, com bastante preocupação.

Contrariamente à situação de crise na década passada, quando o mercado de trabalho não oferecia perspectivas de absorção da mão-de-obra necessitada de ocupação, a realidade atual é distinta – e as perspectivas para o futuro próximo não sugerem uma alteração significativa do quadro –, com o assalariamento formal crescendo a taxas três a quatro vezes superiores às da população economicamente ativa.

Assim, a manutenção das bandeiras da economia solidária, sintetizadas na sua capacidade de contribuir para um modelo de desenvolvimento econômico que seja ética,

social e ambientalmente superior, terá que estar cada vez mais ancorada no desempenho que chegar a ter no campo estritamente econômico. Para tanto, evidencia-se fundamental o fortalecimento das políticas públicas de apoio ao setor.

Daí a preocupação: como esse fortalecimento pode, politicamente, vir a acontecer, se a conjuntura do mercado de trabalho já não confere à economia solidária a mesma relevância de antes no que diz respeito à sua função de "empregadora dos excluídos", que, para muitos, é a sua principal justificativa? Para além desta estreita concepção, a economia solidária deve mostrar o papel que tem a desempenhar em um cenário de ampla mobilização da capacidade produtiva do país, no qual a questão do emprego não se coloca da mesma forma como há poucos anos atrás.

O novo cenário, portanto, coloca os desafios da economia solidária em uma perspectiva ainda mais exigente, tornando-a, de forma crescente, uma alternativa verdadeiramente consistente de trabalho digno, bem remunerado e estável.

3.4 Programas que fiscalizam condições e relações de trabalho

O Ministério do Trabalho e Emprego implementa o Programa *Segurança e Saúde no Trabalho*, que tem por finalidade a proteção da vida, da segurança e da saúde do trabalhador, por meio da prevenção da ocorrência de doenças ocupacionais, acidentes do trabalho e mortes. O programa também produz e difunde conhecimento sobre segurança e saúde no ambiente de trabalho, e contempla a prevenção da violência no trabalho contra crianças e adolescentes por intermédio da inspeção do trabalho. As ações integrantes do programa compreendem: *i)* inspeção em segurança e saúde no trabalho; *ii)* avaliação de sistemas, métodos e equipamentos de proteção individual e coletiva do trabalhador; *iii)* alimentação do trabalhador; *iv)* normatização em segurança e saúde no trabalho; e *v)* difusão do conhecimento e capacitação.

BOX 1

Marco legal da política de saúde e segurança do trabalhador

A segurança e saúde do trabalhador está amparada por fundamentação legal prevista na Constituição Federal de 1988, que estabelece a competência da União na matéria, por meio das ações desenvolvidas pelos ministérios do Trabalho e Emprego, da Previdência Social e da Saúde. O artigo 1º tem como um dos princípios fundamentais o valor social do trabalho; o artigo 6º considera como direitos sociais, entre outros, a saúde, o trabalho, a previdência social e a segurança; o artigo 196 estabelece a saúde como direito de todos e dever do Estado, com garantias de redução do risco de doença e de outros agravos e ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. As atribuições estatais estão regulamentadas: na Consolidação das Leis do Trabalho (Capítulo V, do Título II, Lei nº 6.229/1975), nas Leis nºs 8.212/1991 e 8.213/1991, que dispõem sobre a organização da seguridade social e instituem planos de custeio e planos de benefícios da Previdência Social, e na Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080/1990).

Os recursos financeiros do programa são provenientes do Orçamento da Seguridade Social, fonte Tesouro Nacional, com dotação inicial na Lei Orçamentária Anual (LOA) 2007 de R$ 43,839 milhões, tendo sido realizado o montante de R$ 43,640 milhões. Esta execução corresponde a 96% dos recursos inicialmente autorizados de R$ 45,457 milhões, e a 1,4% dos recursos liquidados do ministério (tabela 1, ao início desta seção).

O *Segurança e Saúde no Trabalho* conta com cinco indicadores de acompanhamento que avaliam os acidentes, as doenças e a mortalidade decorrentes do trabalho, os trabalhadores alcançados pela inspeção de segurança e saúde, e a taxa de acidentes fatais investigados. Os resultados de 2007 mostram, em relação a 2002 (ano base para o estabelecimento das metas dos planos plurianuais), aumento nos acidentes do trabalho, nas doenças do trabalho, no número de acidentes fatais investigados, embora diminuição da mortalidade por acidentes de trabalho. Estes resultados podem ser decorrência do crescimento do

número de trabalhadores alcançados pela ação fiscal em segurança e saúde no trabalho em 2007, em relação aos anos anteriores. Podem também decorrer da implantação do Nexo Técnico Epidemiológico (NTEP), em abril de 2007, pela Previdência Social. Este sistema estabelece um nexo entre as atividades econômicas (Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE) e os agravos descritos no Código Internacional de Doenças (CID-10), e permite ao perito médico estabelecer relação entre a doença apresentada pelo segurado e a atividade exercida – se doença de origem ocupacional, a conseqüência será a concessão do auxílio-doença acidentário, independentemente de a empresa notificar a Comunicação de Acidente de Trabalho (CAT).

BOX 2

Estrutura de fiscalização e promoção da saúde e segurança do trabalhador

A institucionalização da segurança e saúde do trabalhador teve início pouco depois da criação do Ministério do Trabalho, em 1930, sob a denominação de Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Em 1932 foram criadas as inspetorias regionais, que foram transformadas, em 1940, em delegacias regionais do trabalho. Em 1966, foi criada a Fundação Centro Nacional de Segurança, Higiene e Medicina do Trabalho (Fundacentro), que teve mudada sua denominação em 1978 para Fundação Jorge Duprat Figueiredo, de Segurança e Medicina do Trabalho, após o ministério passar a denominar-se Ministério do Trabalho, o que ocorreu em 1974. Em 1990 foram criados alguns órgãos, entre os quais o Conselho de Gestão da Proteção ao Trabalhador – extinto em 1992, quando o ministério passou a se chamar Ministério do Trabalho e da Administração Federal. Em 1999, sob a designação de Ministério do Trabalho e Emprego, sua estrutura organizacional passou a constituir a Secretaria de Inspeção do Trabalho e a Fundação Jorge Duprat Figueiredo, de Segurança e Medicina do Trabalho (Fundacentro). Em 2008, o Decreto nº 6.341, de 3 de janeiro, alterou a nomenclatura das delegacias regionais do Trabalho para superintendências regionais do Trabalho e Emprego; das subdelegacias do Trabalho para gerências regionais do Trabalho e Emprego; e das agências de atendimento para agências regionais. As superintendências regionais do Trabalho e Emprego tornaram-se responsáveis pela execução, supervisão e monitoramento de todas as ações relacionadas às políticas públicas afetas ao Ministério do Trabalho e Emprego.

Os setores de fiscalização e de saúde e segurança do trabalho atuam em colaboração com o programa, e a fiscalização propiciou ainda outros resultados: alcançou 357.788 empresas e locais de trabalho, tendo sido autuadas 60.677 empresas. Os desdobramentos desta ação, relacionadas ao trabalho decente, indicam que foram encontradas 7.999 crianças (não-aprendizes) trabalhando, libertos 5.963 trabalhadores, registrados sob ação fiscal 746.245 trabalhadores, e contratados 52.676 trabalhadores aprendizes.

Não âmbito da previdência, foram concedidos 1.825.508 auxílios-doença, dos quais 274.946 de ordem acidentária, com o predomínio de dorsalgia (41.490), fraturas do punho e da mão (27.560), sinovite e tenossinovite[19] (19.272).

4 Tema em Destaque

Convenção nº 158 da OIT: objeto, efeitos e importância para a disciplina do mercado e das relações de trabalho no Brasil

Em 14 de fevereiro de 2008, o Poder Executivo remeteu ao Congresso a Mensagem nº 59, requerendo a aprovação da Convenção nº 158 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). A convenção regula o exercício do poder de dispensa do empregador e proíbe a demissão imotivada. O anúncio de sua assinatura e envio ao Congresso suscitou a imediata reação de entidades patronais, de seus intelectuais orgânicos e de parlamentares a elas vinculados.

Em 2 de julho, a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara aprovou, em caráter terminativo, parecer do deputado federal Júlio Delgado (PSB-MG) pela rejeição da Mensagem nº 59/2008 O relator alegou que a medida geraria um

19. Dorsalgia: dor na região dorsal; sinovite: inflamação da membrana que lubrifica as articulações; tenossinovite inflamação nas articulações e tendões.

"engessamento" da economia, inibiria a geração de empregos e não resolveria o problema da rotatividade, dado que esta decorreria da natureza das atividades e da própria iniciativa do empregado em "provocar" sua demissão. O relatório aprovado determinou, ainda, o arquivamento da mensagem presidencial.

O debate sobre a Convenção nº 158, porém, ainda está longe de terminar. Dentro da Câmara, a decisão da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional é objeto de questionamentos quanto à sua regularidade. Com base no regimento da Casa, alguns parlamentares sustentam que aquela comissão não tem poder para arquivar proposições. Assim, mesmo com parecer contrário, a Mensagem nº 59/2008 deveria seguir seu trâmite.

Outra tese manejada pelos defensores da convenção é a de que a decisão daquela comissão, bem como a própria Mensagem nº 59/2008, seria inócua, vez que ela já estaria em vigor. A tese se fundamenta no entendimento de que o Decreto nº 2.100/1996, que extirpou-a da ordem jurídica brasileira, seria inconstitucional – o que é, aliás, objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) nº 1.625, em tramitação no Supremo Tribunal Federal (STF) e tratada adiante nesta seção.

Para além do componente formal da discussão, faz-se necessária à compreensão do que está em causa a análise de questões como o alcance das alterações que a Convenção nº 158 – se e quando efetivamente incorporada ao direito interno, ou reconhecida sua incorporação[20] produzirá na disciplina das relações de trabalho, e de seus efeitos sobre a dinâmica do mercado brasileiro de mão-de-obra.

A alta rotatividade da força de trabalho é um dos aspectos centrais do regime de acumulação do capital instituído no Brasil a partir de 1964. Ao eliminar, na prática,[21] a estabilidade e as indenizações por demissão a que tinham direito os trabalhadores do setor privado, a administração Castelo Branco tornou mais fácil e menos dispendiosa para as empresas a demissão de empregados, possibilitando a formação e o recurso a imensas reservas flutuantes de mão-de-obra, às quais recorrem para rebaixar o nível salarial. Tornou-se corrente, por exemplo, a prática de dispensar trabalhadores em véspera de negociação coletiva para contratar outros com salários mais baixos, de modo a anular o efeito dos reajustes.

A própria estrutura de custos da mão-de-obra foi redesenhada de modo a incentivar a rotatividade. Ao substituir a indenização paga no ato da dispensa por um depósito mensal de 8% do valor do salário do empregado em uma conta vinculada, elevou-se o custo fixo da mão-de-obra e praticamente eliminou-se o ônus de sua dispensa, uma vez que, primeiro, o empregador tem que arcar com o encargo relativo ao FGTS

20. No Brasil, o rito de incorporação dos acordos internacionais ao ordenamento jurídico interno compõe-se de: *i)* assinatura pelo presidente da República; *ii)* envio ao Congresso para deliberação; *iii)* rejeição e arquivamento ou aprovação e remessa ao presidente da República; *iv)* ratificação, pelo Executivo, junto ao organismo em cujo âmbito se celebrou o acordo; e *v)* promulgação pelo presidente da República, por meio de decreto. Após a conclusão deste procedimento, o acordo passa a gerar efeitos no direito interno.

21. O sistema de indenização e estabilidade previsto nos artigos 477 e 492 do Decreto-Lei nº 5.452/1943 (Consolidação das Leis do Trabalho – CLT) jamais sofreu revogação expressa, mas foi esvaziado a partir da Lei nº 5.107/1966, que criou o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Embora se assegurasse ao trabalhador, em tese, o direito de escolha entre os dois regimes, as empresas demitiram em massa os empregados contratados por aquele regime e ainda não estáveis, condicionando, ato contínuo, a admissão de qualquer novo empregado à opção deste pelo FGTS; a partir do advento da Lei nº 5.958/1973, esta "opção" foi imposta em caráter retroativo aos abrangidos pelo sistema da CLT que ainda restavam. O controle do governo sobre a ação sindical bloqueou o exercício do direito de greve e a possibilidade de defesa coletiva do regime de indenização e estabilidade. A Justiça do Trabalho, por sua vez, convalidou as renúncias a este regime e, já em democracia, declarou os artigos 477 e 492 da CLT não-recepcionados pela Constituição de 1988, por suposta contrariedade a seu artigo 7º, III.

independentemente de demitir o empregado ou não; e, segundo, que este encargo torna-se tanto mais alto quanto maior for a permanência do trabalhador no emprego, devido ao acúmulo de reajustes. O FGTS constitui para as empresas, assim, um incentivo à demissão de empregados e um seguro contra seu impacto econômico. É verdade que a dispensa imotivada enseja o pagamento de uma multa – fixada, de início, em 10% do valor dos depósitos devidos pela empresa durante o vínculo, e elevada para 40% pelo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 1988.[22] Entretanto, como o valor da multa é vinculado ao dos depósitos e este cresce em função do tempo de permanência do empregado na empresa, a própria multa acaba por tornar-se um incentivo adicional à rotatividade, dado que algumas empresas optam por diluir e reduzir este custo pela prática da contratação e demissão em intervalos pequenos. Tais incentivos econômicos à demissão, aliados às facilidades legais para que ocorra, fizeram que o Brasil se notabilizasse internacionalmente por altas taxas de rotatividade e de trabalho precário.[23]

A partir da década de 1990, todas as características perversas desse regime de acumulação foram exacerbadas, enquanto parte da estratégia das empresas de transferirem para a população trabalhadora os crescentes ônus decorrentes da combinação de juros elevados, câmbio desfavorável e abertura comercial predatória. Esta transferência foi possibilitada por outro fator verificado a partir do Plano Real: o significativo aumento do desemprego – conseqüência, em grande dose, da mesma combinação de determinantes. A expansão da oferta – e, conseqüentemente, da reserva – de força de trabalho num contexto de redução do emprego teve, sobre a capacidade de mobilização sindical e a possibilidade de ação coletiva dos trabalhadores, o mesmo efeito que haviam tido, no passado, as restrições impostas à organização sindical pela ditadura de 1964, agora não mais vigentes.[24]

O dimensionamento preciso da rotatividade não é tarefa fácil, mesmo porque a atenção que lhe foi conferida durante as últimas duas décadas é inversamente proporcional à sua importância para a compreensão da dinâmica das relações de trabalho no Brasil. Alguns números demonstram, porém, sua magnitude, pelo menos no que tange ao setor formal.

O Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) registrou ao longo de 2007 o total de 14,3 milhões de admissões e 12,7 milhões de desligamentos. Uma vez que o contingente de trabalhadores formais cobertos pelo Caged em janeiro de 2007 era de 27,8 milhões de trabalhadores, observa-se que cerca de 45% dos trabalhadores empregados *com carteira assinada* mudaram de emprego durante o ano. Além disso, 7,6 milhões de desligamentos foram ocasionados por demissões sem justa causa – quase 60% do total; e mais de 2/3 dos demitidos tinham menos de dois anos no emprego.

22. Compõe o custo da demissão, ainda, a contribuição social, de 10% do valor dos depósitos devidos pela empresa durante o vínculo empregatício (Lei Complementar nº 110/2001).

23. Mesmo nos países em desenvolvimento que não ratificaram a Convenção nº 158 e permitem a demissão imotivada, a rotatividade é menor, porque as indenizações seguem atreladas ao ato da demissão e seu valor é determinado em função da causa da dispensa. No Chile, por exemplo, o trabalhador demitido por razões técnicas ou econômicas tem direito a uma indenização equivalente a tantas vezes o valor de seu salário quantos forem seus anos de trabalho na empresa; se esta não consegue comprovar a existência da causa alegada, a indenização é acrescida de 20%; e se a demissão for considerada vexatória, de 50%.

24. Para além do medo do desemprego, já em si um poderoso elemento dissuasivo de qualquer reivindicação trabalhista, o aumento da reserva de mão-de-obra e a elevada rotatividade prejudicam a organização dos trabalhadores, na medida em que a redução do tempo médio de permanência na empresa torna o convívio entre eles mais fugaz, o que dificulta a formação de vínculos de solidariedade. Em um ciclo vicioso, o enfraquecimento da ação coletiva favorece, por sua vez, a rotatividade da mão-de-obra.

Estes números são eloqüentes em apontar a facilidade com que as empresas lançam mão do instrumento da demissão imotivada, e como isso promove o alto nível de rotatividade no trabalho.

A Relação Anual de Informações Sociais (Rais) do Ministério do Trabalho e Emprego permite uma visão mais detalhada do fenômeno.[25] A partir da Rais, o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), órgão de assessoria técnica dos sindicatos, constatou que, entre os bancários,[26] durante o primeiro semestre (janeiro-julho) de 2006, admissões e demissões apresentam curvas semelhantes – isto é, "quando o número de admissões apresenta comportamento ascendente, as demissões também exibem trajetória de expansão e vice-versa". Isto indica que as empresas do setor fazem da rotatividade uma estratégia, conclusão que se reforça pelo fato de que, em todos os meses do intervalo janeiro/2005-julho/2006, o salário médio dos contratados é menor que o dos demitidos.

Mesmo para os eletricitários,[27] uma das categorias menos atingidas pela rotatividade (55,2% dos vínculos com mais de dez anos em 2004), verificou-se sua ampliação em níveis consideráveis. Entre 1998 e 2004, o número de trabalhadores do setor cujo vínculo tinha duração igual ou superior a dez anos caiu 21,6%, e o daqueles que estavam no mesmo emprego há mais de cinco e menos de dez anos caiu 31% – respectivamente o dobro e o triplo da redução total de vagas no ramo (10,9%). A quantidade de vínculos com duração inferior a seis meses, em contrapartida, cresceu 78,3%. Para os metalúrgicos,[28] a situação não é diversa. Em 2006, para uma média de 1.689.262 trabalhadores empregados, houve 409.716 demissões e 483.108 recontratações.[29] O resultado, constatam o Dieese e a Confederação Nacional dos Metalúrgicos (CNM), é que, mesmo com o aumento da demanda por mão-de-obra, o salário médio real da categoria era, em 2007, 19% menor que em 1995. O estudo realizado pelas duas entidades apontou também que o custo desta elevada rotatividade acaba sendo repassado à sociedade, pressionando os gastos com o *Seguro-Desemprego*.[30]

Foi principalmente esse estudo que embasou a retomada, pelo movimento sindical, da demanda – formulada já em sua conclusão e encabeçada pela CNM – pela assinatura da Convenção nº 158. O cerne da convenção e do debate em torno dela está em seu artigo 4º, que determina que "não se porá termo à relação de trabalho de um trabalhador, a menos que exista para tanto uma causa justificada, relacionada a sua

25. A aferição da rotatividade com base na Rais também está sujeita a alguma margem de erro, dado que seus registros são compostos por informações fornecidas pelo empregador, sendo praxe algumas omissões ou preenchimento incorreto. Para mais informações sobre as potencialidades de uso e limitações da Rais, ver <http://www.mte.gov.br/rais/potencialidades_2006.pdf>.

26. DIEESE. Admissões e demissões no setor bancário. Nota Técnica nº 38. Outubro de 2006. Disponível em: <www.dieese.org.br/notatecnica/notatec38SetorBancario.pdf>..

27. DIEESE e Rede Eletricitários. Perfil ocupacional dos empregados do setor de energia elétrica no Brasil: 1998/2004. Dezembro/2006. Disponível em <www.dieese.org.br/esp/pesquisasindical/estpesq28_eletricitarios.pdf>

28. Confederação Nacional dos Metalúrgicos da CUT e DIEESE. Indicadores Econômicos e Sociais na Indústria Metalúrgica – 1º Semestre de 2007. Disponível em: <www.cutsp.org.br/2007/noticias/2007/Indicadores1sem.pdf> .

29. O número de recontratados é maior que o de demitidos porque abrange trabalhadores que haviam sido dispensados em anos anteriores.

30. Conforme destacado neste capítulo, a elevação das despesas com o Seguro-Desemprego tem comprometido o custeio de outros programas de interesse das próprias empresas (programas de crédito, de qualificação ou de intermediação da força de trabalho) ou a ampliação da cobertura do próprio Seguro-Desemprego, hoje insuficiente para garantir a sobrevivência do trabalhador durante o tempo médio de procura de outra vaga – ver capítulo Trabalho e Renda do número 14 deste periódico.

capacidade ou a sua conduta, ou baseada nas necessidades de funcionamento da empresa, estabelecimento ou serviço." Simultaneamente, a convenção regula a demissão motivada, ao: assegurar o direito do trabalhador à defesa prévia no âmbito da empresa (artigo 7º);[31] ao estabelecer um rol mínimo de situações que não podem ser invocadas como justificativa de dispensa (artigos 5º e 6º);[32] e ao determinar o pagamento de indenização aos trabalhadores demitidos (artigo 12).[33] Os casos de demissão em massa por motivos "econômicos, tecnológicos, estruturais ou análogos" exigem notificação prévia à autoridade competente e ao sindicato (artigos 13 e 14), bem como a realização de consultas a este com o fito de minorar o número ou as conseqüências das demissões. Por fim, a convenção garante a apreciação judicial[34] da existência e idoneidade da causa apontada pela empresa para a cessação do vínculo (artigo 8º), impede a transferência ao trabalhador do ônus da prova, e assegura a reintegração ou indenização caso se verifique que a dispensa não teve causa justificada (artigo 9º).

Esse conjunto de regras é o que suscita a contrariedade patronal à convenção. Alegadamente, a convenção introduziria uma excessiva rigidez no mercado de trabalho e, no limite, atentaria contra a liberdade individual do empregador ao obrigá-lo a manter um empregado em sua empresa e em seu âmbito de relações contra sua vontade.

Ambas as objeções revelam-se inconsistentes sob o ponto de vista técnico. A primeira, porque a Convenção nº 158 permite a demissão por insuficiência técnica ou má conduta do empregado, e cortes de pessoal por necessidade da empresa. A "causa justificada"[35] imposta como requisito para a dispensa não se confunde com a "justa causa" de que trata o artigo 482 da CLT – isto é, a demissão precisa ser motivada, mas o leque de motivos aceitos é amplo, e não se resume às faltas graves. O que a convenção coíbe é o uso da demissão em massa como mecanismo de represália, rebaixamento salarial ou pressão em negociações coletivas.

Cabe lembrar que, apesar do grande número de demissões sem justa causa aqui mencionado, este não é o único mecanismo que permite às empresas modificar ou adaptar seu quadro de empregados. Além das demissões voluntárias, às vezes incentivadas pelas próprias empresas, uma boa parte dos desligamentos se dá pelo término do contrato de trabalho, em geral após o período de experiência de três meses previsto na CLT. Assim, embora a convenção possa reduzir os altos níveis de rotatividade, dificilmente tornará o mercado de trabalho mais rígido.

A segunda objeção supracitada também não procede, posto que a convenção estabelece, de modo expresso, a possibilidade de converter-se a reintegração em indenização em face das circunstâncias do caso. As situações de incompatibilidade entre empregador

31. A convenção ressalva as situações em que "não se possa pedir razoavelmente ao empregador que lhe conceda esta possibilidade."

32. São estas: filiação ou atividade sindical, candidatura ou atuação como representante dos trabalhadores em qualquer âmbito, litígio administrativo ou judicial com o empregador, estado civil, sexo, cor, gravidez, situação familiar, origem social, religião, posicionamento político, origem nacional, ausência do serviço durante a licença-maternidade e faltas por motivo de doença ou lesão. São causas cuja invocação para dispensa já é vedada pela legislação brasileira – ver, especialmente, Lei nº 9.029/1995). O que a Convenção nº 158 traria de novo seria uma maior efetividade, dado que atualmente a empresa pode, na prática, demitir por qualquer destas razões – à exceção da gravidez e do exercício de mandato sindical, situações que ensejam estabilidade, desde que não a invoque. A proibição da dispensa imotivada fecharia esta possibilidade.

33. Ressalvada a hipótese de demissão por falta grave.

34. Condicionada à iniciativa processual do trabalhador ou de quem possa atuar como seu substituto processual.

35. Expressão constante do texto em espanhol, um dos três idiomas em que são redigidas as versões originais das convenções da OIT. No texto em inglês versa *valid reason*; na versão em francês, *motif valable*.

– especialmente pessoa física – e empregado sempre foram, aliás, objeto de previsão neste sentido.[36] A par disso, apenas nas micro e em algumas pequenas empresas há, de fato, relação pessoal entre empregador e empregado. Nas demais, o que se verifica é o problema inverso: para além de seu uso estratégico como mecanismo de rebaixamento de salários, a demissão banalizou-se a tal ponto no Brasil que uma das queixas mais freqüentes entre os trabalhadores é que, muitas vezes, o desapreço de um mero supervisor ou encarregado é suficiente para que o mecanismo seja acionado. Ao coibir isto, a Convenção nº 158 introduz parâmetros mais civilizados no relacionamento intra-empresa, mostrando-se, assim, um instrumento adequado para restringir, de forma equilibrada e respeitadas as necessidades dos empregadores, a trivialização das demissões e a rotatividade. Em síntese, a convenção traz as alterações dispostas no quadro.[37]

QUADRO 1

Legislação atual e Convenção nº 158

Modalidade de demissão[1]	*Status* legal		Indenização		Defesa prévia		Possibilidade de reintegração	
	Atual	Conv. 158	Atual	Conv. 158	Atual	Conv. 158	Atual	Conv. 158
Justa causa	Permitida	Permitida	Nenhuma	Nenhuma	Sim	Sim	Não	Sim
Motivada (sem justa causa)	Sem previsão (equipara-se à imotivada)	Permitida	40% do FGTS	40% do FGTS	Não	Sim	Não	Sim
Imotivada	Permitida	Proibida	40% do FGTS	> 40% do FGTS, ou reintegração	Não	-	Não	Sim

Nota: [1] A Convenção nº 158 não modifica o arcabouço existente quanto à possibilidade de demissão voluntária e à proibição de demissão discriminatória.

A Convenção nº 158 havia sido aprovada anteriormente pelo Legislativo por meio do Decreto Legislativo nº 68/1992, e promulgada pelo Executivo pelo Decreto nº 1.855/1996. Na ocasião, o Supremo Tribunal Federal subtraiu-lhe toda a eficácia ao deferir parcialmente a liminar pleiteada pelas confederações nacionais da Indústria (CNIs) e dos Transportes (CNTs)[38] na Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) nº 1.480.[39] O STF declarou que a convenção tinha caráter meramente programático, condicionando sua eficácia à edição de lei complementar regulamentadora de seus dispositivos, e declarando, de antemão e em caráter vinculante, a inconstitucionalidade de qualquer outra interpretação que viesse a ser adotada por outros órgãos do Judiciário.

O mérito da Adin nº 1480 não chegou a ser julgado porque, meses depois, o Governo FHC, mediante o Decreto nº 2.100/1996, denunciou a convenção, ensejando a extinção do processo pelo tribunal por perda de objeto. Todavia, em julgamento

36. Ver artigo 496 da CLT.

37. Esse quadro baseia-se no texto da Convenção nº 158 e na interpretação adotada pelo Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região (TRT-15) nos processos 00140-2002-004-15-00-1/RO (6ª Turma, relator Jorge Luiz Souto Maior, Doesp de 25/06/2004), 01512-2001-042-15-00-2/RO (6ª Turma, relator Jorge Luiz Souto Maior, Doesp de 12/03/2004), e 00935-2002-088-15-00-3/RO (6ª Turma, relator Jorge Luiz Souto Maior, Doesp de 07/05/2004).

38. A questão levada a juízo dizia respeito à reserva da regulamentação da proteção contra a despedida arbitrária à lei complementar pelo artigo 7º, I, da Constituição. Para a CNI e a CNT, a Convenção nº 158 seria formalmente inconstitucional por terem os acordos internacionais – no entendimento abraçado na época pelo STF – *status* de lei ordinária. Embora impecável do ponto de vista formal, o acolhimento desta tese não deixou de surpreender, pois que, em ocasiões anteriores, o mesmo STF havia validado a regulamentação de matéria de lei complementar por lei ordinária e até mesmo por decreto-lei. O tribunal considerou vigentes, por exemplo, a Lei nº 4.595/1964 (que rege o sistema financeiro) e o Decreto-Lei nº 406/1968 (que disciplina o Imposto sobre Serviços), declarando sua recepção pela Constituição de 1988 como "leis complementares em sentido material" – isto é, entendeu, tautologicamente, que teriam sido recepcionadas como leis complementares pelo fato de versarem sobre matéria reservada a esta espécie normativa.

39. STF, Adin nº 1.480 – MC, relator Celso de Mello, julgada em 04/09/1997.

recente,[40] o STF reviu sua histórica posição sobre a hierarquia normativa dos tratados e convenções internacionais em matéria de direitos humanos, que servira de base à cautelar deferida à CNI e à CNT em 1997. De acordo com o novo entendimento daquela corte, estes tratados e convenções, quando não aprovados pelo rito das emendas constitucionais, não equiparam-se a leis ordinárias – como entendia-se anteriormente –, mas revestem-se de caráter "supralegal", sendo hierarquicamente superiores às leis complementares. Dessa maneira, e considerando que a proteção contra a despedida injustificada está abrangida pela Convenção Interamericana de Direitos Humanos,[41] estaria eliminado o óbice formal à eficácia da Convenção nº 158.

A denúncia é, por sua vez, objeto da Adin nº 1.625, proposta em 1997 pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura e pela Central Única dos Trabalhadores, e ainda pendente de julgamento tanto quanto ao mérito como ao pedido de liminar. Estas entidades questionam, também sob o prisma formal, o Decreto nº 2.100/1996, alegando que, se a incorporação de acordos internacionais ao ordenamento jurídico nacional depende de aprovação pelo Legislativo, sua eliminação do âmbito dele não poderia prescindir de igual trâmite – tanto mais porque os tratados equiparam-se, no mínimo, a leis ordinárias – quando não a emendas constitucionais ou normas de caráter supralegal –, e leis não podem ser revogadas por decreto. O deslinde da questão é de vital importância para se determinar que grau de efetividade terão as garantias da Convenção nº 158. Primeiro porque a declaração da inconstitucionalidade da denúncia equivaleria à afirmação de sua vigência, tornando desnecessária uma nova aprovação pelo Congresso e, por conseguinte, inócua a decisão da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara. Segundo, porque o reconhecimento da necessidade de um rito de denúncia mais complexo, envolvendo a discussão com o Legislativo, evitaria que a convenção, no futuro, voltasse a ser sumária e repentinamente extirpada do direito interno tão-somente pela vontade do Executivo.

À parte a interpretação esterilizadora conferida à convenção STF nos autos da Adin nº 1.480, essa integração é objeto de dissenso entre os órgãos da Justiça do Trabalho. As poucas decisões judiciais que reconhecem a vigência e a normatividade da Convenção nº 158 dividem-se entre duas linhas de interpretação quanto a seus efeitos. Em alguns processos,[42] o TRT-15 reconheceu as possibilidades de reintegração do trabalhador demitido sem causa justificada, e de fixação judicial de indenização – quando a reintegração não se mostrar possível ou não for a melhor solução para o conflito – em montante superior aos 40% do saldo da conta do FGTS, que continuariam valendo para a dispensa motivada sem justa causa. Em outros processos,[43] no entanto, o mesmo tribunal, com base no artigo 10 da convenção,[44] entendeu que a reintegração é incompatível com a

40. Julgamento dos recursos extraordinários nºs 349.703 e 466.343, e o Habeas Corpus nº 87.585 em 12 de março de 2008.

41. Protocolo Adicional em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – incorporado ao direito brasileiro pelo Decreto nº 3.321/1999.

42. Tais como nos já mencionados processos nºs 00140-2002-004-15-00-1, 01512-2001-042-15-00-2 e 00935-2002-088-15-00.

43. TRT 15, Processo nº 00652-2005-056-15-00-0/RO, 4ª Turma, relatora Regiane Cecília Lizi, Doesp de 06/07/2007) e TRT 15, Processo nº 00871-2004-039-15-00-2/RO, 3ª Turma, relator Marcelo Magalhães Rufino, Doesp de 21/07/2006), por exemplo.

44. Esse artigo determina que "se os organismos mencionados no artigo 8º da presente Convenção chegam à conclusão de que o término da relação de trabalho é injustificado, e se, em virtude da legislação e da prática nacionais, não estiverem autorizados ou não considerarem possível, dadas as circunstâncias, anular a demissão e eventualmente ordenar ou propor a readmissão do trabalhador, terão a faculdade de determinar o pagamento de uma indenização adequada ou outra reparação que se considere apropriada".

legislação e a prática nacionais, e que a indenização devida pela demissão imotivada é a de 40% do saldo da conta do FGTS. Independentemente da discussão hermenêutica sobre a melhor maneira de se integrar a Convenção nº 158 ao ordenamento jurídico vigente, esta segunda linha de interpretação esvazia-a de todo seu significado político ao manter a indiferenciação entre as reações estatais à dispensa motivada (sem justa causa) e à imotivada.

A aprovação ou reconhecimento da vigência da Convenção nº 158 revela-se, assim, um passo importante em direção, de um lado, à mudança do perfil da acumulação de capital existente no país, uma vez que a adoção de suas prescrições contribuiria para assegurar o efetivo repasse dos ganhos de produtividade aos salários; e, de outro, em direção à introdução de parâmetros regulatórios civilizados nas relações de trabalho vigentes no Brasil, dadas as alterações que produziria na dinâmica das relações intra-empresa. A efetivação de suas garantias, no entanto, dependerá, sobretudo, do comportamento dos diversos atores políticos e sociais interessados, assim como dos arranjos entre eles. A ratificação por parte do Congresso Nacional promete ser apenas uma das várias disputas em torno da sua efetivação.

5 Considerações finais

Durante o ano de 2007 observou-se a aceleração do crescimento econômico e da geração de empregos com carteira assinada, com conseqüente redução do desemprego. Entretanto, predominam os empregos de curta duração e, embora os salários estejam crescendo, seu patamar médio ainda é inferior ao de 2002. Tal quadro torna necessário levar em conta na avaliação da situação do mercado de trabalho não apenas a quantidade de postos de trabalho criados, mas também a qualidade destes postos.

No referente às políticas de trabalho e renda, a mesma questão se coloca. Se até o início da presente década a preocupação dominante eram as altas taxas de desemprego e de informalidade, na conjuntura atual cabe dar atenção maior às políticas que atuam sobre as condições de trabalho: remuneração, jornada, saúde e segurança no trabalho etc. A retomada das mobilizações dos trabalhadores em torno da redução da jornada e contra a demissão imotivada aponta nesta direção.

Nesse contexto também se amplia a demanda por políticas de emprego, tanto dos benefícios quanto dos serviços. E isto ocorre não somente porque continua havendo grande número de empregos precários, mas também por causa das mudanças no perfil das ocupações criadas. A par disso, continua havendo necessidade de ampliar as políticas voltadas para o trabalho autônomo, uma vez que não se pode esperar que o crescimento do emprego esvazie o peso do setor. O sistema público de emprego é colocado sob pressão para responder a esta demanda, o que implica por vezes repensar seus instrumentos, ao mesmo tempo em que enfrenta limitações quanto ao financiamento.

A expansão econômica, além de abrir espaço para a melhoria das condições de trabalho, pois a lucratividade das empresas e a produtividade do trabalho aumentam, também pode fortalecer as organizações de trabalhadores, via diminuição do desemprego. Assim, é possível esperar que demandas mais amplas sejam apresentadas tanto no campo das negociações coletivas como na esfera das políticas públicas.

DESENVOLVIMENTO RURAL

1 Apresentação

Sobretudo a partir dos anos 1990, a agricultura brasileira foi gradativamente integrada à lógica das grandes companhias transnacionais que dominam as principais cadeias do agronegócio global. Foram abertas as portas da agropecuária nacional ao capital internacional, consolidando-se o processo de concentração, centralização e desnacionalização do capital. São estes os parâmetros que na atualidade configuram a questão agrária no país e os rumos do desenvolvimento rural. Estas opções da política agrícola têm provocado recrudescimento da concentração fundiária, perda da biodiversidade, redução das áreas de policultura, avanço da pecuária e da cana-de-açúcar na Amazônia, e aumento da poluição das águas e da atmosfera. Não são estes, porém, os únicos complicadores. A exploração da mão-de-obra, as condições precárias de trabalho – sobretudo no setor sucroalcooleiro – e a redução do emprego agrícola têm trazido prejuízos para a segurança alimentar e reduzido os possíveis impactos de várias políticas sociais.

Mas são as questões relativas à fixação de novos limites institucionais e legais para regerem as relações sociais no campo, principalmente com os sem-terra e seus movimentos, que ganharam diversidade e celeridade nos últimos meses. Conforme será resumidamente descrito na subseção *Fatos relevantes* deste capítulo, vários são os sintomas do esgotamento da agenda em defesa da reforma agrária: os encaminhamentos tanto para fixação de novos parâmetros legais para a contratação de trabalhadores rurais temporários quanto para ampliar a possibilidade de legalização de terras públicas na Amazônia, e ainda para diminuir a governança do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) sobre os possíveis beneficiários da reforma agrária – além das propostas no sentido de criminalizar e mesmo extinguir o Movimento dos Trabalhadores Rurais.

De uma parte, a política agrária que vem sendo executada se afastou das promessas pré-eleitorais, ficando distante das metas de assentamento estabelecidas, aí incluídas aquelas que foram sendo reduzidas ao longo dos anos. A estruturação dos assentamentos ainda está longínqua, como se evidencia na seção *Acompanhamento da política e dos programas*, e acumula impasses em torno da falta de licenciamento ambiental para novos e antigos projetos. De outra parte, quanto ao apoio à agricultura familiar, sobressai o crescimento dos recursos disponibilizados, a cada ano, para o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar Crédito (Pronaf Crédito), mas que ainda não conseguiu equacionar algumas questões básicas, tais como atender plenamente os assentados pela reforma agrária e estabelecer uma estratégia eficiente para alavancar o desenvolvimento dos agricultores mais pobres.

Contudo, a questão mais preocupante no momento é o aumento dos preços dos alimentos, que afeta as condições de vida de todos, especialmente dos mais pobres, dado o peso alto do custo da cesta básica no orçamento destas famílias. A esta questão entremeiam-se outras igualmente delicadas: crise do petróleo, produção de etanol, expansão de áreas com plantio de cana-de-açúcar, uso competitivo da terra (alimentos *versus*

agroenergia). Por isso estes pontos são o objeto de discussão específica adiante na seção *Tema em destaque* deste capítulo, intitulada *crise alimentar e agricultura no Brasil*.

2 Fatos relevantes

2.1 Ofensiva contra os movimentos sociais rurais

Ata de reunião realizada em 3 de dezembro de 2007 pelo Conselho Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul registra a aprovação de uma série de sanções contra o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), tendo como objetivo final sua dissolução e o fechamento de suas escolas, bem como a recomendação de investigação da atuação do Incra, da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) e da Via Campesina no estado. O documento de três páginas recomenda várias medidas, tais como: o impedimento de marchas e deslocamentos dos agricultores; a desativação de acampamentos; a investigação dos acampados e de dirigentes quanto ao uso de verbas públicas; a intervenção nas escolas do MST; o impedimento à presença de crianças e adolescentes nos acampamentos; e a comprovação de desvios de finalidade da terra nos assentamentos. Também sugere o cancelamento do alistamento eleitoral dos agricultores sem terra nas regiões em conflito e a formulação de uma política oficial do Ministério Público (MP) com a finalidade de "proteção da legalidade no campo". Para o cumprimento destas deliberações propõe a criação de uma força-tarefa para "promover uma ação civil pública com vistas à dissolução do MST e à declaração de sua ilegalidade". Tais recomendações vêm sendo executadas de forma articulada entre a Justiça e a Brigada Militar.

Essa "estratégia" deveria ficar sob sigilo por dez anos, mas incidentalmente acabou vindo a público ao ser anexada como prova de uma denúncia feita à Justiça contra acampados do MST que se encontravam em duas áreas cedidas por proprietários na proximidade da Fazenda Coqueiros – a inicial da ação esclarece que os promotores agiram baseados na diretriz do conselho. Com base na denúncia do MP, a Brigada Militar do Rio Grande do Sul procedeu ao despejo de centenas de famílias dos acampamentos de Coqueiros do Sul. Barracos, plantações, criações de animais, e até o posto de saúde e a escola montada pelos sem-terra foram destruídos. As famílias foram jogadas à beira da estrada em Sarandi, expostas ao frio e sem qualquer proteção. Em resumo, a ofensiva do Ministério Público, a rápida anuência de juízes e a célere mobilização de efetivos da Brigada Militar montaram um cenário de guerra: o MP aciona a Justiça usando um discurso ideológico; o juiz decide em favor da preleção dos promotores; a Brigada Militar responde prontamente às ordens judiciais.

Nota da direção do MST expressa um profundo sentimento de revolta, ao afirmar que "nosso movimento está sofrendo uma verdadeira ofensiva das forças conservadoras do Rio Grande do Sul, que não só não querem ver a terra dividida, como manda a Constituição, mas querem criminalizar os que lutam pela reforma agrária e impedir a continuidade do MST."[1] O MST apresentou denúncia formal junto à Comissão de Direitos Humanos do Senado Federal no sentido de tornar público esse desrespeito aos direitos humanos consagrados na Constituição e em convenções internacionais subscritas pelo governo brasileiro. Recentemente, o relatório foi desautorizado pelo mesmo conselho. Mas, segundo os trabalhadores sem terra, as hostilidades contra o movimento naquele estado continuam agindo.

1. Denúncia encaminhada pelo MST à Comissão de Direitos Humanos do Senado. Brasília, 25 de junho de 2008.

Paralelamente, no Congresso Nacional, deputados ligados à bancada ruralista vêm insistindo para a aplicação das penalidades prevista na Lei de Segurança Nacional,[2] contra as manifestações de movimentos sociais, inclusive o MST. A ofensiva ruralista contra trabalhadores rurais no Congresso é antiga. Em 2005, o relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito da Terra (CPI da Terra), elaborado pelo então deputado federal João Alfredo (PSOL-CE), foi rejeitado e substituído por um relatório paralelo de autoria de Abelardo Lupion (DEM-PR). No texto, o parlamentar pede que as ocupações de terra fossem consideradas crime hediondo e ato terrorista. Os tratos contra a reforma agrária e a democratização do acesso à terra seguem agora os caminhos transversos de proposições de leis que vão de encontro aos interesses não só dos trabalhadores rurais e agricultores familiares, mas também dos que almejam uma sociedade mais justa e igualitária.

2.2 A MP nº 422/2008 e a privatização de terras públicas da União

A Medida Provisória (MP) nº 422, emitida pelo atual governo em março de 2008 e aprovada em julho, permite ao Incra titular diretamente, sem licitação, propriedades na Amazônia Legal com até 15 módulos rurais ou 1.500 hectares.[3] Com a nova lei, os ocupantes de áreas até o limite estabelecido ficarão automaticamente "legalizados". Se proceder o argumento de que a lei reconhecerá e dará amparo legal a situações de fato, fica o exemplo de que novas situações ilegais poderão ser também legalizadas no futuro, o que tende a estimular novas grilagens de terras e pode contribuir para o aumento do desmatamento na Amazônia. Nem mesmo uma emenda foi acolhida – por exemplo, de autoria da senadora Marina Silva, propondo que fossem excluídas da MP as áreas registradas no Cadastro Nacional de Florestas Públicas.[4]

A nova lei vem sendo criticada pelos movimentos sociais rurais e por pesquisadores da área agrária por viabilizar a legalização da grilagem de terras públicas, até então protegidas por dispositivos constitucionais. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 188, determina que se compatibilize a destinação das terras públicas com o plano nacional de reforma agrária, o que vedaria outra destinação para aquelas. Ainda assim, contudo, em momentos diferentes abriram-se diversas possibilidades de intervenções para legalizar a posse de terras públicas no país.

Uma dessas possibilidades foi viabilizada com a promulgação da Lei nº 11.196/2005 (advinda da chamada "MP do Bem"), que, em seu artigo 118, passa a permitir a regularização, via processo direto de venda, aos que ocupassem terras públicas do Incra na Amazônia Legal, até o limite de 500 hectares. Ou seja, em desacordo com a norma constitucional, expressa no seu artigo 191, que autoriza a posse apenas até o limite de 50 hectares.[5]

---

2. A Lei de Segurança Nacional (Lei nº 7.170/1983) define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências. A hipótese de vir a ser utilizada contra integrantes do movimento social parece anódina, mesmo porque estabelece a competência da Justiça Militar para processar e julgar os crimes ali previstos. Os ruralistas defendem que os integrantes do MST deveriam ser responsabilizados por atentados contra a ordem política e social.

3. O referido projeto de lei de conversão altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da administração pública (Lei de Licitações).

4. Lei nº 11.284, 2006.

5. "Art. 191. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinqüenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe à propriedade. Parágrafo único. Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião" (Constituição Federal, 1988).

Desde 2006 o Incra, por meio de diferentes instruções normativas (INs), já tinha fixado os procedimentos para a legalização de terras públicas para além do limite estabelecido constitucionalmente. A IN-31 viabilizou a legitimação de posse em áreas de até 100 hectares, localizadas em terras públicas rurais da União. A IN-32 versou sobre a regularização fundiária de posses em áreas de até 500 hectares, localizadas em terras públicas rurais de propriedade da União na Amazônia Legal. A produção de "soluções jurídicas" para legalizar a ocupação de terras públicas na Amazônia Legal foi adiante, com a emissão da IN-41, de 11/06/2007, que estabeleceu "critérios e procedimentos administrativos referentes à alienação de terras públicas em áreas acima de 500 hectares limitadas a 15 (quinze) módulos fiscais mediante concorrência pública". A licitação destas áreas não deveria levar em consideração, preliminarmente, o fato de a mesma estar sendo ocupada. Mas seu ocupante, caso não vencesse a licitação, poderia exercer o direito de preferência em dez dias a partir do encerramento do processo licitatório, desde que pagasse o valor vencedor da licitação.

Para substituir este dispositivo, que ia de encontro ao estabelecido legalmente, foi elaborada a MP nº 422/2008, que foi mais adiante, acabando com a obrigatoriedade do processo de licitação para alienar os imóveis públicos da União até 15 módulos fiscais. Dado que cerca de 40% da área dos municípios da Amazônia Legal têm módulos fiscais de 100 hectares, esta dispensa de licitação atingirá áreas de até 1,5 mil hectares. Estes municípios situam-se principalmente nos estados do Amazonas, Acre, Roraima, Mato Grosso e Pará, todos repletos de situações de grilagem de terras do Incra. Para outros 40% da área dos municípios que têm módulos entre 75 e 90 hectares, a dispensa de licitação vai alcançar áreas griladas entre 1.125 e 1.350 hectares dos estados do Tocantins e do Maranhão. Ou seja, poderão ser regularizadas terras com área acima de mil hectares. Na defesa desta proposta pode-se identificar, entre outros, os interesses dos posseiros instalados em Roraima, estado no qual todas as terras encontram-se em nome da União e onde a disputa pela terra envolvendo a reserva indígena Raposa Terra do Sol aguarda decisão do Supremo Tribunal Federal (STF).

A operação deflagrada pelo Incra para recadastramento dos imóveis rurais na Amazônia Legal, por conta do aumento do desmatamento na região, funcionou como mecanismo de legitimação de posses irregulares: possibilitou aos que ainda não tinham se cadastrado até o prazo limite anteriormente fixado (dezembro de 2004) que se habilitassem para "comprar" as terras griladas sem licitação. Caberá às superintendências regionais do Incra a fiscalização das condições necessárias para a legitimação das posses de terra em lotes de até 1,5 mil hectares. Não deverão ser regularizados os incursos nas seguintes situações: posses maiores que quinze módulos fiscais; posses de qualquer tamanho com ilícitos ambientais, como retirada ilegal de madeira; grilagem; posses mantidas por meio do uso de violência; ocorrência de trabalho análogo ao escravo e/ou de trabalho infantil; posses improdutivas; posses dentro de parques e reservas ambientais e indígenas; e lotes irregulares dentro de projetos de assentamento.

Uma questão em aberto é como diferenciar o posseiro do grileiro, ou como definir quem tem e quem não tem direito a se beneficiar das atuais disposições legais para legalização das terras ocupadas. As dificuldades operacionais para uma atuação criteriosa do Incra de acordo com essas definições não são poucas, nem irrelevantes. Contenciosos serão criados e irão alimentar o processo de judicialização das políticas do país.

Para os ruralistas vinculados à Confederação Nacional da Agricultura (CNA), a venda direta a quem já ocupa as áreas de até 15 módulos fiscais na Amazônia Legal se impõe com

base no disposto no Código Florestal,[6] que obriga a reserva de 80% de floresta em cada imóvel rural. Os limites anteriores (50, 100 e mesmo de 500 hectares) restringiam demasiadamente as possibilidades do empreendimento rural se tornar economicamente viável.[7]

Para o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), a aplicação dos dispositivos da MP nº 422/2008 permitirá ampliar o número de propriedades regularizadas na Amazônia e coibirá a grilagem de terras públicas, estimando-se que, potencialmente, poderão ser beneficiados cerca de 90% dos posseiros da Amazônia. Entretanto, os ambientalistas argumentam que, de fato, a medida deve estimular a grilagem de terras na Amazônia e a repartição entre "laranjas" das áreas que excedam 15 módulos fiscais, possibilitando assim a regularização de vastas áreas.

2.3 A polêmica sobre dispensa de obrigatoriedade de registro em carteira de trabalho dos trabalhadores rurais temporários de curta duração[8]

A Medida Provisória nº 410, de 28 de dezembro de 2007, tratava, entre outras matérias,[9] da dispensa de obrigatoriedade de registro em carteira de trabalho de trabalhadores rurais que executem trabalhos temporários. Segundo seus termos, para a contratação de trabalhadores rurais por até dois meses, bastaria a formulação de um contrato escrito. Caso o prazo de dois meses fosse ultrapassado no mesmo ano, o contrato de trabalho seria considerado contrato de trabalho por prazo indeterminado.

Essa proposição se apoiava em argumentos polêmicos, como a assertiva de que não houve "mudança do comportamento dos empregadores da área rural quanto à formalização das relações do trabalho",[10] prevalecendo relações informais de trabalho, pois as regras de transição estabelecidas em legislações anteriores não foram cumpridas. Ou seja, a inobservância da lei passa a ser motivo para sua derrogação. Também seria um mecanismo adequado para acelerar o processo de contratação destes trabalhadores e, mais importante, sua inclusão na relação de beneficiários da Previdência Social.

A medida foi fortemente contestada por representantes de movimentos sociais rurais, destacando-se os da Via Campesina, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) e os da Federação dos Empregados Rurais Assalariados do Estado de São Paulo (Feraesp), que alertavam sobre a possibilidade de se agravar ainda mais a precarização das relações de trabalho no campo e dificultar a fiscalização do trabalho escravo no Brasil. Também alguns juristas[11] indicaram que o dispositivo poderia dificultar o trabalho da fiscalização, com a proliferação de situações ambíguas, e defenderam a continuidade da obrigatoriedade de registro em carteira de trabalho.

---

6. Lei nº 4.771/1965.

7. O aumento do limite da margem de titulação de terras públicas é antiga reivindicação da CNA. Desde 2003, a entidade vem debatendo o tema com o governo. Em reunião na sede da CNA em 2 de dezembro de 2003, o ex-ministro do Desenvolvimento Agrário, Miguel Rosseto, e o presidente do Incra, Rolf Hackbart, garantiram ao então presidente da entidade, Antônio Ernesto de Salvo, e à senadora Kátia Abreu que seria dada uma solução para a demanda dos produtores.

8. Outros aspectos dessa medida estão contemplados nos capítulos Trabalho e Renda e Previdência Social desta edição.

9. Dois outros temas também foram incluídos na MP nº 410/2007: um propõe a prorrogação do artigo 143 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, relativamente ao trabalhador enquadrado como segurado contribuinte individual, que presta serviço de natureza rural, em caráter eventual, sem relação de emprego, a produtores rurais; outro, que visa dilatar o prazo de contratação de financiamentos rurais de que trata o parágrafo 6º do artigo 1º da Lei nº 11.524, de 24 de setembro de 2007.

10. Conforme expressa a Exposição de Motivos (EM – EMI 00040 MF – MPS – MTE) da Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 18 de dezembro de 2007, a qual encaminhou a MP nº 420/2007.

11. Conforme entrevista do juiz do Trabalho e integrante da Associação Nacional dos Magistrados do Trabalho, Zéu Palmeira, concedida à Agência NP, em 15 de março de 2008.

A MP nº 410/2007 foi convertida na Lei nº 11.718/2008, que amenizou a dispensa de carteira assinada para trabalhadores rurais, embora tenha criado o contrato de trabalhador rural por pequeno prazo. Também estabeleceu normas transitórias sobre a aposentadoria do trabalhador rural e prorrogou o prazo de contratação de financiamentos rurais. A lei acabou por reconhecer como *segurado especial* diversas categorias de produtores familiares, "seja proprietário, usufrutuário, possuidor, assentado, parceiro ou meeiro outorgados, comodatário ou arrendatário rurais".[12]

2.4 Criação do Gesinpra

O Projeto de Lei (PL) nº 346/2007, de autoria do deputado Eduardo Sciarra (DEM-PR), versa sobre a criação de um colegiado denominado Conselho Deliberativo de Gestão do Sistema Nacional de Cadastro para o Programa Nacional de Reforma Agrária (Gesinpra), destinado a gerir o referido sistema (Sinpra), o qual tem como finalidade servir de base para a seleção dos candidatos à reforma agrária. O PL foi aprovado em 7 de maio de 2008 na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados e, em seguida, encaminhado para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), com caráter terminativo. Se aprovado na CCJ, não precisará passar por votação em plenário.

Seu ponto mais delicado é o que prevê a exclusão do processo de reforma agrária de quem invadir terras ou prédios públicos, pois assim se poderia, segundo seu autor, deputado Eduardo Sciarra (DEM/PR), "privilegiar as pessoas que tenham alguma vocação e experiência com terra ou formação para cultivá-la". Embora a administração do sistema caiba ao Gesinpra,[13] fica a cargo do Incra sua execução, manutenção e divulgação, estando as prefeituras municipais credenciadas entre as entidades que poderão realizar as inscrições no Sinpra.

Em linhas gerais, avalia-se que o projeto representa uma intervenção direta nas atribuições do Incra, ao mesmo tempo em que constrange os movimentos sociais que lutam pelo acesso à terra.

2.5 Conflitos e impunidade no campo

Além da violência que atinge os trabalhadores rurais e suas lideranças, por meio da intimidação física e emocional, com mortes, despejos, espancamentos e destruição de bens de uso doméstico e de instrumentos de trabalho, outra forma de intimidação ainda mais assustadora paira sobre muitos trabalhadores e trabalhadoras rurais: o fato de os crimes contra eles raramente serem punidos. Exemplo disto foi o que aconteceu recentemente, com a absolvição, em segundo julgamento, de um dos mandantes do assassinato da freira Doroth Stang, que havia sido condenado a 30 anos de prisão em julgamento anterior. Os mandantes – em geral, grandes proprietários ou, mais freqüentemente, grileiros de terras – usam seu poder de influência financeira e política para permanecerem livres e impunes dos crimes, juntamente com os executores e intermediários contratados.

Segundo os dados da Comissão Pastoral da Terra (CPT), nas última quatro décadas foram assassinados mais de 800 trabalhadores rurais, lideranças sindicais e sem-terra,

12. O capítulo Previdência Social desta edição apresenta outras informações sobre o assunto.

13. O conselho deliberativo de gestão será formado por representantes de oito órgãos: Ministério do Desenvolvimento Agrário, que o presidirá; Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra); Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério da Justiça; Comissão de Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados; Confederação Nacional da Agricultura (CNA); Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura Familiar (Contag); e Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB).

religiosos e ativistas dos direitos humanos – somente no estado do Pará, uma média de 20 casos por ano. A maior parte destes crimes foi cometida por pistoleiros a mando de fazendeiros e madeireiros. No período, apenas seis mandantes foram julgados e condenados pela justiça paraense; no entanto, nenhum permanece preso.

Os procedimentos policiais e no Judiciário são extremamente lentos e tão eivados de imperfeições que raramente chegam a penalizar algum acusado, mesmo se réu confesso. No Pará, onde se concentram os maiores índices de violência no campo nos últimos anos, segundo monitoramento feito pela CPT, 73,2% dos casos de assassinatos não foram apurados e somente 18,7% dos crimes transformam-se em processo judicial. Outro fator gerador da violência está no tempo de médio de tramitação destes processos, acima dos dez anos, provocando a prescrição da maioria dos casos.

Nos últimos cinco anos o número de conflitos, assassinatos e de pessoas envolvidas em conflitos apresenta tendência decrescente (tabela 1). É de se notar, contudo, que o envolvimento de quase 800 mil pessoas em 1,5 mil conflitos em 2007 ou a morte de 28 trabalhadores rurais por conta de disputas por terra – disputas que no total envolveram mais de 8 milhões de hectares – não são algo banal a ser minimizado.

TABELA 1

Conflitos no campo (2003-2007)

	2003	2004	2005	2006	2007
Nº de conflitos[1]	1.690	1.801	1.881	1.657	1.538
Assassinatos	73	39	38	39	28
Pessoas envolvidas	1.190.578	975.987	1.021.355	783.801	795.341
Hectares	3.831.405	5.069.399	11.487.072	5.051.348	8.420.083

Fonte: Setor de Documentação da Secretaria Nacional da CPT, 15/03/2008.

Nota: [1] Ocorrências de conflitos: número de famílias despejadas, expulsas, com pertences destruídos, que sofreram ação de milícia privada.

3 Acompanhamento da política e dos programas

3.1 Reforma agrária

Em 2007, foram assentadas 67 mil famílias, das quais 25,7 mil (38% do total) em projetos criados no ano; foi investido R$ 1,4 bilhão na obtenção de terras e destinados 6,4 milhões de hectares à criação de assentamentos. Embora no período de 2003 a 2007 tenham sido destinados quase 39 milhões de hectares para o estabelecimento de projetos de reforma agrária,[14] estes dados ainda estão distantes dos almejados por parte do movimento social rural, que reivindica aceleração nos assentamentos, especialmente em benefício das famílias que permanecem acampadas ao longo de rodovias e estradas secundárias, enfrentando precárias condições de vida.

3.1.1 Balanço: projetos em execução em 2007

Em 31 de dezembro de 2007, o Incra tinha sob sua responsabilidade 7.998 projetos de assentamentos, que ocupam uma área de 77,8 milhões de hectares, com 701.679 famílias assentadas (Anexo Estatístico, tabela 7.1). Cerca de 40% destas famílias estão em projetos criados a partir de 2003; as demais estão em projetos criados em anos anteriores, que remontam ao início do século passado. A maior parte das famílias assentadas ainda está longe das condições necessárias para ser emancipada – ou seja, poucas estão aptas a seguir em frente, tornar-se independentes da tutela do Incra, e começar a ressarcir o Estado dos custos da terra recebida. Apenas 15% das famílias assentadas estariam nesta condição e somente 8% em situação tida como consolidada

14. Cf. Anexo Estatístico inserido ao final deste volume em CD ROM.

(Anexo Estatístico, tabelas 7.3 e 7.4). Ou seja, 77% estão em projetos ainda em fase de estruturação com um longo caminho a percorrer, o que depende da tempestividade e eficácia das ações governamentais.

De 2003 a 2007, a maior parte das terras para criação de novos projetos foi obtida por meio de ações de reconhecimento, discriminação e arrecadação. Assim, como mostra a tabela 2, tem havido constante decréscimo das áreas desapropriadas. Até 1998, estas constituíam mais da metade das áreas dos projetos; desde então diminuíram consideravelmente: entre 2003 e 2006 apenas 5% das terras utilizadas em novos projetos foram desapropriadas, e, em 2007, pouco menos de 10%.

Do ponto de vista da quantidade de projetos, estes perfazem um total de 4.989 instalados em áreas desapropriadas, quase 63% do total. As discrepâncias entre o número de projetos e as áreas por eles abrangidas revelam algo que há tempos é de conhecimento geral: nas regiões Nordeste, Sudeste e Sul, as desapropriações têm incidido sobre imóveis relativamente pequenos; no Norte e Centro-Oeste, são menos freqüentes as desapropriações, e os projetos criados em terras obtidas de outras formas (arrecadação, discriminação e reconhecimento) têm possibilitado a criação de maior quantidade de projetos de assentamento (Anexo Estatístico, tabelas 7.1 a 7.5c).

TABELA 2

Participação percentual das terras obtidas por desapropriação no total dos projetos em execução[1] e da área destinada a assentamentos rurais, segundo o período de criação (1900-2007)

Período	% projetos	% área
De 1900 a 1994	68,48%	50,71%
De 1995 a 1998	75,47%	63,72%
De 1999 a 2002	65,97%	39,77%
De 2003 a 2006	44,19%	5,15%
2007	61,52%	9,62%
De 1900 a 2007	62,38%	29,10%

Fonte: Coordenação-Geral de Monitoração e Controle/ Sistema Sipra/Incra – SDM / Relatório: Rel_0227 / Data: 29/04/2008.

Nota: [1] Em execução em 31 de dezembro de 2007.

A tabela 3 coloca em relevo a concentração de assentamentos na região Norte: 75% da área total, embora abrigue apenas 42% das famílias. Esta situação é parte da herança da política fundiária dos governos militares. A partir dos anos 1970, a política governamental destinada a promover a ocupação da região onde então se situava nossa fronteira agrícola, de um lado, privilegiou a constituição de grandes projetos (propriedades) agropastoris e, de outro, com vistas ao ordenamento demográfico, estabeleceu grandes perímetros identificados como "Projetos Fundiários", que teriam parte da terra dividida em parcelas de 100 hectares e dirigida a agricultores (parceleiros) pobres, sobretudo vindos do Nordeste. Em volta deles, estariam lotes com 500 hectares dirigidos à implantação de projetos agropecuários, além de um terceiro anel, com imóveis com áreas maiores de 500 hectares. A ocupação dos lotes/parcelas de 100 hectares ainda hoje não foi completada, sendo freqüentes as desistências, por venda ou simples abandono. Boa parte das terras circundantes foi ocupada indevidamente e tramitam na Justiça inúmeras ações de reintegração de posse, agora com grandes possibilidades de legalização se aprovada a MP nº 422/2008 nos termos propostos. A emergência da questão ambiental trouxe para a região novos embates, seja por conta da ação ilegal de madeireiros em áreas griladas, seja pelos problemas enfrentados nos próprios assentamentos – sobretudo, entre tantos outros, pela ausência de assistência técnica e extensão rural (Ater) com capacidade para redefinir os padrões de manejo agrícola mais adequados à região.

TABELA 3

Projetos de reforma agrária em execução[1] – Brasil e grandes regiões (1900-2007)

Regiões	Nº de projetos	Área (ha)	Nº de famílias (capacidade)	Nº de famílias assentadas	% área	% de famílias assentadas
Norte	1.751	58.225.219,4580	474.892	291.969	74,9%	41,6%
Nordeste	3.653	9.603.489,5551	321.681	236.796	12,3%	33,7%
Sudeste	648	1.333.711,0951	46.361	32.178	1,7%	4,6%
Sul	765	759.688,7041	37.261	27.248	1,0%	3,9%
Centro-Oeste	1.181	7.841.679,6163	162.294	113.488	10,1%	16,2%
Brasil	**7.998**	**77.763.788,4286**	**1.042.489**	**701.679**	**100,0%**	**100,0%**

Fonte: Sistema Sipra/Incra – SDM / Relatório: Rel_0227 / Data: 29/04/2008.

Nota: [1] Em execução em 31 de dezembro de 2007.

Se até 1994 a região Norte abrigava mais da metade das famílias assentadas – em grande medida por conta dos projetos de colonização aí criados em décadas anteriores – e, no período entre 1995 e 2002, os assentamentos no Nordeste predominaram, a partir de 2003 a região Norte volta a concentrar, em termos relativos e absolutos, a maior parte dos assentamentos (tabela 4).

Além de a estruturação produtiva dos projetos de assentamento vir sendo sempre difícil, essa maior concentração de famílias nas regiões Norte e Nordeste (75% do total) inclui problemas adicionais. No Norte, pelas dificuldades na definição e na implementação de práticas produtivas sustentáveis, pela baixa conformidade do tradicional modelo produtivista às áreas de floresta, e pela baixa capacitação dos assentados para assumirem novas práticas. As denúncias sobre desmatamentos indevidos e o desconhecimento das leis ambientais fazem dos assentamentos áreas críticas, fortalecendo os argumentos dos setores que sempre se opuseram à reforma agrária. No Nordeste, os projetos de assentamento também enfrentam grandes dificuldades de consolidação, seja por causa dos baixos níveis de escolaridade dos assentados, seja pelas dificuldades de se aportarem tempestivamente os recursos técnicos e financeiros necessários.

TABELA 4

Distribuição percentual das famílias assentadas nos projetos de reforma agrária em execução,[1] por grandes regiões e períodos de referência (1900-2007)

Regiões	1900 a 1994	1995 a 1998	1999 a 2002	2003 a 2007	Total
Norte	52,2%	30,7%	28,3%	51,83%	41,6%
Nordeste	26,2%	41,3%	38,4%	28,93%	33,7%
Sudeste	4,1%	4,2%	6,7%	4,13%	4,6%
Sul	4,7%	4,7%	6,1%	1,88%	3,9%
Centro-Oeste	12,8%	19,2%	20,5%	13,23%	16,2%
Brasil	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,00%**	**100,0%**

Fonte: Sistema Sipra/Incra – SDM / Relatório: Rel_0227 / Data: 29/04/2008.

Nota: [1] Em execução em 31 de dezembro de 2007.

O volume de projetos inconclusos aumenta a cada ano. A tabela 5 mostra as fases dos projetos em execução em 31 de dezembro de 2007. Em primeiro lugar, sobressai o fato de que quase 80% deles ainda necessitam de muito apoio para atingir a condição próxima à de consolidados; e, mais: que, em termos relativos, a região Sudeste é a que possui o maior estoque de projetos nas etapas iniciais de implantação. O Sul tem os melhores – mas ainda baixos – índices de projetos já consolidados ou perto de atingir este estágio.

TABELA 5

Distribuição percentual dos projetos de assentamento em execução,[1] segundo as fases em que se encontram, por grandes regiões (1900-2007)

Fases	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
Assentamento criado	27,8%	21,8%	27,5%	8,1%	25,2%	22,8%
Assentamento em instalação	29,8%	18,2%	34,0%	14,6%	34,0%	24,0%
Assentamento em estruturação	20,8%	37,8%	25,0%	45,4%	21,8%	31,4%
Subtotal 1	*78,3%*	*77,8%*	*86,4%*	*68,1%*	*81,1%*	*78,2%*
Assentamento em consolidação	11,9%	16,9%	7,7%	19,5%	12,1%	14,6%
Assentamento consolidado	9,8%	5,3%	5,9%	12,4%	6,8%	7,2%
Subtotal 2	*21,7%*	*22,2%*	*13,6%*	*31,9%*	*18,9%*	*21,8%*
Total	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**

Fonte: Sistema Sipra/Incra – SDM / Relatório: Rel_0227 / Data: 29/04/2008.

Notas: [1] Em execução em 31 de dezembro de 2007.

Apesar das dificuldades, presentes em todas as regiões, inúmeras pesquisas desenvolvidas pelo Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (Nead) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)[15] mostram que a maior parte dos assentados considera que houve melhorias concretas da qualidade de vida e, mais, que tem esperança em um futuro mais promissor.

3.1.2 Evolução recente: os assentamentos em 2007

Foram assentadas 66.983 famílias em 2007, desempenho que ficou distante não só da nova meta estabelecida pelo MDA (assentamento de 100 mil famílias), mas, principalmente, daquela inscrita no II Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA – 150 mil famílias). Este resultado, considerado insuficiente e tímido, frustrou ainda mais as expectativas dos trabalhadores rurais sem terra em relação à reforma agrária.

Nos três primeiros trimestres do ano, foram assentadas 23.446 famílias, representando 35% do total realizado; os 65% restantes concentraram-se no último trimestre, reproduzindo, mais uma vez, o processo de paradas e saltos que marca a reforma agrária no país, pelo menos desde 1985. Ademais, a greve dos funcionários do Incra, entre maio e início de julho, deve ter tido conseqüências no baixo desempenho do órgão no primeiro semestre de 2007.

TABELA 6

Famílias assentadas em projetos de reforma agrária em 2007, por trimestres – Brasil e grandes regiões

Região	Número de famílias por trimestre					Total de famílias assentadas em 2007
	1º trimestre	2º trimestre	3º trimestre	1º+2º+3º trimestres	4º trimestre	
Brasil	**6.863**	**8.402**	**8.181**	**23.446**	**43.537**	**66.983**
%	**10,20%**	**12,50%**	**12,20%**	**35,00%**	**65,00%**	**100,00%**
Norte	2.119	2.676	2.606	7.401	16.036	23.437
Nordeste	3.454	3.905	3.295	10.654	9.739	20.393
Sudeste	383	325	495	1.203	2.080	3.283
Sul	158	206	444	808	893	1.701
Centro-Oeste	749	1.290	1.341	3.380	14.789	18.169

Fonte: MDA//Incra/ DT - Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento/DTI – Coordenação-Geral de Implantação – Sipra: Rel_0229 / Data: 29/04/2008.

As regiões Norte e Nordeste continuam a concentrar a maior parte dos assentamentos: 65% do total. As regiões Sul e Sudeste, onde os movimentos sociais já foram mais ativos, ficaram, juntas, com 7,4% das famílias assentadas em 2007. Houve aumento significativo de famílias assentadas na região Centro-Oeste, sobretudo nos últimos meses do ano.

15. Consultar o *site* do Nead: www.nead.gov.br.

Os estados do Pará, Mato Grosso, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Amazonas e Pernambuco concentraram 62% dos assentamentos; aos demais estados (21) couberam 38%. Em anos anteriores esta proporção foi semelhante. Estados como; Rio Grande do Sul, Paraíba, Santa Catarina, Rio de Janeiro, Espírito Santo e Sergipe tiveram os menores índices de assentamentos: em 2007, menos de 1% em cada um deles.

TABELA 7

Distribuição dos assentamentos realizados em 2007, por Unidades da Federação (UF)

Unidades da Federação	Total	%
Pará	10.444	15,59%
Mato Grosso	9.636	14,39%
Maranhão	8.930	13,33%
Mato Grosso do Sul	4.871	7,27%
Amazonas	4.328	6,46%
Pernambuco	3.040	4,54%
Subtotal	*41.249*	*61,58%*
Demais 21 UFs	25.734	38,42%
Total	**66.983**	**100,00%**

Fonte: MDA/Incra/DT – Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento/DTI – Coordenação-Geral de Implantação – Sipra: Rel_0229/Data: 29/04/2008.

Projetos criados entre 1900 e 2003 continuaram a receber novas famílias em 2007. Uma informação que não está disponível é quanto ao real significado desses assentamentos. Ou seja, quantos se referem a substituições de famílias que deixaram o lote? Quantas famílias estão ocupando pela primeira vez lotes desocupados? Houve alteração nos perímetros dos projetos e a conseqüente criação de parcelas suplementares? Quais as outras possíveis razões para tal fato? Apenas 38% dos assentamentos ocorreram em projetos criados em 2007, ao passo que 31% se deram em projetos criados antes de 2003. Os demais (30%) ocorreram em projetos criados durante o primeiro mandato do presidente Lula (tabela 8).

Outro ponto a destacar reside na baixa quantidade de assentamentos em projetos criados em 2007. Entre 1º de janeiro e 31 de dezembro de 2007 foram criados 395 projetos com parcelas, das quais foram ocupadas 25.530 (76% do total). Este resultado ficou muito aquém daqueles obtidos em anos anteriores, tendo sido maior apenas do que o de 2002, considerados os assentamentos anuais desde 1995 (Anexo Estatístico, tabela 7.1).

TABELA 8

Famílias assentadas em 2007, segundo o período/ano de criação dos projetos que as receberam (2007)

Período/ano	Nº famílias assentadas	%
Até 13/12/1994	5.302	7,92%
De 1995 a 2002	15.193	22,68%
De 2003 a 2006	20.316	30,33%
2007	25.530	38,11%
Total	**66.983**	**100,00%**

Fonte: MDA/Incra/DT – Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento/DTI – Coordenação-Geral de Implantação – Sipra: Rel_0229/Data: 29/04/2008.

Mas o que chama mais atenção é, de um lado, a prevalência de projetos de assentamento, e, de outro, a maior parcela das novas áreas destinadas a projetos voltados para a preservação de florestas, conforme expresso na tabela 9.

TABELA 9

Projetos criados, segundo o tipo e respectiva capacidade de assentamento (nº de lotes), nº de famílias assentadas e nº de lotes vagos a serem ocupados (2007)

	Tipo dos projetos	Nº projetos criados em 2007	Área (ha)	% novos projetos	% área
Total		**395**	**6.397.899,6931**	**100,00%**	**100,00%**
PA	Projeto de Assentamento	324	749.273,0566	82,03%	11,71%
PCA	Projeto Casulo	5	1.578,6110	1,27%	0,02%
PE	Projetos Estaduais	11	25.236,9028	2,78%	0,39%
PFP	Projeto Fundo de Pasto	8	17.653,0644	2,03%	0,28%
PRB	Projeto Reassentamento de Barragem	12	4.322,4329	3,04%	0,07%
TRQ	Território Remanescente de Quilombos	1	890,0000	0,25%	0,01%
Subtotal 1		*361*	*798.954,0677*	*91,39%*	*12,49%*
PAE	Agroextrativista	16	1.405.406,3970	4,05%	21,97%
PAF	Assentamento Florestal	1	137.087,0000	0,25%	2,14%
PDS	Desenvolv. Sustentável	10	192.877,7262	2,53%	3,01%
RDS	Reserva Desenv. Sustentável	4	3.281.865,2929	1,01%	51,30%
RESEX	Reserva Extrativista	3	581.709,2093	0,76%	9,09%
Subtotal 2		*34*	*5.598.945,6254*	*8,61%*	*87,51%*

Fonte: MDA/Incra/DT – Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento/DTI – Coordenação-Geral de Implantação – Sipra: Rel_0229/Data: 29/04/2008.

Outros pontos a destacar sobre a evolução recente dos assentamentos são: *i)* a retomada de projetos do tipo casulo; *ii)* a incorporação dos projetos estaduais de assentamento, inclusive os direcionados para os agricultores desalojados por conta da construção de barragens; e *iii)* o fato de se ter criado apenas um projeto de reconhecimento de território remanescente de quilombo – no estado de São Paulo.

3.2 Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)

Em edições anteriores, este periódico adiantou que um diagnóstico atualizado da efetividade e dos impactos do Pronaf ainda depende da realização de uma série de estudos e pesquisas, o que em parte deverá ser possibilitado com a análise dos dados do Censo Agropecuário de 2006.

Em 2007, o relatório de acompanhamento anual elaborado pela Secretaria da Agricultura Familiar (SAF)[16] destaca avanços importantes em algumas frentes, tais como: *i)* na ampliação das ações relacionadas com *Assistência Técnica e Extensão Rural aos Agricultores Familiares*, graças à suplementação orçamentária aprovada em lei; *ii)* no *Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar* (PGPAF),[17] que, no ano de 2007, cobriu cerca de 550 mil contratos; *iii)* na qualificação de técnicos da rede de extensão rural por meio de cursos de especialização, com ênfase nos temas relativos a agroecologia, metodologias participativas e sistemas agroflorestais; *iv)* no desenvolvimento de redes temáticas nos convênios de Ater, que privilegiaram os temas agroecologia, crédito rural, agroindústria, produtos diferenciados para agricultura familiar (orgânicos, plantas medicinais e fitoterápicos, e sociobiodiversidade) e atividades não-agrícolas; *v)* na concessão de selo combustível social[18] a 18 empreendimentos, e na implementação de pólos de produção

16. Cf. <www.sigplan.gov.br>.

17. O agricultor familiar que contratar uma operação de custeio do Pronaf, a partir da safra 2006/2007, terá automaticamente seu financiamento vinculado ao preço de garantia do PGPAF. O preço de garantia é o custo de produção médio da região, levantado pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) e estabelecido pelo Comitê Gestor do Programa. Este preço é definido de forma a ser suficiente para cobrir os custos de produção dos produtos financiados em determinada safra e região. O preço de garantia não poderá ser inferior ao preço mínimo e poderá ser até 10% maior – ou menor – do que o custo de produção, com a finalidade de estimular ou desestimular a produção de determinado produto, em função dos estoques reguladores e das condições socioeconômicas das famílias agricultoras.

18. Conforme o número 14 deste periódico, "Para incentivar a incorporação da agricultura familiar no programa de biodiesel o governo federal lançou o Selo Combustível Social, que desde maio de 2005 é um componente de identificação concedido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário aos produtores de biodiesel que tiverem seus projetos aprovados pelo MDA".

de oleaginosas, visando à ampliação da participação da agricultura familiar na cadeia do biocombustível; e *iv)* na implementação do Programa *Aquisição de Alimentos*.

Não obstante o reconhecimento da importância da qualificação dos agricultores, assim como do quanto é imprescindível a prestação de serviços adequados de assistência técnica, a quantidade de agricultores contemplados é ainda baixa, seja pela escassez de recursos orçamentários e financeiros, seja pela insuficiência de recursos técnicos e administrativos no âmbito do MDA, que impossibilitam o monitoramento das ações de Ater desempenhadas pelas entidades contratadas. As mesmas dificuldades operacionais restringem o alcance das ações de *Fomento a Projetos de Diversificação Econômica e Agregação de Valor*. Os recursos a serem aplicados nestas áreas – embora tenham aumentado bastante no último biênio, e esteja previsto um crescimento ainda mais robusto para a próxima safra agrícola – ainda são insuficientes para atender às necessidades existentes. Os grupos de agricultores que mais precisam de orientação e suporte técnico para o desenvolvimento de seus projetos de desenvolvimento e para a maximização dos empréstimos obtidos junto ao Pronaf recebem pouca ou nenhuma assistência técnica – sobretudo os economicamente mais vulneráveis (grupos B e C).[19]

Entre as novidades incentivadas pelo Pronaf, conforme o Plano-Safra da Agricultura Familiar 2007/2008, está o Pronaf Eco, que disponibiliza linhas de financiamento para projetos agroflorestais de agricultores familiares e de assentados da reforma agrária. O crédito, com juros de 2% ao ano e prazo de carência de oito anos, está disponível também para o plantio de eucalipto.[20] Estes beneficiários já dispunham do Pronaf Floresta, destinado à criação de projetos de sistemas agroflorestais e à exploração extrativista ecologicamente sustentável – anteriormente também usado para o plantio de eucalipto.

As percepções dos agricultores familiares e dos assentados em relação ao plantio de eucalipto não são unívocas. Vários têm acessado esta linha de crédito. As maiores resistências advêm do confronto presente em algumas regiões – como no Rio Grande do Sul – entre os pequenos agricultores com e sem terra e as grandes empresas. Estas têm adotado práticas agressivas no intuito de ampliar o cultivo de eucalipto para a fabricação de celulose, e estão atuando fortemente junto ao Congresso Nacional para a alteração da legislação que atualmente dificulta sua expansão. É o que propõe, por exemplo, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 49/2006, de autoria do senador Sérgio Zambiasi (PTB/RS), que versa sobre a redução da faixa de fronteira de 150 km para 50 km, para que estas terras possam ser adquiridas para a o plantio de eucalipto, em benefício das grandes empresas papeleiras ora em processo de instalação na região Sul do país e no Uruguai.

Para o Ministério do Desenvolvimento Agrário, o Pronaf Eco tem como objetivo fortalecer o trabalho com a biodiversidade no campo. Na defesa desta política, citam-se áreas do interior de São Paulo, na quais os eucaliptos estão presentes, sobretudo em assentamentos das regiões de Itapeva, Iaras e Pontal do Paranapanema. Em Iaras, os eucaliptais cobrem grande parte dos 2,4 mil hectares do Assentamento Zumbi dos Palmares.

19. Cf. <www.sigplan.gov.br>: Avaliação do PPA-2007.

20. O cultivo do eucalipto vem sendo criticado pelo movimento de trabalhadores rurais Via Campesina, que vê este tipo de monocultura como especialmente danoso para o meio ambiente e contrário à lógica de reprodução da agricultura familiar.

3.2.1 Novas regras para o Pronaf-Crédito

O Plano Safra da Agricultura Familiar 2007/2008 encerra uma fase do Pronaf em que prevalecia uma definição de beneficiários em uso basicamente desde 1999. A partir de 1º de julho de 2008, os grupos ou linhas C, D e E[21] deixarão de existir, ficando todos compreendidos como "agricultores familiares".[22]

O Pronaf foi criado em 1996 em resposta às demandas das organizações de trabalhadores rurais por uma política agrícola específica para o setor da agricultura familiar, até à época pouco ou nada era contemplado com linhas de crédito adequadas e necessárias ao seu desenvolvimento, o que impossibilitava o acesso aos recursos financeiros e aos próprios mercados de produtos agropecuários. Desde então passou por diversas alterações de natureza normativa e institucional, visando ao aprimoramento de suas ações.

A cada ano o programa foi sendo ampliado, seja em termos dos montantes de recursos disponibilizados, seja por meio de sua expansão para todo o país. Fortemente concentrado na região Sul nos primeiros anos, foi-se estendendo e, sobretudo a partir de 2003, se fez presente em praticamente todos os municípios. Se em 1996 foram firmados contratos no montante de R$ 1,5 bilhão, em 2007 foram estabelecidos contratos no valor total de R$ 8,1 bilhões.

Em uma primeira etapa (entre 1996 e 1999) o sistema de financiamento do programa passou por mudanças pontuais nas regras de funcionamento, com redução progressiva das taxas de juros (de 12% ao ano na safra de 1996 para 6,75% ao ano em 1999), mas mantendo elevada concentração dos empréstimos para os agricultores da região Sul, especialmente os do Rio Grande do Sul. As regras para designação de beneficiários não faziam distinções entre os níveis de renda auferidos; os primeiros grupos ou linhas foram estabelecidos em 1999: grupos C e D e mais a incorporação dos beneficiários da reforma agrária que passaram a compor o grupo A. Entre 2000 e 2008, o Pronaf passou por contínuas mudanças em seu formato, com a introdução de novos grupos de beneficiários estratificados de acordo com o nível da renda bruta familiar anual.[23] O objetivo destas medidas era tornar o Pronaf mais adequado à realidade dos diferentes estratos de agricultores familiares – distribuídos nos grupos A, B, A/C, C, D e E.

Mas eis que se volta, em certa medida, ao ponto de origem: extinguem-se os grupos C, D e E, e mantêm-se, por suas especificidades, os grupos A, A/C e B: não se trata mais de privilegiar possíveis diferenças, mas de estender o programa de forma a torná-lo mais ágil e de mais fácil operacionalidade por parte dos agentes financeiros. Não é mais o programa que define seu beneficiário, mas o beneficiário que se encaixa no programa de acordo com o montante de crédito requerido. As taxas de juros serão definidas pelo valor financiado. Para os financiamentos de custeio, as taxas ficarão entre 1,5% e 5,5% ao ano (hoje, variam entre 3% e 5,5% para os grupos que foram extintos). As operações de investimento, por sua vez, terão juros entre 1% e 5% anuais, enquanto atualmente variam entre 2% e 5,5% ao ano.

---

21. No Anexo Estatístico, disposto ao final deste volume em CD ROM, estão descritas a conformação e as características de cada um desses grupos.

22. Reunião do Conselho Monetário Nacional (CMN) do Banco Central (Bacen), realizada no dia 28 de março de 2008, alterou as regras de financiamento da agricultura familiar por meio da Resolução nº 3.559, publicada no Diário Oficial da União de 1º de abril de 2008, e com vigência a partir de 1º de julho de 2008.

23. Resolução nº 2.629/1999, por meio da qual o Conselho Monetário Nacional alterou o capítulo 10 do Manual de Crédito Rural do país.

Os grupos A (crédito para a reforma agrária) e B (microcrédito rural) não sofrerão alterações, permanecendo como funcionam atualmente. As linhas especiais (como Pronaf Floresta e Pronaf Jovem, entre outras) permanecem, conservando os enfoques sociais e ambientais do programa, assim como as mesmas taxas de juros e limites de financiamento das linhas ordinárias. Para as linhas especiais, passa a valer a queda nas taxas de juros prevista a partir de 1º de julho. Alguns exemplos desta queda nas linhas especiais podem ser observados no Pronaf Agroecologia, no Pronaf Mulher, no Pronaf Floresta e no Pronaf Agroindústria, que passarão a ter taxas entre 1% e 2% ao ano, enquanto hoje variam entre 2% e 5,5%.

Para o MDA, esta nova orientação vai conferir maior agilidade ao programa , tornando o acesso ao Pronaf mais fácil. Também se prevê que os juros dos finaciamentos serão menores, uma vez que serão definidos pelos montantes financiados. Contudo, o programa não tem sido pensado para contrapor-se à lógica dominante da produção agropecuária do país, cada vez mais pautada na especialização produtiva com base no uso de insumos modernos. Alguns estudos[24] apontam que o Pronaf tem estimulado a reprodução e a consolidação de um modelo produtivo de feição tradicional, provocando aumento da dependência de insumos externos e aumentando os riscos de perda de sustentabilidade das atividades agropecuárias. Por isso, a mera extinção das categorias que diferenciavam socialmente os agricultores familiares para fins de financiamento não é suficiente para alterar a trajetória histórica do programa, colocando-se como necessidade premente a retomada dos debates sobre o papel do Pronaf na construção de um novo projeto de desenvolvimento.

3.2.2 Desempenho do Pronaf-Crédito em 2007

A tabela 10 apresenta a evolução dos financiamentos do Pronaf no período 1995-2007, discriminados segundo a finalidade (custeio ou investimento). Nota-se um crescimento expressivo tanto do número de contratos como do volume real de recursos, os quais passam de R$ 268,8 milhões, em 1995, para quase R$ 8,0 bilhões em 2008. Este diferencial deve ser visto com cautela, pois, de um lado, as normas de financiamento foram estabelecidas em agosto de 1995 e, de outro, os empréstimos de investimento tiveram início, de fato, em 1997. Além disso, entre 2006 e 2007 houve uma queda de 20% no número de contratos firmados e de 6% no total de recursos aplicados.

24. Entre outros, FERREIRA; GARCIA, R. C. **Avanços e Problemas: o PRONAF visto de baixo**. REDE IPEA DE PESQUISA - PESQUISA BRA 97/13. Ipea, Brasília, 2002; FERREIRA, B.; SILVEIRA, F.G. **Financiamento da agricultura brasileira:** avaliação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura (Pronaf): Público, Alcance e Limites. PROGRAMA REDE DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. Projeto BRA 97/013: Financiamento da Agricultura Brasileira. Ipea, Brasília, 2002; MATTEI, L. PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF): CONCEPÇÃO, ABRANGÊNCIA E LIMITES OBSERVADOS. Texto apresentado no IV Encontro da Sociedade Brasileira de Sistemas de Produção, realizado em Belém (PA), em 19 a 23/03/01.

TABELA 10

Contratos e montante do crédito rural do Pronaf por modalidade e ano fiscal (1995-2007)

(IGP-DI/FGV 2007)

Anos	Custeio		Investimento		Total	
	Nº contratos	Valor (em R$ milhão)	Nº contratos	Valor (em R$ milhão)	Nº contratos	Valor (em R$ milhão)
1995	30.306	266,85	187	1,96	30.493	268,82
1996	306.562	1.478,36	4.844	29,10	311.406	1.507,46
1997	415.667	2.490,81	70.795	1.040,40	486.462	3.531,21
1998	558.833	2.809,21	87.411	468,43	646.244	3.277,64
1999	671.239	2.696,78	131.610	1.271,34	802.849	3.968,12
2000	757.536	2.653,91	212.191	1.518,44	969.727	4.172,35
2001	723.754	2.495,51	186.712	1.224,01	910.466	3.719,52
2002	677.730	2.160,51	275.517	1.499,08	953.247	3.659,59
2003	860.730	2.930,94	277.382	1.787,15	1.138.112	4.718,10
2004	1.049.840	4.041,51	561.623	2.485,57	1.611.463	6.527,08
2005	983.377	3.850,44	687.806	2.996,24	1.671.183	6.846,67
2006	1.024.678	4.807,45	833.370	3.706,54	1.858.048	8.513,99
2007	950.690	5.192,15	597.240	2.867,99	1.547.930	8.060,15
Soma	**9.010.942**	**37.874,44**	**3.926.688**	**20.896,26**	**12.937.630**	**58.770,70**

Fontes: Bacen (somente exigibilidade bancária); Banco Cooperativo do Brasil (Bancoob); Banco Cooperativo Sicredi S/A (Bansicredi); Banco da Amazônia S/A (Basa); Banco do Brasil (BB); Banco do Nordeste (BN); e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Dados atualizados: Bacen, até 06/2007; Bacoob, até 02/2008; Bansicredi, até 01/2008; Basa, até 12/2007; BB, até 02/2008; BN, até 01/2008; e BNDES, até 07/2006 – últimos três meses sujeitos a alterações. Em: <www.pronaf.gov.br> – acessado em 27/03/2008.

Paralelamente, é importante considerar outras iniciativas no âmbito do crédito agrícola, em especial aquelas relativas à reestruturação da dívida rural acumulada desde a década de 1980. Nesse sentido foi emitida a MP nº 423, de 23 de maio de 2008, que abrange débitos da ordem de R$ 76,0 bilhões, dos quais apenas R$ 3,0 bilhões são relativos aos débitos de pequenos agricultores.[25] Observe-se que os R$ 73 bilhões relativos à dívida do setor rural – e que não contemplam todos os créditos não pagos por agricultores de médio e grande porte – são cerca de 25% superiores à soma do total de empréstimos concedidos pelo Pronaf desde o início de suas operações em 1995 – em valores atualizados até dezembro de 2007.

Os esforços de expansão e desconcentração regional das aplicações do Pronaf têm tido constantes resultados positivos, mas o Sul ainda concentra 1/3 dos contratos e mais de 40% do montante dos financiamentos concedidos, o que se justifica pela maior presença na região de unidades agrícolas familiares mais consolidadas. No Sudeste, entre 2004 e 2006, observa-se uma diminuição nos contratos, tendência que se reverteu em 2007. Porém, a alocação de recursos vem aumentando, em termos relativos, desde 2004. O avanço do Pronaf nas regiões Norte e Centro-Oeste ainda tem um longo caminho a percorrer. A região Norte, em 2007, ficou com 6% dos contratos e 8% dos recursos aplicados; e o Centro-Oeste, com menos de 4% dos contratos e menos de 7% dos recursos.

O Nordeste, sobretudo devido ao peso do grupo de agricultores do Grupo B, ampliou a quantidade de contratos do Pronaf, especialmente até 2006 – em 2007 sua participação no total de contratos firmados foi menor que no ano anterior. Embora tenha sido registrada na região a maior quantidade de contratos (cerca de 40% do total), tal fato não se traduziu em igual peso na alocação dos recursos, como mostra a tabela 11.

25. O argumento central que a medida utiliza para justificar-se – para além das pressões dos ruralistas e do agronegócio – está em garantir a recuperação da renda agrícola nacional e o retorno de recursos públicos que estavam comprometidos pelas dívidas dos produtores, promovendo a recomposição da renda agrícola, o que, supõe-se, poderá ter impactos positivos para o aumento da produção.

TABELA 11

Contratos e montantes concedidos pelo Pronaf-Crédito, por região (2004-2007)
(em %)

Estado	2004		2005		2006		2007	
	Contratos	Montante	Contratos	Montante	Contratos	Montante	Contratos	Montante
Brasil	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Norte	7,50%	11,93%	4,82%	9,10%	5,56%	9,49%	6,11%	8,04%
Nordeste	36,13%	18,19%	41,93%	24,80%	43,55%	25,98%	39,34%	22,63%
Sudeste	14,29%	17,00%	14,57%	18,09%	15,97%	19,74%	17,03%	21,66%
Sul	38,61%	46,64%	35,28%	41,15%	31,69%	38,48%	33,74%	40,96%
Centro-Oeste	3,47%	6,23%	3,40%	6,86%	3,23%	6,30%	3,78%	6,71%

Fontes: Bacen (somente exigibilidade bancária); Banco Cooperativo do Brasil (Bancoob); Banco Cooperativo Sicredi S/A (Bansicredi); Banco da Amazônia S/A (Basa); Banco do Brasil (BB); Banco do Nordeste (BN); e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Dados atualizados: Bacen, até 06/2007; Bacoob, até 02/2008; Bansicredi, até 01/2008; Basa, até 12/2007; BB, até 02/2008; BN, até 01/2008; e BNDES, até 07/2006 – últimos três meses sujeitos a alterações. Em: <www.pronaf.gov.br> – acessado em 25/03/2008.

A tabela 12 revela de modo claro o quanto as novas regras do Pronaf poderão obscurecer ainda mais o conhecimento da cobertura dos diferentes estratos da agricultura familiar. Da mesma forma que se defende a necessidade de tratamento diferenciado na formulação de política agrícola para grandes produtores e para produtores familiares, o mesmo cuidado deveria continuar a ser observado no trato das diferenças constitutivas da agricultura familiar. Os grupos C, D e E, em 2007, responderam por mais de 70% dos contratos e mais de 85% dos recursos – o Grupo E (os de maiores rendimentos anuais) foi responsável por 7,7% dos contratos e ficou com 23% dos recursos; aos agricultores do Grupo C, de menor renda anual, couberam 32% dos contratos, mas somente 18% do volume dos empréstimos concedidos.

Outra questão a ser levada em consideração é o valor médio dos contratos auferidos pelos diferentes grupos. Para empreendimentos de agroindústria familiar, os contratos e valores firmados em 2007 são preocupantemente pequenos. Foram contabilizados apenas 16 contratos, a maioria em Pernambuco, com valores médios baixos: R$6,2mil cada. Outros cinco contratos também ficaram na região Nordeste (Bahia com quatro e Ceará com um), e apenas um em Minas Gerais (Anexo Estatístico, tabela 7.13).

Os Grupos A e B recebem recursos do Pronaf basicamente para investimentos. Enquanto o Grupo A é composto por assentados da reforma agrária que devem direcionar os recursos para a estruturação produtiva dos lotes, o público a ser beneficiado com recursos da linha B situa-se entre os agricultores mais pobres, os quais, segundo os dados disponíveis, englobavam mais de 54% das unidades familiares de produção, majoritariamente concentrados na região Nordeste (74% do total).[26]

TABELA 12

Valor médio dos contratos e distribuição de contratos e do montante do crédito rural do Pronaf por enquadramento (2007)

Enquadramento	Valor médio (R$ 1,00)	% contratos	% montante
Agroindústria familiar	6.261,83	0,001%	0,001%
Exigibilidade bancária (sem enquadramento)	18.238,23	0,42%	1,48%
Grupo A	14.123,05	1,58%	4,30%
Grupo A/C	2.689,41	0,76%	0,39%
Grupo B	1.406,83	26,54%	7,17%
Grupo C	2.906,24	31,39%	17,52%
Grupo D	7.594,28	31,50%	45,95%
Grupo E	15.493,36	7,75%	23,06%
Identificado/Não registrado	14.335,64	0,05%	0,13%
Total	**5.207,05**	**100,00%**	**100,00%**

Fontes: Bacen (somente exigibilidade bancária); Banco Cooperativo do Brasil (Bancoob); Banco Cooperativo Sicredi S/A (Bansicredi); Banco da Amazônia S/A (Basa); Banco do Brasil (BB); Banco do Nordeste (BN); e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Dados atualizados: Bacen, até 06/2007; Bacoob, até 02/2008; Bansicredi, até 01/2008; Basa, até 12/2007; BB, até 02/2008; BN, até 01/2008; e BNDES, até 07/2006 – últimos três meses sujeitos a alterações. Em: <www.pronaf.gov.br> – acessado em 25/03/2008.

26. Ver SABBATO, Alberto Di. **O público-alvo do crédito rural do PRONAF**: estimativa a partir dos dados do Censo Agropecuário do IBGE de 1995-1996. *Projeto INCRA/FAO*. Setembro de 2000.

Em 2004, os recursos oriundos do Orçamento Geral da União (OGU) tiveram o maior peso relativo no financiamento dos empréstimos do programa: 1/3 do total. Esta participação diminuiu aceleradamente nos anos subseqüentes. Em 2005 e 2006 o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) passaram a responder por cerca der 37% e 17% dos financiamentos, respectivamente, sendo que desde 2005 os recursos procedentes das exigibilidades bancárias passaram também a ser significativos. Possivelmente esta nova composição de fontes do Pronaf foi um fator determinante para a introdução das novas regras de financiamento.

TABELA 13

Contratos e montantes do crédito rural do Pronaf por fonte de recursos e ano fiscal (2004–2007)
(em %)

Fontes de recursos	2004		2005		2006		2007	
	Contratos	Montante (R$ 1,00)	Contratos	Montante (R$ 1,00)	Contratos	Montante (R$ 1,00)	Contratos	Montante (R$ 1,00)
Exigibilidade bancária	17,08%	24,54%	12,84%	18,91%	22,36%	32,80%	51,42%	57,77%
Fundos constitucionais (FNE, FCO e FNO)[1]	14,83%	18,94%	34,80%	25,61%	34,36%	25,43%	24,62%	18,95%
FAT	12,72%	18,18%	36,63%	37,38%	34,47%	36,45%	11,73%	17,36%
OGU	51,54%	33,28%	12,83%	13,32%	7,64%	4,52%	12,02%	4,67%
BNDES	0,71%	0,95%	0,69%	1,09%	0,14%	0,17%	0,19%	1,04%
Outros (RPE, DIR e Funcafé)[2]	3,12%	4,11%	2,23%	3,71%	1,02%	0,63%	0,02%	0,23%

Fontes: Bacen (somente exigibilidade bancária); Banco Cooperativo do Brasil (Bancoob); Banco Cooperativo Sicredi S/A (Bansicredi); Banco da Amazônia S/A (Basa); Banco do Brasil (BB); Banco do Nordeste (BN); e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Dados atualizados: Bacen, até 06/2007; Bacoob, até 02/2008; Bansicredi, até 01/2008; Basa, até 12/2007; BB, até 02/2008; BN, até 01/2008; e BNDES, até 07/2006 – últimos três meses sujeitos a alterações. Em: <www.pronaf.gov.br> – acessado em 25/03/2008.

Notas: [1] FNE: Fundo Constitucional do Nordeste; FCO: Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste; FNO: Fundo Constitucional de Financiamento da Região Norte.

[2] RPE: O Pronaf faz parte do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) e utiliza as seguintes fontes de recursos: o FAT; fundos constitucionais (FNE, FCO e FNO); recursos próprios dos bancos cooperativos (RPE); recursos de operações oficiais de crédito do Orçamento Geral da União (OGU); e os recursos obrigatórios (MCR 6.2) – entre estas fontes de recursos, apenas o FAT e os RPE demandam equalização das taxas de juros, *spread*, taxas bancárias e rebates concedidos em algumas modalidades de financiamento; DIR: Depósito Interfinaceiro, vinculado ao crédito rural, foi instituído pela Resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN) nº 1702/1990 como instrumento de aplicações do setor rural, e agora está regulamentado no Manual de Crédito Rural – MCR 6 – 1 Crédito Rural – Recursos – Disposições Gerais. Mais recentemente foi instituída uma nova modalidade de depósito interfinaceiro vinculado ao Crédito Rural, denominada DIR-Pronaf, para apoiar financeiramente atividades agropecuárias e não-agropecuárias exploradas mediante o uso direto da força de trabalho; Funcafé: Fundo de Defesa da Economia Cafeeira.

3.3 Execução orçamentária dos principais programas do MDA

Dos recursos orçamentários autorizados para aplicação pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário em 2007, correspondentes a R$ 4,1 bilhões, foram utilizados R$ 3,8 bilhões (92%), além de R$ 376,6 milhões – de um montante de R$ 491,3 milhões – inscritos em Restos a Pagar relativos ao exercício de 2006. Em 2006, o orçamento executado do MDA foi de quase R$ 3,4 bilhões; ou seja, houve aumento de 11%, entre 2006 e 2007, percentual bem acima da inflação acumulada no período.

Dos programas finalísticos sob responsabilidade do MDA, destacam-se os relativos à reforma agrária e que são executados pelo Incra: *Assentamento Sustentável para Trabalhadores Rurais* e *Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária*. Estes programas foram formatados a partir do lançamento, em 1999, dos princípios e diretrizes do "Novo Mundo Rural"[27] e, desde então, balizam a política de reforma agrária. Embora tenham passado por alterações e ajustes nos anos seguintes, sua integridade básica não foi substancialmente alterada.

Ao Programa *Assentamento Sustentável para Trabalhadores Rurais* cabem a formação de novos assentamentos, a seleção e a distribuição de lotes às famílias beneficiadas – tanto em projetos novos, como em lotes vagos de projetos antigos –, e todas as fases

27. O número 2 deste periódico apresenta os elementos constituintes dessa política.

do processo de estruturação dos assentamentos. Por isso, consome a maior parcela de recursos do MDA: em 2007, foi cerca de R$ 1,7 bilhão o montante autorizado, tendo sido liquidado R$ 1,66 bilhão, ou seja, 42% dos recursos totais sob responsabilidade do MDA (Anexo Estatístico, tabela 1.1). Contudo, em relação ao disponibilizado em 2005, este montante é cerca de 6% menor.

O Programa *Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária*, que deve direcionar suas ações para a estruturação dos assentados, deveria estar tendo um aporte mais significativo de recursos, para poder cumprir com a promessa do MDA de apressar e concluir a estruturação produtiva dos assentamentos realizados antes de 2002. Em 2007, foram consignados para este programa R$ 272 milhões e aplicados R$ 264 milhões (97%). Além de recursos financeiros limitados em face da tarefa a ser enfrentada, o programa também se ressente de dificuldades operacionais e de insuficiência de recursos técnicos.

O *Pronaf* – para além de suas atribuições na disponibilização de crédito – conta, especificamente, no âmbito do MDA, com recursos para desenvolver um conjunto de ações de apoio à agricultura familiar centrado basicamente na prestação de serviços de assistência técnica. Entre 2005 e 2007, este montante cresceu significativamente, multiplicando-se por 2,5: passou de R$ 166 milhões para R$ 423 milhões. Neste total não estão incluídos os recursos destinados para a equalização de juros,[28] os quais chegaram em 2007 a R$ 934,9 milhões.

O *Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais* vem ampliando sua atuação, tendo inspirado a elaboração do Programa *Territórios Rurais da Cidadania*, o qual, em 2008, deverá apoiar o desenvolvimento integrado de 60 territórios, por meio da implementação de 133 ações nas áreas econômica, social e de infra-estrutura. Para a composição destas ações foi feita uma seleção daquelas com intercessões ou impactos sobre as áreas pré-definidas, tomando-se como referência o PPA 2008-2011. Em 2008, o programa deve atuar em cerca de mil municípios brasileiros, que compõem os 60 territórios selecionados, distribuídos por todas as regiões do país. A configuração de cada território obedece a definições prévias relativas à identidade e solidariedade microrregionais, a partir dos municípios com os menores Índices de Desenvolvimento Humano (IDHs) e baixo dinamismo econômico. O investimento previsto para este ano é de R$ 11,3 bilhões. A novidade da proposta está em combinar "diferentes ações para reduzir as desigualdades sociais e promover um desenvolvimento harmonioso e sustentável".

Em 2007, o Programa *Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais* apoiou o processo de elaboração e ajustes nos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) em 120 territórios rurais, sendo 8 novos. No período 2004 a 2007, 104 territórios rurais já concluíram seus PTDRS. Dos recursos previstos de R$ 422,8 milhões, foram liquidados R$392,8 milhões.

O *Território da Cidadania* – basicamente um conceito de gerência de programas sociais – compreende a ação integrada, em bolsões de pobreza localizados na área rural, de programas já existentes, a serem desenvolvidos sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Agrário, com o envolvimento de mais 17 outros ministérios e secretarias, em conexão com o planejamento local feito por colegiados, nos quais estão representados as comunidades e os poderes estaduais e municipais. Com este enfoque, os resultados de cada ação poderão interagir e se multiplicar. Uma região atendida pelo

28. Equalização de Juros para a Agricultura Familiar – Ponaf (Lei nº 8.427/1992).

Pronaf sem que a agricultura familiar tenha assistência técnica, infra-estrutura para escoamento da produção, ou mesmo educação para poder acessar novos manejos agrícolas e novas tecnologias é desperdício de dinheiro, assim como conceder o benefício do Bolsa Família sem tornar a agricultura familiar uma atividade produtiva é jogar com sua eternalização. Incentivar o beneficiamento da produção em cooperativas sem que a região tenha luz elétrica é desperdiçar a produção.

Como pode ser verificado na tabela 14, para as ações de *Garantia de Direitos e Desenvolvimento Social* foram assinalados cerca de R$ 4,7 bilhões, ou 41,5% dos recursos orçados. Este montante justifica-se por terem sido incluídos os programas federais de transferência de renda, como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada.

TABELA 14

Recursos previstos para as ações do governo federal nos 60 territórios da cidadania, por área de atuação (2008)

Nº programas/ações	Áreas de atuação	Gasto previsto (R$)	%
9	Direitos e desenvolvimento social	4.669.591.210,62	41,5%
63	Organização sustentável da produção	2.349.583.777,09	20,9%
18	Saúde, saneamento e acesso à água	596.641.189,06	5,3%
18	Educação e cultura	576.695.244,46	5,1%
8	Infra-Estrutura	2.456.125.944,00	21,8%
10	Apoio à gestão territorial	22.454.000,00	0,2%
7	Ações fundiárias	584.762.566,00	5,2%
Total = 133		**11.255.853.931,23**	**100,0%**

Fonte: <www.mda.gov.br>.

Especificamente voltados para a organização sustentável da produção, que inclui o maior número de ações, foram atribuídos R$ 2,3 bilhões, a serem aplicados sobretudo por meio dos programas do MDA direcionados para a reforma agrária e para o fortalecimento da agricultura familiar.

As ações elencadas que têm como foco o desenvolvimento econômico irão centrar-se no apoio às atividades produtivas agrícolas e pecuárias (assistência técnica, crédito agrícola), na comercialização dos produtos agropecuários (por intermédio do *Programa de Aquisição de Alimentos* ou mediante ações de apoio ao cooperativismo, às unidades de comercialização e à agroindústria), na produção de biodiesel (assistência técnica, capacitação, pesquisa e desenvolvimento, organização da produção, gestão do selo combustível social), e na regularização fundiária (identificação e delimitação de terras em quilombolas, reassentamento de famílias de áreas indígenas).

Os projetos de infra-estrutura devem aplicar R$ 2,5 bilhões, sobretudo no Programa *Luz para Todos* e *PAC/Urbanização de Favelas*.

A melhoria da qualidade de vida da população desses 60 territórios também poderá contar com cerca de R$ 1,2 milhão para o desenvolvimento de ações em saúde e educação.

4 Tema em destaque

Crise alimentar e agricultura no Brasil[29]

4.1 Quadro geral

Estima-se que mais de 850 milhões de pessoas no mundo todo estejam enfrentando grandes dificuldades para ter acesso a produtos alimentícios. Outros 2 bilhões sofreriam de desnutrição, problema que, segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), pode gerar males permanentes nas crianças.

Recentemente, a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), no encerramento de seu 30º Congresso,[30] expressou grande preocupação com o aumento da carestia e com a falta de alimentos básicos em diversos países. O órgão alerta para as dificuldades vivenciadas por inúmeras sociedades por conta do aumento nos preços dos alimentos, especialmente onde os preços dos alimentos subiram muito. Além de todas as conseqüências advindas da falta de alimentos, que afetam sobremaneira os mais pobres, especialmente as crianças, os aumentos dos preços do trigo, arroz, milho, óleos comestíveis e outros alimentos básicos têm provocado revoltas populares em cidades da Ásia e da África, com confrontos com forças policiais e, conseqüentemente, mortes e prisões. Tais dificuldades, segundo a FAO, derivam de causas metereológicas, como secas em algumas regiões e inundações em outras, ambas provocadas pelo aquecimento global.

Contudo, condições climáticas adversas em diferentes países do mundo não constituem as únicas responsáveis pela falta e encarecimento dos alimentos. Outras ordens de fatores estariam atuando, principalmente aqueles relacionados com o aquecimento da demanda mundial por alimentos, insumos e energia, provocado, sobretudo, pelos altos índices de crescimento na última década de alguns países superpopulosos, com destaque para a China e a Índia. Para muitos analistas a simultaneidade destes processos está gerando uma supervalorização no mercado das *commodities* (produtos minerais, pecuários e agrícolas com preços mundialmente negociados), um processo ainda em expansão, como mostram os aumentos correntes do petróleo, do ouro e dos alimentos.[31]

Dessa forma, fatores estruturais e conjunturais estariam se combinando para deflagrar a crise mundial de alimentos. Independentemente do que possa ser tomado como causa central, o fenômeno estaria revelando uma crise estrutural no interior do sistema produtivo capitalista, aprofundada por conta de restrições que, embora conjunturais, tendem a transformar-se em estruturais. Neste caso enquadram-se os aumentos no preço do petróleo, com impactos na cadeia produtiva de alimentos, uma vez que toda a produção do agronegócio pós-revolução verde, e mais recentemente, no ciclo de políticas

29. Os dados e argumentos que compõem este texto foram baseados em artigos publicados em jornais, revistas e *sites* em meses recentes. Parte significativa do material foi obtida em artigos publicados pelo Correio da Cidadania (<www.correiocidadania.com.br>), especialmente alguns elaborados pelos seguintes colaboradores: Guilherme da Costa Delgado, Roberto Malvezzi, Valéria Nader e Ariovaldo Umbelino, entre outros. Também o *site* da RadioagenciaNP (<www.radioagenciaNP.com.br>) constituiu fonte importante de informações.

30. A 30ª Conferência Regional da FAO para América Latina e Caribe aconteceu em Brasília, de 14 a 18 de abril deste ano, com a participação de delegações dos 33 países-membros da região, agências das Nações Unidas, organismos intergovernamentais, organismos não governamentais, e observadores. A conferência regional da FAO se realiza a cada dois anos e representa o fórum máximo da organização na região, no qual são revisadas todas as atividades desenvolvidas e são formuladas recomendações, sugestões e desafios, tanto para a FAO como para os governos.

31. O desastre dos títulos imobiliários norte-americanos tem propiciado o redirecionamento de investimentos para projetos de agroenergia.

neoliberais, está assentada no setor agroquímico, que é comandado pela lógica do preço do petróleo. Daí decorrem outros desdobramentos; de uma parte, alguns países centram esforços no sentido de substituir a energia fóssil pela renovável; de outra, atribui-se a crise na oferta de alimentos à produção de agroenergia.

Em reunião realizada em maio de 2008, os diretores de agências das Nações Unidas, do Banco Mundial (Bird) e da Organização Mundial do Comércio (OMC) também discutiram a crise de alimentos, com ênfase na necessidade de se identificarem todas as suas causas, para além da culpabilização do avanço dos agrocombustíveis em geral e do etanol em particular. Concluíram que a redução da oferta de alimentos também deve ser debitada tanto às más condições climatológicas e à degradação ambiental, quanto à falta de investimentos no setor agrícola e aos subsídios da União Européia e dos Estados Unidos, os quais distorcem o comércio internacional.

4.2 Crise de alimentos e produção agrícola no Brasil

Trabalho recente publicado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa)[32] revela que os principais produtos agrícolas projetam uma renda de R$ 143,03 bilhões em 2008, a maior estimativa feita até hoje no Brasil. E ainda: que mais da metade desta renda (57,3%) virá das lavouras de cana-de-açúcar, milho e soja. Os preços internacionais favoráveis, os baixos estoques mundiais de alguns produtos, o aumento da demanda mundial de alimentos e a pressão dos agrocombustíveis são responsáveis pela elevação do preço dos grãos e das carnes, o que é positivo para os produtores e exportadores, mas ruim para os consumidores internos e externos.

Projeções sobre o desempenho dos principais produtos agrícolas até 2010 revelam um panorama preocupante quanto à oferta futura de determinados produtos. O trigo continuará a ser obtido basicamente via importação, e o arroz tem uma previsão de produção abaixo do consumo estimado, mas sem previsão de importações – mesmo porque os principais países ofertantes no mercado internacional estão tomando medidas restritivas quanto ao comércio do produto. A produção estimada de feijão ficará próxima ao consumo; contudo, também poderá vir a faltar caso ocorram imprevistos climáticos ou se as áreas que ocupa forem diminuídas pela expansão da cana-de-açúcar. Segundo denunciam os sindicatos de trabalhadores rurais da Bahia, a cana vem ocupando áreas até então utilizadas para o plantio de feijão, na região de Irecê.[33]

Em compensação, cresce a produção de milho e de soja, que terá no período excedentes exportáveis, ainda segundo as previsões do Mapa. Neste curto período as exportações de milho poderão dobrar de volume e as de soja continuarão a absorver mais de 44% da produção total. Além da soja em grão, o óleo de soja destinará mais de 40% de sua produção para o exterior (tabela 15).

---

32. GASQUES, José Garcia. **Estudo comparativo do acompanhamento mensal da renda**, a partir de dados do Levantamento Sistemático da Produção agrícola (LSPA) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e dos Preços Recebidos pelos Produtores, da Fundação Getúlio Vargas (FGV), 2008.

33. O governo da Bahia lançou em um de seus sítios o programa Bahiabio, que objetiva o plantio de 870 mil hectares de cana para produção de etanol e 868 mil hectares de oleaginosas para produzir biodiesel, deixando claro que "não é para produzir alimentos". No vale do São Francisco deverão ser plantados 510 mil hectares de cana, ou seja, cana irrigada. No Oeste Baiano, outros 300 mil hectares, 20 mil no projeto Salitre, 60 mil no Canal do Sertão, 40 mil no Baixio do Irecê, 60 mil no Médio São Francisco, 30 mil no rio Corrente. O restante será implantado nas regiões Sul (300 mil hectares) e Sudoeste (60 mil hectares), com regularidade de chuvas, dispensando a irrigação.

TABELA 15

Projeções para as principais lavouras: produção, área plantada, produtividade média, importação, exportação e consumo interno de arroz, feijão, milho, trigo e soja (2006-2007 a 2009-2010)

Produtos e anos	Produção (milhões de t)	Área plantada (milhões de ha)	Produtividade (t/ha)	Importação (milhões t)	Exportação (milhões t)	Consumo (milhões t)	Diferença: prod.-consumo
Arroz							
2006/07	12,48	2,62	4,77	-	-	13,11	-0,63
2007/08	11,98	3,28	3,66	-	-	13,2	-1,22
2008/09	12,1	3,24	3,74	-	-	13,35	-1,26
2009/10	12,21	2,96	4,12	-	-	13,5	-1,29
Feijão							
2006/07	3,19	4,12	0,78	0,08	-	3,31	-0,12
2007/08	3,32	4,17	0,8	0,07	-	3,33	-0,01
2008/09	3,55	4,13	0,86	0,07	-	3,39	0,16
2009/10	3,6	4,09	0,88	0,08	-	3,43	0,18
Milho							
2006/07	42,24	12,63	3,34	-	3,82	39,02	3,21
2007/08	48,32	13,33	3,63	-	6,27	40,38	7,94
2008/09	49,9	13,72	3,64	-	6,85	40,88	9,02
2009/10	51,48	13,74	3,75	-	7,43	41,96	9,52
Trigo							
2006/07	2,68	2,64	1,01	6,13	-	10,75	-8,07
2007/08	4,15	2,21	1,88	7,2	-	9,73	-5,58
2008/09	4,21	2,23	1,89	7,35	-	10,07	-5,86
2009/10	4,31	2,25	1,91	7,5	-	10,25	-5,95
Soja							
2006/07	55,03	23,21	2,37	-	25,87	31,04	23,99
2007/08	59,17	21,1	2,8	-	26,11	32,36	26,81
2008/09	60,79	21,56	2,82	-	27,03	33,02	27,77
2009/10	62,4	22,02	2,83	-	27,94	33,67	28,73

Fonte: Elaboração da Assessoria de Gestão Estratégica (Age/Mapa), com dados da Conab.

Os diversos tipos de carnes (frango, bovina e suína) devem manter a atual posição de mercado, com exportação de boa parte da produção (de 20 a 30% do total). O café continuará sendo item importante da nossa pauta de exportação, que remeterá para o exterior, a cada ano aqui considerado, mais de 70% da produção nacional.

Esse cenário relativamente positivo sobre as perspectivas sobre a produção e oferta imediata de alimentos encontra respaldo em alguns dados do recém-concluído Censo Agropecuário de 2006. Em tabulações ainda preliminares, os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) mostram um notável crescimento das áreas com lavouras entre 1995/1996 e 2006, correspondente a 35 milhões de hectares. Ou seja, um aumento maior que o total da área com lavouras existente em 1970, recuperando e ultrapassando as áreas perdidas entre 1985 e 1995, como mostra a tabela 16.

TABELA 16

Número de estabelecimentos e áreas ocupadas por tipo de ocupação (1970-2006)

Dados estruturais	Censos						Variação
	1970	1975	1980	1985	1995	2006	2006-1995
Estabelecimentos	4 924 019	4 993 252	5 159 851	5 801 809	4 859 865	5 204 130	344 265
Área total (ha)	294 145 466	323 896 082	364 854 421	374 924 929	353 611 246	354 865 534	1 254 288
Utilização das terras (ha)							
Lavouras[1]	33 983 796	40 001 358	49 104 263	52 147 708	41 794 455	76 697 324	34 902 869
Pastagens[2]	154 138 529	165 652 250	174 499 641	179 188 431	177 700 472	172 333 073	-5 367 399
Matas e florestas[3]	57 881 182	70 721 929	88 167 703	88 983 599	94 293 598	99 887 620	5 594 022

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 1970/2006. Dados Preliminares.

Notas: [1] Lavouras permanentes, temporárias e cultivo de flores, inclusive hidroponia e plasticultura, viveiros de mudas, estufas de plantas e casas de vegetação e forrageiras para corte.

[2] Pastagens naturais, plantadas (degradadas e em boas condições).

[3] Matas e/ou florestas naturais destinadas à preservação permanente ou reserva legal, matas e/ou florestas naturais, florestas com essências florestais e áreas florestais também usadas para lavouras e pastoreio de animais.

A despeito do cenário traçado pelos números, alguns analistas apontam dificuldades para o enfrentamento da crise alimentar no país a médio e longo prazos:

> (...) de fato há um choque mundial de *commodities* e para o resto do mundo a situação poderia ser caracterizada como conjuntural, ou seja, seria revertida nas próximas safras agrícolas mediante

movimentos do próprio sistema de preços de mercado. Mas para o Brasil a situação é diferente. O ponto crucial da diferença específica é o formato que vem se estruturando, há vários anos, da inserção do setor agrícola brasileiro no chamado setor externo da economia (DELGADO, 2008).[34]

Há que se considerar aqui que a formação de preços não depende exclusivamente de decisões políticas nacionais. Nesse sentido, em artigo recente, lembra outro analista:

> Nossos preços internos passaram a depender muito pouco da oferta e demanda internas. Os preços da soja, do milho, do trigo, do arroz, por exemplo, são 'formados' no mercado internacional desses produtos em função das demandas e ofertas "lobais" e são internalizados através da nossa taxa cambial. Por outro lado, a livre movimentação dos produtos exportáveis e importáveis e seus preços internacionais (que são dados) são fatores importantes na determinação da própria taxa de câmbio, o que consagra a integração da economia brasileira à economia internacional (DELFIM NETO, 2008).[35]

Paralelamente, dado que o aumento nos preços dos alimentos tem feito sentir seus efeitos no custo da cesta básica, assumem relevância as discussões sobre o papel dos agrocombustíveis na política agrícola do país. Segundo o MDA, já são 100 mil os agricultores familiares que participam do *Programa de Biodiesel*, para tanto recebendo financiamentos e assistência técnica, além de terem um mercado garantido. Esta produção está basicamente centrada na mamona e deve preservar o consórcio ou rotação com culturas de alimentos. Mas é a produção do etanol, a partir da cana-de-açúcar, que atualmente gera maiores controvérsias: seja pela expansão da área de plantio, seja por estar provocando desmatamentos no Centro-Oeste e na Amazônia ou, ainda, por apresentar situações de exacerbada exploração da mão-de-obra.[36]

De fato, ainda é uma questão sem resposta consensuada o impacto da produção de agrocombustíveis sobre o preço dos alimentos. Porém, se eles não explicam por completo a crise alimentar, não há como inocentá-los na cota que lhes cabe, inclusive no Brasil. E aqui se têm outros tipos de questionamentos. Afinal, o etanol nacional é produzido pela cana; o biodiesel, basicamente, da mamona. Mas em alguma escala, ainda a ser dimensionada, a soja também vem sendo utilizada. A vantagem comparativa do Brasil estaria na grandeza de sua área agricultável e nas possibilidades de conciliar a produção de alimentos com a de agrocombustíveis.

Assim, a retomada de outras políticas agrícolas poderia contribuir positivamente para a segurança alimentar do país. A ampliação de estoques reguladores governamentais – que atualmente estão muito baixos, segundo a Conab – poderia servir como um eficiente contraponto para a contenção dos preços de alguns produtos alimentares, á medida que garantisse um melhor equilíbrio entre a oferta e a demanda no mercado interno. Os atuais estoques, públicos e privados, somariam apenas 1,353 milhão de toneladas de grãos, o que aponta para um imenso descompasso entre a capacidade estática do

---

34. Ver artigo de Delgado, Guilherme da Costa, publicado no site Correio da Cidadania, em 23 de maio de 2008. <www.correiocidadania.com.br>.

35. NETO, Delfim. **A safra e os preços**, artigo publicado em 15/07/2008, na Folha de São Paulo, pág.2.

36. "Expandiu a soja, expandiu a cana. A cana, sobretudo no Sudeste. A soja, sobretudo no Norte. A cana empurrou a soja, essa empurrou o boi, que já ia no rastro das madeireiras. Portanto, o agronegócio brasileiro precisa ser considerado no seu conjunto, na sua correlação íntima com todas as commodities. Não pode ser analisado de forma estanque, como se cada setor fosse independente do outro (...). A pecuária não aumentou sua área, mas pode ter mudado de lugar. O fato é que novas áreas foram incorporadas às custas de desmatamento, seja da Amazônia, seja do Cerrado, seja do Pantanal". MALVEZZI, Roberto. Arroz com Feijão - **Os números do Censo Agropecuário** - 07/05/2008. Publicado no *site* do MMC_Movimento das Mulheres Camponesas.

país (125,3 milhões de toneladas) e a que está sendo utilizada. A redução dos estoques seria uma conseqüência da falta de organização de políticas de regulação de preços das *commodities* no mundo inteiro, o que se agrava com as práticas especulativas. Cabe ressaltar, contudo, que a produção do etanol a base de grãos também afeta a quantidade de estoques de alimentos. Além disso, são necessárias medidas urgentes para contornar os problemas enfrentados pelos produtores rurais no acesso aos insumos agrícolas, hoje fortemente dependente do mercado internacional.

É importante considerar também perspectivas alternativas para uma política adequada de segurança alimentar no país. Os dados preliminares do censo agropecuário revelam um crescimento expressivo das áreas de lavoura e uma pequena diminuição das de pecuária – junto com uma significativa participação de pessoal ocupado com laços de parentescos com o produtor: dos 16,4 milhões de ocupados, 78% estão nesta condição, o que indica uma participação expressiva da agricultura familiar na produção agrícola nacional.

Vários estudos têm destacado o papel da agricultura familiar na produção de alimentos básicos. Estudo elaborado pelo Ipea em 2002[37] atesta a importância da agricultura familiar que, a despeito de sua heterogeneidade e das dificuldades que enfrenta, tem dado uma significativa contribuição para a produção agropecuária nacional. Em 1996 foi responsável por quase 40% de todo o Valor Bruto da Produção Agropecuária (VBP agropecuário), apesar de ocupar 31% da área e absorver somente 25% do financiamento destinado ao setor. A conclusão da apuração dos dados do censo agropecuário permitirá que se conheça o real peso dos estabelecimentos familiares na produção agrícola nacional.

Não obstante a crescente disponibilização de crédito para os agricultores familiares via Pronaf desde 1996, a explosão do agronegócio não permite – antes da apuração dos dados – que se aprofundem as elucubrações sobre a atual relevância da agricultura familiar. Contudo, o ponto a ser destacado diz respeito a seu enorme potencial na produção de alimentos predominantemente direcionados para o consumo interno, situação comprovada por pesquisas anteriores e que devem ser confirmadas pelo censo.

5 Considerações finais

A elevação dos preços dos alimentos em escala mundial, a ampliação da fome entre a população mais pobre, e os conseqüentes riscos para a estabilidade social e política de muitos países trouxeram para a agenda internacional o debate sobre quais devem ser as prioridades de agricultura de cada país, a par da necessidade de revisão de suas respectivas matrizes energéticas.

De fato, o aumento da produção de agroenergia tem sido com freqüência identificado, nas reuniões internacionais sobre o assunto, como causa principal, entre as prováveis, dessa alta de preços, assim como da fragilidade vivenciada por dezenas de países em relação à sua soberania alimentar e nutricional. Exemplo sempre referendado está no notável crescimento da produção de etanol, a partir do milho, nos Estados Unidos, com impactos diretos na elevação dos custos de produção de toda a cadeia produtiva deste cereal, influenciando seus preços internacionais. Mas outros fatores também têm sido apontados como relevantes, tais como as más condições climatológicas, a degradação

37. FERREIRA, B; SILVEIRA, F.G; GARCIA, R.C. **A Agricultura Familiar e o Pronaf**: Contexto e Perspectivas. *In*: Transformações da Agricultura e Políticas Públicas. GASQUES, J.G; CONCEIÇÃO, J.C.P.R da. (Orgs.) Ipea. Brasília, 2002.

ambiental, a crescente demanda por energia e alimentos decorrente da forte expansão econômica dos países em desenvolvimento, a falta de investimentos no setor agrícola, e as distorções provocadas pelos subsídios agrícolas praticados pela União Européia e Estados Unidos.

No caso brasileiro, estudos recentes têm revelado um cenário relativamente positivo para as perspectivas sobre a produção e oferta imediata de alimentos. Ao mesmo tempo, ainda não se conhece o impacto da matriz agroenergética adotada – que tem sua base no etanol produzido da cana e no biodiesel da mamona, não obstante a soja também já começar a ser utilizada para produção de energia – sobre a oferta de alimentos. Ainda assim, alguns analistas chamam atenção para as prováveis conseqüências negativas de médio e longo prazos advindas tanto da produção de agroenergia, quanto da inserção do setor agrícola brasileiro no setor externo da economia. Em outras palavras, a opção de direcionar as políticas agrícolas na exportação de *commodities* e na produção de agrocombustíveis pode levar a uma maior dependência e vulnerabilidade do país diante de uma tendência de elevação mundial dos preços dos produtos alimentares.

Ainda do ponto de vista interno, permanece a questão da estagnação no processo de reforma agrária no país. Segundo relatório recente do MST denominado "Por que estamos em Luta",[38] a reforma agrária está paralisada e os problemas agrários estão se aprofundando. Mais de 150 mil famílias permanecem em acampamentos precários e não se encaminham soluções para os problemas já identificados em anos anteriores: aumento da concentração fundiária; insuficiência de apoio aos assentados; recrudescimento da violência contra os sem-terra; impunidade dos latifundiários e dos empresários do agronegócio envolvidos com práticas criminosas. Grande parte destes impasses poderia ser superada pela retomada das desapropriações e aceleração dos mecanismos de obtenção de terras para novos assentamentos; pelo cumprimento do compromisso de assentamento preferencial dos acampados; pela promulgação da portaria que atualiza os índices de produtividade da terra; e pela aprovação do projeto que determina que as fazendas que exploram trabalho escravo sejam destinadas à reforma agrária. Os movimentos sociais rurais também reivindicam a destinação das áreas hipotecadas no Banco do Brasil e na Caixa Econômica Federal para a reforma agrária, assim como a criação de uma linha de crédito específica para assentamentos que viabilizem a produção de alimentos.

Essas demandas não serão facilmente atendidas. Muitas delas dependem de decisões políticas que extrapolam o âmbito governamental. Envolvem os grupos de interesse contrários à reforma agrária, as bancadas ruralistas na Câmara e no Senado, além de fortíssimo *lobby* dos grandes proprietários, grandes grileiros e do agronegócio.

Os dados mostram uma desaceleração nos assentamentos, dificuldades para a estruturação produtiva dos assentados e aumento progressivo das carências a serem cobertas. Ou seja, em suas vertentes basilares a reforma agrária vem apresentando resultados modestos, e mesmo insatisfatórios, como evidencia um levantamento recentemente concluído pelo próprio Incra sobre o passivo dos assentamentos da reforma agrária. Tão-somente para resolver todas as pendências relativas à infra-estrutura dos projetos criados entre 1985 e 2006, seriam necessários R$ 8 bilhões. Do total de famílias assentadas, 85% não contam com licenciamento ambiental, uma co-responsabilidade da União e dos estados. Sem este documento o assentado fica impossibilitado de acessar créditos

38. O documento "Por que estamos em Luta", do MST, pode ser consultado em <www.mst.org.br>.

bancários. Também persistem carências na prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural para 83% das famílias assentadas. Os problemas cotidianamente vivenciados pelos assentados vão além: 47% não dispõem de abastecimento de água potável; mais da metade (52%) não tem energia elétrica; 47% enfrentam dificuldades com a falta de estradas trafegáveis. E a solução de tantas deficiências não parece próxima, por conta do descompasso entre a criação de um projeto de assentamento e sua estruturação produtiva, em primeiro lugar dependente da elaboração – e aprovação – do respectivo Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA), iniciativa ainda ausente em 21% dos assentamentos em execução pelo Incra.

Para o Incra, os ajustes e complementações demandados pelos assentamentos devem compor a pauta de ação não apenas do governo federal, mas devem ser partilhadas com os demais níveis de governo. A maior parte dos assentamentos ainda sem implementação completa está situada nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, principalmente em municípios novos, no quais é generalizada a precariedade da infra-estrutura.

DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA

1 Apresentação

O presente capítulo tem início com uma análise sintética de três fatos de relevo diretamente relacionados com a área de direitos humanos e cidadania no Brasil. O primeiro diz respeito à controvérsia em torno da demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol (TIRSS), em Roraima. O cenário do conflito tem como pano de fundo portaria presidencial que prevê sua demarcação contínua, decisão contestada pelos produtores rurais da região. De um lado do conflito encontra-se, além dos produtores rurais, o governo estadual – ambos argumentando pelo desenvolvimento econômico, o qual ficaria comprometido com esta determinação. Também contra a demarcação colocam-se setores das Forças Armadas, que julgam a demarcação das terras nocivas à segurança das fronteiras e mesmo à soberania nacional. Do outro lado, as cinco etnias indígenas do local, indigenistas e organismos internacionais, os quais, a favor da portaria, reclamam a garantia dos direitos constitucionais dos povos indígenas.

O segundo fato é o lançamento pelo governo federal, dentro do âmbito da sua Agenda Social, de planos específicos na área dos direitos de cidadania. A Agenda Social prevê que a Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH) coordene ações de diversos órgãos para a promoção da cidadania de crianças e adolescentes, pessoas com deficiência, e aqueles que não possuem registro civil de nascimento, conforme se verá adiante. O terceiro fato destacado é a realização, em 2007 e 2008, respectivamente, da VII Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e da Conferência Nacional de Juventude, eventos que geraram importantes subsídios para a formulação e reformulação das políticas públicas para crianças, adolescentes e jovens no Brasil.

Fechando o capítulo, a seção *Tema em destaque* realiza uma avaliação dos direitos humanos no Brasil com base no recém-criado Mecanismo de Revisão Periódica Universal, instrumento de monitoramento da situação dos direitos humanos no mundo criado no âmbito do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (CDH/ONU). Menos que uma revisão exaustiva do tema, o texto analisa, a partir dos relatórios apresentados pelo Estado brasileiro, pela sociedade civil organizada e pelos organismos do sistema ONU à CDH/ONU, como estes três atores-chave interpretam a trajetória dos direitos humanos no país, identificando os avanços, as dificuldades e os desafios neste campo.

O capítulo apresenta ainda um acompanhamento da política e dos programas desenvolvidos em 2007 na área. No início da seção, o texto comenta as ações voltadas para grupos especialmente vulneráveis: testemunhas ameaçadas, crianças e adolescentes, pessoas com deficiência e trabalhadores escravos. Em seguida, são abordadas estratégias gerais da política de direitos humanos, como educação em direitos humanos, tráfico de pessoas e desaparecidos políticos. Por fim, analisa-se a execução orçamentária dos programas da SEDH em 2007. Este último item evidencia não somente a maior prioridade conferida pelo governo à área no período, refletida no aumento dos recursos alocados, mas igualmente, não obstante a também melhora significativa da execução

orçamentária da SEDH, a insuficiência deste montante em relação às demandas nacionais neste campo.

2 Fatos relevantes

2.1 O caso da Terra Indígena Raposa Serra do Sol

No final de março de 2008, o país acompanhou um novo recrudescimento das tensões que envolvem, há mais de 20 anos, a polêmica demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol (TIRSS), em Roraima. O atual dissenso entre rizicultores, governo estadual e povos indígenas diz respeito ao formato contínuo da demarcação, previsto na Portaria nº 534/2005, homologada há três anos pelo presidente da República.[1] O 1,743 milhão de hectares correspondente à TIRSS, destinado a cerca de 19 mil indígenas de cinco diferentes etnias (Macuxi, Wapichana, Taurepang, Ingaricó e Patamona) que estão distribuídos em 194 aldeias, engloba três municípios (Normandia, Uiramutã e parte de Pacaraima) e fazendas de arroz e soja.

Os produtores rurais instalados na região, associados ao governo estadual e a políticos locais, reivindicam a demarcação descontínua, ou em "ilhas", a fim de conseguirem manter a si e suas atividades no local. A nova onda de violência e de ataques surgiu a partir do início da Operação Upakaton 3, empreendida pela Polícia Federal (PF), para a retirada dos últimos ocupantes ilegais não indígenas. Frente às ações da PF, o governo de Roraima solicitou liminar ao Supremo Tribunal Federal (STF), sob o argumento de que a demarcação abalaria a economia do estado, o que levou à suspensão da operação.

Em meio ao conflito há diferentes argumentos e interesses em jogo. O governo estadual, políticos e rizicultores defendem o desenvolvimento econômico do estado e a criação de empregos por meio do agronegócio na região da TIRSS. As Forças Armadas, por sua vez, salientam que a demarcação contínua impediria a sua presença nesta área de fronteira, o que ameaçaria a soberania nacional, expondo o país a riscos de invasão do narcotráfico, da biopirataria e da garimpagem predatória.[2] Há, ainda, argumentos que deslegitimam a demarcação em função de uma suposta aculturação dos povos indígenas.

Por seu turno, os povos indígenas, especialistas e organismos internacionais – como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização dos Estados Americanos (OEA) – salientam que o que está em jogo é a garantia dos direitos constitucionais dos povos indígenas, em uma conjuntura política na qual tramitam no Congresso Nacional em torno de 70 propostas legislativas com vistas à restrição destes direitos conquistados, sobretudo no que tange às garantias do direito à terra. Estes elementos apontam que o pano de fundo da questão, de fato, é uma acirrada disputa fundiária, em que o usufruto da terra pelos povos indígenas conflita com o interesse de propriedade das terras pelos produtores.

Tais ondas ascendentes de conflito e violência não são uma novidade. Eles vêm acontecendo desde de 2004, quando do anúncio da assinatura da homologação da terra indígena em área contínua – e não em ilhas, como queriam rizicultores e o governo estadual. Compromisso de campanha do presidente Lula, a finalização do processo de demarcação das terras indígenas de Raposa Serra do Sol só dependia da assinatura da

1. Ver o capítulo Direitos Humanos, Justiça e Cidadania do número 11 deste periódico.

2. Vale apontar que a Constituição Federal (CF) prevê, em seu artigo 20, parágrafo 2º, que as faixas de fronteira (de até 150 km de largura) são fundamentais para a defesa do território nacional, de forma que a demarcação de uma terra indígena não impede a presença do Estado nas áreas de fronteira.

Portaria nº 820/1998, que define a homologação em área contínua pelo presidente da República. Com o anúncio feito pelo então ministro da Justiça Márcio Thomaz Bastos, o aprofundamento dos conflitos redundou em disputas judiciais, e à condenação do Brasil, pela OEA, à garantir a segurança na região. O processo inconcluso se arrastou até abril de 2005, quando foi assinada uma nova portaria (Portaria nº 534/2005), que revogou a Portaria nº 820/1998, e quando foram extintos todos os processos e liminares pelo STF. Na ocasião foi finalmente homologada a portaria da demarcação, e abriu-se uma nova etapa no processo: a retirada dos ocupantes não indígenas, no prazo de um ano, e o pagamento de indenização pelas benfeitorias realizadas nas terras. Contudo, alguns poucos grandes produtores de arroz e soja se recusaram a sair, não obstante terem recebido as indenizações. Em junho de 2007, nova onda de violência explodiu na região, o que levou o Comitê para Eliminação da Discriminação Racial (Cerd) da ONU a se manifestar, e recomendar ao Estado brasileiro a retirada urgente dos ocupantes ilegais da TIRSS.

O impasse ainda está na expectativa da decisão do STF. Em 27 de agosto, o relator ministro Carlos Ayres Britto defendeu a demarcação da área de forma contínua, conforme homologado em 2005. Porém, o ministro Carlos Alberto Menezes Direito pediu vista do processo, e não há previsão de quando o caso voltará a ser julgado.

2.2 Agenda Social: gênese de uma política intersetorial de direitos humanos

Em 2007, após os lançamentos do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Plano de Desenvolvimento da Educação (PED), o governo federal lançou sua Agenda Social, também chamada de "PAC social" ou Plano Social. Em conformidade com a lógica de atuação dupla da Secretaria Especial dos Direitos Humanos, uma de intervenção direta na garantia dos direitos de grupos vulneráveis e outra de incorporação da política de direitos humanos dentro da atuação governamental como um todo, um dos eixos da agenda, intitulado direitos de cidadania, contou com a participação expressiva da SEDH na sua formulação.

Afora a presença nos grupos de trabalho voltados para a questão indígena, racial, de gênero, da juventude, entre outros temas, a SEDH coordenou os grupos que elaboraram as propostas para as áreas da criança e do adolescente, das pessoas com deficiência e do registro civil de nascimento. Isto significou o envolvimento de programas e ações de diversos órgãos, numa lógica de complementaridade das políticas específicas com foco geográfico, populacional e temporal bem definido. Para ilustrar o escopo do trabalho em comparação com a rubrica orçamentária da própria SEDH, basta notar que estas três iniciativas têm um orçamento de mais de R$ 4,6 bilhões – valor 20,6 vezes superior ao orçado pela SEDH nas três áreas entre 2005 e 2007.

A primeira agenda a ser lançada foi referente às pessoas com deficiência, em setembro de 2007. Contando com a participação de onze órgãos federais[3] e com um orçamento inicialmente previsto de R$ 2,4 bilhões até 2010 – dos quais R$ 473,5 milhões em financiamentos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) –,[4] a agenda prevê diversas ações para garantir o acesso desta população a necessidades

3. Além da SEDH, participam: Ministério da Educação (MEC), Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Ministério da Saúde (MS), Ministério das Cidades e Casa Civil, BNDES, Caixa Econômica Federal (CEF) e Banco do Brasil.

4. É forçoso apontar que o orçamento previsto para a Agenda Social como um todo se encontra em processo de revisão devido ao contingenciamento dos gastos do governo federal. A área social, e especificamente os projetos sociais cujos gastos são discricionários, deve ser uma das mais atingidas.

básicas, como moradia acessível e transporte adaptado. Na área de transporte, projeta-se um gasto de R$ 689 milhões para adaptar a infra-estrutura urbana nos caminhos até paradas de ônibus, terminais rodoviários e metroferroviários, bem como no financiamento da compra de ônibus acessíveis. Na área da saúde, a concessão de órteses e próteses visa atender a uma demanda reprimida estimada de 1,04 milhão de pessoas até 2010, com um investimento de R$ 849 milhões. Com relação à educação, devem ser investidos cerca de R$ 136 milhões na acessibilidade da escola, capacitação dos funcionários e corpo docente, bem como na disponibilização de salas com equipamentos e material didático adequados à aprendizagem dos alunos com deficiência. Pretende-se investir também R$ 30 milhões em campanhas educativas que combatam o preconceito contra as pessoas com deficiência. Os projetos incluem ainda a criação de linha de financiamento no valor de R$ 65 milhões para a adaptação de residências a pessoas com deficiência e mobilidade reduzida, priorizando a população de baixa renda.

A agenda social criança e adolescente, por sua vez, foi lançada em 11 de outubro de 2007, e objetiva aportar até R$ 2,1 bilhões em ações com foco nas crianças e adolescentes em situação de violência. A iniciativa, que busca dar coerência à ação do governo federal na área e que conta com a participação de 13 órgãos setoriais,[5] foca quatro temáticas:

a) prevenção às situações de violência, centrada em ações de articulação das políticas existentes – Centros de Referência de Assistência Social (Cras), Centros de Referência Especializada de Assistência Social (Creas), Centros de Atenção Psicossocial (Caps), proteção a ameaçados de morte – em regiões de grave vulnerabilidade,[6] na prevenção e no desenvolvimento infanto-juvenil (núcleos esportivos e culturais, ampliação das creches), e na qualificação e regulamentação das atividades de conselheiros tutelares e de direitos, com orçamento de R$ 1,4 bilhão;

b) garantia do direito à convivência familiar, voltada para o retorno ao âmbito familiar de adolescentes abrigados por pobreza, e a qualificação da rede de acolhimento institucional, orçada em R$ 133,7 milhões;

c) reordenamento do sistema de atendimento socioeducativo ao adolescente em conflito com a lei, com a instituição de centros de formação para os socioeducadores, a construção de novas unidades conforme padrão arquitetônico e pedagógico bem definido, a qualificação dos atendimentos nas unidades no que se refere à saúde, educação, profissionalização, cultura e esporte, e a ampliação massiva das vagas oferecidas em medidas socioeducativas de meio aberto (liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade), com uma previsão de gastos de R$ 533,8 milhões; e

d) gestão da agenda, que passa pela instituição de um observatório da criança e do adolescente, com o intuito de acompanhar os seus projetos, bem como monitorar violações de direitos de crianças e adolescentes, e que prêve um orçamento de R$ 21,6 milhões.

A terceira agenda foi lançada em dezembro na cidade de Breves, na Ilha de Marajó, e contempla recursos de até R$124,5 milhões entre 2007 e 2010. Conta com a

5. Além da SEDH, participam MDS, MEC, Ministério da Cultura (MinC), Ministério da Justiça (MJ), MPOG, MTE, ministérios do Esporte e das Cidades, Casa Civil, Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República (Seppir/PR), e Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR).

6. As 11 regiões metropolitanas definidas como prioritárias são as mesmas do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci).

participação de onze órgãos federais,[7] e seus objetivos são erradicar o sub-registro de nascimento e expandir o acesso à documentação civil básica. Para tanto, a proposta se articula em três eixos:

a) mobilização nacional, com campanhas de mídia, comitês locais de mobilização coordenados pelos gestores do Programa *Bolsa Família* (PBF), e mutirões sistemáticos nos 60 bolsões de sub-registro identificados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e junto a populações específicas (indígenas, quilombolas, ribeirinhos, trabalhadores rurais etc.);

b) ampliação da rede de serviços de registro civil, com a implantação de serventias em municípios sem cobertura, expansão do atendimento em municípios com cobertura deficiente, criação de serviços de registro civil itinerantes e nas maternidades, implantação de mil pontos de emissão da carteira de trabalho, e expansão, com auxílio dos Cras, do serviço de documentação nas áreas que compõem os territórios da cidadania; e

c) estabelecimento de condições estruturantes, que visam aperfeiçoar o sistema brasileiro de registro, com a criação de um sistema informatizado e de um banco de dados nacional, linhas de financiamento para modernização das serventias, padronização dos documentos e regulamentação da gratuidade do registro civil de nascimento, bem como do cadastro de pessoas físicas (CPF) e do registro geral ou carteira de identidade (RG) para a população de baixa renda.

2.3 Conferências nacionais

Políticas públicas voltadas para crianças, adolescentes e jovens foram debatidas em duas recentes conferências nacionais. As conferências são mecanismos institucionais de escuta da sociedade, promovendo um espaço de democracia participativa e de definição de prioridades para as políticas setoriais. Em geral, elas ocorrem em um modelo de "pirâmide", começando por conferências municipais, que elegem propostas e delegados para conferências estaduais, que por sua vez seguem a mesma lógica na definição de propostas e prioridades que devem ser debatidas na conferência nacional.

2.3.1 A VII Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

Entre 3 e 6 de dezembro de 2007 teve lugar, pela primeira vez em caráter deliberativo, a Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, em sua sexta edição. Contou com cerca de 1.500 participantes,[8] e teve como tema Concretizar Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes: investimento obrigatório. Em conformidade com o tema, um dos três eixos estratégicos abordados na conferência foi o orçamento destinado à área, dentro do entendimento de que a "prioridade absoluta" atribuída pelo artigo 227 da Constituição Federal à infância na garantia dos seus direitos somente poderá ser concretizada se houver um orçamento público adequado, com mecanismos de transparência nas contas que permitam o controle social. Os outros eixos estratégicos definidos foram a implementação do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária como marco regulatório da política de proteção, e o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) como marco regulatório do atendimento socioeducativo.

7. Além da SEDH, participam MJ, MDS, MPOG, Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério da Fazenda (MF), MTE, MS, MEC, Ministério da Previdência Social (MPS), Seppir, SPM, Casa Civil, CEF e Banco do Brasil.

8. A conferência foi precedida por 27 conferências estaduais – das quais participaram 13.606 pessoas –, 2.754 conferências municipais, e 405 conferências regionais, alcançando assim 49,5% dos municípios brasileiros.

Esses três eixos da conferência também mereceram destaque na Agenda Social que o governo federal elaborou para a área, lançado em outubro.[9] Assim, o evento se viu fortalecido pela existência de uma política mais clara do governo para as temáticas priorizadas, o que levou o debate do que poderia ser uma simples pauta de reivindicações para uma discussão sobre a implantação de políticas públicas concretas já planejadas.

Entre as deliberações da conferência, destacam-se: a recomendação da elaboração de planos municipais e estaduais de convivência familiar e comunitária, com prazos, metas e garantia de recursos do orçamento público; a priorização de abrigos que preservem proximidade com a família e a comunidade de origem da criança e do adolescente, bem como a implementação de programas de famílias acolhedoras; a implementação do cadastro único de adoção, acompanhado de medidas de desburocratização dos processos e de campanhas de sensibilização para adoções tardias, de soropositivos, de negros, de grupos de irmãos e de neurolesionados; a priorização e municipalização das medidas socioeducativas em meio aberto, a serem co-financiadas pelas três esferas de governo; a construção de unidades de privação de liberdade conforme parâmetros arquitetônicos do Sinase, regionalizadas e co-financiadas pelo governo federal; a aprovação de Proposta de Emenda à Constituição (PEC) que vede o contingenciamento de recursos do orçamento criança e adolescente, a ser criado como anexo obrigatório da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) nas três esferas do Executivo; e a definição de porcentagem do orçamento federal, estadual e municipal a ser alocada nos Fundos da Infância e da Adolescência, por meio de lei.[10]

2.3.2 A Conferência Nacional de Juventude

O ano de 2008 foi marcado pela primeira conferência de caráter nacional destinada ao debate sobre as políticas para a juventude, ocorrida entre os dias 27 e 30 de abril. Contando com a participação de mais de 380 mil pessoas – em mais de 1.250 conferências municipais, estaduais e livres, e uma consulta pública aos povos e comunidades tradicionais –, a Conferência Nacional de Juventude discutiu 480 propostas em 23 grupos de trabalho, e chegou ao final com um número de 22 prioridades da política e 69 resoluções votadas pelos delegados. A área com o maior número de propostas foi educação, com mais do dobro do número de propostas da segunda colocada, trabalho. Campo e comunidades tradicionais foram as áreas com o menor número de propostas. Se por um lado estas posições revelam as principais preocupações dos jovens brasileiros, é importante ter em mente também os limites deste formato de democracia participativa; no caso, é provável imaginar uma sobre-representação de organizações estudantis bastante ativas e mobilizadas nas conferências preparatórias, o que explicaria, em parte, a grande diferença com relação à temática do trabalho. Quanto às duas últimas áreas, uma chave explicativa do baixo número de propostas está no fato de as conferências serem realizadas principalmente em grandes centros urbanos, o que dificulta a participação da população rural.

Sobre as prioridades, estas incluem: a aprovação no Congresso do Estatuto dos Direitos da Juventude; o acesso à terra ao jovem rural por meio da reforma agrária; a criação de um Sistema Nacional de Juventude com conselhos e fundos setoriais; a criação de políticas culturais permanentes e específicas para a juventude; a manutenção da atual idade de maioridade penal; a instituição de uma política de Estado de ampliação e democratização do acesso ao esporte; cota mínima de 15% para jovens nas coligações partidárias com vistas

9. Ver seção 2.2 deste capítulo.

10. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/.arquivos/.spdca/deliberacoes.pdf>.

às eleições; o fim do serviço militar obrigatório e criação de programas de serviços sociais não-obrigatórios; investimento de 10% do Produto Interno Bruto (PIB) em educação; e garantia dos direitos sexuais e reprodutivos, aí incluída a legalização do aborto.[11]

3 Acompanhamento da política e dos programas

À Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República cabe um duplo papel: por um lado, executar diretamente ações ligadas à garantia dos direitos humanos de grupos especialmente vulneráveis, como as crianças, os idosos, os deficientes e a população de lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais e transgêneros (LGBT); por outro, atuar dentro do próprio governo federal e junto aos demais níveis da Federação, assegurando que as políticas públicas em áreas muito diversas como trabalho, saúde, transportes, educação, planejamento urbano, turismo e assistência social incorporem a questão dos direitos humanos tanto no desenho das políticas quanto na sua implementação. Para tanto, além dos esforços de articulação interministerial, a SEDH tem atuação mais direta, inclusive com previsão orçamentária, em algumas estratégias gerais de disseminação dos direitos humanos, como, por exemplo, educação em direitos humanos e erradicação do trabalho escravo.

3.1 Grupos Vulneráveis

3.1.1 Crianças e adolescentes

O ano de 2007 foi marcado, no âmbito da promoção e defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes, pela elaboração da Agenda Social da área. A formulação desta agenda, em conjunto com o início do novo mandato presidencial, as mudanças na constituição da equipe e as dificuldades advindas do atraso na análise de projetos resultaram em atraso na execução dos recursos disponibilizados. Entretanto, nos últimos meses do ano, não só a maior parte dos recursos previstos foram gastos, como novos recursos foram disponibilizados e gastos, em especial no que se refere à construção e reforma de unidades de privação de liberdade.

Ainda que a execução de obras de unidades de privação de liberdade para adolescentes em conflito com a lei não seja intuitivamente conectada às prioridades de uma política de direitos humanos, as condições degradantes a que são submetidos os adolescentes em muitos centros de internação – condições estas diversas vezes denunciadas por especialistas e pela imprensa, sendo alvo inclusive de medidas cautelares impostas pela OEA em casos como o do complexo de Tatuapé em São Paulo e do Centro de Atendimento Juvenil Especializado (Caje) no Distrito Federal – motivaram a percepção da reforma e da construção de unidades adequadas à prática socioeducativa como uma política de garantia dos direitos humanos. De forma congruente, o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) dedica todo um capítulo às especificações arquitetônicas que devem constar de uma unidade de privação de liberdade. No ano de 2007, a Lei Orçamentária Anual (LOA) previa R$ 4,73 milhões para a construção e a reforma de unidades. Entretanto, com a aprovação da Agenda Social Criança e Adolescente e a previsão de um investimento de R$ 199,1 milhões até 2010 em obras do sistema socioeducativo,[12] um crédito suplementar

11. Disponível em: <http://www.juventude.gov.br/efato/PRIORIDADES22.doc>.

12. O objetivo é construir 26 unidades e reformar outras 23, o que garantiria, projetando a construção de unidades para 90 adolescentes e a reforma de unidades de, em média, 40 adolescentes, até 3.260 vagas adequadas – entre as quais 2.340 novas – ao padrão arquitetônico preconizado no Sinase.

de quase R$ 24 milhões foi aprovado, garantindo o início da construção e a reforma de unidades dentro dos novos padrões.

Embora esses recursos suplementados sejam relativamente elevados, dado o orçamento da SEDH, devem ser compreendidos no sistema como um todo, o qual é financiado em sua imensa maioria pelos estados. Dessa forma, os R$ 47,8 milhões executados pelo *Programa de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei* – aí incluídos os R$ 19,7 milhões gastos na ação de Apoio a Serviços de Atendimento – são pequenos quando comparados ao mais de R$ 1 bilhão gasto pelos estados a cada ano. Mesmo no que se refere às obras, por exemplo, o estado de São Paulo sozinho investiu mais que o governo federal em 2007. As novas unidades paulistas, embora atendam a algumas das exigências mais importantes do padrão Sinase, como redução do número de vagas por unidade e descentralização,[13] deixam de fazê-lo em outros quesitos estabelecidos. Assim, tendo em vista o ritmo dos investimentos e o padrão das novas construções, a desativação de grandes unidades em São Paulo, o déficit nacional de 3.396 vagas no sistema de privação de liberdade como um todo, e a taxa de crescimento anual de 12,7% desta população observada entre 2002 e 2006,[14] projeta-se que a política proposta para os próximos anos não será suficiente para garantir uma melhora significativa das condições de internação dos adolescentes.

No que se refere à gestão da política, a Subsecretaria de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (SPDCA) novamente realizou um edital público para seleção de projetos, em conjunto com o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente. Este edital trouxe um avanço ao estabelecer quais as linhas de financiamento passíveis de serem contempladas com recursos da SEDH e do Fundo Nacional da Criança e do Adolescente (FNCA), relacionando assim as prioridades da política nacional e o orçamento disponibilizado. Tal avanço mostra-se especialmente relevante por tratar-se de uma área tradicionalmente marcada pela infinidade de pequenas iniciativas dissociadas entre si, caracterizadas pela pequena escala, baixa comunicação com demais projetos sociais voltados ao público – alvo e elevado voluntarismo de seus participantes. Estas características são herdadas da histórica relação entre o cuidado com as crianças necessitadas e a prática da filantropia – especialmente a de origem religiosa – por instituições que buscavam atender internamente a todas as necessidades das crianças.

Em contraponto a essa concepção, a atuação da SEDH tem sido marcada pela busca de articulações entre as diversas políticas setoriais e atores sociais que possam constituir uma rede sólida de proteção social às crianças e aos adolescentes.[15] Observa-se esta postura

13. A redução do número de vagas viabiliza uma proposta sociopedagógica mais eficaz e reduz os riscos associados aos motins e rebeliões. Já a descentralização das unidades permite uma maior proximidade do adolescente com sua família e comunidade, o que, além de ser direito garantido pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, é vital para reintegração e inclusão social do adolescente egresso dos centros de internação. Esta concepção de garantia da convivência familiar e comunitária como meio eficaz de ressocialização marca não apenas a construção de pequenas unidades no interior, mas também, e principalmente, a implantação e ampliação de serviços municipais de atendimento socioeducativo em meio aberto. Esta diretriz do Sinase foi contemplada na previsão de recursos do orçamento de 2007 para projetos com este fim em todos as capitais.

14. Projeção baseada no Levantamento Nacional do Sistema de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei. SEDH, 2006.

15. Essa mesma perspectiva consta também nas deliberações da VII Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, que reivindicam uma política setorial articulada entre Assistência Social, Saúde, Educação, Segurança Pública e outras Pastas, os três níveis de governo, os três poderes e a sociedade civil. Isto indica que, mais do que uma política de governo, esta evolução de paradigma é apoiada pelos principais atores da sociedade civil organizada, e representa, assim, uma evolução em curso na política social para a área como um todo. De fato, tal mudança teve início nos anos 1980, se embasou legalmente em 1990 com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), mas até agora vinha avançando lentamente na sua implementação.

tanto na constituição de comissões intersetoriais temáticas, com participação de diversos ministérios e conselhos, como na seleção dos projetos a serem apoiados e nas políticas diretamente executadas pela secretaria. Na área do combate à violência sexual, por exemplo, a principal linha de financiamento visa à implantação do *Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro* (Pair) em áreas de elevada incidência desta prática. O programa caracteriza-se por focar a identificação, mobilização e capacitação dos atores sociais relevantes – órgãos governamentais do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, organizações não governamentais (ONGs) e mídia, principalmente – para tratar do problema de forma integrada, no que se refere aos seguintes aspectos: sensibilização da sociedade, prevenção, e responsabilização dos autores da violência, além de encaminhamento adequado das vítimas de violência sexual para os serviços de proteção social pertinentes. Em 2007, o programa expandiu-se para mais 29 municípios em quatro estados.

Igualmente, verificou-se um aumento expressivo no número de denúncias encaminhadas pelo Disque Denúncia Nacional de Abuso e Exploração Sexual Contra Crianças e Adolescentes. O serviço recebeu 24.931 denúncias em 2007, contra 13.830 em 2006 – aumento de 80,3%. Estas denúncias, recebidas 24 horas por dia por um serviço de teleoperadores, são codificadas e enviadas para as Promotorias Estaduais da Infância e Juventude e para demais entidades relevantes, tais como delegacias e conselhos tutelares, novamente dentro de uma concepção de articulação e cooperação institucional.

No que diz respeito à proteção de crianças e adolescentes ameaçados de morte, o ano de 2007 terminou com programas implantados em cinco estados e em processo de implantação em outros quatro, observadas como critério de seleção as taxas de homicídio de jovens. Assim, entre estes nove estados encontram-se todos os da região Sudeste, além de Bahia, Distrito Federal Pará, Paraná e Pernambuco.

Outra linha de financiamento que avançou em 2007 foi a de capacitação de conselheiros tutelares e de direitos, tanto no que se refere ao quantitativo (aproximadamente 9 mil conselheiros) quanto à definição de conteúdos, metodologias e temáticas a serem abordadas. Para tanto, contribuiu a aprovação, ainda em 2006, de resolução que dispõe sobre os parâmetros para a formação continuada destes conselheiros[16] e a utilização desta mesma resolução como critério de seleção dos projetos a serem financiados pela SEDH. Note-se que este documento enquadra-se também na perspectiva da "incompletude institucional", isto é, parte da visão de que a política de garantia dos direitos da infância deve se constituir por meio de ações complementares de diversos órgãos públicos e com a participação da sociedade civil.

Entretanto, a política da SEDH de promover a intersetorialidade e a constituição de redes como forma de garantia dos direitos das populações vulneráveis, embora acertada, revela também seus limites para a realidade nacional. No caso do disque denúncia, por exemplo, é notório o baixo grau de responsabilização criminal dos autores de violência sexual, e o aumento do número de denúncias não parecer ter tido um efeito global de melhoria do quadro. Da mesma forma, o Pair e os programas de municipalização das

16. Resolução nº 112/2006 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda): "Parâmetros para a formação continuada dos operadores do sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente".

medidas socioeducativas em meio aberto apresentam resultados bastante diferenciados de acordo com a localidade. Isto se dá porque a política de articulação dos diversos órgãos responsáveis pela proteção social destas populações vulneráveis, ao demandar do Estado o cumprimento de suas obrigações, revela o quão díspar e insuficiente pode ser a qualidade das políticas sociais ou do sistema de justiça. Tal disparidade e insuficiência são agravadas quando a população atendida é marcada por algum tipo de estigma, ou quando a situação apresenta alguma dificuldade especial, resultando, por exemplo, na evasão escolar de adolescentes cumprindo liberdade assistida devido ao preconceito de colegas, professores e funcionários. Entretanto, uma vez descartada a hipótese de políticas centradas na criação de instituições especialmente preparadas para lidar com populações "problemáticas" no modelo assistencial-repressivo que permeava o antigo código de menores, cabe ao poder público trilhar o caminho difícil de inclusão dos grupos vulneráveis dentro de políticas sociais universalistas, que devem assim se abrir para a diversidade, sem perder de vista a necessidade de políticas específicas que promovam os direitos destes grupos, levando em conta suas diferenças e dificuldades.

3.1.2 Vítimas e testemunhas ameaçadas

Atualmente, estão em tramitação no Congresso Nacional dois projetos de lei importantes para a proteção de vítimas e testemunhas ameaçadas. O primeiro estabelece a criação de uma política, um sistema e um conselho nacional de assistência e proteção a vítimas e colaboradores da justiça. O segundo acresce o artigo 19-A à Lei nº 9.807/1999, garantindo "prioridade na tramitação, o inquérito e o processo criminal em que figure indiciado, acusado, vítima ou réu colaboradores, vítima ou testemunha protegidas pelos programas de que trata esta lei".

No nível operacional, o programa de proteção a vítimas e testemunhas, sob coordenação nacional da SEDH, abrange conselhos em instância decisória superior, um órgão executor – em âmbito estadual ou municipal –, equipe técnica encarregada do acompanhamento jurídico e psicossocial dos beneficiários, e a rede solidária de proteção (sociedade civil), comprometida em inseri-los na sociedade (apoio, serviços e proteção). No nível estadual, diferentes secretarias (Segurança, Educação, Saúde, Trabalho e Ação Social) participam de uma coordenação interinstitucional, que por sua vez se desdobra nos municípios parceiros do programa.

Os resultados apresentados na evolução do número de usuários de 2003 a 2007 em 16 estados e no Distrito Federal e sob a alçada específica da Polícia Federal variaram de 448 protegidos em 2003 para 3.128 em 2007.[17] Outra informação relevante é que o tempo médio de permanência do usuário no programa nacional foi de 22 meses. No mesmo período, os números de usuários relacionados a casos de execuções sumárias, arbitrárias ou extrajudiciais em 13 estados no período 2003-2007 atingiram um total de 20 vítimas sobreviventes, 118 testemunhas e 217 familiares.

Existem 17 programas estaduais[18] em andamento e dois em implantação (RN e AL), que compreendem oficinas, seminários e curso de especialização em direitos humanos (programa federal), em cooperação internacional com a Oficina das Nações Unidas Contra as Drogas e o Delito (Onudd), responsável pela realização de encontros

17. Cf. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA/SEDH - Sistema Nacional de Assistência a Vítimas e a Testemunhas – Programa de Proteção a Testemunhas, abril 2008.

18. AC, AM, BA, CE, DF, ES, GO, MA, MG, MS, PA, PE, PR, RJ, RS, SC e SP.

nacionais, além de participação em outros encontros latino-americanos. O programa federal necessita ser mantido financeiramente dentro da sua perspectiva progressiva existente até agora, de modo que possa se desdobrar para todos os estados da Federação e os municípios mais atingidos por crimes violentos.

Além das restrições orçamentárias, o programa enfrenta outros desafios: criação e qualificação de unidades especializadas nos órgãos de segurança; estabelecimento de medidas de segurança para réus colaboradores; aprovação dos projetos de lei que permitam aprimorar o programa; criação do Conselho Nacional de Proteção a Testemunhas; implementação de mecanismos capazes de agilizar os procedimentos policiais e judiciais; e, ainda, promoção da articulação das políticas públicas complementares, capacitação dos operadores do Sistema Nacional de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, e aperfeiçoamento do sistema de monitoramento e supervisão do programa. A adoção destas medidas a curto e médio prazos possibilitará a correção das lacunas presentes e permitirá ao programa potencializar seus resultados de modo satisfatório.

3.1.3 Pessoas submetidas ao trabalho escravo

Em 2007, as entidades governamentais e não governamentais envolvidas no combate ao trabalho escravo enfrentaram dificuldades, mas observaram alguns avanços importantes. O Grupo Especial Móvel de Fiscalização do Trabalho Escravo realizou a maior ação dos últimos anos de libertação de trabalhadores em condições de escravidão: foram libertados 1.064 trabalhadores rurais na fazenda e usina Pagrisa. Esta autuação gerou a mobilização de lideranças empresariais e políticas que saíram em defesa da empresa, com o fim de desqualificar o trabalho de fiscalização do governo. Toda esta pressão acarretou a suspensão das ações por mais de 20 dias, entre setembro e outubro, quando as equipes do grupo móvel de fiscalização retomaram suas atividades após a assinatura de um termo de cooperação técnica entre o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e a Advocacia Geral da União (AGU).

Segundo levantamento da Comissão Pastoral da Terra (CPT), foi registrada a libertação de 5.467 trabalhadores de escravidão no mesmo ano, contra 3.666 resgatados em 2006. Dados da Oganização Internacional do Trabalho (OIT) mostram que, entre 2003 – quando o I Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo foi lançado – e 2007, foram libertados 19.927 trabalhadores em condições análogas à escravidão. Comparativamente, entre 1995 e 2002 foram libertadas 5.893 pessoas. Ao final de 2007, a fim de reforçar as iniciativas de combate ao trabalho escravo, a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (Conatrae), coordenada pela SEDH, reviu o Plano Nacional e responsabilizou-se por definir novas metas para a área no início de 2008. Seus resultados foram efetivados por meio do lançamento, em 10 de setembro, do II Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo, que atualiza o primeiro plano.

No que se refere à legislação, tem sido defendida pela SEDH, por movimentos sociais do campo e por organizações de direitos humanos, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 438/2001, que prevê o confisco e a destinação para reforma agrária de terras onde houver flagrante de trabalho escravo, como ferramenta fundamental para coibir esta prática. Entretanto, apesar de aprovada pelo Senado e em primeiro turno na Câmara dos Deputados, a bancada ruralista impõe dificuldades para que a referida PEC seja aprovada em segundo turno.

3.1.4 Pessoas com deficiência

A promoção dos direitos de cidadania das pessoas com deficiência conta com dois programas coordenados pela SEDH: *i)* o Programa Nacional de Acessibilidade, que objetiva promover o acesso aos bens e serviços da comunidade às pessoas com deficiência e/ou com mobilidade reduzida, como idosos e grávidas; e *ii)* o Programa de Promoção e Defesa dos Direitos de Pessoas com Deficiência, que, ao contribuir para sua inclusão ativa no processo de desenvolvimento do país, tem como finalidade assegurar os direitos e combater a discriminação contra pessoas com deficiência.

No caso do Programa Nacional de Acessibilidade, sua estratégia de implementação se dá por ações de: *i)* capacitação de técnicos e agentes sociais em acessibilidade – em 2007, foram capacitadas 1.600 pessoas; e *ii)* adequação de instalações urbanas e prédios públicos à acessibilidade, no que se destaca em 2007 a edição de norma que regulamenta a acessibilidade de passageiros nos transportes aquaviários. O Programa de Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência, por sua vez, atua por meio de: *i)* realização e divulgação de estudos e pesquisas na área – em 2007 foram distribuídos 50 mil exemplares de diversas publicações sobre o tema; *ii)* capacitação de recursos humanos para a defesa dos direitos desta população (13.288 pessoas capacitadas em 2007); e *iii)* apoio à implantação de conselhos estaduais e municipais de direitos das pessoas com deficiência. No caso desta última ação, destaca-se a realização em 2007 do III Encontro Nacional de Conselhos de Direitos da Pessoa com Deficiência.

Em 2007 foi encaminhada ao Congresso Nacional a proposta de ratificação da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, adotada pela ONU em 13 de dezembro de 2006. A convenção, que tem como princípios o respeito pela diferença, a não-discriminação e a acessibilidade, foi promulgada em 9 de julho de 2008, tornando-se o primeiro tratado internacional promulgado com *status* constitucional pelo Brasil. Assim como ocorreu com as crianças e os adolescentes ainda no início dos anos 1990, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência representa um marco importante na superação de certa visão assistencialista (ou mesmo piedosa) sobre os deficientes, que marcou as políticas públicas e a ação da sociedade civil na área, promovendo em contraponto a visão da pessoa com deficiência como sujeito de direitos, para os quais cabem políticas de promoção da igualdade de oportunidades e de inclusão social.

3.2 Estratégias gerais

3.2.1 Tráfico de pessoas: as iniciativas do Brasil

O Decreto nº 5.948, de 26 de outubro de 2006, representou um marco significativo na área de direitos humanos, ao estabelecer a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.[19] Discutida amplamente em seminário nacional, o decreto contém diretrizes, princípios e ações norteadoras da atuação do poder público nesta esfera, a partir de três eixos centrais: prevenção e repressão ao tráfico,[20] responsabilização de seus autores, e atenção às vitimas. Esta política definiu uma ação conjunta dos três níveis da esfera governamental, além de estabelecer uma articulação entre organismos não governamentais nacionais de pesquisa e capacitação de profissionais. A proposta de reinserção

19. A política nacional adota a definição de tráfico de pessoas estabelecidas na Convenção de Palermo (2000).

20. Para fins de exploração sexual, trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares, servidão e remoção de órgãos, entre outros.

social, proteção da intimidade e da identidade das vítimas, assim como de estruturação de uma rede de retaguarda constituída pelo governo e a sociedade civil, configura um desenho de política pautado na colaboração das diferentes áreas governamentais: justiça e segurança pública, relações exteriores, saúde, assistência social, educação, direitos humanos, igualdade racial, mulheres, desenvolvimento agrário, trabalho e emprego, turismo e cultura.

O decreto instituiu também um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), composto por representantes de diversos organismos públicos federais – além de convidados como o Ministério Público do Trabalho (MPT) e Ministério Público Federal (MPF) –, da sociedade civil (12 instituições) e organismos internacionais, com a finalidade de elaborar o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNEPT), com ênfase na questão de gênero, infanto-juvenil, e combate ao trabalho escravo, sob coordenação tripartite do MJ, SEDH e SPM.

Entre maio e dezembro de 2007 o GTI se encarregou da elaboração do plano, lançado oficialmente em janeiro de 2008. O PNEPT pretende contribuir para o decréscimo da vulnerabilidade de determinados grupos sociais, o tratamento justo das vítimas, e para sua inserção na sociedade, a par de implementar ações de investigação, controle e fiscalização. Orientado para as prioridades definidas em seus eixos estratégicos de prevenção e repressão ao tráfico e de atenção às vitimas, o plano estabelece ainda ações, metas específicas, parcerias (nacionais e internacionais) e prazos de execução.

Contudo, alguns desafios permanecem em aberto: a adesão dos parceiros estaduais e municipais; a capacitação dos atores responsáveis por sua implementação; e recursos suficientes para viabilizar o alcance das atividades e metas planejadas.

3.2.2 Desaparecidos políticos

Instituída pela Lei nº 9.140/1995 e instalada no Ministério da Justiça por meio do Decreto nº 18 do mesmo ano, a Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos passou a desenvolver três atividades principais: *i)* reconhecimento formal de cada caso analisado; *ii)* aprovação de reparação indenizatória; e *iii)* localização dos restos mortais não entregues para sepultamento. Em seu artigo 1º, permitiu o posterior reconhecimento da morte de 136 desaparecidos políticos, listados no Dossiê dos Mortos e Desaparecidos Políticos, resultado do trabalho de mais de vinte e cinco anos de buscas.

Em 2002, a Lei nº 10.536/2002 imprimiu mudanças nos dispositivos da lei anterior, ao ampliar o prazo da admissão da responsabilidade do Estado por mortes e desaparecimentos de pessoas entre 2 de setembro de 1961 e 5 de outubro de 1988, tendo sido também reabertos novos prazos para pedidos de processos. Em 2004, a Medida Provisória nº 176/2004, transformada em Lei nº 10.875/2004, estendeu sua abrangência para os casos de mortes resultantes de repressão policial (manifestações e conflitos armados) e suicídios praticados na iminência de prisão ou seqüelas psicológicas resultantes de atos de tortura realizados por agentes do poder público.

Composta por representantes do Ministério Público Federal, Poder Executivo e Legislativo, Forças Armadas e sociedade civil, a comissão realizou levantamentos por intermédio de advogados e familiares, pesquisando e julgando 339 casos, dos quais 221 receberam reparação indenizatória e 118 foram indeferidos.

Merece destaque o lançamento do livro Direito à Memória e à Verdade: Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos, em 29 de agosto de 2007, no qual

o Estado brasileiro assume a responsabilidade pela prisão, tortura, morte ou desaparecimento de aproximadamente 400 militantes políticos, o que constitui um marco positivo na trajetória democrática e cidadã do país.

Em 2007, a Comissão Interministerial (AGU, SEDH, MJ, Casa Civil e Ministério da Defesa), com a atribuição de localizar os desaparecidos políticos do Araguaia, apresentou relatório contendo a identificação de três mortos, e a recomendação dirigida ao presidente da República para desclassificar como sigilosos os documentos civis e militares não acessíveis à sociedade. Ainda em 2007 a comissão deu continuidade à tarefa de localização dos restos mortais de vítimas da repressão, encaminhando-os a laboratório para extração do DNA.

Outra atividade que vem sendo implementada na esfera do direito à memória e à verdade corresponde às exposições itinerantes, que estão sendo apresentadas nas capitais brasileiras e irão percorrer algumas cidades da América Latina. Também está prevista a inauguração de memoriais em homenagem às vítimas das violações do período autoritário em diversos locais do país.

3.2.3 Educação em direitos humanos no Mercosul

O Brasil tem se colocado com certo destaque na América Latina na área da educação em direitos humanos, desde o lançamento preliminar do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH) em 2003, seguido por amplo debate com a sociedade civil que resultou na sua versão definitiva em 2006. No segundo semestre do último ano, o Brasil exerceu a Presidência *Pro Tempore* e, conseqüentemente, sediou a V Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos e Chancelarias do Mercosul e Estados Associados (V RAADDHH), ocasião do surgimento do *GT Educação e Cultura em Direitos Humanos*.[21]

Em 2007, o GT Educação e Cultura teve como principais pontos de pauta dois aspectos importantes: situação da educação em direitos humanos na região, e avanços na implementação dos planos nacionais de direitos humanos. Cada país participante[22] relatou as atividades implementadas durante o período, com ênfase nas ações de capacitação de funcionários públicos civis e militares e de agentes de direitos humanos, elaboração de material didático-pedagógico, publicações conjuntas, inclusão do tema dos direitos humanos no currículo da educação básica e superior, proposta de encontro entre os jovens da região, além da criação de um banco de dados e a implementação de uma biblioteca virtual.

Por sua vez, o *Grupo de Trabalho sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Mercosul,* formado por representantes de Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Venezuela, tratou da elaboração de um marco conceitual específico e debateu a respeito da compilação de indicadores de direitos econômicos, sociais e culturais (Desc) em outras esferas do Mercosul. Tal marco visa à proposição de uma metodologia capaz de incorporar indicadores quantitativos e qualitativos, para que possam ser aferidas a discriminação e desigualdade existentes na região, além de conhecer o cumprimento das obrigações dos Estados em relação aos direitos econômicos, sociais e culturais. A primeira etapa inclui

21. O I Congresso Interamericano de Direitos Humanos foi organizado pelo Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos (CNEDH) com apoio da SEDH/PR em Brasília, DF, entre 30 de agosto e 2 de setembro de 2006, e teve a participação de pesquisadores e gestores nacionais e internacionais.

22. Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai.

a apresentação de relatório de cada país referente ao direito ao trabalho, à educação e à saúde, tendo como referência a construção de um sistema de indicadores vinculados ao exercício do direito ao trabalho, às normas internacionais, regionais e nacionais, e às políticas públicas implementadas para efetivá-los.

Esses dois grupos de trabalho, juntamente com os GTs sobre promoção dos direitos de crianças e adolescentes; discriminação, racismo e xenofobia, deficiência, e o do Instituto de Políticas Públicas do Mercosul têm contribuído para fazer avançar as estratégias e procedimentos adotados para a proteção, promoção e defesa dos direitos humanos na região.

3.2.4 Outras ações

Além das políticas e estratégias gerais acima elencadas, a SEDH promove ainda outras ações de promoção dos direitos humanos. Em 2007, destaca-se a ampliação dos atendimentos pelos *Balcões de Direitos*, que prestam diversos serviços de promoção da cidadania, como orientação e assistência jurídica, mediação de conflitos, e emissão de documentação civil. Em 2007, foram realizados 138.301 atendimentos em 270 municípios, número muito superior à meta prevista. O resultado se deve à realização de balcões itinerantes em municípios do interior, em parceria com diversas instituições – como associações comunitárias, cartórios, Defensorias Públicas, Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e Receita Federal –, estratégia esta que se mostrou bastante eficaz. Vale notar aqui que a parceria com entidades emissoras de documentos resultou em uma maior participação deste tipo de serviço frente a ações de assistência jurídica e mediação de conflitos, por exemplo.

O período foi marcado também pela criação de uma área específica na SEDH, direcionada à implantação de um sistema de informações em direitos humanos. O primeiro passo para a constituição do sistema se deu com a realização do Seminário Nacional de Indicadores em Direitos Humanos, em 5 de dezembro de 2007, na sede do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ocasião na qual o ministro da SEDH, Paulo Vannuchi, o presidente do Ipea, Marcio Pochmann, e o presidente do IBGE, Eduardo Nunes, indicaram a disposição destas instituições em trabalhar de forma coordenada para a implantação do projeto, em parceria com a sociedade civil e contando com a cooperação da ONU. A iniciativa, à qual se somam projetos específicos nas áreas de pessoas com deficiência e da infância e adolescência, é uma antiga reivindicação da sociedade civil, que identifica acertadamente a falta de informações fidedignas como um dos principais obstáculos à avaliação e ao controle social sobre as políticas governamentais no setor – tanto em termos dos resultados pontuais das políticas quanto dos seus impactos no conjunto da população brasileira.

3.3 Análise da execução orçamentária

O ano de 2007 representou o último exercício abarcado pelo Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, no qual, pela primeira vez, o governo federal contou com um órgão com *status* ministerial exclusivamente voltado para a política de direitos humanos.[23]

O intenso trabalho de articulação interministerial realizado pela SEDH para a elaboração da Agenda Social no âmbito específico de suas ações para crianças e adolescentes,

23. A Secretaria Especial dos Direitos Humanos foi criada pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, em substituição à Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, vinculada ao Ministério da Justiça.

pessoas com deficiência e registro civil de nascimento foi apontado como a causa para a baixa execução financeira no primeiro semestre do ano. Porém, ainda que em 2007 a baixa execução no primeiro semestre guarde relação com a priorização por parte da SEDH no planejamento de suas contribuições para a Agenda Social, é importante ressaltar que em anos anteriores se verificava a mesma prática de gasto no final do ano, em especial no mês de dezembro. A justificativa então se pautava na liberação tardia de recursos contingenciados, o que não ocorreu em 2007. Independentemente das razões desta prática, a mesma implica dificuldades para a implementação dos projetos apoiados pela SEDH, dado que estes são freqüentemente obrigados a readequar seus cronogramas de execução – o que, não raro, acarreta prejuízos para a gestão e para os resultados alcançados pelas políticas.

O segundo semestre do mesmo ano observou aumento tanto da execução quanto do próprio orçamento autorizado à secretaria. Assim, no que se refere à execução orçamentária da SEDH como um todo, em 2007 houve um aumento de 25% no orçamento aprovado, e de 60,5% no crédito liquidado, quando comparado a 2006. Isto significou a execução financeira de R$ 132,2 milhões (tabela 1). Além do aumento expressivo no orçamento da SEDH para 2007 em relação aos dos dois anos anteriores, houve também elevação na proporção do orçamento efetivamente gasto, que saltou de 59% em 2005 para 64,7% em 2006, e para 82,9% em 2007. Tal crescimento na proporção do orçamento gasto se deve, como pode ser observado na tabela 1, ao aumento na execução financeira do Fundo Nacional da Criança e do Adolescente (FNCA).

TABELA 1

Execução orçamentária da SEDH e do FNCA[1]

(Em R$ constantes)[2]

Fonte	2006			2007		
	Autorizado	Liquidado	Execução (%)	Autorizado	Liquidado	Execução (%)
Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente	52.651.310	24.426.981	46,39%	60.231.649	55.502.533	92,15%
Secretaria Especial dos Direitos Humanos	74.712.147	57.958.891	77,58%	99.181.625	76.733.176	77,37%
Total	**127.363.457**	**82.385.873**	**64,69%**	**159.413.274**	**132.235.709**	**82,95%**

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal/Secretaria do Tesouro Nacional (Siafi/STN).

Notas: [1] Os valores referentes à Secretaria Especial dos Direitos Humanos incluem recursos orçamentários provenientes de doação da União Européia, cujo orçamento em 2007 foi de R$ 5.576.000,00.

[2] Os valores de 2006 foram corrigidos para 2007 pela média anual do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA/IBGE).

Em consonância com a lógica de atuação preferencial da SEDH sobre os chamados grupos vulneráveis, tradicionalmente sujeitos a violações dos seus direitos humanos, a maior parcela de seu orçamento (76,7%) é alocada em programas e ações que promovem os direitos de crianças e adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, vítimas e testemunhas ameaçadas, defensores de direitos humanos, grupos LGBT e pessoas submetidas ao trabalho escravo. Outra parcela (6,2%) é alocada em ações mais gerais de promoção dos direitos humanos, como capacitações em direitos humanos e apoio a balcões de direitos. A tabela 2 detalha o orçamento e a execução financeira da SEDH nos programas e ações de cunho mais "finalístico".

TABELA 2

Execução orçamentária da SEDH por agrupamento de programas segundo públicos específicos

(Em R$ constantes)[1]

Programas e ações (Separados por público-alvo)	2006			2007		
	Autorizado	Liquidado	Execução (%)	Autorizado	Liquidado	Execução (%)
Crianças	*52.043.199*	*31.714.591*	*60,94*	*78.582.574*	*74.277.354*	*94,52*
Erradicação do Trabalho Infantil	67.966	67.307	99,0	60.000	-	0,0
Prot. da Adoção e Comb. ao Seq. Internacional	170.405	170.405	100,0	200.000	-	0,0
Atend. Socioed. do Adol. em Conflito com a Lei	13.278.202	13.247.848	99,8	48.226.462	47.837.789	99,2
Promoção e Defesa dos Dir. da Criança e do Adol.	33.124.492	13.629.329	41,1	24.154.351	22.528.804	93,3
Comb. ao Abuso e à Expl. Sexual de Crianças e Adol.	5.402.133	4.599.702	85,1	5.941.761	3.910.761	65,8
Pessoas com deficiência	*6.529.790*	*5.886.132*	*90,14%*	*9.550.000*	*6.236.675*	*65,31*
Nacional de Acessibilidade	892.740	555.447	62,2	1.730.000	1.663.983	96,2
Promoção e Def. dos Dir. de Pessoas com Deficiência	5.637.050	5.330.685	94,6	7.820.000	4.572.692	58,5
Idosos	*207.132*	*134.636*	*65,00*	*9.250.000*	*4.229.181*	*45,72*
Vítimas e testemunhas	*12.600.870*	*12.437.472*	*98,70*	*15.572.000*	*15.085.054*	*96,87*
Trabalho escravo	*207.132*	*207.132*	*100,00*	*430.000*	*257.137*	*59,80*
Grupos GLBTT	*7.274.677*	*6.447.810*	*88,63*	*6.400.000*	*4.205.316*	*65,71*
Defensores de direitos humanos	*518.207*	*518.131*	*99,99*	*2.500.000*	*2.218.962*	*88,76*
Promoção de direitos	*8.717.119*	*7.234.897*	*83,00*	*9.930.837*	*8.173.235*	*82,30*
Apoio a Centros de Referência em Direitos Humanos	**906.862**	**466.386**	**51,43**	**1.560.000**	**960.000**	**61,54**
Apoio à Capacitação em Direitos Humanos	**1.568.487**	**1.491.960**	**95,12**	**2.290.000**	**2.209.649**	**96,49**
Disque Direitos Humanos	**725.489**	**-**	**0,00**	**1.000.000**	**1.000.000**	**100,00**
Publicidade de Utilidade Pública	2.884.339	2.813.545	97,55	220.000	220.000	100,00
Apoio a Conselhos Est. e Mun. de Direitos Humanos	-	-		340.000	65.000	19,12
Balcões de Direitos	2.225.824	2.056.888	92,41	3.300.000	2.497.923	75,69
Mobilização Registro Civil Nascimento	259.103	259.103	100,00	499.998	499.824	99,97
Capacitação de Ag. Públicos em Temas Transversais	135.782	135.782	100,00	110.000	110.000	100,00
Sistema Nacional de Informações em Direitos Humanos	11.234	11.234	100,00	610.839	610.839	100,00
Total	**88.098.126**	**64.580.800**	**73,3**	**132.215.411**	**114.682.914**	**86,7**

Fonte: Siafi/STN.

Nota: [1] Os valores de 2005 e 2006 foram corrigidos para 2007 pela média anual do IPCA/IBGE.

Os programas e ações com menor percentual de execução do orçamento autorizado foram aqueles direcionados aos idosos, aos trabalhadores submetidos a situações análogas à escravidão, às pessoas com deficiência e aos grupos LGBT, nesta ordem. As crianças e os adolescentes, por sua vez, continuaram a ser beneficiários da maior parte dos recursos disponibilizados para a SEDH, sempre superior à dos demais grupos somados.[24] Entre 2006 e 2007 os montantes liquidados para este público mais que dobrou, refletindo tanto o crescimento dos recursos disponibilizados (51%) quanto a maior eficiência na aplicação, que de 61% passou para 95% no cômputo dos montantes liquidados em 2006 e 2007, respectivamente. Assim, o grupo crianças e adolescentes, que representou 49% da execução financeira da SEDH em 2006, aumenta esta participação para 67% em 2007.[25]

Outro grupo com participação importante tanto nos recursos disponibilizados quanto nos gastos em si foram as vítimas e testemunhas ameaçadas. Entretanto, o incremento dos recursos para este segmento foi proporcionalmente menor que para os outros públicos da SEDH, diminuindo sua participação relativa nos gastos da secretaria. Ao mesmo, a própria visão da política na área passa por uma alteração: no PPA 2008-2011, um novo programa inclui todas as ações de proteção à vida de pessoas que sofram ameaças, sejam crianças e adolescentes, testemunhas ou defensores dos direitos humanos. Projetando-se retrospectivamente esta nova concepção para o ano de 2007,

24. Essa tendência se verifica desde o lançamento do Programa Nacional dos Direitos Humanos (PNDH) em 1996. Entre o lançamento do PNDH e o fim do Governo Fernando Henrique Cardoso em 2002, 56,9% dos recursos destinados à celebração de convênios foram para a área de criança e adolescente – cf. SEDH. **Políticas Públicas de Promoção e Proteção**. SEDH, 2002.

25. Deve-se levar em conta que essa elevação se explica pelo aumento da execução do Fundo Nacional da Criança e do Adolescente, de 46,4% do orçamento em 2006 para 92,1% em 2007, e porque boa parte dos recursos do fundo (todos aqueles provenientes de doação) não é devolvida ao Tesouro no fim do exercício financeiro, passando para o exercício seguinte.

o público "pessoas ameaçadas" contaria com uma execução financeira de R$23,3 milhões, ou 21,8% do total dos recursos gastos com os grupos vulneráveis.

4 Tema em destaque

Direitos humanos no Brasil: uma avaliação internacional

A promulgação da Constituição Federal de 1988 representou um marco histórico para o reconhecimento dos direitos humanos como princípio norteador do Estado brasileiro. Concebida dentro do processo de redemocratização nacional, após mais de 20 anos de um regime militar que sistematicamente violava os direitos de cidadania por supostas *razões de Estado* e de *segurança nacional*, a Carta Magna, logo em seu artigo primeiro, define como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil a dignidade da pessoa humana. De forma congruente, o artigo 4º define como princípio regente das relações internacionais do Brasil a prevalência dos direitos humanos.

Ainda no início do texto constitucional, por meio do *Título II – Dos direitos e Garantias Fundamentais*, foram definidos os direitos humanos e suas garantias, entre eles os direitos à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança, à propriedade, à associação para fins lícitos (inclusos partidos e sindicatos), ao livre pensamento e expressão, à defesa legal, à não-discriminação, à educação, à saúde, ao trabalho, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, e à assistência aos desamparados. Tal concepção marca uma descontinuidade radical para com o paradigma jurídico e político anterior, e instaura um processo de progressivo reconhecimento, promoção, garantia e defesa de direitos. Porém, vinte anos após a instituição deste novo momento histórico, os avanços do Estado e da sociedade brasileira na implementação de políticas públicas que promovam o novo marco legal ainda não foram devidamente descritos e analisados.

Uma das dificuldades para a realização desse empreendimento reside na transversalidade inerente dos direitos humanos, que faz com que a temática se encontre imbricada em diversas áreas setoriais, como justiça, educação, trabalho, saúde e assistência. Com isso, separações entre "políticas de direitos humanos" e "políticas setoriais" tornam-se amiúde arbitrárias e demasiado dependentes do autor da análise. Nesse sentido, a recente apresentação perante o Conselho de Direitos Humanos (CDH) da ONU do mecanismo de Revisão Periódica Universal (RPU) por parte do governo brasileiro permite avançar para uma conceituação mais objetiva, ao avaliar a situação dos direitos humanos no país baseado na posição do próprio Estado brasileiro sobre quais são os temas centrais, os avanços, retrocessos, desafios e prioridades para uma política de direitos humanos no país. Esta posição encontra-se substanciada no relatório entregue pelo Estado ao referido conselho, que também recebeu mais dois relatórios: um elaborado a partir de informações da sociedade civil, e outro com informações prestadas pelas diversas agências da ONU.

Com isso, não apenas a atual posição oficial pode ser analisada, como também contrastada com a posição de organizações não governamentais e da burocracia das Nações Unidas. Baseado nestas três perspectivas, possivelmente as mais relevantes historicamente na construção da política nacional de direitos humanos, os países representados no Conselho de Direitos Humanos argüiram os representantes governamentais brasileiros em audiência realizada em Genebra. Da sessão resultou um relatório final com recomendações a serem internalizadas pelo Brasil.

Assim, os quatro documentos elaborados (do Estado, da sociedade civil, do sistema ONU e do Conselho de Direitos Humanos)[26] constituem, quando analisados e confrontados, um *corpus* sintético das concepções atuais sobre os direitos humanos no país, tanto no que se refere à atual situação quanto no que tange aos avanços passados e aos desafios futuros.

É importante destacar que a criação do Conselho de Direitos Humanos da ONU em junho de 2006, em substituição à antiga Comissão de Direitos Humanos, constitui um marco para a consolidação do *status* dos direitos humanos nas Nações Unidas, como um dos grandes temas da organização, em conjunto com paz e segurança – representado no Conselho de Segurança –, e desenvolvimento (representado no Conselho Econômico e Social. Quando da instituição do conselho, a Assembléia Geral da ONU decidiu que este deveria realizar revisões periódicas, baseadas em informações objetivas e fidedignas, de fontes governamentais e não governamentais de todos os Estados-Membros, sobre o cumprimento das obrigações e compromissos de direitos humanos em nível nacional.

Com base nessa decisão da Assembléia Geral, o conselho normatizou um mecanismo de Revisão Periódica Universal (RPU), estabelecendo um calendário para que os países apresentassem relatórios governamentais e não governamentais sobre a situação dos direitos humanos de forma geral, apontando os avanços obtidos, as dificuldades e o cumprimento dos tratados e compromissos internacionais assumidos pelo Estado. Para muitos analistas, este mecanismo representa o mais importante avanço do CDH em relação à antiga comissão. Isto porque, ao contrário do órgão anterior, no qual apenas um grupo seleto de Estados era avaliado – seleção esta motivada mais por intricadas relações políticas internacionais do que por critérios significativos – no RPU todos os Estados, inclusive os membros permanentes do Conselho de Segurança, devem submeter-se à avaliação a cada quatro anos. Em princípio, a própria lógica comunicativa do mecanismo, que inclui além dos relatórios uma sessão de três horas de perguntas (a qual precede o relatório final com recomendações), deve constranger os Estados a evitar táticas de evasão de temas sensíveis ou sobre os quais, por algum motivo, prefeririam não se pronunciar. Acredita-se que este mecanismo possa empoderar grupos de direitos humanos locais e subsidiar decisões de ajuda humanitária e cooperação internacional, possivelmente influenciando nas relações diplomáticas entre os países em alguns casos. O relatório brasileiro também aponta para a necessidade de o mecanismo fomentar a disseminação de boas práticas e o diálogo internacional.

Em atendimento ao calendário estabelecido, o Brasil entregou seu relatório governamental em fevereiro de 2008, após um debate com diversos órgãos setoriais, Legislativo e organizações não governamentais. O documento, por sua necessária concisão (máximo de 20 páginas) permite uma análise dupla: por um lado, possibilita uma compreensão sintética do atual estado da defesa dos direitos humanos no país e do esforço governamental e societário para a sua promoção nos últimos anos; por outro, permite captar de forma indireta quais temas, no vasto universo dos direitos humanos, são considerados mais relevantes pelos tomadores de decisão.

4.1 O relatório do Estado brasileiro: temas, avanços e desafios

Sinteticamente, observa-se no relatório estatal uma maior ênfase nos avanços, nas políticas públicas hoje em execução, nos planos recém-lançados e nos direitos econômicos, sociais

26. Os documentos encontram-se disponíveis em: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/PAGES/BRSession1.aspx>.

e culturais. Direito à alimentação, redução da pobreza e da desigualdade, universalização do ensino básico e do sistema de saúde pública são temas destacados.

Além desses temas, os direitos das mulheres, igualdade racial, terra, trabalho, tortura e execuções extrajudiciais, segurança, mortos e desaparecidos políticos, orientação sexual, povos indígenas, crianças e adolescentes, e pessoas com deficiência foram tópicos abordados. Em conjunto, estes assuntos formam aquilo que o Estado considera no presente as prioridades para uma política de direitos humanos. Cabe notar que, dos 15 assuntos, apenas cinco são coordenados pela SEDH. Entre os temas tradicionalmente ligados à questão dos direitos humanos que não foram priorizados sobressaem direitos civis e políticos, como a liberdade de expressão e religiosa, a administração e o acesso à justiça, e a participação política.[27] A menor ênfase nos direitos civis e políticos não é surpreendente, visto que os mesmos são costumeiramente considerados pelos países em desenvolvimento menos relevantes que os econômicos, sociais e culturais. Contudo, a seleção é congruente com a opção do Estado por enfatizar os avanços e as políticas públicas recentes, o que significa, numa análise dos últimos anos, dar maior espaço às conquistas sociais.

Os avanços legais e institucionais observados desde 1988 são também destaques. De fato, a partir da Constituição de 1988, que em si já marca a retomada de uma ordem jurídica de respeito aos direitos humanos, uma série de tratados internacionais foram ratificados, planos foram adotados – entre os quais se destaca o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) – e órgãos públicos de promoção e defesa de direitos foram instituídos – como a própria Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH), a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) e a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM). No campo internacional destaca-se o "convite permanente" aos relatores da ONU e a participação brasileira no sistema interamericano de direitos humanos e no Mercosul. A isto se somam o fortalecimento do Ministério Público e uma maior participação social nas decisões governamentais, por meio da proliferação de conselhos e conferências em todos os níveis da Federação. Legislações específicas como a Lei Maria da Penha e o Estatuto da Criança e do Adolescente são ainda ressaltados como marcos da garantia dos direitos das mulheres e de crianças e adolescentes.

No que se refere às políticas públicas, o *Fome Zero*, e em especial o *Bolsa Família* é considerado o principal instrumento de combate à desnutrição, à pobreza e à desigualdade, temas nos quais o país mais avançou nos últimos anos. Outras políticas apontadas como fundamentais para a promoção dos direitos humanos incluem:

a) saúde: a institucionalização do Sistema Único de Saúde (SUS), o Programa *Saúde da Família* e o programa para DST/AIDS;

b) desenvolvimento agrário: o Plano Nacional de Reforma Agrária e o *Programa Nacional de Agricultura Familiar* (Pronaf);

c) segurança pública: o Sistema Único de Segurança Pública (Susp) e o *Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania* (Pronasci);

d) educação: o Programa *Brasil Alfabetizado* e *Educação de Jovens e Adultos*, o *Programa Universidade para Todos* (ProUni) e o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE); e

27. Outros temas dignos de nota que não foram destacados são a cultura e o meio ambiente.

e) grupos específicos: o grupo móvel de combate ao trabalho escravo; a pensão vitalícia para os hansenianos que foram confinados em hospitais-colônia; o Programa *Brasil Sem Homofobia*; o Programa *Brasil Quilombola*; a Agenda Social Criança e Adolescente; e o *Programa de Enfrentamento ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes*.

É interessante que, com notáveis exceções como o SUS, a reforma agrária, o Pronaf e o Susp, as demais políticas citadas tiveram início a partir de 2003. Algumas, como o Pronasci e o PDE, são de implementação recente, constituindo-se em planos cujos resultados ainda não podem ser devidamente avaliados. Por um lado, é passível de crítica esta seletividade, que coloca em dúvidas se o relatório possui um caráter "de Estado" ou "de governo".[28] Por outro lado, o fato reflete o quão recente é a preocupação do Estado com a problemática dos direitos humanos.

É possível afirmar que entre a promulgação da Constituição em 1988 e o lançamento do PNDH em 1996, os avanços foram mais circunscritos à legislação – Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), ratificação de tratados internacionais etc. Só a partir de então, lentamente, o país começa a observar a proliferação de políticas públicas de âmbito federal voltadas para a promoção dos direitos humanos – em especial os direitos econômicos, sociais e culturais.

Se a listagem das políticas públicas reflete avanços em andamento, indicando um processo de transformação em curso, o relatório não se furta de indicar alguns dados e indicadores de resultados já obtidos. Destacam-se no documento: a queda de 58,54% na extrema pobreza entre 1992 e 2006, que faz atingir a meta do milênio muito antes do prazo; a redução do desemprego, de 9,6% para 7,4% entre 2004 e 2007; a diminuição do número de mortes por arma de fogo, em 16,6%, devido ao Estatuto do Desarmamento; a queda da mortalidade infantil; a redução da desigualdade de renda; a diminuição do diferencial de renda entre homens e mulheres no mesmo segmento de trabalho e com características similares, de 66,3% em 1995 para 56,1% em 2005; o alcance de uma taxa de freqüência escolar de 97,4% para a população entre 7 e 14 anos; a identificação de 3.562 comunidades quilombolas; o registro de 448.944 famílias beneficiadas pelo II Plano Nacional de Reforma Agrária; a existência de 615 terras indígenas reconhecidas; a libertação de 27.645 trabalhadores escravos pelo grupo móvel de fiscalização; e o julgamento de 339 casos de mortos e desaparecidos políticos.

Apesar disso, o país reconheceu as suas deficiências com relação à coleta e à sistematização dos dados e informações necessários para a avaliação dos direitos humanos em território nacional. Para sanar esta deficiência, o governo propôs em 2007 a implantação de um sistema nacional de indicadores em direitos humanos. Enquanto o sistema não se concretiza, entretanto, muitas áreas, em especial as relacionadas com a criminalidade e o sistema de justiça, permanecem carentes de informações abrangentes e fidedignas, baseando-se os gestores públicos e a sociedade civil em dados e pesquisas assistemáticas e pontuais.

E é exatamente nessas áreas menos abastecidas de dados que se colocam os principais desafios para a política dos direitos humanos no Brasil. Embora tais lacunas de dados sobre direitos civis, em comparação com informações sociais, sejam um fenômeno

28. Além da seletividade temporal, é questionável o fato da grande maioria de informações estar centrada em iniciativas do governo federal, em contraponto a avanços de outras esferas de governo ou mesmo da sociedade como um todo.

internacional,[29] revelam a precariedade do sistema de coleta de dados administrativos no país por instituições como a polícia, o Judiciário e o sistema prisional. E esta dificuldade se torna ainda maior no caso de violações como a tortura, o estupro e a violência doméstica. Apesar disso, sabe-se que apenas nos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo 8.520 pessoas foram mortas pela polícia nos últimos cinco anos, e que a violência é a causa da morte de 68,2% dos jovens entre 15 e 24 anos. Não surpreendentemente, o Estado brasileiro reconhece que a violência, as organizações criminosas, a prática da tortura por agentes estatais e a superlotação nas prisões estão entre os principais problemas enfrentados pelos direitos humanos no país. Outras dificuldades reconhecidas são: a discriminação racial e para com os deficientes; a cultura patriarcal; a elevada desigualdade; a concentração fundiária; a baixa escolaridade; a qualidade dos empregos; a não abertura de arquivos da ditadura militar; e a homofobia. No campo dos desafios, para além da melhora do sistema de estatísticas públicas, verifica-se a necessidade de se aperfeiçoar a legislação relativa à proteção dos direitos da mulher e dos grupos LGBT; o fortalecimento da agricultura familiar e do agroextrativismo; o alcance das populações excluídas por parte das políticas públicas; a melhora da qualidade de ensino; o fortalecimento do diálogo social; e a promoção da cidadania plena aos povos indígenas.

4.2 A visão da sociedade civil e da ONU sobre os direitos humanos no Brasil

De forma geral, observa-se nos relatórios do sistema ONU e da sociedade civil uma maior ênfase nos problemas e desafios, nos casos recentes de violação dos direitos humanos e nos direitos civis. O relatório da sociedade civil é mais "plural", no sentido de que há um grande número de organizações que contribuíram para sua elaboração, como Anistia Internacional, Human Rights Watch e Repórteres sem Fronteira; mas o do sistema ONU também apresenta alguma pluralidade, advinda do grande número de órgãos que enviaram relatórios parciais.[30] Observam-se em ambos os relatórios similitudes de temas observados, avanços reconhecidos e problemas apontados. Tortura, impunidade, violência policial, violência urbana e morte de defensores dos direitos humanos são temas específicos recorrentes.

É interessante notar que a própria nomeação dos temas mais gerais abordados revela por si só uma visão algo diferente do relatório brasileiro: há trechos denominados "vida, liberdade e segurança da pessoa", "administração da justiça e domínio da lei", "direito à privacidade, ao casamento e à vida familiar" e "liberdade de opinião e expressão". Os direitos econômicos e sociais como um todo são tratados em apenas dois trechos, que se referem à "seguridade social e a um padrão de vida adequado" e "educação e cultura" – este último não consta do relatório da sociedade civil. Por um lado, a própria lógica de se centrar nos problemas e desafios é condizente com o maior número de linhas dedicadas aos direitos civis e às questões relacionadas à segurança e ao direito à vida, que são reconhecidas pelo próprio país como as áreas mais sensíveis. Por outro, novamente se revela a disparidade entre a concepção dos direitos humanos dos países em desenvolvimento, que dá maior importância aos direitos sociais, e aquela adotada pelos países "centrais". No caso, tanto o relatório do sistema ONU como o da sociedade civil têm seus discursos pautados nesta última perspectiva.

---

29. Ver CLAUDE, Richard P.; JABINE, Thomas B.: **Exame dos Problemas dos Direitos Humanos por Meio da Estatística**. *In*: Direitos Humanos e Estatística: O arquivo posto a nu. São Paulo : Edusp, 2007.

30. Ambos os relatórios foram elaborados pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, e representam uma compilação das informações enviadas pelas instituições e organismos internacionais.

Sobre os avanços, os dois relatórios reconhecem que, ao menos no âmbito legal e institucional, verificou-se uma melhora significativa, com destaque para o reconhecimento constitucional dos direitos humanos e do direito à terra, a igualdade jurídica entre homens e mulheres, a legislação de combate à tortura e ao racismo e de proteção à criança e ao adolescente, bem como a elaboração do PNDH e a criação de órgãos tais como a SEDH. O relatório da sociedade civil ressalta ainda outros avanços neste campo, distinguindo a criação do Pronasci, o Estatuto do Desarmamento e o Programa *Brasil Sem Homofobia*. O relatório do sistema ONU enfatiza avanços na área de justiça (compensação de vítimas da ditadura, esforços de reforma do Judiciário e criação de cortes judiciais juvenis) e na área social (redução da mortalidade infantil, luta contra a pobreza, reconhecimento de comunidades quilombolas e o programa de HIV/AIDS).

Quanto aos problemas, entre o vasto rol de observações e sugestões, é recorrente a questão da distância entre a letra da lei e as práticas sociais. Ou, como coloca a Anistia Internacional, há um enorme *gap* entre o espírito das leis de proteção de direitos humanos – as quais, na sua avaliação, estão entre as mais progressistas na América Latina – e sua implementação. Nesse sentido, são criticados: a não incorporação desta legislação à prática do Judiciário, bem como a existência de legislação anterior em desacordo com os tratados assinados pelo país; a falta de senso de dever cívico e a corrupção que prejudicam toda a política de segurança; a impunidade e o apoio velado de autoridades à violência e à tortura policial; as execuções extrajudiciais; a violência (difundida e subnotificada) contra as mulheres; a existência de trabalho forçado na área rural; a impunidade generalizada de perpetradores de crimes contra os direitos humanos, hoje e durante a ditadura militar; os despejos forçados e violentos de populações urbanas e rurais; a insegurança e a violência provocadas por organizações criminosas; a superlotação e as condições insalubres nas prisões; a desigualdade de renda; a desigualdade de fato entre homens e mulheres; e a discriminação étnica. Por último, merece especial relevo a crítica feita pela sociedade civil, sob o título de "prioridade nacional chave", à posição do Estado brasileiro que indicou a demarcação da reserva indígena Raposa Serra do Sol como um exemplo positivo de atuação no campo de direitos indígenas, quando, na opinião das instituições que se manifestaram,[31] a atuação estatal nesta matéria não tem sido efetiva na proteção da vida e da integridade física dos povos indígenas da área.

4.3 O relatório do Conselho de Direitos Humanos (CDH)

O relatório do conselho é basicamente uma ata do processo de revisão do Brasil, ocorrida no 9º Encontro do Conselho de Direitos Humanos. Está estruturado em uma apresentação por parte do país, seguida pelo diálogo entre os membros do conselho e as respostas brasileiras, e finaliza com as conclusões, recomendações e compromissos voluntariamente assumidos pelo Estado. De uma forma geral, destaca-se o aprovo por parte dos Estados-Membros do conselho no que se refere ao relatório brasileiro, ressaltando a maneira franca e aberta com que o país apontou seus problemas. É importante sublinhar também o grande número de pedidos, por parte de países em desenvolvimento, de informações adicionais sobre programas e políticas específicas considerados como boas práticas, entre os quais: o Sistema Único de Saúde; o *Fome Zero* e o *Bolsa Família*; o Plano de Desenvolvimento da Educação e a virtual universalização do ensino fundamental; o programa de HIV/AIDS; a criação da SEDH, da Seppir e da SPM; a iniciativa de criar

31. Enviaram um relatório conjunto o Conselho Indígena de Roraima, a Rainforest Foundation – US, o Forest Peoples Programme, e o Indigenous Peoples Law and Policy Program, da Universidade do Arizona.

um sistema de indicadores em direitos humanos; e a Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos. Este interesse expressa na prática o alcance de um dos objetivos do recente mecanismo de RPU, a saber, a troca de informações entre os países sobre suas experiências exitosas na promoção dos direitos fundamentais.

Quanto ao objetivo de influenciar os tomadores de decisão com base nas críticas e observações, obviamente o momento atual do mecanismo não permite uma avaliação. Entretanto, o Brasil assumiu perante o conselho a concordância com relação a uma série de recomendações, entre elas:

a) continuidade dos esforços para a redução da pobreza e da desigualdade;

b) intensificação das ações destinadas à resolução de questões sensíveis como as condições prisionais, a violência policial, a prática da tortura, a proteção dos defensores dos direitos humanos, a violência contra a mulher, os conflitos agrários e a impunidade para os envolvidos com a corrupção;

c) estímulo ao estabelecimento de uma instituição de acordo com os princípios de Paris;[32]

d) ampliação do acesso à justiça e a melhoria do sistema judiciário como um todo;

e) empenho na aprovação de projeto de lei (PL) que garanta o acesso dos cidadãos a informações públicas; e

f) ampliação da escala da experiência na área de biocombustíveis baseados em produtos agrícolas não comestíveis e preservação do direito à alimentação.

Nas recomendações, bem como nas falas dos países-membros do conselho, observou-se novamente a distinção entre os focos de grupos de países ali representados. De um lado, países desenvolvidos – *e.g.* Holanda, Reino Unido, Estados Unidos, França, Noruega e Canadá –, cujas observações se centravam em questões como corrupção, tortura, sistema prisional e de justiça criminal, proteção de testemunhas, liberdade de expressão, participação política e execuções extrajudiciais; de outro, países em desenvolvimento – como China, Malásia, Gana, Venezuela, Argélia, Guatemala e Síria –, cuja fala e recomendações trataram mais freqüentemente de questões sociais como educação, saúde, pobreza, desigualdade, reforma agrária e, principalmente, direito à alimentação. Além disso, o discurso do primeiro grupo de países, via de regra, centrava-se mais em problemas, na citação de casos dramáticos de violação de direitos,[33] e apresentava maior volume de recomendações. O do segundo grupo tinha maior tendência ao elogio dos esforços empreendidos, à preocupação com violações de direitos de grandes

32. Os princípios de Paris foram adotados pela Resolução nº 48/134 da Assembléia Geral da ONU de 20 de dezembro de 1993. Referem-se basicamente à necessidade da criação, em cada Estado, de uma instituição independente, de caráter pluralista, formada por membros da sociedade civil, com mandato para submeter ao governo, ao Parlamento e à sociedade em geral opiniões, recomendações, propostas e relatórios relacionados à promoção dos direitos humanos, bem como chamar a atenção para casos de violação destes direitos.

33. Nessa questão particular, o discurso dos países ricos se aproxima das preocupações das ONGs internacionais contidas no respectivo relatório. Estas organizações tradicionalmente exercem um papel de monitoramento de casos específicos de violações e, não surpreendentemente, seus relatos sobre o Brasil para o CDH eram ricos em denúncias de ocorridos recentes, como o conflito entre indígenas e arrozeiros na reserva Raposa Serra do Sol e a morte de 19 pessoas em ação encabeçada pela Polícia Militar do Rio de Janeiro no Complexo do Alemão, em 27 de junho de 2007. Cabe notar que não é possível fazer com rigor o mesmo tipo de distinção entre ONGs de países desenvolvidos e de países em desenvolvimento , pois as primeiras representam a maioria absoluta das contribuições enviadas, sendo poucas as observações de ONGs nacionais ou latino-amercianas. Ainda assim, de forma geral, observa-se o mesmo fenômeno: maior preocupação com grandes coletividades e direitos sociais e maior reconhecimento dos avanços observados por políticas recentes.

contingentes populacionais – com destaque para a preocupação dos países africanos com a questão dos brasileiros afrodescendentes – e ao questionamento interessado sobre políticas recentemente implementadas.

Ao fim, verifica-se um consenso entre as diversas vozes presentes nos relatórios no que se refere aos avanços legais e institucionais observados pelo Brasil desde a promulgação da Constituição cidadã em 1988. Mas igual consenso verificou-se também quanto ao grande desafio de fazer tal legislação materializar-se nas práticas: tanto naquelas cujos agentes são funcionários do Estado, quanto as que se dão nas interações humanas cotidianas. Embora dito de forma geral este enunciado seja elementar, suas implicações para uma agenda brasileira de promoção dos direitos humanos é ampla: significa, sem menosprezar os avanços legais ainda a serem alcançados em algumas áreas, priorizar a implementação de políticas públicas que efetivamente solucionem os problemas diagnosticados.

Os problemas, assim como os desafios e os avanços, que são normalmente identificados de forma dispersa em cada política setorial, encontraram no processo da RPU uma sistematização coerente. Isto foi resultado do diálogo entre a secretaria responsável, em última instância, pela política de direitos humanos (SEDH), e os órgãos setoriais que implementam as políticas, em um contexto no qual o Estado se viu instigado, pela própria lógica da avaliação externa, a conceber uma visão mais abrangente e franca dos direitos humanos no país. Esta visão abandona uma conceituação negativa da política de direitos humanos – isto é, a política que cobre aqueles setores mais vulneráveis ou emergenciais que não são cobertos pelas políticas de saúde, educação, assistência etc. – por uma conceituação positiva – que engloba todas as políticas que concorrem para a promoção dos direitos humanos, devidamente elencadas e avaliadas com base naquilo que se considera serem os principais problemas e desafios que o país enfrenta nesta área.

5 Considerações finais

No período em análise, distinguem-se o aumento na execução do orçamento da Secretaria Especial dos Direitos Humanos em 2007, a consolidação de iniciativas sociais abrangentes para a promoção das políticas coordenadas pela SEDH, e a avaliação por parte do Conselho de Direitos Humanos da ONU da situação brasileira na área.

O aumento do orçamento liquidado pela SEDH deve ser inserido em uma conjuntura mais ampla de incremento do orçamento de outras áreas sociais num ano marcado por poucos problemas de contingenciamento de recursos. Porém, é fato que tal elevação no montante dos recursos aprovados entre 2006 e 2007 (60,5%) e a ampliação na relação orçamento disponível/orçamento executado aponta para o crescimento de importância da SEDH – e de suas políticas – nas prioridades governamentais, e revela uma maior eficácia na execução financeira dos programas. Este último ponto é fundamental para uma área relativamente nova da burocracia pública. Apesar disso, cabe ressaltar que o volume de recursos federais disponibilizados para a área é ainda insuficiente frente aos desafios que se impõem ao país.

Nesse contexto, parece mais significativa a coordenação da SEDH na elaboração das propostas que integram a Agenda Social, no tocante à defesa de direitos de crianças e adolescentes, das pessoas com deficiência, e de registro civil de nascimento. Primeiramente, esta articulação resultou na previsão de recursos cerca de 20 vezes superiores aos disponibilizados para a secretaria nas três áreas entre 2005 e 2007, o que minimiza o

ainda baixo orçamento que lhe é diretamente destinado. Segundo, amplia-se a atuação dos direitos humanos na estrutura federal como um todo, por meio do envolvimento de diversos órgãos em cada uma das iniciativas mencionadas. Isto atende à necessidade da SEDH atuar mais fortemente na articulação intersetorial, de forma a inserir a problemática dos grupos vulneráveis no desenho de todas as políticas públicas relevantes para estas populações, e não apenas naquelas cuja execução é de sua responsabilidade.

Por fim, o processo do mecanismo de revisão periódica do CDH/ONU, que teve início este ano, propiciou ao governo brasileiro a oportunidade de elaborar uma visão de Estado abrangente da sua política de direitos humanos, desprendida das "caixas" setoriais, apontando quais são, na ótica atual, os problemas, avanços e prioridades desta política. Para além da avaliação realizada pelos organismos internacionais, pela sociedade civil internacional e pelo CDH/ONU, espera-se que este processo sirva como um subsídio importante para a avaliação que necessariamente será feita na esfera pública nacional da política de direitos humanos, dentro da agenda das conferências de direitos humanos – cuja conferência nacional deverá se realizar em dezembro de 2008 – e da elaboração de um novo Plano Nacional de Direitos Humanos, previsto para 2009.

IGUALDADE RACIAL

1 Apresentação

A progressiva preocupação com a questão das desigualdades raciais no âmbito das políticas públicas brasileiras ficou ainda mais evidenciada em 2007: um trio de eventos cujas temáticas não se identificavam propriamente com a questão da discriminação racial – saúde, políticas para as mulheres, e segurança alimentar e nutricional – trouxe esta matéria para os seus debates no contexto de suas conferências nacionais.

Este capítulo, entre outros objetivos, busca mostrar que, ao lado da continuidade dos esforços no sentido de se evoluir na área das políticas universalizantes, cujo público alvo inclui a maior parte dos negros no Brasil, há que se implementar, alocar recursos, coordenar e monitorar iniciativas específicas para este segmento, por meio de planos, programas e ações bem-estruturados. Do contrário, o Estado estará longe de cumprir os preceitos antidiscriminatórios estabelecidos na Constituição de 1988.

E no bojo dos 20 anos da promulgação dessa Carta, analisam-se aqui também os movimentos que efetivamente contribuíram para o enfrentamento de um dos mais graves problemas de justiça social no país, consubstanciado na questão racial. A esta abordagem o capítulo dedica a seção *Tema em destaque*, na qual são ainda apontados indicadores comparativos entre negros e brancos, nas áreas de acesso à educação e de renda, antes e depois da Constituição em vigor.

Na seção fatos relevantes destaca-se a assinatura do Decreto nº 6.261, referente à *Agenda Social Quilombola,* destinada à conformação do Programa *Brasil Quilombola,* que envolve as áreas da saúde e da educação, investimentos em moradias e luz elétrica, entre outros, com a participação crescente de representantes quilombolas em todo o processo.

O acompanhamento apresentado adiante sobre o desenvolvimento dos programas em prol da igualdade racial revela, por um lado, que houve avanços nada desprezíveis neste campo, mas também o quanto há que se percorrer para o alcance de relações equânimes de raça no Brasil.

2 Fatos relevantes

2.1 Agenda Social Quilombola

No dia 20 de novembro de 2007, data em que se comemorou o dia nacional da consciência negra naquele ano, o governo federal lançou, por meio do Decreto nº 6.261/2007, a *Agenda Social Quilombola.* Visando à consolidação do Programa *Brasil Quilombola*, a agenda prevê ações voltadas para quatro eixos: acesso à terra; infra-estrutura e qualidade de vida; inclusão produtiva e desenvolvimento local; e direitos de cidadania. A implementação das ações será realizada de forma integrada pelos diversos órgãos do governo federal, tendo sido criado para tanto o Comitê Gestor da Agenda Social Quilombola, sob a coordenação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), e que conta com a presença de nove ministérios, além da Casa Civil da Presidência da República.

Durante o lançamento, foi ainda anunciado o investimento de R$ 2 bilhões para o período 2008-2011. A iniciativa pretende atender 1.739 comunidades quilombolas, localizadas em 330 municípios de 22 estados, e objetiva alcançar, em uma primeira etapa, as comunidades com índices mais expressivos de vulnerabilidade social. A Agenda Social Quilombola pretende desenvolver programas de promoção da saúde, da educação, construção e melhoramento de unidades habitacionais, ampliação do acesso à luz elétrica, recuperação e preservação do meio ambiente, promoção do desenvolvimento sustentável, e fomento da participação dos representantes quilombolas na formulação, negociação e proposição de políticas públicas. No campo da assistência social e da transferência de renda, a meta é ampliar a cobertura do Programa *Bolsa Família* para 33.500 famílias quilombolas atendidas, e construir unidades do Centro de Referência em Assistência Social (Cras) em 850 municípios que possuam comunidades quilombolas. No que se refere à titulação das terras, a proposta é que sejam concluídos 713 relatórios técnicos necessários à regularização fundiária destas comunidades.

2.2 Conferências

O ano de 2007 destacou-se ainda pelo conjunto de conferências nacionais realizadas no âmbito das políticas sociais no país, abrangendo temas de grande relevância, aí incluído o da desigualdade racial. Tanto a II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, como a III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e ainda a XIII Conferência Nacional de Saúde deram ênfase à questão racial, conforme será examinado a seguir.

A II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres teve lugar em Brasília, em agosto de 2007.[1] Na oportunidade, definiu-se que o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres teria seis novos eixos prioritários de ação,[2] entre os quais o que prevê o enfrentamento a todas as formas de discriminação, como o racismo, o sexismo e a lesbofobia. Em sua primeira versão, o plano apenas citava a desigualdade racial, não evidenciando o combate ao racismo enquanto meio de promoção dos direitos das mulheres brasileiras. Com a incorporação deste novo eixo, prevê-se a elaboração de programas de enfretamento do racismo nas instituições públicas governamentais, não governamentais e privadas, medidas de ação afirmativa na formulação de execução de políticas públicas, além de investimento em uma educação anti-racista. Contudo, até o momento as ações da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) não contam com iniciativas voltadas especificamente para as mulheres negras. Para exemplificar a complexidade das questões que envolvem o tema, cabe lembrar que a mortalidade materna das mulheres negras continua sendo maior que a média nacional, assim como é mais elevado o índice de mulheres negras que nunca fizeram exame clínico de mamas: o de mulheres brancas de 25 anos ou mais que nunca fizeram este exame é de 28,7%, ao passo que para as mulheres negras é de 46,3%. Referente ao exame de colo de útero, para o mesmo segmento etário, a proporção de mulheres negras que nunca realizaram tal exame é de 25,5%, contra 17,3% para mulheres brancas.[3] Os dados são preocupantes para ambos

1. Das 2,5 mil mulheres participantes, 45% se autodeclararam pretas ou pardas. Embora nem todas as representações tivessem um quantitativo específico de mulheres negras, o Rio de Janeiro adotou um sistema de cotas de 40% de mulheres negras para sua representação na conferência.

2. A respeito da II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, ver o capítulo Igualdade de Gênero no número 15 deste periódico.

3. Dados referentes à Pesquisa Nacional por Amostra por Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Pnad/IBGE) 2003, e disponíveis em IPEA; UNIFEM. **Retrato das Desigualdades**. 2ª ed.: Unifem / Ipea, 2006.

os grupos de mulheres, mas os piores indicadores para as mulheres negras lançam como desafio a necessidade da incorporação do combate às iniqüidades raciais no acesso aos serviços de saúde da mulher.

A III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em julho de 2007, elegeu o seguinte tema central: "Por um Desenvolvimento Sustentável com Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional". O objetivo da conferência foi a construção do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), além da elaboração das propostas de diretrizes e orientações para que o Estado brasileiro promova sua soberania alimentar, contribuindo para o alcance do direito humano à alimentação. No debate dos três eixos temáticos definidos para a conferência,[4] o tema da promoção da igualdade racial esteve invariavelmente presente.

Tendo como referência a concretização do direito humano à alimentação adequada, defendeu-se no evento a prioridade dos segmentos mais vulneráveis da população e, para tanto, o reconhecimento das diversidades de gênero, geracional, étnica, racial e cultural que caracterizam a população brasileira. Nesse sentido, desde a etapa de sua organização foi adotado um sistema de representação proporcional nas delegações estaduais, garantindo a participação na conferência de segmentos da sociedade que se encontrassem em pior situação de insegurança alimentar e nutricional.[5] Participaram como delegados estaduais os seguintes representantes: 49 indígenas, 63 quilombolas, 40 de comunidades de terreiros e 103 representantes da população negra, em um total de 1.333 delegados.

No que diz respeito à temática da desigualdade racial, a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional também destacou a gravidade e as características da exclusão da população negra, evidenciadas pelos indicadores nacionais de insegurança alimentar e nutricional deste grupo. Propôs o maior reconhecimento das desigualdades por razões de gênero e étnico-raciais, e a construção de programas e ações voltadas para a segurança alimentar e nutricional destas populações que apresentam maior vulnerabilidade.[6] Além disso, a conferência concluiu, entre outros, pela necessidade de: *i)* promover uma alimentação adequada e saudável nos estabelecimentos que atendem a estes segmentos, como escolas e hospitais, respeitando suas especificidades; *ii)* implementar e incorporar estratégias diferenciadas de segurança alimentar e nutricional nas políticas públicas, reconhecendo suas formas específicas de organização social e territorial; *iii)* garantir e assegurar o acesso às políticas públicas sociais, bem como a participação de seus representantes nas instâncias de controle social; *iv)* formular programas dirigidos à reparação histórica da insegurança alimentar e nutricional destes grupos; e *v)* garantir recursos para a realização de censos e pesquisas com recorte destas populações, entre elas o censo quilombola.[7]

---

4. Os três eixos temáticos da conferência foram: *i)* segurança alimentar e nutricional nas estratégias de desenvolvimento; *ii)* a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; e *iii)* o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Ver, a respeito, o capítulo Assistência Social e Segurança Alimentar no número 15 deste periódico.

5. Com base em dados estatísticos e informações dos órgãos responsáveis, foram definidos quantitativos de cotas para delegados dos povos indígenas, comunidades quilombolas, comunidades de terreiro e para a população negra.

6. Na conferência foram indicadas como populações que apresentam maior vulnerabilidade: povos indígenas, população negra, comunidades quilombolas, comunidades de terreiro, extrativistas, ribeirinhos, pescadores artesanais, caboclos, e demais povos e comunidades tradicionais.

7. Ainda relacionado ao tema, foi divulgado na conferência um documento intitulado: "Carta Aberta às Autoridades do Brasil e do Mundo". Consignado pelos povos indígenas, população negra, comunidades quilombolas, comunidades de terreiro, extrativistas, ribeirinhos, pescadores artesanais, caboclos e demais povos e comunidades tradicionais, o documento conclama a uma reflexão a respeito da situação destes povos, exigindo reparação em face dos danos históricos sofridos, assim como o pleno exercício do direitos civis e coletivos.

Ainda em 2007 foi realizada da XIII Conferência Nacional de Saúde, ocorrida em novembro, em Brasília, que teve como tema central Saúde e Qualidade de Vida: políticas de Estado e desenvolvimento. Nos três eixos temáticos em torno dos quais se organizaram os debates,[8] foram apresentadas propostas de políticas públicas para a população negra e para as comunidades quilombolas. A par de propostas que visam à erradicação da discriminação racial, étnica e social, consideradas como determinantes das condições de saúde e qualidade de vida, a conferência afirmou o direito à saúde como direito humano essencial que deve levar em consideração as necessidades e características sociais e culturais específicos dos grupos populacionais.

A Conferência Nacional de Saúde previu, entre outros, a efetivação no SUS de ações preventivas e campanhas de sensibilização voltadas ao combate às discriminações. Apontou ainda para a necessidade de: *i)* identificar e superar as atitudes discriminatórias, considerando o preconceito como atitude que contribui para o agravamento do processo saúde-doença; *ii)* garantir e ampliar recursos financeiros na realização de pesquisas com vistas a superar o racismo institucional no SUS; *iii)* garantir que o Ministério da Saúde e as secretarias de Saúde cumpram com o direito à saúde como direito de cidadania da população negra a partir das diretrizes do SUS e da Política Nacional da População Negra, em todos os níveis e nos agravos mais prevalecentes nesta população; *iv)* promover a formação para o trabalho das parteiras quilombolas, garantida a remuneração pelo SUS; *v)* reconhecer as necessidades especiais de grupos populacionais específicos, bem como criar e implementar uma política nacional que contemple o mapeamento dos portadores de anemia falciforme e o atendimento de suas necessidades; e *vi)* garantir que seja implantada a comissão de defesa da saúde integral da população negra, por intermédio do Conselho de Saúde.

Por fim, cabe destacar que no ano de 2007 também se realizou a VI Conferência Nacional de Assistência Social, a qual, ao contrário das demais, limitou-se a tratar da questão do Sistema Único de Assistência Social de forma universal: as propostas apresentadas e deliberações aprovadas não incluem estratégias de enfrentamento à desigualdade e discriminação racial.[9]

Conclui-se, assim, que o reconhecimento da necessidade do enfrentamento das desigualdades raciais nas políticas setoriais, nas conferências nacionais representa mais um avanço no caminho da promoção da igualdade racial. Entretanto, as demandas neste campo exigem intervenções firmes em cada uma das políticas com vistas à redução das desigualdades raciais. É importante que esta pauta continue a ser debatida nas próximas conferências, tanto no sentido do aprofundamento das estratégias como de monitoramento e avaliação das iniqüidades raciais.

3 Acompanhamento da política e dos programas

Nesta seção serão abordadas algumas iniciativas de enfrentamento ao racismo e de redução das iniqüidades raciais no ano de 2007, nos campos da saúde, da educação e da economia solidária. Por fim será apresentada, para o mesmo período, a análise da execução orçamentária do Programa *Brasil Quilombola*.

8. Os três eixos temáticos da conferência foram: *i)* desafios para a efetivação do direito humano à saúde no século XXI: Estado, sociedade e padrões de desenvolvimento; *ii)* políticas públicas para a saúde e qualidade de vida: o SUS na Seguridade Social e o Pacto pela Saúde; e *iii)* a participação da sociedade na efetivação do direito humano à saúde. Ver a respeito o capítulo Saúde deste periódico.

9. A Conferência Nacional de Assistência Social contou com um painel sobre o tema Assistência Social: superando a intolerância e promovendo a inclusão.

3.1 Política Nacional de Saúde Integral da População Negra

A Política Nacional de Saúde Integral da População Negra foi aprovada pelo Conselho Nacional de Saúde em novembro de 2006. Sua formulação ficou a cargo da Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa (SGEP) do Ministério da Saúde (MS), que contou com o apoio do Comitê Técnico de Saúde da População Negra (CTSPN). Edições anteriores deste periódico já se incumbiram de afirmar que o texto da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra representa um avanço qualitativo no que se refere à compreensão da promoção da eqüidade racial no atendimento prestado pelo Sistema Único de Saúde (SUS).[10] Ao inserir a preocupação do combate ao racismo e a discriminação como um princípio transversal ao SUS, o referido documento acaba por se constituir em uma importante inovação no plano da proposição de políticas públicas no país, incluindo a temática racial no bojo das preocupações para a implementação de uma política universal. No entanto, durante o ano de 2007, a política seguiu sem implementação, por não ter sido pactuada no âmbito da Comissão Intergestora Tripartite (CIT). É neste espaço institucional que os gestores das três esferas de governo – União, estados e municípios – debatem e definem os termos de implementação dos programas adotados em escala nacional, mas cuja execução é de responsabilidade local. A ausência de pactuação representa, dessa forma, um efetivo entrave à implementação da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra.

3.2 Educação: a Lei nº 10.639/2003 e o Programa Brasil AfroAtitude

3.2.1 A implementação da Lei nº 10.639/2003

Uma das mais importantes iniciativas ocorridas nos últimos anos no campo do combate às desigualdades raciais na área da educação diz respeito à aprovação da Lei nº 10.639/2003, que institui a obrigatoriedade do ensino de história e cultura africana e afro-brasileira no ensino fundamental e médio de todo o país. Entretanto, diversos obstáculos têm se apresentado à sua implementação. Entre eles, destaca-se a ausência de uma normatização sobre os critérios e conteúdos necessários à implementação, resultando em diversas experiências que muitas vezes não correspondem à vocação do projeto, que é a de promover a construção de uma cultura anti-racista e pró-diversidade no sistema de ensino.[11] A ausência destes critérios e conteúdos não somente tem dificultado a construção dos projetos educacionais, mas também reflete-se na dificuldade do Ministério Público em fiscalizar a implementação da lei.

Buscando dar uma resposta a esses problemas, a Secretaria de Educação Continuada e Diversidade do Ministério da Educação (Secad/MEC) vem desenvolvendo, desde 2007, uma tentativa de padronização das experiências em curso. Como resultado deste processo foi instituído, em dezembro daquele ano, o Grupo de Trabalho Interministerial para a constituição de um Plano Nacional de Implementação da Lei nº 10.639/2003. O plano será fruto dos debates a serem realizados no primeiro semestre de 2008 em seis encontros regionais sobre as experiências, avanços e dificuldades observados na implementação da lei. Foram convidados a participar do encontro gestores estaduais e municipais de educação, entidades dos movimentos sociais, Ministério Público, entidades do movimento negro e órgãos da administração pública.

10. Ver, especialmente, o número 14 deste periódico.

11. Sobre as diretrizes de construção de uma cultura anti-racista e pró-diversidade da Lei nº 10.639/03, ver Parecer CNE/CP. 003/2004.

As experiências, de fato, têm sido amplas e diversificadas. No âmbito do Ministério da Educação (MEC), desde a promulgação da Lei nº 10.639/03, vêm sendo desenvolvidas ações voltadas à capacitação dos professores neste conteúdo. Entre as diversas iniciativas adotadas, pode-se distinguir o curso Educação-Africanidades-Brasil, promovido pela Secad em parceria com a Universidade de Brasília (UnB). O curso foi estruturado em quatro unidades programáticas[12] que abordaram a história e cultura africana e afro-brasileira em seus aspectos geográficos, históricos, sociais e estéticos, além de propor uma reflexão sobre o currículo escolar à luz do enfrentamento à discriminação racial.

Oferecido na modalidade de extensão universitária a distância, o curso teve lugar entre junho e outubro de 2006, com a carga horária de 120 horas/aula. Sua meta inicial era capacitar 25 mil professores das escolas públicas. No entanto, devido a problemas de ordem pedagógica e tecnológica, observou-se um alto índice de desistência, tendo sido capacitados apenas 6.800 professores. Diante da baixa efetividade do Educação-Africanidades-Brasil em relação aos objetivos propostos, a Secad realizou, ainda no final de 2006, uma primeira avaliação do programa e evitou abrir novas turmas no ano de 2007. Nos resultados desta primeira avaliação[13] constataram-se duas dificuldades principais: a de acesso dos professores cursistas e dos tutores aos mecanismos de informatização necessários à realização do curso, e a de sua própria operacionalização por propor metas de formação muito ambiciosas. O cálculo inicial no curso é que cada tutor seria responsável pelo acompanhamento de 144 professores cursistas. Mais um problema observado foi, ao se fazer o desenho do curso, não ter sido considerada a realidade da rede pública de ensino – marcada por problemas de escassez de recursos físicos e humanos nas escolas. Até o início de 2008 não se tinha certeza sobre a continuidade da experiência, uma vez que os primeiros resultados do processo avaliativo apontavam para uma baixa eficácia da iniciativa.

Outra ação do MEC no âmbito da implementação da Lei nº 10.639/2003 foi a constituição, no ano de 2006, do *Programa de Ações Afirmativas para a População Negra nas Instituições Públicas de Educação Superior* (UniAfro). O programa tem como objetivos principais apoiar e incentivar a criação e o fortalecimento dos Núcleos de Estudos Afro-Brasileiros (Neabs) em instituições de ensino superior públicas, com a finalidade de promover a produção e difusão de conhecimento sobre a cultura afro-brasileira, e subsidiar projetos de acesso e permanência de afro-brasileiros nas universidades. O UniAfro opera via estabelecimento de protocolos de cooperação entre o MEC e os Neabs, ou órgãos similares. Os protocolos firmados em 2006 têm validade de dois anos, podendo ser prorrogados a depender de acordo entre o MEC e o núcleo.

No primeiro edital do programa, foram estabelecidos três eixos de ação aos quais deveriam se adequar os projetos propostos. O primeiro era direcionado à publicação de

12. Essas unidades foram assim distribuídas: *i)* África: seus aspectos históricos e geográficos; *ii)* História do Brasil: escravismo, as formas de resistência dos negros nos quilombos e mocambos e a religiosidade afro-brasileira; *iii)* Brasil Representações: a presença negra no Brasil, as marcas de africanidade na cultura brasileira, a representação do corpo afrodescendente; e *iv)* Currículo, Escola e Identidade: educação pré-escolar, imagens afro-brasileiras nos livros escolares, práticas pedagógicas e a construção da identidade.

13. As informações da primeira avaliação do Programa Educação-Africanidades-Brasil foram divulgadas no livro SECAD; MEC. **Diversidade na Educação:** experiências de formação continuada de professores. Coleção "Educação para Todos". Secad/MEC.

obras, materiais didático-pedagógicos e paradidáticos que contemplassem a lei, o Parecer do CNE/CP nº 003/2004, e a Resolução CNE/01/2004, que tratam sobre o conteúdo e a metodologia de ensino da cultura e história africana e afro-brasileira. O segundo eixo visava a projetos de formação de profissionais em educação, fossem em cursos presenciais ou a distância, de extensão universitária ou de aperfeiçoamento, que contemplassem, prioritariamente, as áreas de história do negro no Brasil e nas Américas, literatura afro-brasileira e africana, história da África e educação e relações étnico-raciais. O terceiro eixo focava a promoção do acesso e da permanência no ensino superior de estudantes negros e o fortalecimento institucional da temática étnico-racial, além do apoio a projetos de pesquisa nas áreas de relações étnico-raciais, ações afirmativas, história e cultura afro-brasileira e africana. Nesta primeira edição do programa foram aprovados 22 projetos, dos quais dez eram direcionados à capacitação de profissionais para a educação em relações étnico-raciais.

No ano de 2007, os projetos aprovados no ano anterior continuavam operando, destacando-se as ações de formação continuada de professores, especialmente em universidades estaduais. Nestas, a maioria dos projetos tinha como meta a capacitação de professores, a publicação das experiências do programa e/ou material didático, assim como o auxilio a alunos negros em sua permanência no ensino superior. Foi capacitado, nos 10 projetos aprovados que previam ações neste campo, um total de 2.800 professores, e há previsão de publicação de mais de 15 livros.

Cabe destacar que, ainda em 2006, tais ações, antes de responsabilidade da Secad, migraram para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que passou a responder pela execução financeira dos projetos. Neste novo contexto, a partir de 2007 as ações prioritárias na implementação da lei em pauta sofrem um redirecionamento para a formação continuada de professores e para a produção de material didático. Nova resolução do FNDE lançada no início de 2008 define apenas duas linhas de ações para a nova seleção de projetos para o UniAfro: *i)* a formação inicial e continuada de professores e graduados em licenciatura em cursos de pedagogia; e *ii)* a elaboração de material didático para o ensino de história e cultura afro-brasileira e africana. Dessa forma, o UniAfro parece se retirar das ações de promoção do acesso e da permanência no ensino superior de estudantes negros, e do fortalecimento institucional da temática étnico-racial nas instituições de ensino.

Pode-se concluir, assim, que a Lei nº 10.639/2003 vem enfrentando diversos problemas na sua implementação, que vão desde a definição dos conteúdos que devem ser inseridos nos programas disciplinares até os critérios avaliativos sobre sua efetivação. As ações desenvolvidas pelo Ministério da Educação na tentativa de constituição de uma padronização da experiência ainda não permitem uma avaliação sobre sua eficácia na solução destes problemas. Dada a relevância da matéria, espera-se que durante o ano de 2008 as dificuldades sejam superadas, bem como ampliadas as metas de formação dos projetos apoiados.

3.2.2 O Programa Brasil AfroAtitude

O *Programa Integrado de Ações Afirmativas para Negros*, ou *Brasil AfroAtitude*, foi lançado oficialmente em dezembro de 2004 como uma parceria entre o Ministério da Educação, por intermédio da Secretaria de Ensino Superior (SeSu), o Ministério da Saúde, por meio do Programa Nacional de DST/AIDS (PN-DST/AIDS), a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), e a Secretaria Especial dos Direitos

Humanos (SEDH). Posteriormente, com a constituição do *Programa Estratégico de Ações Afirmativas: População Negra e AIDS,* o *AfroAtitude* passou a compor uma de suas ações.[14]

O programa teve como objetivo principal o preenchimento de duas lacunas. A primeira se refere à inexistência e/ou incipiência de apoio logístico e financeiro aos alunos negros que entravam pelos sistemas de cotas que passaram a ser instituídos em universidades federais e estaduais em todo o país a partir de 2001.[15] A segunda, à pequena produção de conhecimento no campo das relações entre AIDS e população negra e racismo. O programa teve início por meio de uma parceria entre o PN-DST/AIDS, a SeSu/MEC, e a reitoria de dez universidades que integraram o programa,[16] e sua validade seria para o ano de 2006. Apesar de terem término previsto para o final de 2006, três universidades permaneceram com atividades durante o ano de 2007 devido ao fato de os termos de cooperação terem sido assinados em meados de 2006.

O *AfroAtitude* operava pela oferta de bolsa de estudos para alunos negros cotistas das universidades públicas que firmaram acordo de cooperação com a SeSu e o PN-DST/Aids. Foram oferecidas 50 bolsas para alunos em cada uma das universidades que faziam parte de programa, o que totalizou 500 alunos atendidos. Estes eram inseridos em atividades de pesquisa, extensão e monitoria. As bolsas eram equivalentes às do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação Científica do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Pibic/CNPq),[17] com a peculiaridade de que o projeto desenvolvido deveria se relacionar com os temas de racismo, epidemia de DST/AIDS, direitos humanos, gênero e sexualidade. O objetivo era inserir os alunos bolsistas na experiência acadêmica de pesquisa e extensão, e assim fomentar o ingresso de alunos negros na produção de conhecimento nas universidades brasileiras.

Apesar do programa ter sido avaliado como bem-sucedido em praticamente todos os seus objetivos, não existe perspectiva para a sua manutenção. Até o final de 2007,

---

14. O Programa Estratégico de Ações Afirmativas: População Negra e AIDS é executado pelo Ministério da Educação, por intermédio da SeSu; Ministério da Saúde, por meio do PN- DST/AIDS; da Seppir; e da SEDH. O programa executa suas ações com prioridade em quatro componentes principais: *i)* Implementação de políticas: formulação, fortalecimento ou implementação de políticas de âmbito nacional que garantam a eqüidade nos serviços de saúde; *ii)* Promoção de Parcerias: que visa à articulação e ao fortalecimento, entre organizações da sociedade civil e governamentais, de redes de apoio à implementação de políticas públicas de promoção da igualdade racial; *iii)* Produção de Conhecimento: organização e produção de novos conhecimentos, de modo a preencher as lacunas e servir de subsídio a tomada de decisões do poder público no campo da prevenção, assistência e direitos humanos referentes à saúde da população negra; e *iv)* Capacitação e Comunicação: treinamento e formação adequada para lidar como a diversidade da sociedade brasileira e com as peculiaridades do processo saúde/doença da população negra. O Programa *Brasil AfroAtitude* é uma das sete ações do componente Promoção de Parceria. Informações contidas no *Programa Estratégico de Ações Afirmativas: população negra e AIDS*, março de 2006. Disponível no site: <http://www.aids.gov.br/data/Pages/LUMISA787E311PTBRIE.htm>. Acesso em 25/05/2008.

15. Em 2008 identificaram-se 48 universidades públicas operando sistemas de cotas ou bonificações. Sobre o assunto, ver o capítulo Igualdade Racial no número 15 deste periódico.

16. Foram dez universidades que fizeram parte do programa: a Universidade de Brasília, Universidade de Montes Claros (MG), Universidade Estadual da Bahia, Universidade Estadual de Londrina (PR), Universidade Estadual de Minas Gerais, Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Universidade Federal da Bahia, Universidade Federal de Alagoas e Universidade Federal do Paraná.

17. O Pibic/CNPq é um programa voltado à iniciação científica e à formação de novos talentos científicos. Direcionado para o aluno de graduação, serve de incentivo à formação, privilegia a participação ativa de bons alunos em projetos de pesquisa com qualidade acadêmica, mérito científico e orientação adequada, individual e continuada, e objetiva ainda fomentar os alunos a continuar em sua formação na pós-graduação. O programa oferece bolsas de pesquisa para alunos de todo o Brasil, conforme critérios definidos pela Resolução Normativa (RN) do CNPq nº 006/1996. Cabe ressaltar que, diferentemente do funcionamento do *AfroAtitude*, a RN que orienta a concessão de bolsas do Pibic não define percentuais, ou mecanismo de acesso diferenciado para alunos cotistas ou beneficiárias de programas de ações afirmativas, e atende a alunos tanto do sistema público de ensino quanto do privado.

sua implementação como projeto piloto não encontrou acolhida em uma instituição do governo federal que garanta a sua continuidade.[18] Com o final do termo de cooperação que deu origem ao programa, algumas universidades buscaram manter as atividades por meio de outras fontes de financiamento. No caso da Universidade de Brasília, as bolsas de estudos passam a ser financiadas pela própria instituição. Entre os principais pontos positivos do programa, pode-se indicar o caráter inovador como programa federal de enfrentamento das desigualdades raciais, assim como de fomento da produção de conhecimento sobre saúde e o racismo, a partir de um olhar sobre em que medida a discriminação racial é um elemento de vulnerabilidade da população negra diante de uma epidemia como a Aids. Outro importante elemento positivo foi o de que, além de ser uma ação de apoio à permanência dos estudantes cotistas, o programa propicia a criação de um espaço institucional de estudo e pesquisa envolvendo estes estudantes, o que representa uma marca necessária à consolidação das políticas de ações afirmativas nas universidades brasileiras.

3.3 Economia Solidária

Desde a criação da Seppir, o país vem assistindo a um expressivo crescimento nas ações voltadas para as comunidades remanescentes de quilombos. A maior parte destas iniciativas vêm sendo organizadas no âmbito do Programa *Brasil Quilombola*, que tem como objetivo promover o desenvolvimento sustentável das comunidades tradicionais remanescentes de quilombos. Apesar de menos conhecida, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) também vem desenvolvendo uma ação voltada para as populações quilombolas. O programa foi criado em 2003 com o nome de *Projeto de Etnodesenvolvimento Econômico Solidário das Comunidades Quilombolas*. Em 2004 o programa foi ampliado para cobrir outros segmentos e passa a ser denominado Programa *Brasil Local: Desenvolvimento e Economia Solidária*.

O programa funciona sob a responsabilidade do Departamento de Fomento da Secretaria Nacional de Economia Solidária do MTE e está presente em todas as Unidades da Federação. Seu objetivo é apoiar organizações coletivas de trabalhadores em empreendimentos econômicos solidários, visando à geração de emprego e renda e à promoção do desenvolvimento local sustentável. A estratégia do programa é fomentar as atividades econômicas em desenvolvimento pelas comunidades. Para tanto, são oferecidas oficinas e cursos de gestão e de empreendedorismo, assim como a instalação de rádios comunitárias. As principais atividades produtivas fortalecidas se referem à produção agrícola de produtos como a mandioca, seu beneficiamento na produção de farinha, a produção de hortaliças, de café e de pimenta, entre outros produtos. A piscicultura e a produção de artesanato também estão inseridas no principal grupo de atividades identificadas pelo programa. Outra iniciativa a ser registrada é a construção de bancos comunitários para facilitar o acesso dos produtores quilombolas ao microcrédito.

Em 2007, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o Ministério do Meio Ambiente (MMA) tornaram-se parceiros do programa, o que permitiu ampliar as suas ações, atingindo um total de 510 agentes de promoção do desenvolvimento local e economia solidária. Destes, 12% (ou seja, 60 agentes) são agentes de etnodesenvolvimento quilombolas. No segundo semestre de 2007 o Programa *Brasil Local*

18. Sobre a questão do Programa AfroAtitude não ter encontrado acolhida em outros ministérios, ver o capítulo Igualdade Racial do número 15 deste periódico.

realizou oficinas em diversos estados brasileiro, com a finalidade de capacitar comunidades quilombolas para o empreendedorismo solidário e para a autogestão de recursos econômicos. A perspectiva é que, para o período de 2008 a 2011, sejam qualificados 300 agentes de etnodesenvolvimento, que se intensifiquem e se fortaleçam as redes e cadeias produtivas, e que se efetive a constituição de 20 bancos comunitários quilombolas. O orçamento destinado para este período para o Programa *Brasil Local* é de cerca de R$ 45,5 milhões.

Não há dúvida de que esse pode ser o começo de uma nova linha de ação, potencialmente promissora, visando à promoção e ao desenvolvimento das comunidades quilombolas. Contudo, em que pesem os projetos de sucesso, as experiências na linha da geração de emprego e ocupação, do desenvolvimento local, ou do desenvolvimento regional voltado a populações vulneráveis ou a territórios carentes e/ou economicamente deprimidos detêm uma longa tradição de insucessos acumulados nas últimas três décadas. Os desafios colocados neste campo são expressivos, e ainda mais significativos em função das especificidades sociais e culturais e da diversidade que caracterizam as comunidades quilombolas no país. O sucesso da experiência dependerá, assim, em larga medida, do resgate dos esforços realizados até agora por experiências similares, a par da escuta atenta das expectativas e ansiedades da população envolvida.

3.4 Combate ao racismo institucional

O tema do racismo institucional emerge no Brasil como objeto de políticas públicas em 2001, a partir dos preparativos para a III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata. Desde então, o tema vem se consolidando e gerando várias experiências em órgãos federais, estaduais e municipais. Na esfera federal, destacou-se o *Programa de Combate ao Racismo Institucional* (PCRI), criado em 2005 por meio de uma parceria entre Seppir, Ministério Público Federal (MPF), Ministério da Saúde (MS), Organização Pan-Americana de Saúde (Opas), Departamento Britânico para o Desenvolvimento Internacional e Redução da Pobreza (DFID) e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud). O programa contou ainda com ações na esfera municipal, tendo sido implementado nas cidades de Recife e Salvador, e pelo Ministério Público do Estado de Pernambuco (MPPE). Contudo, o programa tinha duração determinada, e foi concluído ao final de 2006.[19]

Com o fim do PCRI, muitas das atividades foram assumidas pelos parceiros. Em Salvador, passaram a ser desenvolvidas pela Secretaria Municipal de Reparação (Semur). No primeiro semestre de 2007, a Semur realizou a II Oficina de Sistematização dos Resultados do Programa, que, além dos representantes das prefeituras de Recife e Salvador, contou com a participação do Ministério Público do Estado de Pernambuco (MPPE). Entre as ações realizadas pode-se ainda citar a de sensibilização de funcionários e gestores de políticas públicas para a identificação e combate ao racismo institucional, e a formação de bancos de dados com recorte racial nos diversos setores da administração pública. Nesse sentido, em maio de 2007 a Secretaria realizou uma oficina com gestores e funcionários do Serviço Municipal de Intermediação de Mão-de-obra (Simm), visando sensibilizar aqueles que trabalham no atendimento ao público sobre a importância do preenchimento do quesito cor nos formulários de cadastro, assim como a forma correta

19. Sobre o histórico do Programa de Combate ao Racismo Institucional, seus objetivos e ações, ver o capítulo Igualdade Racial no número 14 deste periódico.

de abordar a questão junto aos candidatos. Atualmente as atividades de combate ao racismo institucional na prefeitura contam com a participação das secretarias de Educação, Saúde, Administração, Habitação, Relações Internacionais e Desenvolvimento Social, além das superintendências de Políticas para a Mulher e Conservação do Solo. No que se refere à saúde da população negra, pode-se destacar a realização, em Salvador, do Seminário de Formação de Ouvidorias para Atendimento às denúncias de Racismo Institucional na Saúde, que teve por objetivos: capacitar técnicos da ouvidoria para acolher e encaminhar as queixas relativas às vítimas de racismo e racismo institucional; discutir o estabelecimento de um fluxo para as denúncias de racismo no atendimento da saúde; e sensibilizar a ouvidoria para identificar as denúncias na perspectiva do racismo.[20]

O MPPE também vem dando continuidade às ações de combate ao racismo institucional. Em novembro de 2007 foi lançada campanha para a divulgação da existência do problema e da forma como o racismo limita as oportunidades sociais da população negra. A campanha foi desenvolvida pelo GT Racismo e pela Assessoria de Comunicação do MPPE, e contou com *banners*, cartazes, panfletos, *bottons* e adesivos que foram distribuídos entre os promotores e procuradores de justiça, assim como a entidades ligadas à defesa dos direitos da população negra – e ainda a demais órgãos públicos. Também foi produzido um *spot* de vídeo, veiculado na TV Universitária.[21]

No Ministério da Saúde (MS), o PCRI foi substituído pela campanha *Combate ao Racismo Institucional*. A nova ação visa atuar de modo abrangente no SUS e, neste sentido, o fomento à participação social nas instâncias estaduais e municipais de gestão da política de saúde torna-se uma estratégia necessária ao enfrentamento do racismo institucional. Esta necessidade deriva da descentralização que caracteriza o SUS, cuja responsabilidade de gestão se encontra partilhada entre os governos federal, estaduais e municipais . No ano de 2006, teve início o *Projeto Participação e Controle Social da População Negra em Saúde*, resultante de uma parceria entre o MS, por meio da Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa (SGEP) e a Organização de Mulheres Negras Criolas – sediada na cidade do Rio de Janeiro. O projeto tinha como meta a realização de capacitações em todo o país, com o objetivo de ampliar a participação de organizações negras nos processos de delineamento, negociação, implementação e monitoramento de políticas públicas voltadas para saúde da população negra nas diferentes esferas de governo. No ano de 2007, o projeto capacitou um total de 150 lideranças de organizações negras de todo o território nacional. Ainda enquanto produto do projeto, foi elaborado o Manual Participação e Controle Social para Eqüidade em Saúde da População Negra, que se propõe a dar suporte às iniciativas para o controle social da ações em saúde da população negra, bem como propiciar um mapeamento de atividades em desenvolvimento.

20. Informações contidas no Relatório de Ações da Semur – ano 2007.

21. Boletim informativo do GT Racismo do MPPE nº 10. Dezembro de 2007.

3.5 Execução orçamentária do Programa Brasil Quilombola

O *Brasil Quilombola* é um programa interministerial criado em 2004 com o objetivo de promover o desenvolvimento das comunidades quilombolas, a partir de uma estratégia sustentável e observando as especificidades históricas e culturais destas comunidades. As ações do programa são executadas pelo Ministério da Saúde (MS), Ministério da Educação (MEC), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial (Seppir). A Seppir coordena o programa e é encarregada de promover a integração das ações finalísticas desenvolvidas pelos outros ministérios. O *Brasil Quilombola* é atualmente o principal programa da Seppir e representa, no plano do Poder Executivo, a efetivação do direito à posse das terras pelas comunidades remanescentes de quilombos, conforme previsto na Constituição Federal, além da promoção do acesso destas populações às políticas públicas. O MDA é encarregado do processo de reconhecimento, identificação e demarcação das áreas quilombolas, enquanto o MEC é responsável pela construção, ampliação e reforma das escolas em comunidades quilombolas, assim como por promover a distribuição e material de didático e responder pela formação continuada de professores. Ao MS, por sua vez, cabem as ações de prevenção, promoção e recuperação da saúde da população das comunidades, de forma integral e contínua. A tabela 1 apresenta o orçamento do Programa *Brasil Quilombola* e sua execução orçamentária nos anos de 2006 e 2007.

TABELA 1

Execução orçamentária do Programa Brasil Quilombola (2006 e 2007)

(em R$ 1,00 – valores corrigidos)[1]

Ministério	2006				2007			
	Dotação inicial	Autorizado (lei + créditos)	Liquidado	Nível de execução (%)	Dotação inicial	Autorizado (lei + créditos)	Liquidado	Nível de Execução (%)
	(A)	(B)	(C)	(C/B))	(E)	(F)	(G)	(G/F)
MS	-	-	-	0,0	200.000	200.000	70.899	35,4
MEC	5.356.434	5.356.434	3.047.336	56,9	5.172.000	197.200	-	0,0
MDA	34.657.632	34.957.973	9.944.502	28,4	31.800.234	31.001.274	7.345.517	23,7
Seppir	13.875.740	13.875.740	6.661.412	48,0	13.999.000	13.999.000	7.123.460	50,9
Total	**53.889.805**	**54.190.146**	**19.653.250**	**36,27%**	**51.171.234**	**45.397.474**	**14.539.876**	**32,03%**

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal/Secretaria do Tesouro Nacional (Siafi/STN).

Elaboração: Diretoria de Estudos Sociais do Ipea (Disoc/Ipea).

Nota: [1] Valores atualizados pelo IPCA* médio.

*IPCA: Índice de Preços ao Consumidor Amplo.

Nota-se, pela tabela 1, uma queda expressiva no valor autorizado para o programa entre os anos de 2006 e 2007. A diferença de recursos no período é de mais de R$ 8,7 milhões em valores reais. Chama atenção ainda o reduzido percentual de sua execução financeira, tanto em 2006 (36,27%) como em 2007 (32,03%). Na área da saúde, até 2006, os recursos alocados para as ações em áreas quilombolas não tinham dotação orçamentária própria, estando inseridos na ação, de caráter mais geral, chamada *Saúde da População Negra*. Em 2007, é instituída uma alocação orçamentária específica, que, entretanto, além do restrito valor, tampouco efetivou um nível de execução expressivo. Estes recursos são destinados basicamente a repasses via convênios com prefeituras, visando ao atendimento àquelas comunidades em matéria de saúde.

Destaca-se também na tabela a praticamente não-execução do orçamento do MEC em 2007. A queda de execução orçamentária do MEC no ano de 2007 foi a mais significativa entre os ministérios. Seu orçamento no *Brasil Quilombola* em 2006 foi de mais de R$ 5,3 milhões, tendo sido executados 56,9% deste valor. No ano de 2007 o orçamento autorizado do programa foi reduzido para apenas R$ 197,2 mil mas, até o

início de 2008, o ministério não havia sequer apresentado a execução do valor. Tal fato pode ser explicado, ao menos em parte, pelas mudanças ocorridas na política de educação, decorrentes da implantação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Instituindo os Planos de Ações Articuladas (PAR), de caráter plurianual, o PDE reestrutura as transferências voluntárias da União, em substituição à prática anterior de realização de convênios unidimensionais e efêmeros.[22] O PAR deve envolver todas as atividades e projetos educativos do município, incluindo os voltados às comunidades quilombolas. A novidade em termos de planejamento e as dificuldades para sua elaboração afetaram as alocações do Programa *Brasil Quilombola*.[23]

Por fim, destaca-se a continuidade da baixa execução orçamentária do MDA, incumbido das titulações de terras quilombolas por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). No que se refere à titulação das terras quilombolas, nota-se a permanência da tendência indicada em edições anteriores deste periódico, em que o processo de titulação realizado pelo Incra / MDA não acompanha o reconhecimento oficial da condição de comunidade quilombola realizado pela Fundação Cultural Palmares (FCP). Em 2007 foram emitidas 140 certidões de reconhecimento a comunidades quilombolas. Em contrapartida, foram tituladas apenas quatro de comunidades. Como resultado deste fenômeno observa-se um acúmulo de processos no Incra aguardando a titulação. Atualmente são 496 processos de titulação abertos e a tendência é que este número aumente, uma vez que só no ano de 2007 foram abertos mais 28 processos.

A Seppir foi o único parceiro do programa que chegou a 50% do orçamento executado – índice, contudo, ainda bastante baixo. A execução orçamentária do Programa *Brasil Quilombola* indica dificuldades ema sua operacionalização, o mais importante no âmbito da Seppir.

4 Tema em destaque

Esta seção analisa a construção da igualdade racial no Brasil nos últimos 20 anos, à luz das mudanças decorrentes da promulgação da Constituição Federal de 1988. Por um lado, com a nova Constituição, o país adotou um modelo de universalização das políticas sociais, com impactos positivos na redução das desigualdades raciais. Por outro, e refletindo a reorganização do movimento negro no contexto de consolidação democrática, tornaram-se públicas as demandas pelo fim do racismo e da discriminação racial: os temas passaram a integrar a agenda política nacional, dando origem assim a um novo conjunto de políticas públicas.

4.1 A Questão racial na Constituinte

Até o início dos anos 1980, o debate sobre a necessidade de implementação de políticas públicas voltadas para a redução das desigualdades raciais inexistia em âmbito oficial. No discurso governamental, afirmava-se a ausência de discriminação racial no Brasil, não havendo dessa forma necessidade de tomar qualquer medida para assegurar a igualdade racial no país. Com a democratização e o retorno do tema ao debate público, amplia-se a reflexão sobre as desigualdades e a discriminação racial e o racismo, assim como sobre as políticas necessárias para corrigir seus efeitos.

22. O PAR é um plano estratégico orientado em quatro dimensões: gestão, relação com a comunidade, projeto pedagógico e infra-estrutura. Ver, a respeito, o capítulo Educação deste periódico.

23. Cabe lembrar aqui a dificuldade de construção de escolas em terras quilombolas devido ao baixo índice de titulação destas terras e à proibição legal de construções públicas em áreas de posse não regulamentadas.

O movimento negro, em meados da década de 1980, empenhou-se na demanda de reconhecimento por ações de enfrentamento das desigualdades raciais na nova Constituição. Em diversos estados brasileiros foram realizados encontros regionais e de comunidades negras rurais, com o intuito de construir propostas para promover a população negra e combater o racismo e a discriminação racial na nova ordem política que se instaurava. Destaca-se o I Encontro de Comunidades Negras Rurais do Maranhão, que teve como tema O Negro na Constituição, realizado em 1986, e o Encontro de Negros do Norte e Nordeste, cujo tema foi Terra de Quilombo. No entanto, a principal iniciativa no contexto pré-constituinte foi a realização, no ano de 1986, na cidade de Brasília, da Convenção Nacional do Negro, com o tema O Negro e a Constituinte. O encontro, que contou com a participação de militantes de diversos estados brasileiros, adotou as propostas de racismo enquanto crime e sobre o direito à posse de suas terras às comunidades quilombolas, ambas incorporadas à Constituição.[24]

Contudo, se os temas dos quilombolas e da discriminação racial tiveram receptividade no texto constitucional, no contexto da Assembléia Constituinte outras ações de promoção da igualdade racial não encontraram eco. Décadas de afirmação de que o Brasil vivia uma democracia racial faziam com que fosse inviabilizado o reconhecimento das desigualdades raciais como problema social específico. Estas, na melhor das hipóteses, eram reconhecidas como parte e conseqüência de um problema mais geral de justiça social.

Produto desse contexto, a Constituição Federal possui como marco a afirmação da igualdade, defesa da justiça, o combate aos preconceitos, o repúdio ao racismo e a defesa da pluralidade. Nestes termos, um de seus avanços foi reconhecer o racismo como um crime inafiançável e imprescritível.[25] Nesse sentido, ela dá continuidade à trajetória iniciada durante os anos 1980 e a primeira metade dos anos 1990, quando as principais ações no enfrentamento ao racismo e à discriminação se deram basicamente em dois campos: o da criminalização do racismo[26] e o da reafirmação/valorização da cultura negra. Estes eram elementos centrais da estratégia política do movimento negro no questionamento da ideologia da democracia racial nas décadas de 1970 e 1980.

4.2 Principais mudanças institucionais pós-1988

Tanto no plano do reconhecimento da contribuição negra na formação nacional como no de valorização da população negra e de suas manifestações culturais e religiosas, uma das primeiras ações no âmbito do governo federal durante o período da redemocratização do país foi a criação da Fundação Cultural Palmares (FCP), em agosto de 1988. Seu objetivo era "promover a preservação dos valores culturais, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na formação da sociedade brasileira".[27] A FCP é uma entidade pública vinculada ao Ministério da Cultura e, com o passar dos anos, foi assumindo maior importância política e tornou-se um dos principais interlocutores

24. Ver, a respeito, VERENA, Alberti; PEREIRA, Almicar A. (orgs.) **Histórias do Movimento Negro no Brasil:** depoimentos ao CPDOC. Rio de Janeiro: Ed. Pallas, 2007. O livro é uma coletânea de depoimentos de lideranças negras dos anos 1970 e 1980, organizados por temas, entre os quais as mobilizações em torno do ano de 1988 e o processo constituinte.

25. Tratando-se especificamente da Constituição de 1988, outro grande avanço foi o reconhecimento dos territórios quilombolas como bem cultural nacional, além de abrir-lhes a possibilidade do direito a posse de suas terras.

26. A criminalização do racismo já estava em vigor desde 1988. A Lei nº 7.437, de dezembro de 1985, também conhecida como a Lei Caó, incluía entre as contravenções penais as práticas e atos resultantes de preconceito de raça, de cor, de sexo ou de estado civil. Ela foi seguida, posteriormente, por diversas outras leis, como a Lei nº 7.668/1988 e a Lei nº 7.716/1989.

27. Artigo 1º da Lei Federal nº 7.668, de 22.08.88, que a institui.

da relação entre o governo federal e a sociedade civil referente à cultura e à população afro-brasileira.

No entanto, os anos subseqüentes à criação da FCP assistiram a poucos progressos no que se refere à promoção da igualdade racial por parte do governo federal. Somente em 1995, em resposta à organização, pelo movimento negro, da Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida, o governo federal voltou a atuar, instituindo o Grupo de Trabalho Interministerial de Valorização da População Negra, ligado ao Ministério da Justiça. Como decorrência do trabalho do grupo, o ministério lançou, já em 1996, o I Programa Nacional dos Direitos Humanos, contendo um tópico destinado à população negra. No mesmo ano foi criado o Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação (GTDEO), no âmbito do Ministério do Trabalho, e em 1997 foi lançado o Programa *Brasil, Gênero e Raça*, visando à implementação de Núcleos de Promoção da Igualdade de Oportunidades e Combate à Discriminação no Emprego e na Profissão nas Delegacias Regionais do Trabalho. Entretanto, os resultados destas iniciativas foram limitados.[28]

Em 2001, enquanto desdobramento da mobilização relacionada à realização da III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Formas Conexas de Intolerância em Durban, o Brasil assumiu o compromisso de implementar políticas de Estado de combate ao racismo e de reduzir as desigualdades raciais verificadas na sociedade, donde novas iniciativas foram adotadas. Surgiu então o Conselho Nacional de Combate à Discriminação Racial (CNCD), ligado à Secretaria de Estado de Direitos Humanos, ao mesmo tempo em que tiveram início programas de ações afirmativas em diversos ministérios.[29]

Em 2003 ocorreram duas mudanças significativas no que se refere à promoção da igualdade racial. A primeira foi a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), que possui *status* de ministério e é encarregada de articular as ações do governo federal de combate à discriminação racial. A segunda mudança de peso nesse contexto foi a instituição, no âmbito da Seppir, do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR), cuja composição inclui representantes dos ministérios e dos movimentos sociais, assim como a representação de populações étnica e racialmente marginalizadas na sociedade brasileira. Em 2005, realizou-se a I Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial.[30]

4.3 As políticas universais e as desigualdades raciais

O período constituinte foi fortemente marcado pelo debate sobre a precariedade de atendimento da população brasileira pelas políticas sociais. No que diz respeito à população negra, o diagnóstico mais freqüente apontava para a cobertura especialmente limitada destas políticas, fazendo com que este grupo tivesse acesso ainda mais restrito aos serviços de educação, saúde e proteção social, entre outros. Efetivamente, em 1987, uma em cada cinco crianças negras não tinha acesso à escolarização elementar, e 63% não tinham acesso à educação média. Os serviços e benefícios dos sistemas de saúde e

28. Ver, a respeito, a edição especial (número 13) deste periódico.

29. Foram desenvolvidos programas pelos ministérios do Desenvolvimento Agrário, Justiça, Relações Exteriores, Cultura e Educação. Ver, a respeito, JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. **Desigualdades Raciais no Brasil:** um balanço da intervenção governamental. Brasília: Ipea, 2002.

30. Para mais detalhes sobre as principais mudanças institucionais no que se refere à promoção da igualdade racial, ver o capítulo Igualdade Racial no número 13 deste periódico.

de previdência social, à mesma época, eram igualmente inacessíveis à maior parte deste segmento da população, inserido em relações de trabalho informais. Finalmente, não havia qualquer sistema de garantia de renda para a população mais pobre, e as pensões não contributivas eram apenas incipientes. Ou seja, no final da década de 1980 pouco se discutiu sobre a necessidade de políticas específicas para melhorar os patamares de inserção e integração da população negra à sociedade. A universalização do acesso às políticas sociais que, via de regra, não atingia grandes contingentes da população pobre, composta majoritariamente de negros, representaria efetivamente uma relevante conquista.

A reorganização do Estado brasileiro engendrada pela Constituição de 1988 dotou a política social de certa prioridade orçamentária e permitiu a sua progressiva universalização. Embora com dificuldades no que se refere à garantia de qualidade, os serviços de educação e saúde foram ampliando progressivamente suas coberturas, com impactos expressivos na redução da desigualdade de acesso entre brancos e negros. Notam-se, com base na tabela 2, os avanços na ampliação da freqüência líquida à educação, tendo como parâmetros o ano de 1987, antes da Constituinte, e 2006. A freqüência líquida informa sobre a freqüência dos estudantes nas séries ou etapas de ensino que efetivamente deveriam estar cursando, se consideradas suas respectivas idades. Assim, a tabela mostra o percentual de crianças entre 7 e 10 anos que estavam freqüentando uma das séries da primeira etapa do ensino fundamental (1ª a 4ª séries); em seguida mostra o percentual de crianças entre 11 e 14 anos que estavam freqüentando uma das séries da segunda etapa do ensino fundamental (5ª a 8ª séries); por fim a tabela conclui com dados sobre os jovens de 15 a 17 anos freqüentando ensino médio em 1987 e 2006 – para negros e brancos em cada modalidade de ensino.

TABELA 2

Acesso à educação por faixa etária, cor/raça (1987 e 2006)

	1987		2006	
	Crianças de 7 a 10 anos			
	Brancos	Negros	Brancos	Negros
Não freqüentam	9,5%	20,0%	1,0%	2,1%
Freqüência adequada	85,2%	70,2%	96,2%	93,7%
Freqüência defasada	5,3%	9,8%	2,8%	4,2%
	Crianças de 11 a 14 anos			
	Brancos	Negros	Brancos	Negros
Não freqüentam	17,3%	23,0%	2,2%	3,8%
Freqüência adequada	62,3%	37,2%	91,9%	83,6%
Freqüência defasada	20,4%	39,7%	5,9%	12,6%
	Adolescentes de 15 a 17 anos			
	Brancos	Negros	Brancos	Negros
Não freqüentam	61,4%	64,4%	14,9%	20,4%
Freqüência adequada	20,1%	8,2%	73,0%	54,5%
Freqüência defasada	18,4%	27,4%	12,1%	25,1%

Fonte: Microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Pnad/IBGE).

Elaboração: Disoc/Ipea.

É visível a melhoria na freqüência líquida de ambos os grupos. A proporção de crianças negras entre 7 e 10 anos fora da escola caiu, nessas duas décadas, de 20% para apenas 2%. Para a faixa entre 11 e 14 anos, o número de crianças brancas e negras que não freqüentavam a escola também observou uma queda importante. Contudo, considerada especificamente a freqüência líquida, constata-se a manutenção de diferença entre os grupos, apesar de ter sofrido importante diminuição. Em 2006, 12,6% das crianças negras entre 11 e 14 anos ainda freqüentavam a primeira etapa do ensino fundamental – apenas 5,9% das crianças brancas se encontravam nesta situação.

A melhoria no acesso às duas etapas do ensino fundamental se traduziu em um maior acesso dos jovens entre 15 a 17 anos a níveis superiores de educação. Segundo a tabela 2, em 1987 apenas um número irrisório de jovens negros (8%) chegava ao ensino médio na idade adequada. Dos demais, 27% ainda estavam no ensino fundamental e 65% já estavam fora da escola. Em 2006, aumentou para 54% a proporção de jovens negros que freqüentavam o ensino médio na idade adequada. O número dos jovens negros fora da escola também se reduziu expressivamente

Observa-se assim que, não obstante a inegável melhoria do acesso da população como um todo e da população negra em especial à educação fundamental, as políticas universais vêm demonstrando uma baixa eficácia na redução das desigualdades educacionais entre negros e brancos nos demais níveis e, em alguns casos, até operou para a ampliação destas. A tabela 3 apresenta a evolução da taxa de freqüência líquida no ensino superior, por cor/raça, para os anos de 1992 a 2006, em que também se verifica tal efeito: em 1992, a diferença entre a taxa de freqüência líquida, no ensino superior, entre brancos e negros, era de 5,8; em 2006, esta diferença havia subido para 12,9 pontos.

TABELA 3

Taxa de freqüência líquida no ensino superior (18 a 24 anos), segundo cor/raça (1992 a 2005)

Cor/raça	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Branca	7,3	7,8	9,3	9,4	10,1	11,1	11,9	14,1	15,5	16,6	16,1	17,3	19,2
Negra	1,5	1,5	2,0	1,8	2,0	2,1	2,5	3,2	3,8	4,4	4,9	5,5	6,3

Fonte: Microdados da Pnad/IBGE.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: 1. A Pnad não foi realizada em 1994 e 2000.

2. População negra é composta por pretos e pardos.

3. A partir de 2004, a Pnad passou a contemplar a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

No tocante à política de saúde, a população negra experimentou tanto melhorias quanto dificuldades no acesso aos serviços. O Sistema Único de Saúde (SUS), que garante a universalização do acesso à saúde no Brasil, foi regulamentado em 1990, por meio da Lei nº 8.080.[31] Sua operação permitiu que a população negra passasse a contar com um melhor acesso aos atendimentos neste campo. Porém, os dados do Suplemento Saúde da Pnad realizada nos anos de 1998 e 2003 revelam que, apesar da melhoria no acesso aos serviços de saúde, ainda persiste uma diferença entre brancos e negros. No ano de 1998, a proporção de pessoas brancas atendidas no sistema de saúde[32] foi de 13,9, enquanto para a população negra era de 11,4. Em 2003 estes índices foram de 15,5 para brancos e de 13,0 para negros. Outro dado revelado pelo suplemento Saúde da Pnad para os dois anos refere-se à proporção de pessoas que nunca haviam realizado consulta odontológica. Em 1998 a proporção de brancos que nunca realizaram uma consulta odontológica era de 14,2, enquanto a de negros era de 24,3. Em 2003 esta proporção apresentou uma pequena queda: para brancos a proporção foi de 12,0 enquanto para negros ela ficou em 20,2. Da mesma forma, os dados colhidos pelo suplemento da Pnad 2003 sobre a saúde da mulher indicou um acesso diferenciado entre brancas e negras aos serviços de maior complexidade.

31. Sobre esses aspectos, ver o capítulo Saúde do número 13 deste periódico. Ver também MARINHO, Alexandre *et al*. **Avaliação descritiva da Rede Hospitalar dos Sistema Único de Saúde (SUS)**. Rio de Janeiro: Ipea, 2001 (Texto para Discussão, n. 848).

32. Esse índice refere-se à proporção de pessoas atendidas no sistema de saúde, em um período de duas semanas, em relação à população geral.

Dessa forma, observa-se que a garantia universal de atendimento básico à saúde representou uma efetiva ampliação do acesso da população negra a estes serviços. Até a criação do SUS, a assistência pública em atendimento de saúde era prestada pelo Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps), mantendo-se restrita aos trabalhadores que contribuíssem para a Previdência Social e seus dependentes. O predomínio das relações informais e das atividades precárias no que diz respeito às condições de trabalho da população negra mantinha-as largamente excluídas do sistema previdenciário, também no que se tange aos serviços de saúde. Contudo, os dados da última década[33] mostram que desigualdades na saúde ainda são observadas em várias dimensões que impactam até mesmo sob a forma de mais altas taxas de mortalidade e morbidade desta população.

Outra importante mudança introduzida pela Constituição de 1988 no âmbito das políticas sociais se refere à previdência social e à assistência social. Os benefícios assistenciais não contributivos, como o *Benefício de Prestação Continuada* (BPC), a expansão da cobertura previdenciária em direção ao trabalhador rural, e a fixação do novo piso do regime geral indexado ao salário mínimo beneficiaram sobremaneira a população mais pobre, aí incluída a população negra. No BPC, as famílias negras atendidas representam 62% dos beneficiários. Em 2006, entre os favorecidos por benefícios previdenciários no valor de um salário mínimo, 49% eram negros, enquanto entre aqueles que recebiam benefícios superiores a um salário mínimo, a representatividade dos negros cai para 28% do total. Este fato pode ser explicado, em larga medida, pelas grandes desigualdades raciais verificadas no mercado de trabalho.

Mais recentemente, a criação de programas assistenciais explicitamente focalizados sobre as famílias mais pobres também significou um fator de redução de desigualdades raciais. O Programa *Bolsa Família* (BPC) vem atendendo a uma maioria significativa de famílias negras: estas chegaram a representar 70% dos beneficiários do programa em 2006. O êxito dos programas assistenciais como o BPC e o *Bolsa Família*, assim como a ampliação de acesso aos benefícios previdenciários, ajudou na redução das desigualdades de renda observadas entre negros e brancos nos últimos quatro anos, o que pode ser visualizado no gráfico 1, que demonstra a razão de renda entre negros e brancos nos últimos 20 anos.

33. Os dados permanentes sobre as desigualdades em saúde passaram a ser produzidos a partir de 2004, com a inserção do quesito cor nos formulário do SUS. Estas informações permitem indicar a amplitude das iniqüidades em saúde, dando um quadro geral que foi publicado, pela primeira vez, no relatório **Saúde Brasil 2006:** uma análise das desigualdades em saúde. Disponível em: <http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/saude_brasil_2006.pdf>. Acesso em 01/06/2008.

GRÁFICO 1

Razão de renda entre negros e brancos

Fonte: Microdados da Pnad/IBGE.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Como mostra o gráfico, após décadas em que a razão de renda domiciliar *per capita* entre negros e brancos esteve bastante estável, próximo a 2,40, este indicador começou a cair em 2001, atingindo, em 2006, a marca de 2,11. Trata-se de uma queda sem dúvida relevante e expressiva, na medida em que 20% da desigualdade na renda domiciliar *per capita* foram eliminados em seis anos. Embora falte muito para chegar ao ponto de igualdade entre brancos e negros (razão de renda entre os grupos igual a 1 ponto), é significativo que pela primeira vez em um longo período, que até mesmo antecede o coberto pelo gráfico, tenha havido mudança contínua no índice de desigualdade.

A razão dessa queda ainda precisa ser melhor documentada, mas não há dúvida de que parte dela está diretamente relacionada com a queda generalizada da desigualdade no Brasil. Sendo negros maioria entre os beneficiários do BPC, do Programa *Bolsa Família* e dos benefícios previdenciários indexados a um salário mínimo, sua ampliação representou um movimento pró-igualdade racial, ainda que nenhuma destas iniciativas tivesse uma orientação específica em prol da redução das desigualdades entre negros e brancos. Igualmente, as melhorias na distribuição dos rendimentos do trabalho – acarretadas tanto por políticas públicas de regulação do mercado de trabalho, como pelo aumento do salário mínimo e pelas melhorias no perfil educacional da população em idade ativa (PIA) – contribuíram no sentido de reduzir as desigualdades raciais.

4.4 As ações afirmativas como resposta às limitações das políticas universais no enfrentamento das desigualdades raciais

Políticas sociais sólidas e universais são imprescindíveis para o combate às desigualdades raciais em um país com histórico de racialização da pobreza, como é o caso do Brasil. No entanto, estas são respostas que precisam ser complementadas por ações *específicas* de eliminação das desigualdades raciais nas várias dimensões da proteção e da promoção do bem-estar social. Nesse sentido, é necessário destacar os processos sociais que estão na origem das desigualdades raciais: a discriminação racial e o racismo que atuam de forma a restringir a igualdade de oportunidades e alimentam a manutenção da população negra nas piores posições da sociedade brasileira.

No campo da educação, por exemplo, estudos e pesquisas vêm revelando que práticas e opiniões racistas e discriminatórias manifestadas, seja de maneira direta, seja velada, ainda são vivenciadas pelos estudantes dentro do ambiente escolar, operando no reforço de auto-imagens negativas destes alunos, e de naturalização de sua situação de pobreza e da subalternidade. Desigualdades raciais na escola vão se construindo no cotidiano da vida escolar, passando, segundo depoimentos colhidos em trabalhos de cunho etnográfico, de sentimentos de constrangimento e inadequação decorrentes de seu tipo físico, cor de pele, cabelo e pertencimento racial, até a naturalização de posições sociais subalternas e de insucesso escolar.[34]

Assim, se as causas das desigualdades passadas e presentes das trajetórias escolares de brancos e negros, registradas pelos indicadores educacionais, podem ser explicadas em parte por diferenças socioeconômicas das famílias, as pesquisas recentes vêm informando que estas também têm origem no interior do sistema escolar. Como já destacaram Osório e Soares, "além de serem prejudicados por ter uma origem mais humilde, o que dificulta o acesso e a permanência na escola, os negros são prejudicados dentro do sistema de ensino, que se mostra incapaz de mantê-los e de compensar eventuais desigualdades que impeçam a sua boa progressão educacional".[35] De fato, além de não enfrentarem o desafio colocado pela maior repetência e evasão dos alunos negros, as escolas brasileiras são, elas próprias, geradoras de parte significativa das diferenças encontradas neste campo. Isso porque tais desigualdades também têm origem em tratamentos diferenciados e em manifestações diretas ou indiretas de discriminação, aí incluída a atuação dos professores em sala de aula e suas expectativas com relação aos alunos brancos e negros.[36]

A par dos dados referentes à educação básica, as desigualdades raciais podem ser encontradas em outros campos, como a área da saúde, aqui citada, a de segurança pública, acesso à justiça ou trabalho. Como constata um documento do Ministério da Saúde,

> O racismo se reafirma no dia-a-dia pela linguagem comum, se mantém e se alimenta pela tradição e pela cultura, influencia a vida, o funcionamento das instituições e também as relações entre as pessoas; é condição histórica e traz consigo o preconceito e a discriminação, afetando a população negra de todas as camadas sociais.[37]

Seu enfrentamento impõe a adoção de políticas, programas e ações específicos voltados à população negra, associados e integrados às políticas universais, de modo a garantir o acesso continuado e as oportunidades iguais aos grupos branco e negro. Este é o ponto no qual as políticas de ações afirmativas, as políticas valorizativas e os programas de combate ao racismo institucional demonstram sua utilidade. Eles devem ter por objetivo acelerar o processo de redução das desigualdades e combater os mecanismos institucionais que levam à reprodução de tratamentos diferenciados.

Por fim, cumpre lembrar que, de fato, a universalização das políticas sociais, a promoção de ações de combate à pobreza e a melhoria do mercado de trabalho e de

---

34. Ver, por exemplo, ZANETTI, Julia *et al.* **Se eles soubessem...Narrativas juvenis sobre relações raciais e escola.** *In*: **ANAIS DO IV CONGRESSO BRASILEIRO DE PESQUISADORES NEGROS.** Salvador, 2006.

35. OSÓRIO, Rafael Guerreiro; SOARES, Sergei. **A geração 80**: um documentário estatístico sobre a produção das diferenças educacionais entre negros e brancos. *In:* SOARES, Sergei (org.) **Os mecanismos de Discriminação Racial nas escolas Brasileiras**. Brasília: Ipea, 2005.

36. Ver, a respeito: BARBOSA, Maria Ligia de Oliveira. **A qualidade da escola e as desigualdades raciais no Brasil.** *In:* Soares (org.) **Os mecanismos de Discriminação Racial nas escolas Brasileiras.** Brasília: Ipea, 2005.

37. MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Política Nacional de Saúde Integral da População Negra**. Ministério da Saúde, 2006.

renda impactam de maneira muito positiva nas condições de vida da população negra e na redução das desigualdades raciais. Contudo, cabe estar atento para o fato de que o próprio funcionamento das políticas públicas e suas instituições guardam mecanismos de reprodução de discriminação racial – o que implica, para além do acesso proporcionado pelas políticas universais, uma contínua pauta de luta contra o racismo institucional. Nos últimos 20 anos a discussão sobre as ações de combate às desigualdades raciais e à discriminação indireta têm crescido no país, e fomentado as primeiras experiências na formulação e implementação de políticas e programas de seu enfrentamento. Um conjunto ainda incipiente, mas crescente de ações voltadas a essa finalidade vem sendo implementados, e de sua consolidação depende parte importante da promoção de maior igualdade racial no país.

5 Considerações finais

No campo da implementação das políticas públicas, a seção de acompanhamento apresenta informações preocupantes sobre a consolidação da temática do combate às desigualdades raciais e ao racismo institucional. Ao final de 2007, importantes e bem-sucedidos programas não encontravam garantias de continuidade, como é o caso do *Brasil AfroAtitude*, ou apresentavam uma trajetória marcada por descontinuidades, como são os casos do *UniAfro* e do *Programa de Combate ao Racismo Institucional*. Outros programas vêm atuando durante 2008 com coberturas limitadas. De forma geral, pode-se inferir, com base na análise das trajetórias dos programas, que o campo da promoção da igualdade racial continua carecendo de uma ação coordenadora e da consolidação de uma política que integre e fortaleça as ações iniciadas ou em curso, a partir do estabelecimento de objetivos e metas claramente pactuados.

Este capítulo também mostrou, na seção *Tema em destaque*, que os impactos da implementação das políticas universais na redução das desigualdades raciais tornam-se visíveis nos campos da educação e saúde, aqui analisados. De fato, o contexto que se abre com a promulgação da Constituição de 1988 representou para a população negra, devido à implementação de políticas universais, melhorias importantes nas condições de vida e para a redução das desigualdades raciais. No entanto, tais políticas demonstram-se insuficientes para atingir a igualdade entre brancos e negros. A implementação de políticas públicas específicas deve ser capaz de dar respostas eficientes ao grave quadro de desigualdade racial existente em nossa sociedade, e se apresenta como uma exigência incontornável na construção de um país com maior justiça social.

JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA

1 Apresentação

Os altos índices de criminalidade, a forte sensação de insegurança, a impunidade, a dificuldade de acessar a justiça para resolver conflitos cotidianos, a morosidade dos serviços jurisdicionais e as violações de direitos no sistema penitenciário são alguns dos graves problemas nas áreas de justiça e de segurança pública que vêm caracterizando a realidade brasileira e que reclamam atuação do poder público. Embora as políticas implementadas no país nestas áreas estejam majoritariamente a cargo dos estados e de alguns municípios, a União, para além das suas competências específicas, tem realizado ações que representam um esforço suplementar cada vez mais importante.

No âmbito da *política federal de justiça*, os objetivos prementes da atuação federal têm sido a garantia de mais celeridade e qualidade aos serviços jurisdicionais e a democratização do acesso dos cidadãos à justiça. No âmbito da *política federal de segurança pública*, o escopo da atuação está voltado para o fortalecimento das estruturas de estados e municípios e para a indução de novos valores e práticas institucionais, além de iniciativas visando a uma melhor coordenação dos esforços dos três níveis da Federação e da atuação preventiva e repressiva em matérias de competência federal – como o tráfico de drogas, de pessoas, os crimes financeiros, contra o meio ambiente e contra a administração pública, entre outros.

O presente capítulo apresenta alguns dos resultados mais significativos desses esforços no ano de 2007 e nos primeiros meses de 2008. Inicialmente, resgatam-se os principais fatos que marcaram a área de justiça e segurança pública no período, com destaque para as mudanças normativas. Na seqüência, faz-se uma análise da execução dos programas governamentais nestas duas áreas no exercício de 2007.

O texto propõe ainda uma análise de tema de grande relevância na incipiente democracia brasileira: o crescente recurso de organizações da sociedade civil (partidos políticos, organizações não governamentais, sindicatos, entre outros) à justiça para questionar a constitucionalidade de leis, medidas provisórias e práticas administrativas. Este fenômeno – que não é particular ao Brasil, sendo observável há algum tempo em diversas democracias mais maduras – é possibilitado pela previsão constitucional de mecanismos processuais, como as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (Adins), as Ações Diretas de Inconstitucionalidade por Omissão (Adins por omissão) e as Argüições de Descumprimento de Preceitos Fundamentais (ADPFs). Tais mecanismos, ao viabilizarem a contestação judicial de atos políticos que ferem os direitos e garantias assegurados pela Constituição Brasileira, têm reconfigurado as relações entre direito, política e justiça, e contribuído para o aprofundamento da democratização do espaço público no país.

2 Fatos relevantes

2.1 Reforma do Código de Processo Penal

Em junho de 2008, foram sancionadas três leis que alteraram o Código do Processo Penal, com o objetivo de inscrever mudanças trazidas pela Constituição e tornar o processo

mais célere e seguro, ao simplificar procedimentos, fundir fases e reduzir brechas para questionamentos processuais. A primeira delas, a Lei nº 11.689/2008, reformulou todos os artigos referentes ao processo dos crimes de competência do júri – os crimes dolosos contra a vida. Entre as principais mudanças estão: a reunião em apenas uma audiência dos procedimentos antes divididos em diversas sessões, simplificando assim a primeira fase do processo – que termina na decisão do juiz acerca do encaminhamento ou não do caso ao tribunal do júri; a eliminação do recurso no caso de o juiz julgar que o processo não deve ser encaminhado ao júri; a possibilidade de mudança do julgamento para outra comarca, com vistas a reduzir o tempo de processo; e a revogação da previsão legal de novo julgamento para casos em que a pena aplicada superar 20 anos de reclusão.

A segunda lei (Lei nº 11.690/2008) procura atender a três principais pontos: proibir a admissão de provas ilícitas, garantir o contraditório, e garantir direitos às vítimas. O direito ao contraditório foi ampliado ao se estabelecer que o juiz formará sua convicção apenas a partir de provas que tenham sido submetidas à apreciação – e eventual contestação – da defesa, e ao se permitir a participação de assistentes técnicos das partes na realização de perícias. Entre os direitos reconhecidos às vitimas estão: *i)* ser comunicada de fatos relevantes do processo, como, por exemplo, o ingresso ou a saída do agressor da prisão; *ii)* ser encaminhada – se o juiz entender necessário – para atendimento multidisciplinar (especialmente nas áreas psicossocial, de assistência jurídica e de saúde), às expensas do ofensor ou do Estado; e *iii)* ter as providências necessárias tomadas para a preservação de sua intimidade, honra, imagem e vida privada.

Com o objetivo principal reformular os processos criminais, conferindo-lhes maior celeridade, a terceira lei (Lei nº 11.719/2008) traz, entre suas inovações, por um lado, atualização da multa para o advogado que abandonar o réu sem motivo imperioso, e, por outro, as seguintes alterações nos processos comuns:[1] *i*) estabelece absolvição sumária (antes do julgamento) quando o juiz, depois de receber a denúncia e a resposta por escrito do acusado, verificar, entre outros, não haver crime, ou que o agente não é culpado; e *ii*) determina que a instrução (interrogatório do réu, apresentação e discussão das provas e oitiva das testemunhas) e o julgamento sejam feitos em uma só audiência e pelo mesmo juiz. A lei trouxe também simplificações aos procedimentos – autoriza, por exemplo, gravações audiovisuais sem necessidade de transcrição nos autos – e facilita a ação civil para a reparação da vítima, ao determinar que o juiz fixará valor mínimo para a reparação dos danos causados pela infração, assim como ao permitir que a execução poderá ser efetuada por este valor.

Em linhas gerais, essas mudanças preservam os direitos dos acusados e tendem a tornar a justiça criminal mais ágil e efetiva, o que pode melhorar a confiança da população na atuação das instituições envolvidas.

2.2 Novos regulamentos no sistema de execução penal

A gestão do sistema penitenciário representa um dos mais graves desafios para o Estado e a sociedade brasileiros. Os problemas reconhecidos vão desde a superlotação e a falta de condições minimamente dignas para os presos até a ocorrência de rebeliões e a atuação de organizações criminosas em suas dependências. Na tentativa de contribuir para

1. Os procedimentos comuns são aplicáveis a quase todos os crimes. As exceções são os casos de competência do Tribunal do Júri, dos processos especiais previstos no Código de Processo Penal (CPP) – como aqueles voltados para os crimes de responsabilidade dos funcionários públicos, calúnia e injúria, crimes contra a propriedade imaterial e aplicação de medida de segurança por fato não criminoso – e outros procedimentos previstos em lei especial, como os relativos ao uso de drogas.

o enfrentamento de alguns destes problemas, novos atos normativos foram produzidos recentemente pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e pelo Departamento Penitenciário Nacional (Depen).

Em dezembro de 2007, o CNJ editou a Resolução nº 47, a qual determina aos juízes de execução criminal realizarem pessoalmente inspeção mensal nos estabelecimentos penais sob sua responsabilidade, e tomarem providências para o seu adequado funcionamento, promovendo, quando for o caso, a apuração de responsabilidade pelas ilegalidades. Nos relatórios a serem entregues às Corregedorias de Justiça, devem constar informações sobre o cumprimento da Lei de Execução Penal (LEP) no que tange ao funcionamento dos estabelecimentos e à observância dos direitos dos presos, além das medidas adotadas para resolver problemas encontrados. A resolução dita ainda que os juízes deverão compor e instalar os Conselhos da Comunidade,[2] embora não explicite a fiscalização das carceragens das delegacias. Apesar destas medidas já estarem previstas na LEP, espera-se que a resolução e sua fiscalização pelo CNJ garantam o cumprimento destas normas em todo o país.[3]

No que se refere especificamente aos estabelecimentos federais, o Depen editou portarias complementares ao Regulamento Penitenciário Federal (Decreto nº 6.049/2007), que normatizam a prestação de serviços nestes locais. Três portarias disciplinam o exercício de direitos pelos presos, a saber: o exercício do culto religioso, o recebimento de familiares e do advogado, e a posse de objetos.[4] Contudo, é notável nos textos destas portarias o difícil equilíbrio entre a garantia de tais direitos e a preocupação com os meios de preservar tanto a segurança nos estabelecimentos, quanto a autoridade de seu diretor e os respectivos regulamentos. Se o culto religioso é permitido, também é fortemente disciplinado. Há permissão de posse de objetos, mas se restringem praticamente àqueles relacionados à saúde, à instrução, ao vestuário e à higiene; ainda assim, sua posse é limitada e o diretor só pode permitir outros objetos mediante decisão motivada sobre requerimento fundamentado do preso. Quanto às visitas, elas são permitidas semanalmente e em horários e dias pré-estabelecidos, mas podem ser suspensas em casos de fundada suspeita de rebelião.

Outras duas portarias tratam da aplicação do regime penitenciário propriamente dito. A Portaria nº 2.065/2007 define os procedimentos de inclusão nos estabelecimentos penais, a avaliação do preso e a elaboração do programa de tratamento penitenciário pela Comissão Técnica de Classificação. Neste programa são indicados, entre outros, os tipos de trabalho, cursos de formação ou aperfeiçoamento profissionais, e atividades educacionais de que o preso poderá participar. Por sua vez, a Portaria nº 38/2007 dispõe sobre a disciplina carcerária. Além de outros tópicos que são objeto da portaria, são definidos ali os papéis e os ritos do procedimento disciplinar, desde a ocorrência da falta até o fim do período de reabilitação, isto é, aquele que permite que o preso faltoso tenha sua conduta reclassificada, por exemplo, como bom comportamento carcerário, o qual facilita a progressão penal.

2. Órgão de execução penal que deve existir em cada comarca, composto por representantes da sociedade civil.

3. O CNJ deu indicações de que está reagindo às denúncias de falta de inspeção nos estabelecimentos penais. No final de 2007, o conselho acolheu denúncia de 871 presos da Penitenciária I de Guareí-SP, que alegaram estar a mais de dois anos sem receber qualquer visita de autoridade judicial, acarretando perda de direitos de redução de pena e de participação em programas de reinserção social. O Plenário do Conselho determinou que o Tribunal de Justiça de São Paulo apresente ao CNJ um plano de ação para sanar as irregularidades – confirmadas pelo relator do CNJ – e decidiu pela apuração de responsabilidade dos juízes.

4. Tais direitos foram regulamentados, respectivamente, pelas Portarias nºs 120/2007, 122/2007 e 123/2007. Uma quarta portaria (nº 157/2007) trata da revista para acesso às penitenciárias federais.

Esse conjunto de normas supre uma falta de regulamentação do funcionamento das penitenciárias federais que data desde seu início. Pelo caráter fortemente restritivo de seu regime, espera-se que estas continuem sendo utilizadas apenas em circunstâncias excepcionais. De um lado, devido a seus altos custos e ao fato de que disputam recursos do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), com os precários sistemas penitenciários estaduais e com ações em prol da aplicação de penas e medidas alternativas. De outro, porque os estabelecimentos penitenciários federais, por sua localização e pequeno número, dificultam o contato do preso com familiares e com o mundo exterior, o que tende a prejudicar sua posterior reinserção social.

2.3 CPI do sistema carcerário

Em junho de 2008, foi apresentado o relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados, instalada nos seguintes termos:

> (...) com a finalidade de investigar a realidade do sistema carcerário brasileiro, com destaque para a superlotação dos presídios, custos sociais e econômicos desses estabelecimentos, a permanência de encarcerados que já cumpriram pena, a violência dentro das instituições do sistema carcerário, a corrupção, o crime organizado e suas ramificações nos presídios e buscar soluções para o efetivo cumprimento da lei de execuções penais (Relatório CPI da Câmara dos Deputados, 2008).

Os deputados da CPI trabalharam durante dez meses e visitaram 62 unidades prisionais de 18 estados, e o relatório denuncia um sistema falido, caótico, que não cumpre com suas funções. Responsabiliza o Estado brasileiro por descumprir as leis e não implantar medidas de ressocialização, desrespeitando o preceito básico de nosso sistema de execução penal. Mais do que isso, denuncia casos de tortura e violência, bem como a situação de completa degradação humana e o desrespeito aos direitos básicos de cidadania que dominam as prisões brasileiras. O documento, composto por mais de 500 páginas divididas em 11 capítulos, traz ainda um arquivo fotográfico e um vídeo feitos a partir das diligências realizadas nos estados. O objetivo é que o vídeo seja veiculado amplamente e impulsione o debate sobre o sistema penitenciário no Brasil.

O relator destaca que os problemas encontrados não podem ser atribuídos somente aos atuais gestores públicos e operadores do Direito, pois se trata de uma situação que atravessa anos de má gestão e descumprimento da lei. Ainda assim, sugeriu o indiciamento de juízes, promotores, defensores públicos, superintendentes do sistema penitenciário, advogados, diretores de estabelecimentos e agentes penitenciários. A proposta de indiciamento, no entanto, gerou inúmeras reações adversas e a versão finalmente aprovada propõe tão-somente a "responsabilização" de alguns daqueles atores. O relatório traz também a proposição de que se amplie no Brasil a aplicação de penas alternativas e de que políticas de combate à pobreza e à exclusão devem ser implementadas como mais uma forma de minimizar a criminalidade e a penalização. Por fim, apresenta uma série de projetos de lei, entre os quais se destaca o Estatuto Penitenciário, com vistas a instituir normas e procedimentos para os estabelecimentos penais no Brasil, assim como as penas previstas para os gestores públicos e operadores do Direito que as descumprirem.

2.4 Mudanças no Pronasci

A lei que instituiu o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci – Lei nº 11.530/2007) foi alterada pela Medida Provisória (MP) nº 416/2008, convertida na Lei nº 11.707/2008. As mudanças tendem a fortalecer os princípios de participação social, prevenção à violência e apoio a vítimas, além de prever tanto a concessão de bolsas

para a formação de policiais quanto o desenvolvimento de trabalhos sociais por mulheres "socialmente atuantes", e jovens das áreas nas quais o Pronasci é implementado. Foram incluídos nas diretrizes, entre outros pontos: o apoio ao desarmamento; o fortalecimento dos conselhos tutelares; a participação e inclusão de vítimas da criminalidade em programas de apoio psicológico, jurídico e social; a participação de jovens e adolescentes em situação de rua em programas profissionalizantes e educativos; a promoção de estudos, pesquisas e indicadores sobre a violência; e a transparência na execução e garantia de participação da sociedade civil. Os focos do programa também sofreram alterações: *i)* o foco na juventude foi restrito para aqueles de 15 a 24 anos, com prioridade voltada para aqueles egressos do sistema prisional ou que estejam em situação de moradores de rua; *ii)* foram inseridas também vítimas da criminalidade e mulheres em situação de violência; e *iii)* foi agregado ainda um foco repressivo de combate ao crime organizado. As condições que devem ser aceitas pelos estados que aderirem ao Pronasci passaram a incluir: a criação de gabinete de gestão integrada, a garantia de participação da sociedade civil e dos conselhos tutelares nos fóruns de segurança pública que acompanharão e fiscalizarão os projetos, e o compromisso de criação de centros de referência e apoio psicológico, jurídico e social às vítimas da criminalidade. Tal como constava na MP nº 384 que deu início ao Pronasci, voltaram os projetos *Reservista-Cidadão*, *Protejo* e *Mulheres da Paz*. Também foi acrescentado o projeto *Bolsa-Formação*.[5] Foi ainda estabelecido que estes projetos deverão ser estendidos progressivamente para as regiões metropolitanas de todos os estados federados.

3. Acompanhamento da política e dos programas

3.1 Justiça

3.1.1. Gastos em justiça

Entre 2006 e 2007, houve um incremento da ordem de 9,4% no total de recursos despendidos na implementação da política federal de justiça,[6] tendo passado da casa dos R$ 11,6 bilhões gastos em 2006 para R$ 12,7 bilhões em 2007 (valores liquidados). Em termos absolutos, o Poder Judiciário foi o principal beneficiado, respondendo por 78,0% do incremento total. Em termos relativos, entretanto, é notável a ampliação das despesas no Ministério da Justiça (66,8% a mais que em 2006) e na Defensoria Pública da União (66,1% a mais).

A despeito do aumento no volume total de gastos, não houve alterações substantivas na distribuição entre os órgãos do sistema: o Poder Judiciário manteve sua participação em torno de 86,0% das despesas, enquanto o Ministério Público, a Defensoria Pública e o Ministério da Justiça alcançaram, respectivamente, 13,2%, 0,5% e 0,3% do total. Quanto ao nível de execução orçamentária, houve pequena oscilação negativa em

5. Segundo a Lei nº 11.707/2008, o projeto Bolsa-Formação é destinado à qualificação profissional dos integrantes das carreiras preexistentes das polícias militar e civil, do corpo de bombeiros, dos agentes penitenciários, dos agentes carcerários e dos peritos. Para a concessão das bolsas, os profissionais devem freqüentar cursos oferecidos/reconhecidos pelo Ministério da Justiça (MJ) a cada 12 meses e não terem sido condenados à infração grave ou condenação penal nos últimos cinco anos. Para aderir a este projeto o ente federativo deverá, entre outros, instituir e manter programas de polícia comunitária e se comprometer a instituir remuneração mensal não inferior a R$ 1.300,00 a estes profissionais, contribuindo com sua valorização e conseqüente benefício da sociedade brasileira.

6. Por política federal de justiça entendem-se as ações implementadas pelos órgãos federais do Poder Judiciário e do Ministério Público (à exceção daqueles com competência nas áreas militar e eleitoral), pela Defensoria Pública da União e pelo Ministério da Justiça, com os objetivos de defender os direitos consagrados na Constituição brasileira e ampliar o acesso da população à justiça. Para mais detalhes sobre a divisão de competências entre estes órgãos, ver o capítulo Justiça e Segurança Pública do número 14 deste periódico.

relação ao ano anterior, para o que contribuíram particularmente os desempenhos da Defensoria Pública e do Ministério Público. O destaque positivo coube ao Ministério da Justiça, cujos programas atingiram um nível de execução significativamente superior ao registrado em 2006, embora permaneça abaixo de 75%.

Importante notar que cerca de 76,2% dos recursos totais do sistema federal de justiça foram destinados à rubrica Pessoal e Encargos Sociais – que inclui a remuneração de funcionários e o pagamento de encargos sociais e benefícios (assistência médica, auxílio-alimentação etc.). Paralelamente, 17,8% dos gastos totais cobriram despesas correntes com a manutenção da infra-estrutura de trabalho e atendimento à população; e cerca de 6,0% foram empregados em investimentos relacionados à construção e/ou aquisição de novos edifícios e à implantação de varas, tribunais, procuradorias e núcleos de atendimento.

TABELA 1

Execução orçamentária do sistema federal de justiça (2006 e 2007)

(Em milhões de reais constantes)[1]

Período	Execução orçamentária	Poder Judiciário[2]	Ministério Público[3]	Defensoria Pública[4]	Ministério da Justiça[5]	Total
2006	Autorizado (A)	10.167,56	1.545,72	42,53	32,11	11.787,92
	Liquidado (B)	10.067,56	1.478,29	38,02	19,22	11.603,07
	B/A (C) (em %)	99,0	95,6	89,4	59,8	98,4
2007	Autorizado (A)	11.045,15	1.890,17	77,02	43,21	13.055,56
	Liquidado (B)	10.915,32	1.679,06	63,15	32,05	12.689,58
	B/A (D) (em %)	98,8	88,8	82,0	74,2	97,2
Var. 2007/2006 (em %)	Autorizado (A)	8,6	22,3	81,1	34,6	10,8
	Liquidado (B)	8,4	13,6	66,1	66,8	9,4
	D-C	-0,2	-6,8	-7,4	14,3	-1,2

Fonte: Sistema de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira da União (Câmara dos Deputados e Centro de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal).

Notas: [1]Os valores orçamentários autorizados do sistema federal de justiça, bem como os liquidados, estão em R$ milhões de 2007, corrigidos pela média anual do IPCA/IBGE.* Entre todos estes valores, foram excluídos aqueles direcionados ao: *i)* pagamento de benefícios previdenciários a servidores públicos federais inativos (aposentadorias e pensões); e *ii)* custeio do regime de previdência dos servidores públicos federais ativos.

* IPCA: Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo; IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

[2] Inclui os seguintes programas: *i)* Prestação Jurisdicional no Supremo Tribunal Federal (STF) e Democratização do Acesso à Informação Jornalística, Educacional e Cultural, ambos do STF; *ii)* Controle da Gestão Administrativa e Financeira no Poder Judiciário, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ); *iii)* Prestação Jurisdicional no Superior Tribunal de Justiça (STJ); *iv)* Prestação Jurisdicional na Justiça Federal (JF); e *v)* Prestação Jurisdicional Trabalhista e Erradicação do Trabalho Escravo, ambos da Justiça do Trabalho (JT).

[3] Refere-se ao Programa Defesa da Ordem Jurídica.

[4] Diz respeito ao Programa Assistência Jurídica Integral e Gratuita.

[5] Os programas do Ministério da Justiça aqui inseridos são: *i)* Defesa Econômica e da Concorrência; *ii)* Defesa do Consumidor; *iii)* Gestão da Política na Área de Justiça; e *iv)* Reforma do Judiciário.

3.1.2 Acompanhamento dos programas

A) Órgãos do Poder Judiciário

Supremo Tribunal Federal (STF) [7]

A movimentação processual no STF em 2007 foi marcada pela entrada em vigor dos institutos da súmula vinculante, da argüição preliminar de repercussão geral e do processo eletrônico,[8] bem como por medidas racionalizadoras de natureza administrativa, que impactaram positivamente o desempenho do órgão. Assim, o tribunal julgou 159,5 mil causas, 44,7% a mais que no ano anterior. Vale destacar que, diferentemente do que ocorrera em 2006, em 2007 não apenas houve ligeira redução na entrada, mas também diminuiu o estoque de processos de anos anteriores.

7. As informações sobre a atuação funcional do STF estão disponíveis em: <http://www.stf.gov.br/portal/principal/principal.asp> (*link* Estatísticas).

8. Para uma descrição detalhada das inovações introduzidas por meio desses institutos, ver o número 14 deste periódico. Ressalte-se, contudo, que já há nove súmulas vinculantes em vigor, versando sobre questões diversas – envolvendo desde direitos civis, como o exercício do direito de defesa em processos administrativos, até direitos sociais, como a utilização do salário mínimo como indexador de remunerações de trabalhadores. O conteúdo destas súmulas pode ser examinado no endereço: <http://www.stf.gov.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumulaVinculante/anexo/SumulasVinculantes_1_a_9.pdf>.

No que se refere ao papel "constitucional" desempenhado pelo STF,[9] cabe registrar dois aspectos. Pelo lado do controle indireto de constitucionalidade, deu-se o julgamento de 73,2 mil recursos extraordinários, em que se discutiram várias controvérsias de interpretação da Constituição. Este número representou 45,9% do total de casos apreciados pelo tribunal – ou seja, concentrou-se aí grande parte de seu esforço. Pelo lado do controle direto, houve decisão em 240 *ações diretas de inconstitucionalidade* e 6 *ações declaratórias de constitucionalidade* ao longo de 2007. Entre as questões discutidas, destacaram-se: *i)* a decisão sobre a fidelidade partidária, que determinou que as cadeiras conquistadas nas eleições proporcionais pertencem aos partidos e não aos candidatos, uma vez que estes são eleitos com base no quociente eleitoral, que, por sua vez, considera a votação total das legendas partidárias; *ii)* a extensão aos trabalhadores do setor público, "no que couber", da aplicação da Lei nº 7.783/1989, que regulamenta a greve para o setor privado; e *iii)* a decisão, em favor do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), de que a Lei nº 9.032/1995, que determinou o benefício social da pensão por morte equivalente a 100% do valor da aposentadoria (ou outra situação), será aplicada apenas aos fatos ocorridos após a sua publicação.

É importante observar que, nesse último caso, registrou-se a primeira experiência de julgamento múltiplo na história da justiça brasileira, dado que o plenário do STF julgou "em bloco" cerca de cinco mil recursos extraordinários interpostos pelo INSS referentes ao tema das pensões por morte.[10] Outra inovação experimentada na rotina de trabalho do STF foi a realização da primeira audiência pública da história do órgão, em abril de 2007. O evento reuniu diversos especialistas em bioética para debater o controverso tema do uso de células-tronco embrionárias em pesquisas científicas. A audiência antecedeu o início do julgamento da Adin nº 3.510, ajuizada em 2005 pela Procuradoria Geral da República em contestação ao artigo 5º da Lei de Biossegurança, com base na tese de que este fere a proteção constitucional do direito à vida e à dignidade da pessoa.[11]

Conselho Nacional de Justiça (CNJ) [12]

Ao lado da atuação disciplinar sobre os membros da magistratura, a formulação de parâmetros para a organização e atuação do Judiciário configura um eixo de atuação do CNJ. Em 2007, as resoluções, recomendações e enunciados administrativos do conselho dispuseram sobre temas como: *i)* uniformização de normas relativas ao procedimento administrativo disciplinar aplicável aos magistrados; *ii)* criação do Sistema Integrado da População Carcerária; *iii)* parâmetros mínimos na regulamentação da prestação jurisdicional ininterrupta, por meio de plantão permanente; *iv)* organização de núcleo de estatística e gestão estratégica nos órgãos do Judiciário; *v)* criação dos Juizados de Violência

9. Para uma discussão sobre o controle de constitucionalidade pelos órgãos do Judiciário, ver a seção *Tema em destaque* deste capítulo.

10. O julgamento em bloco se tornou possível após alteração instituída no Regimento Interno do STF. Até então, os ministros aguardavam o julgamento em plenário para, em seguida, na apreciação individual de outras causas idênticas, aplicar isoladamente a mesma tese jurídica fixada pelo colegiado. A inovação, no entanto, não é consensual entre os membros do STF. Enquanto alguns alegam que a medida representa uma "resposta rápida para os cidadãos, além de economia de tempo e de despesa para o tribunal", outros sustentam que "é temeroso o tribunal decidir sobre determinadas ações sem verificar as suas peculiaridades". A falta de consenso ficou evidente no próprio julgamento das pensões por morte, quando quatro dos ministros recusaram-se a apresentar para o julgamento em bloco os processos sobre o tema que estavam sob sua apreciação.

11. O julgamento da controvérsia sobre quando inicia a vida humana apenas começou em março de 2008, tendo sido finalizado em 29 de maio, quando, por maioria de votos (seis contra cinco, todos estes parciais), a Adin foi considerada improcedente.

12. As informações relativas ao CNJ foram extraídas do Relatório Anual – 2007, disponível na página do órgão na internet, no endereço <http://www.cnj.gov.br/> (*link* Serviços *on line* – Relatórios Anuais).

Doméstica e Familiar contra a Mulher; e *vi)* adoção de medidas para dar prioridade aos processos e procedimentos em que figure como parte interveniente pessoa com idade superior a 60 anos, em qualquer instância.

Paralelamente, em um esforço para conhecer a realidade do Judiciário, o CNJ está desenvolvendo alguns projetos especiais, a saber: *i)* a criação de sistemas e cadastros nacionais dos diversos segmentos do poder; *ii)* o mapeamento de todas as serventias judiciais (cartórios, secretarias de varas e juizados etc.) de primeiro grau dos tribunais de Justiça e do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios; *iii)* o diagnóstico das serventias extrajudiciais em todo o país; *iv)* a parametrização das rotinas cartorárias das serventias extrajudiciais por meio da unificação das consolidações normativas das Corregedorias de Justiça dos estados e do Distrito Federal (DF); *v)* um diagnóstico nacional dos processos de competência do júri; *vi)* a centralização das medidas de indisponibilidade de bens; e *vii)* um levantamento do quadro de horário dos tribunais de Justiça.

Superior Tribunal de Justiça (STJ)[13]

Em 2007, o STJ recebeu 302,1 mil processos, distribuiu 313,4 mil e julgou 277,8 mil. Tal como ocorrera em 2006, foram julgados menos processos do que o número distribuído (85,7%), e o estoque total de processos pendentes de julgamento atingiu a cifra de 178,0 mil. Entretanto, o órgão foi mais produtivo e célere em 2007, tendo julgado proporcionalmente mais e diminuído o período de tramitação (35 dias a menos, em média). Do quantitativo de processos distribuídos, 24,1% tiveram origem na Justiça Federal, 70,5% na estadual, 4,2% na Justiça especializada – dos quais 4,0% da Justiça do Trabalho –, e 1,3% corresponde àqueles que tiveram origem no próprio STJ.[14]

O grande número de processos que entra no tribunal a cada ano tem sido o principal fator responsável pelo acúmulo de estoque pendente de julgamento. Nesse sentido, o órgão tem envidado esforços com o objetivo de aumentar sua capacidade produtiva. Entre as medidas implementadas em 2007, é possível destacar: *i)* a publicação de um compêndio de jurisprudência comparada que destaca a divergência e a convergência jurisprudencial do STJ, visando dar apoio aos ministros na formação de juízo e garantir harmonia dos julgados; *ii)* a experiência de troca prévia de documentos entre os ministros (como os relatórios e votos), possibilitando que, durante as sessões colegiadas, as discussões se concentrem nos processos em que há divergência quanto à proposta do relator; e *iii)* o início da implementação do projeto *Jurisprudência nos Estados*, que deverá levar as ferramentas e mecanismos de recuperação da jurisprudência do STJ à justiça dos estados e do Distrito Federal, com o objetivo de evitar a interposição de recursos que não terão chance de provimento por conflitarem com a jurisprudência do tribunal e, ao mesmo tempo, com o propósito de incentivar a criação de mecanismos para que a solução dos litígios se dê nas instâncias inferiores.

Algumas decisões do tribunal tiveram grande repercussão social, a saber: *i)* a definição de que é o médico, e não o plano de saúde, quem decide sobre o tipo de tratamento que deve ser seguido pelo doente, o que evita que este seja impedido de se submeter a

13. O Relatório Estatístico do STJ, fonte das informações sobre a atuação funcional do órgão, está disponível em <http://www.stj.jus.br/webstj/Processo/Boletim/?vPortalAreaPai=183&vPortalArea=584>.

14. É competência originária do STJ, entre outros, julgar, pelos crimes comuns e de responsabilidade, os governadores dos estados e Distrito Federal, os desembargadores, os membros dos tribunais de Contas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, os juízes dos tribunais regionais e das justiças especiais, e os representantes do Ministério Público da União que oficiem perante os tribunais. No âmbito cível, o STJ julga em caráter originário os mandados de segurança e *habeas data* contra ato dos ministros de Estado e dos ministros do próprio tribunal.

tratamento com método mais moderno disponível em razão de cláusula limitativa do contrato; *ii)* a definição de que o envio de fotos pornográficas de crianças e adolescente via internet é crime; e *iii)* a determinação de realização de audiência na instância de origem para iniciar os trabalhos de abertura dos arquivos da Guerrilha do Araguaia.

Justiça Federal Comum (JFC) e Justiça do Trabalho (JT)[15]

A movimentação processual na JFC em 2007 registrou a distribuição de 3,3 milhões de processos e o julgamento de 2,8 milhões, um desempenho da ordem de 86%, cerca de 3 pontos percentuais inferior ao registrado em 2006. Metade dos processos foi distribuída aos órgãos tradicionais da JFC (603 varas da Justiça Federal e cinco Tribunais Regionais Federais – TRFs) e a outra metade, aos órgãos especiais (383 Juizados Especiais Federais e 36 Turmas Recursais nos estados, as cinco Turmas Regionais e a Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais – JEFs). No entanto, enquanto nos primeiros o índice de julgamento atingido foi de 71,1%, nos demais este índice atingiu 100,7%, o que comprova a maior celeridade dos órgãos especiais.

Entre os temas que mobilizaram a JFC em 2007 e foram objeto de discussão e/ou resolução do Conselho da Justiça Federal (CJF), sobressaem: *i)* o planejamento da implantação do processo virtual e a migração de documentos do papel para o meio eletrônico; *ii)* o processo de instalação de postos de JEFs nos aeroportos do país; *iii)* a criação de uma base de dados padronizada de jurisprudência dos JEFs, a ser disponibilizada na internet; *iv)* o estabelecimento de diretrizes para a instalação de turmas julgadoras descentralizadas dos TRFs; e *v)* a discussão sobre o anteprojeto de lei que altera o modelo vigente de execução fiscal – utilizada para a cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública.[16] Importante destacar, ainda, as iniciativas voltadas para tornar mais eficiente o trâmite na JFC de processos que envolvem a Previdência Social. Em outubro de 2007, por meio de acordo de cooperação firmado entre o CJF, o CNJ, o Ministério da Previdência Social, a Advocacia-Geral da União (AGU) e o Instituto Nacional do Seguro Social, criou-se um grupo técnico para estudar mecanismos que evitem recursos em ações já pacificadas nos tribunais em favor dos beneficiários e novas formas de combater fraudes previdenciárias.[17]

Por seu turno, a JT recebeu 2,6 milhões de processos em 2007 e julgou 2,58 milhões, alcançando um índice de julgamento de 99%, cerca de 2,6 pontos percentuais acima do obtido em 2006. Do total de julgamentos, 1,8 milhão (70,3%) ocorreu nas varas trabalhistas, 613,4 mil nos tribunais regionais do Trabalho (23,8%) e 153,6 mil no Tribunal Superior do Trabalho (5,9%). Contrariamente ao que se passara em 2006, a instância superior foi a que registrou melhor desempenho em 2007, com um índice de julgamento de 124,7%. Vale ressaltar que, em dezembro de 2007, o TST completou

15. As informações sobre a movimentação processual na JFC têm como fonte as estatísticas disponíveis em <http://www.justicafederal.jus.br/> (*link* Serviços de Informação – Estatísticas da Justiça Federal). Os dados relativos à JT estão disponíveis em <http://www.tst.gov.br/> (*link* Estatística).

16. O anteprojeto é de autoria da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN), e prevê a transferência para a esfera administrativa de grande parte dos procedimentos necessários à execução fiscal, hoje privativa do Judiciário, e estimada pela PGFN em mais de R$ 460 bilhões.

17. Como conseqüência dessa iniciativa, em junho de 2008 foi lançado o Programa de Redução de Demandas Judiciais do INSS. O programa prevê que procuradores federais atuem nas agências do INSS com o objetivo de identificar os principais conflitos jurídicos que ocorrem na avaliação dos pedidos de benefícios, e de formular propostas de solução administrativa para os casos. Estas propostas serão encaminhadas a uma comissão executiva, encarregada de avaliá-las e aprová-las para, então, serem transformadas em normas da AGU, a serem cumpridas em todo o país. Ao mesmo tempo, serão elaboradas novas orientações sobre a aplicação da legislação previdenciária a serem seguidas pelo Conselho de Recursos da Previdência Social, pelos técnicos do INSS e pelos procuradores federais que representam o INSS em juízo ou prestam consultoria e assessoramento ao instituto e suas autoridades.

sua nova composição determinada pela Emenda Constitucional nº 45/2004, passando a contar com 27 integrantes – o que, tendo em vista a demanda crescente pela JT, possibilitou o aumento no número de processos julgados. O pior desempenho ficou por conta dos órgãos regionais, que julgaram 93,1% da demanda recebida. Em 2007, o percentual de conciliações obtidas nas varas do Trabalho ficou em 43,9%, ligeiramente superior ao resultado de 2006 (43,8%), mas ainda inferior aos de 2004 (44,1%) e 2005 (44,3%).

Entre as matérias que foram objeto de resolução do Conselho Superior da Justiça do Trabalho no ano de 2007, é possível destacar duas. A primeira dispõe sobre a legitimidade dos tribunais regionais do Trabalho (TRTs), compostos por oito magistrados, dividirem-se em turmas julgadoras formadas por três membros, de modo a garantir maior produtividade nos julgamentos. A segunda versa sobre a responsabilidade da União destinar recursos orçamentários para o pagamento dos honorários periciais referentes aos processos em que a parte sucumbente for beneficiada pela assistência jurídica gratuita.

B) Órgãos essenciais à Justiça

Ministério Público da União (MPU)[18]

Em 2007, o Ministério Público Federal (MPF) – ramo do MPU dedicado às varas da JFC, aos TRFs, ao STJ e ao STF – atuou em 1,06 milhão de processos nos diversos graus de jurisdição, com destaque para o 2º grau (TRFs). Cerca de 61% destes processos foram na área criminal (ações penais públicas), ao passo que outros 39% na área cível (como as ações civis públicas). Acrescente-se que, para além de seu papel processual, o MPF desempenha um importante papel extraprocessual – sempre que estejam em jogo interesses coletivos ou individuais indisponíveis, como o direito à vida, à liberdade, à saúde, etc. Neste último papel, em 2007, dentro da seara criminal, o MPF analisou 357,6 mil inquéritos e 11,4 mil termos circunstanciados recebidos da Polícia Federal, o que resultou em 15,0 mil denúncias. Paralelamente, na seara cível, instaurou 2,9 mil inquéritos civis, bem como firmou 221 Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) com diferentes instituições.

No mesmo ano, entre os temas conjunturais que estiveram presentes na agenda dos grupos de trabalho das câmaras setoriais do MPF, chamam especial atenção: *i)* a regulamentação da telefonia móvel pessoal, incorporando as questões de rescisão contratual, clonagem, portabilidade, entre outras; *ii)* a revisão dos editais da segunda rodada de licitações de concessões de rodovias federais, de modo a evitar os vícios de informação da primeira experiência; *iii)* a defesa do consumidor na crise aérea; e *iv)* o impacto das obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no meio urbano. Foram também objeto de atuação do MPF em 2007 temas mais permanentes, como a regulamentação dos planos de saúde e o incremento de sua fiscalização, a aplicação de verbas públicas e a celebração e execução de convênios, o licenciamento de grandes empreendimentos e a destinação e aplicação dos recursos para a saúde e para a educação.

O Ministério Público do Trabalho (MPT) é o ramo do MPU que atua perante a JT. Em 2007, ele atuou em 176,7 mil processos, concentrados no 2º grau de jurisdição (TRTs – 76,1% dos processos). Tal como no caso do MPF, o MPT apresenta também uma relevante atuação extraprocessual, que se materializou em 2,0 mil inquéritos civis e 23,9 mil TACs.

18. As informações sobre a atuação funcional do MPF e do MPT em 2007 têm como fonte o Anexo 1 do Relatório de Atividades do CNMP – 2007, disponível em <http://www.cnmp.gov.br/documentos/navega-documentos/documentos/relatorios/relatorios-anuais> .

Entre os temas que dominaram a agenda do órgão em 2007, revestem-se de especial relevância: o tráfico de pessoas; o *boom* do etanol e o trabalho escravo; as irregularidades em concursos públicos; a criminalização do direito de greve; ajustes nas regras de contratação de aprendizes; o trabalho de crianças e adolescentes em clubes de futebol; o trabalho infantil em atividades relacionadas às artes e ao artesanato; critérios discriminatórios presentes nos instrumentos de contratação e avaliação dos trabalhadores; assédio moral e sexual nas relações de trabalho; e o desrespeito à Lei de Cotas pelas convenção coletivas.

Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)[19]

À semelhança do CNJ, o CNMP possui uma atuação normatizadora do Ministério Público em todo o país, bem como uma atribuição disciplinadora. No que diz respeito à primeira, as resoluções do CNMP publicadas em 2007 parametrizaram assuntos como: *i)* a instauração e tramitação do inquérito civil – procedimento administrativo investigatório privativo do Ministério Público para apurar fato que ameace a garantia dos direitos transindividuais (difusos, coletivos ou individuais homogêneos) e embasar a propositura da Ação Civil Pública; *ii)* a obrigatoriedade de que o membro do Ministério Público resida na comarca ou na localidade na qual exerce a titularidade de seu cargo; *iii)* a vedação do exercício da advocacia aos membros do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) e do MPU;[20] *iv)* a vedação à admissão, no Ministério Público, de servidores cedidos ou postos à disposição por outros órgãos, que sejam parentes de membros e servidores do órgão ocupantes de cargos de direção, chefia e assessoramento.[21]

Defensoria Pública da União (DPU)[22]

A DPU realizou cerca de 400 mil atendimentos em suas 24 unidades nos estados e no DF no ano de 2007. Este número é 57% maior que o registrado em 2006, quando o desempenho do órgão sofreu o impacto de uma greve de cerca de três meses dos defensores. Vale notar que, daquele total, 14,6 mil atendimentos foram realizados no âmbito do projeto *Defensoria Itinerante*. Este número reflete um empenho significativo do órgão em levar a prestação de assistência jurídica gratuita a regiões afastadas dos núcleos já instalados, tendo somado mais de três vezes o registrado em 2005 e cerca de sete o registrado em 2006 – ano em que o serviço foi duramente afetado pela greve dos servidores. Persiste, contudo, o problema da insuficiência do número de defensores (apenas 213 em todo o país),[23] do pessoal de apoio e da estrutura de atendimento, o que impede que a DPU acompanhe, de maneira adequada, o processo de interiorização da Justiça Federal.

O órgão também participou de projetos intersetoriais e com outras esferas de governo, tais como: *i)* o projeto-piloto *Câmara Previdenciária de Conciliação*, desenvolvido em parceria com o INSS, com o objetivo de obter a composição de conflitos

19. As informações relativas ao CNMP foram extraídas do Anexo 1 do Relatório de Atividades do CNMP – 2007, disponível em <http://www.cnmp.gov.br/documentos/navega-documentos/documentos/relatorios/relatorios-anuais>. Os dados compreendem o período de 1 de janeiro a 30 de novembro de 2007.

20. No caso do MPU, ficam autorizados a exercer a advocacia os membros do órgão que já integravam a carreira na data da promulgação da Constituição Federal de 1988 e que permaneceram regularmente inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil.

21. A Resolução nº 20 do CNMP, de 28/05/2007, que disciplina, no âmbito do Ministério Público, o controle externo da atividade policial, foi comentada no número 15 deste periódico.

22. As informações relativas à atuação da DPU foram obtidas no Relatório de Gestão do órgão, disponível no endereço <http://www.dpu.gov.br> (*link* Relatório de Gestão).

23. Em 2007, teve início o terceiro concurso para Defensor Público da União, para provimento de 61 vagas, além de formação de cadastro de reserva.

em relação ao recebimento de benefícios previdenciários e evitar o ajuizamento de ações judiciais; *ii)* um projeto-piloto desenvolvido em parceria com o Depen para prestação de assistência jurídica aos recolhidos no Presídio Federal de Catanduvas/PR; e *iii)* o Projeto BPC (*Benefício de Prestação Continuada*), projeto-piloto que realiza parcerias com os órgãos de assistência social municipais para identificação de possíveis beneficiários do BPC.[24]

C) Ministério da Justiça (MJ)[25]

No âmbito do MJ, os programas que afetam mais diretamente o acesso do cidadão à justiça são os seguintes: *Defesa Econômica e da Concorrência*, *Defesa do Consumidor*, *Gestão da Política na Área da Justiça* e *Reforma do Judiciário.*

O processo crescente de fusões e aquisições tem levado ao aumento da demanda pela atuação do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC) – composto pela Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (Seae/MF), pela Secretaria de Direito Econômico (SDE/MJ) e pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade/MJ). Em 2007, foram instaurados 586 processos relativos a atos de concentração econômica no sistema (40,2% a mais que em 2006), dos quais 556 tiveram pareceres remetidos das instâncias instrutórias para o Cade (48,3% a mais que em 2006). No Cade, por sua vez, foram distribuídos 599 atos de concentração, dos quais 563 foram julgados até o final do ano. Cabe destacar o fato de que o sistema tem priorizado o combate a cartéis, com ênfase no setor de compras públicas. Para tanto, em maio de 2007 foi estruturada no MJ a Coordenação-Geral de Compras Públicas, que tem por função analisar infrações anticompetitivas no setor, promover estudos que auxiliem os órgãos licitantes a evitar a ação de cartéis, e fortalecer parcerias interinstitucionais com órgãos como a Advocacia Geral da União, o Ministério Público Federal e os dos estados com a Polícia Federal.[26]

No âmbito do Programa *Defesa do Consumidor*, tiveram destaque as ações relacionadas a temas de grande repercussão nacional no período. De um lado, citam-se o monitoramento do processo de mudança na fórmula de tarifação da telefonia fixa (de pulso para minuto), da fiscalização dos produtos transgênicos, e da inspeção da qualidade do leite e do frango resfriado e/ou congelado. De outro, cabe realçar a análise e instrução de averiguações preliminares e processos administrativos, em que as principais demandas estiveram relacionadas à maquiagem de produtos, à assistência ao usuário de transporte aéreo e ao vício de informação quanto a serviços e produtos. Ao todo, o Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC) instaurou 31 processos administrativos, os quais se concentraram, em ordem decrescente de importância, nos setores de alimentos, de serviços (destacadamente para os financeiros) e de produtos em geral. Quanto ao *S*istema Nacional de Defesa do Consumidor (Sindec), foram

24. A atuação da Defensoria Pública na esfera da promoção de direitos, tal como se dá no caso do Projeto BPC, não é estranha à competência do órgão. Ao contrário, sinaliza uma tendência de superação da simples defesa judicial das demandas privadas de indivíduos carentes em favor de objetivos mais amplos, que contemplam também a identificação dos direitos fundamentais da população e sua eventual instrumentalização pela via judicial. A própria extensão à Defensoria da legitimidade para propor ações civis públicas, prevista na recente Lei nº 11.448/2007, ratifica esta tendência. Para mais detalhes sobre o BPC, ver a seção *Tema em destaque* do capítulo Assistência Social e Segurança Alimentar e Nutricional desta edição.

25. As informações sobre os programas do MJ foram obtidas nas Avaliações por Programa (Ano base- 2007) do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (Sigplan), bem como nos relatórios da Secretaria de Direito Econômico (SDE/MJ) e da Secretaria de Reforma do Judiciário (SRJ/MJ).

26. Em dezembro de 2007, foi firmado Acordo de Cooperação entre a SDE/MJ e o Departamento de Polícia Federal, que instituiu o Centro de Investigações de Cartéis.

integrados dois novos estados, perfazendo 22 no total, e teve seqüência a municipalização do sistema, com a adesão de mais 30 Fundações de Proteção e Defesa do Consumidor (Procons) municipais, totalizando 43 desde 2006. Com isso, o Sindec passou a registrar uma média mensal de 45 mil atendimentos.[27]

No que tange ao Programa *Gestão da Política na Área da Justiça*, cumpre destacar a implantação da *Plataforma Nacional de Informações sobre Justiça e Segurança Pública*, projeto ambicioso, mas que vem sendo desenvolvido lentamente desde 2004, com o objetivo de construir uma "infovia de rede, voz e imagem" que interligará o MJ aos órgãos de justiça e segurança pública de todo o país. Entre janeiro e outubro de 2007 teve início a estruturação do Centro de Gerência da Infovia no MJ, bem como houve a contratação da interligação das redes de dados dos núcleos da Defensoria Pública da União, e da interligação da sede do Departamento Penitenciário Nacional (Depen) às secretarias estaduais relacionadas ao sistema penitenciário.

Por fim, em relação às ações do Programa *Reforma do Judiciário*, deve-se ressaltar que, além de articular esforços políticos e acompanhar a tramitação dos projetos de lei que conformam a reforma infraconstitucional,[28] o MJ também apóia iniciativas e projetos voltados para a modernização da justiça, tanto nos aspectos administrativos quanto organizacionais. Nesta linha, merecem destaque as seguintes ações desenvolvidas em 2007: apoio à implantação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, previstos na Lei Maria da Penha; identificação de experiências exitosas do Judiciário na área de pacificação social e segurança pública; ampliação das experiências com meios alternativos de solução de conflitos – como a *Justiça Comunitária* e a *Justiça Restaurativa*; e produção e sistematização de análises sobre o processo de reforma e seus primeiros resultados (projeto *Observatório da Justiça Brasileira*).

3.2 Segurança pública

3.2.1 Gasto em segurança pública

Analisam-se aqui os gastos do orçamento do Ministério da Justiça em 2007 na área de segurança pública. Estes, da ordem de R$ 4,8 bilhões, foram bem superiores aos de 2006, tendo sido notado um aumento de 17,7%. Entre os programas com gastos superiores a R$10 milhões, os maiores aumentos foram no *Sistema Único de Segurança Pública* (136,5%),[29] *Combate à Criminalidade* (45,6%) e *Segurança Pública nas Rodovias Federais* (34,2%). Por sua vez, dois programas apresentaram redução de gastos: *Aprimoramento da Execução Penal* (36,1%) e *Prevenção e Combate à Violência contra as Mulheres* (25%), ambos financiados com recursos do Funpen e executados sob a responsabilidade do Depen. A execução de gastos em segurança pública pelo MJ caiu de 90,9% do autorizado para 89,2%, sendo que, entre os programas finalísticos, os piores desempenhos foram também dos programas *Aprimoramento da Execução Penal* (46,6%) e *Prevenção e*

27. Dentro do programa, deve-se acrescentar ainda que, em 2007, o Conselho Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (CFDD) apoiou 42 projetos (o maior número registrado em um único ano), distribuídos tematicamente da seguinte forma: 50,2% na área de meio ambiente; 35% de patrimônio histórico e cultural; e 14,8% dos direitos do consumidor.

28. Para uma breve discussão sobre os principais projetos de lei aprovados em 2007, ver o número 15 deste periódico.

29. A maior parte desse aumento pode ser explicada pela realização dos Jogos Pan e Parapan-Americanos de 2007. Do total de R$ 487,5 milhões a mais em 2007, 85,8% foram gastos em ações do programa diretamente voltadas para preparação e realização dos jogos: ações de inteligência (R$ 26,5 milhões), ações preventivas (R$ 46,0 milhões) e implantação de infraestrutura e de sistemas de suporte de segurança pública (R$ 296,6 milhões), e preparação e emprego da Força Nacional de Segurança Pública (R$ 49 milhões). Descontados estes recursos, o aumento de gastos do programa foi de apenas 19,4%.

Combate à Violência contra as Mulheres (51,9%).

O desempenho orçamentário do Programa *Aprimoramento da Execução Penal* pode ser explicado, segundo relatório de avaliação do PPA – ano 2007 do Depen, pelo fato de que a Medida Provisória nº 405/2007, com abertura de crédito extraordinário de R$ 218,7 milhões (mais de 50% do autorizado), só ter sido publicada em 18 de dezembro de 2007.[30] Além disso, o programa teve limitações financeiras para a execução do orçamento, devido ao grande volume de gastos realizados referentes à rubrica Restos a Pagar de 2006 (R$178 milhões).

TABELA 2

Execução orçamentária em segurança pública no Ministério da Justiça (2006 e 2007)

(Em R$ milhões constantes)

Programas	2006			2007		
	Autorizado	Liquidado	%	Autorizado	Liquidado	%
Aprimoramento da Execução Penal	343,0	313,7	91,5	429,7	200,4	46,6
Sistema Único de Segurança Pública	490,3	357,2	72,8	984,1	844,7	85,8
Combate à Criminalidade	154,8	92,4	59,7	152,9	134,6	88,0
Modernização da Polícia Federal	245,0	173,6	70,8	304,7	229,3	75,3
Segurança Pública nas Rodovias Federais	93,0	67,0	72,1	91,5	89,9	98,2
Desenvolvimento Institucional da Polícia Rodoviária Federal	68,3	54,3	79,5	67,1	54,9	81,8
Combate ao Crime Transnacional[1]	0,7	0,3	41,2	1,0	0,5	55,5
Prevenção e Combate à Violência contra as Mulheres	1,0	0,8	76,4	1,2	0,6	51,9
Apoio Administrativo[2]	3.041,4	3.012,7	99,1	3.334,2	3.241,1	97,2
Pessoal e encargos sociais[3]	1.616,0	1.616,0	99,9	1.820,3	1.805,2	98,6
Outras despesas correntes	321,4	314,0	93,2	351,0	321,9	90,6
Investimentos	12,3	10,4	83,6	37,5	37,4	99,6
Outros[4]	93,0	47,2	50,8	67,6	52,1	77,1
Total	**4.530,6**	**4.119,2**	**90,92**	**5.434,0**	**4.848,0**	**89,22**

Fonte: Elaboração própria a partir da fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal/Secretaria do Tesouro Nacional (Siafi/STN).

Elaboração: Consultoria de Orçamento/CD e Secretaria Especial de Informática do Senado Federal (Prodasen).

Notas: [1] A ação Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro, de responsabilidade do Ministério da Fazenda, não foi considerada.

[2] Valores referentes às unidades orçamentárias Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades-Fim da Polícia Federal (Funapol), Departamento de Polícia Federal (DPF) e Departamento de Polícia Rodoviária Federal (DPRF), excetuando-se aqueles referentes à contribuição para o regime de previdência dos servidores.

[3] Os valores aqui representados referem-se aos gastos no grupo de natureza de despesa Pessoal e Encargos Sociais, excetuando-se aqueles referentes à contribuição para o regime de previdência dos servidores.

[4] Estão incluídos os seguintes programas: Gestão da Participação em Organismos Internacionais; Gestão da Política na Área da Justiça (valores referentes apenas às ações Plano Nacional de Combate à Pirataria e Delitos contra a Propriedade Intelectual; Implantação da Plataforma Nacional de Informações sobre Justiça e Segurança Pública; e Diagnóstico sobre o Tráfico de Seres Humanos no Brasil); Operações Especiais: Serviço da Dívida Externa (valores relativos à unidade orçamentária DPF); e Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais (valores relativos às unidades orçamentárias DPF e DPRF).

Obs.: Os valores de 2006 foram corrigidos a valores de dezembro de 2007 pela média do IPCA/IBGE.

3.2.2 Acompanhamento dos programas[31]

Aprimoramento da Execução Penal

O Programa *Aprimoramento da Execução Penal* define como problemas a serem enfrentados a superpopulação do sistema penitenciário nacional e a necessidade de reintegração e inclusão social do preso. Nesse sentido, boa parte dos recursos tem sido historicamente utilizada na abertura de novas vagas em estabelecimentos penais.[32] Com os recursos do orçamento de 2007, foi apoiada a construção de estabelecimentos penais estaduais que agregarão 4.799 vagas ao sistema prisional, ao custo de R$ 127,4 milhões.[33] Em outra frente, que contribui para a redução da superpopulação e favorece a reinserção social do

30. Esse crédito, no entanto, foi reaberto pelo decreto de 23 de janeiro de 2008 e passou a integrar o orçamento 2008.

31. As informações dessa subseção foram obtidas principalmente nas Avaliações por Programa (ano base 2007) do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Sigplan/MPOG).

32. Segundo o Depen, o Fundo Penitenciário Nacional, criado em 1994, financiou 38% das vagas existentes no sistema penitenciário brasileiro.

33. Por convênios de anos anteriores, mais 4.184 vagas foram agregadas aos sistemas penitenciários estaduais em 2007.

egresso, o Depen tem estimulado a aplicação de penas e medidas alternativas. Em 2007, foram apoiados 21 serviços de acompanhamento da execução destas penas (R$ 1,9 milhão), os quais concorreram para a ampliação e manutenção de um conjunto existente de 18 varas especializadas e 249 centrais de apoio, núcleos de monitoramento e serviços de execução de penas e medidas alternativas no Brasil. Segundo o relatório de gestão de 2007 da Coordenação-Geral do Programa Fomento às Penas e Medidas Alternativas (CGPMA), o número de cumpridores de penas e medidas alternativas no ano (422.522) ultrapassou o total de apenados no sistema prisional (419.551).[34]

Em prol da melhoria dos serviços prestados nos estabelecimentos penais, foram financiados o aparelhamento e reaparelhamento de 115 unidades (R$ 30 milhões), a reforma de dez estabelecimentos penais estaduais (R$ 8,2 milhões), a implantação e reaparelhamento de quatro escolas penitenciárias (R$ 0,9 milhão) e de 6 ouvidorias (R$ 0,2 milhão). Foi apoiada ainda a capacitação de 2.797 profissionais em serviços penais (R$ 3,7 milhões). Atualmente, 25 estados já possuem estrutura própria de capacitação em serviços penais, cabendo destacar, ainda, que em 2007 o Depen lançou a Matriz Curricular para Educação em Serviços Penitenciários, com o objetivo de valorizar os profissionais e fortalecer os princípios de humanização da pena e reinserção social.

Outras ações que atingem mais diretamente os apenados e egressos ainda estão muito longe de atingir todo o público alvo. A ação *Reintegração Social do Preso, Internado e Egresso* alcançou 150.002 beneficiários (R$ 7,5 milhões). O Plano Nacional de Saúde no Sistema Prisional (PNSSP) conta com 149 equipes cadastradas em dez Unidades da Federação, que promovem o atendimento de atenção básica à saúde dos internos em 131 estabelecimentos penais – aproximadamente 10% do total de estabelecimentos no país.

O programa também tem destinado recursos para a implantação de um sistema penitenciário federal voltado principalmente para o isolamento de presos "considerados perigosos". Foram gastos R$ 9,5 milhões na ação de *Construção e Ampliação de Estabelecimentos Penais Federais*, e outros R$ 5 milhões na manutenção das penitenciárias federais existentes.[35] Estão em funcionamento duas penitenciárias federais (Catanduvas-PR e Campo Grande-MS) que, em dezembro de 2007, abrigavam 217 presos, em um total de 416 vagas. Continuou também o processo de estruturação do sistema: aprovação do Regulamento Penitenciário Federal, e disciplinamento da prestação de assistência religiosa, do procedimento de visita aos presos, dos objetos e materiais cuja posse é permitida aos presos, dos procedimentos de revista etc. Segundo o relatório de avaliação do programa, a atuação das penitenciárias federais contribuiu para que não houvesse "nenhum incidente relevante relacionado à atuação de facções criminosas no interior de estabelecimentos penais dos Estados". No mesmo relatório, o Depen defende a necessidade de criação de carreiras administrativas e de apoio especializado (médico, dentista, enfermeiro, psicólogo etc.) para o Serviço Penitenciário Federal.

De fato, a construção das penitenciárias federais pode ter contribuído para a contenção de novos motins de presos como os que ocorreram em São Paulo em 2006.

34. Trata-se de um número histórico. Apenas 24 anos após a reformulação da Parte Geral do Código Penal que ampliou as penas alternativas à prisão para além da multa, o total de presos – incluídos os provisórios e aqueles em medida de segurança – em um ano é superado pelo de submetidos a outras penas.

35. Na tentativa de se estimar o custo do sistema penitenciário federal, pode-se dividir os R$ 5,2 milhões gastos na ação do Serviço Penitenciário Federal pelo número de presos (217). Assim, o custo médio por preso em 2007 seria de ao menos R$ 24 mil por ano. Este cálculo, no entanto, não inclui o gasto de pessoal e encargos sociais.

No entanto, a expansão do sistema tende a comprometer cada vez mais recursos do Funpen. Estrategicamente, parece ser mais produtivo priorizar gastos na estruturação de serviços especializados de monitoramento de condenados a penas alternativas, e na expansão de estabelecimentos penais semi-abertos e abertos.[36] Dessa forma, não somente se estaria buscando o cumprimento da Lei de Execução Penal, ao disponibilizar estabelecimentos adequados a cada tipo de pena e regime, mas também incentivando a aplicação de penas alternativas à prisão. Segundo levantamento do Depen, apesar do aumento das vagas e da maior aplicação de penas e medidas alternativas, o déficit de vagas no sistema penitenciário, que era de 103.443 em dezembro de 2006, passou a 131.009 em dezembro de 2007.[37] Além disso, segundo o relatório de gestão de 2007 da Coordenação-Geral do Programa de Fomento às Penas e Medidas Alternativas (CGPMA), para um terço da massa carcerária (ou 140 mil detentos) seriam aplicáveis as penas alternativas.[38] No entanto, do total de 2.510 comarcas existentes no Brasil,[39] apenas 267 (10,6%) desenvolvem serviços especializados de monitoramento na área de penas e medidas alternativas. Importante considerar, entretanto, que uma maior aplicação destas penas e utilização dos regimes semi-aberto e aberto dependem também de maior empenho dos Judiciários e Executivos estaduais.

Sistema Único de Segurança Pública

O Programa *Sistema Único de Segurança Pública* (Susp) tem por objetivo ampliar a eficiência do sistema de segurança pública e defesa civil mediante a reestruturação e integração de suas organizações. Apesar disso, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), responsável pelo programa, tem investido, sob pressão dos estados, no reaparelhamento dos órgãos policiais e na reforma e ampliação de suas estruturas físicas. Dessa forma, em 2007 foram gastos R$ 26 milhões na implantação e modernização de estruturas físicas de unidades de segurança pública, e outros R$ 162 milhões no reaparelhamento das instituições de segurança pública. Por um lado, estes gastos auxiliam os principais entes da Federação responsáveis pelas ações de segurança pública na manutenção e melhoria de seus serviços policiais. No entanto, por outro lado, substituem recursos que já deveriam estar sendo aplicados por estes mesmos entes.

As deficiências locais, os graves incidentes na área de segurança e a pressão pelo socorro da União aos estados levaram o Ministério da Justiça a criar ainda a Força Nacional de Segurança Pública. Há que se considerar, porém, que, se as operações da Força Nacional permitem que a União atenda a pedidos dos estados em situações especialmente graves, suas ações ostensivas drenam recursos para operações que deveriam estar sendo executadas pelas próprias polícias militares dos estados. Em geral, nestes casos, a União vem atuando mais nas emergências do presente que na mudança do sistema de segurança pública brasileiro.

Outras ações, por seu turno, estão mais voltadas para enfrentar problemas estruturais da segurança pública, como a falta de informações para a gestão e a restrita integração

36. Em relação à aplicação dos regimes semi-aberto e aberto, em dezembro de 2007, no Brasil, dois terços dos condenados no sistema prisional estavam em regime fechado, um quarto (25%) estavam em regime semi-aberto e apenas 8% encontravam-se em regime aberto. Uma das explicações para o quadro parece ser precisamente a menor oferta de vagas nos regimes semi-aberto (19% do total) e aberto (1,7%).

37. Contudo, o número de presos no sistema de segurança pública, por sua vez, caiu de 61.715 para 56.014.

38. Segundo o relatório, as Defensorias Públicas de seis estados (PA, PE, BA, RJ, SP e ES) apresentaram projetos visando à implantação do Programa de Prevenção Criminal e Defesa do Preso Provisório Passível de Penas Alternativas.

39. Cada uma das subdivisões territoriais dos Judiciários estaduais e do Distrito Federal.

dos órgãos que atuam na área. No orçamento de 2007, foram gastos R$ 18,9 milhões com o Sistema Nacional de Gestão do Conhecimento e de Informações Criminais. Deste montante, entre outras ações, parte foi utilizada para a capacitação de 110 operadores das instituições policiais dos estados em gestão na segurança pública, e parte na implementação e manutenção do Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal. Mais R$ 12,2 milhões foram gastos na Rede Nacional de Informações de Segurança Pública, Justiça e Fiscalização (Rede Infoseg), que até setembro de 2007 registrava 20 milhões de consultas no ano e computava 93 mil usuários cadastrados.

A Senasp tem ainda investido na capacitação, tanto para complementar a formação de policiais, bombeiros e peritos, como para consolidar um processo de mudança de paradigmas da ação policial que incorpore, entre outros princípios, um maior controle do uso da força policial, a busca de soluções pacíficas para conflitos, e o respeito à diversidade. Em 2007, um total de R$ 68,9 milhões foi utilizado no Sistema Integrado de Formação e Valorização Profissional, que capacitou 72.298 profissionais. A maior parte dos capacitados realizou cursos de educação à distância;[40] outros 22 mil foram capacitados em policiamento comunitário; e em torno de mil operadores de segurança pública cursaram especialização em segurança pública (nível de pós-graduação) em 22 universidades da Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública. Foram gastos ainda R$ 36 milhões no treinamento de 4.373 policiais da Força Nacional de Segurança Pública. A mudança de paradigmas inclui também uma maior ação do poder público na prevenção à violência. Sob esta lógica, o programa apoiou a implantação de 137 projetos de prevenção (R$54 milhões).[41]

Finalmente, o programa Sistema Único de Segurança Pública foi responsável, em 2007, por boa parte das ações do governo federal na segurança dos Jogos Pan e Parapan-Americanos de 2007. Apesar dos altos custos do evento, parcela substantiva dos gastos gerou efeitos que prevalecem após o fim do evento, entre eles: os que possibilitaram a capacitação de 10,5 mil jovens (14 a 24 anos) de comunidades carentes do Rio de Janeiro como guias cívicos (aulas de cidadania, ética, turismo e idiomas); treinamento de mil jovens e adultos (18 a 40 anos) como brigadistas-socorristas (aulas de noções básicas de primeiros socorros, combate a incêndio e defesa civil); compra de equipamentos estimados no valor de R$132 milhões (incluídos 500 viaturas e 5.440 coletes balísticos);[42] e a implantação do Centro de Monitoramento e Controle de Segurança Pública (R$161 milhões).

Outros programas

Mais um grave problema na área de segurança pública é o crime organizado, alvo de dois programas do Ministério da Justiça. Um deles é o Programa *Combate ao Crime Transnacional*, que tem como objetivo reprimir a lavagem de dinheiro e indisponibilizar e repatriar recursos existentes no exterior oriundos de atividades ilícitas. Em 2007, o programa capacitou 1.033 agentes públicos em combate ao crime organizado e à lavagem de

40. Entre os cursos, estão: Direitos Humanos; Tráfico de Seres Humanos; Local de Crime: isolamento e preservação; Violência, Criminalidade e Prevenção; Uso Progressivo da Força; Uso da Informação na Gestão da Segurança Pública; Atendimento Policial a Mulheres Vítimas de Violência Doméstica; Saúde ou Doença: de que lado você está?; Combate à Lavagem de Dinheiro; Busca e Apreensão; Formação de Formadores; Técnicas e Tecnologias Não Letais de Atuação Policial.

41. Nessa ação foram apoiados projetos de polícia comunitária e do Programa Educacional de Resistência às Drogas de Estados e Municípios.

42. Outros estados também receberam parte desses equipamentos após os jogos, como foi o caso de São Paulo, por exemplo.

dinheiro, o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional negociou acordos de cooperação jurídica internacional com seis países e, entre outras atuações, quebrou o sigilo de 104 contas bancárias no exterior. O segundo é o Programa *Combate à Criminalidade*, quase todo composto por ações sob a responsabilidade do Departamento de Polícia Federal (DPF). Destaca-se aí a atuação da Secretaria Nacional de Justiça na capacitação de profissionais da Rede de Atenção às Vítimas de Tráfico de Seres Humanos, que alcançou 50 profissionais em 2007. Na repressão ao crime organizado, o DPF realizou, em cooperação com outras instituições do Executivo e do Ministério Público, 188 operações especiais de repressão ao tráfico de entorpecentes, contrabando, lavagem de dinheiro, corrupção, crimes contra o meio ambiente, fraudes em licitações etc., nas quais ocorreu a prisão temporária de 2.876 pessoas. Os dois indicadores do programa ficaram abaixo do previsto, mas com sinais opostos: enquanto o prazo médio para a conclusão de inquéritos policiais foi o maior em quatro anos (84 dias), a taxa de conclusão de inquéritos foi a melhor no período (65%). O principal motivo apontado para o não-atingimento das metas é que o crescimento do número de servidores não está acompanhando o aumento do número de inquéritos policiais instaurados.[43]

Conforme assinalado aqui anteriormente, o Ministério da Justiça, nos últimos anos, tem investido ainda no fortalecimento do DPF e do Departamento Policial Rodoviário Federal (DPRF), com aumento de pessoal e maior orçamento.[44] Em 2007, 1.412 servidores foram incorporados ao DPF, que chegou a um efetivo total de 14.447 pessoas. Por meio do Programa *Combate à Criminalidade* foram ainda capacitados 2.662 servidores da Polícia Federal e formados 1.504 novos policiais federais.

Os recursos para o Programa *Modernização da Polícia Federal* viabilizaram, entre outras ações, a implantação do novo passaporte brasileiro (R$ 85 milhões) e de 12 Delegacias Especiais de Polícia Marítima, e a difusão do Sistema Automático de Impressões Digitais para os estados. Em relação ao DPRF, destacam-se, em 2007, os seguintes produtos do Programa *Segurança Pública nas Rodovias Federais*: 114 equipes de saúde disponíveis nas rodovias federais, 62 mil km de rodovias com policiamento ostensivo e 3.280 km de trechos monitorados, e 51 operações realizadas. O DPRF aponta ainda que, de 2003 a 2007, houve queda na taxas de acidentes e de mortes nas rodovias federais. Embora seja difícil mensurar até que o ponto o trabalho da DPRF influenciou estes resultados, a taxa de acidentes caiu de 28,6 acidentes por 10 mil veículos da frota nacional em 2003 para 24,8 em 2007. A mortalidade nas rodovias federais, por sua vez, caiu de 1,58 morto por 10 mil veículos em 2003 para 1,38 em 2007.

Por fim, resta mencionar que, em 2007, foi elaborado o *Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania* (Pronasci).[45] Até 31 de março de 2008, 12 estados e 81 municípios das 12 regiões metropolitanas (RMs) priorizadas aderiram ao programa, e cada qual deverá eleger, entre as 94 ações previstas, aquelas que farão parte do convênio. Esta abertura permite que cada ente da Federação se comprometa com projetos que serão efetivamente priorizados e que sejam indicados à situação local ou ao ente federativo.

43. Os inquéritos policiais do DPF, no entanto, nem sempre acarretam denúncias. Conforme dado anteriormente fornecido aqui, 357,6 mil inquéritos e 11,4 mil termos circunstanciados foram recebidos pelo MPF em 2007, mas houve apenas 15,0 mil denúncias.

44. Esse maior aporte de recursos, entretanto, não atende à demanda dos órgãos, assim como acontece com o Depen e a Senasp.

45. Para descrição mais detalhada do Pronasci, ver o capítulo Justiça e Segurança Pública do número 15 deste periódico.

No entanto, a não-realização de determinados projetos poderá reduzir a possibilidade de uma real mudança da política de segurança pública nestes locais. Até o fim de 2007, 11 estados haviam elaborado o Plano Diretor para o Sistema Penitenciário – apenas o Ceará não o havia elaborado até então –, e se comprometeram, entre outros pontos, com a instalação de órgãos de execução penal (como os conselhos de comunidade), a construção de bibliotecas e de espaço para estudo nos estabelecimentos penais, e a criação de carreiras específicas para os profissionais que lidam com o sistema penitenciário. Além disso, o Ministério da Justiça, a partir de abril de 2008, começou a fechar acordos com outros estados, como Sergipe e Acre.

O Pronasci representa uma possibilidade de inflexão na política de segurança pública para os próximos anos. Em primeiro lugar, por agregar mais recursos ao orçamento do Ministério da Justiça: até 4 de abril de 2008 estavam autorizados gastos de R$ 1,4 bilhão neste programa. Segundo, por prever ações que podem enfrentar alguns dos problemas de segurança pública do país: *i)* as bolsas-formação podem ser um incentivo à formação e valorização das carreiras de policiais, bombeiros e peritos;[46] *ii)* a renovação da *Campanha do Desarmamento* pode reduzir o número de armas de fogo em circulação na sociedade; *iii)* a ação de apoio a políticas sociais pode fortalecer o trabalho de prevenção à violência; e *iv)* o investimento em estabelecimentos penais pode ajudar a resolver os problemas de falta de estabelecimentos específicos para mulheres, e tanto viabilizar a construção de estabelecimentos penais abertos e semi-abertos, quanto o fortalecimento dos serviços especializados de monitoramento na área de penas e medidas alternativas – embora isto ainda não seja um compromisso assumido pelo programa.

4 Tema em destaque

O controle de constitucionalidade e a mudança nas relações entre direito, política e justiça no Brasil atual

Este texto trata da reconfiguração das relações entre direito, política e justiça, que teve impulso no país com o crescente recurso de organizações da sociedade ao sistema de justiça para questionar o mérito de medidas adotadas tanto pelo Executivo quanto pelo Legislativo. Por extensão, o texto aborda também a nova dinâmica estabelecida na relação entre os poderes estatais brasileiros, tomando-a como expressão de um contexto sociopolítico em que a legitimação jurídica da política – tomada não apenas como exercício do poder, mas principalmente como atividade que lida com assuntos e problemas de interesse público – torna-se parte importante do jogo democrático.

De fato, a democracia brasileira, ou melhor, o processo de *democratização*[47] do país avançou muito desde a década de 1980. A Constituição Federal contribuiu sobremaneira para este processo, tendo estabelecido uma série de procedimentos que abriram o mundo político à população. Além de assegurar os direitos relativos à participação tradicional – por meio do voto universal, direto, secreto, periódico e paritário, que indica os ocupantes de cargos no Executivo e os representantes no Legislativo –, a Carta de 1988 instituiu também um sistema de participação semidireta, no qual mecanismos

46. Uma contrapartida que poderia ser exigida do bolsista é a dedicação exclusiva ao trabalho policial, de forma a se evitar outros empregos, o que vem se configurando como um problema para as organizações policiais.

47. De acordo com Max Weber, o termo democratização é sempre preferível, pois traduz melhor a idéia de que se trata de um processo político aberto e contínuo, em que não há resultados definitivos e garantidos para nenhum dos atores envolvidos. Ver WEBER, Max. "Classe, Status e Partido" in Velho, Guilherme (Org.) *Estrutura de Classes e Estratificação Social*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1973.

de participação direta complementam as tradicionais instituições da democracia representativa. São exemplos a iniciativa popular, o referendo e o plebiscito.

No entanto, ainda que meritórios *per se*, esses procedimentos não são capazes de submeter permanentemente os poderes instituídos à opinião da sociedade civil brasileira, de modo a possibilitar a real estruturação de um Estado democrático de direito. Ademais, pode-se atestar, conforme sugerem Luiz Werneck Vianna e Marcelo Burgos,[48] um esvaziamento de conteúdo das arenas políticas tradicionais, expresso, por exemplo, na intensa gravitação do Poder Legislativo em torno do Executivo em todo o período. Por meio da proposta de projetos de lei e da edição de medidas provisórias – mesmo em matérias/situações que não guardam relações com a relevância/urgência prevista no texto constitucional –, o Executivo teria se adiantado na proposição de novas matérias legais e subtraído um conjunto de assuntos do âmbito de uma discussão política mais ampla.[49]

De certo modo, essa participação ativa do Poder Executivo na discussão política brasileira tem sido enfrentada mediante o recurso a outra esfera de organização da vida social: o sistema de justiça. Partidos políticos, sindicatos, entidades de classe e organizações não governamentais (ONGs), entre outros, têm recorrido à justiça para questionar a constitucionalidade de leis, medidas provisórias e práticas administrativas, ou a legalidade de normas infralegais e práticas executivas. No que se refere estritamente ao questionamento da constitucionalidade, alguns dos instrumentos mais utilizados são as ações diretas de inconstitucionalidade (Adins), as ações diretas de inconstitucionalidade por omissão (Adins por omissão) e as argüições de descumprimento de preceitos fundamentais (ADPFs). Estes são instrumentos processuais disponíveis a algumas organizações da sociedade para o exercício *direto* do controle de constitucionalidade das ações e omissões do poder público, o que se dá via recurso ao STF, órgão de cúpula do Judiciário.[50]

---

48. Ver VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo. **Revolução Processual do Direito e Democracia Progressiva**. in VIANNA, Luiz Werneck (Org.). A Democracia e os Três Poderes no Brasil. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: Editora UFMG/Iuperj-Faperj, 2003.

49. É preciso relativizar, contudo, a tese de que a edição de medidas provisórias pelo Executivo representa uma interferência sobre a competência do Poder Legislativo e acaba impedindo a dedicação do Congresso a uma agenda própria. Primeiro, pelo fato de que há, em todo o mundo, interdependência entre Legislativo e Executivo. Em regimes democráticos, parlamentaristas ou presidencialistas, o chefe do governo negocia a formação de maiorias parlamentares para obter apoio a seus projetos políticos, sem o qual dificilmente poderia implementá-los. Segundo, porque as medidas provisórias podem ser discutidas e substancialmente alteradas, perdendo a eficácia se não forem convertidas em lei pelo Congresso. Por fim, pode-se alegar ainda que o Legislativo teria mais autonomia propositiva em relação a matérias legais se fosse estabelecido, por exemplo, que determinadas questões de caráter mais operacional – como boa parte dos créditos adicionais ao orçamento – pudessem ser resolvidas por meio de decreto presidencial.

50. O controle de constitucionalidade se efetiva por duas vias. De um lado, por meio do controle *direto* ou concentrado, que é realizado apenas pelo STF, por provocação de um rol estrito de agentes – previsto no artigo 103 da Constituição – e segundo procedimentos específicos. De outro lado, por meio do controle *indireto* ou difuso, que é realizado por todos os juízos/tribunais – inclusive o STF –, sempre que, no julgamento de quaisquer ações/recursos – no caso do STF, o recurso extraordinário – apresentados por quaisquer agentes, inclusive o cidadãos comuns, se discuta matéria constitucional. Ambos os tipos, direto e indireto, averiguam a adequação das normas infraconstitucionais, ou mesmo das condutas dos agentes do Estado às normas constitucionais. Mas, como mencionado, envolvem agentes distintos, ações diferentes, fóruns diversos e procedimentos específicos, bem como possuem conseqüências diferenciadas, havendo efeitos vinculantes para toda a sociedade no caso das decisões tomadas em controle direto de constitucionalidade – o que não ocorre no caso do controle indireto.

BOX 1

Instrumentos processuais de controle direto da constitucionalidade

Em linhas gerais, os instrumentos processuais de controle direto da constitucionalidade podem ser empregados nas seguintes circunstâncias:

- a ação direta de inconstitucionalidade – modalidade existente no regime constitucional brasileiro desde a Emenda Constitucional nº 16, de 1965 (então denominada "representação por inconstitucionalidade"), pode ser empregada contra leis ou atos normativos federais ou estaduais que firam a Constituição Federal (artigo 102, inciso I, alínea "a");
- a ação direta de inconstitucionalidade por omissão – instituída em 1988, tem por objetivo declarar a omissão do legislador em face de medida necessária para tornar efetiva uma norma constitucional e indicar medidas para o suprimento desta omissão (artigo 103, parágrafo 2º); e
- a argüição de descumprimento de preceito fundamental – instituída em 1988, permite questionar a constitucionalidade de leis, atos normativos e práticas administrativas que entraram em vigor antes da promulgação do novo texto constitucional (artigo 102, parágrafo 1º).

Note-se que, além de instituir instrumentos novos, a Carta de 1988 ainda inovou ao propor um abrangente leque de agentes legitimados a utilizá-los, contribuindo também dessa forma para a democratização da política no país. Considere-se que, no regime constitucional anterior, o procurador-geral da República era o único agente autorizado a propor a representação por inconstitucionalidade. A partir de 1988, a legitimação ativa para apresentar Adins, Adins por omissão ou ADPFs foi outorgada aos representantes da sociedade, como os partidos políticos com representação no Congresso Nacional, as confederações sindicais ou as entidades de classe de âmbito nacional. Nesse sentido, a Constituição de 1988, aqui, igualmente manteve a lógica da democratização do espaço público e assegurou à sociedade brasileira meios de atuação que vão muito além das formas tradicionais de participação no mundo político, e que configuram um direito radicalmente novo: o de vigilância sobre a conformidade dos atos dos poderes públicos com as normas constitucionais.

É importante notar que todos esses instrumentos estão previstos no próprio texto constitucional como formas de viabilizar a defesa da Constituição pela sociedade. Em outras palavras, a atuação possibilitada por estes meios é tributária da própria concepção de Estado democrático de direito consagrada pela Constituição Federal, que se assenta no compromisso com princípios e direitos fundamentais cuja promoção deve ser o foco da atividade do poder público e da sociedade. Os instrumentos processuais supracitados se inscrevem no texto de 1988 exatamente como mecanismos de defesa destes princípios e direitos fundamentais por parte da sociedade contra a atuação dos poderes públicos que infrinja as normas constitucionais.

Há que se considerar que princípios e direitos fundamentais refletem, em última instância, os valores da comunidade política, mas suas definições são extremamente genéricas e abstratas, o que caracteriza a Constituição brasileira como um texto "aberto".[51] Isto significa dizer que não há instância única localizada no tecido da sociedade que possa alcançar uma definição para seus princípios isoladamente ou em definitivo. Nesse sentido, a aplicação da Constituição é um processo político de interpretação que tem lugar no dia-a-dia da comunidade política e envolve um amplo conjunto de atores. De um lado, o Judiciário concentra o controle da constitucionalidade, na medida em que seus membros decidem em juízo sobre a adequação das normas infraconstitucionais à Carta Magna; de outro lado, os próprios cidadãos – na qualidade de membros integrais da comunidade

51. Carlos Roberto de Siqueira Castro define fenômeno da abertura constitucional ou da "constituição aberta" como efeito da crescente "ampliação e universalização das pautas ontológicas do modelo democrático, que abriu-se a todo tipo de aspirações conducentes à melhoria qualitativa do convívio social e ao mais amplo florescimento do espírito humano". Ver CASTRO, Carlos R. de Siqueira. **A Constituição Aberta e Atualidades dos Direitos Fundamentais do Homem**. Rio de Janeiro: UERJ, Faculdade de Direito, 1995 (Tese, Concurso para Professor Titular). Sobre o tema, ver também CITTADINO, Gisele. **Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva** (Elementos da Filosofia Constitucional Contemporânea). Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2000.

política e de titulares dos diretos que ela assegura – podem atuar, por meio de algumas instituições e grupos organizados, como "intérpretes informais" dos princípios constitucionais, provocando a justiça em sua defesa.

Pode-se afirmar, enfim, que a utilização dos instrumentos processuais de controle da constitucionalidade cumpre simultaneamente dois objetivos: a defesa da Constituição e a democratização do processo de interpretação e aplicação de seus princípios, o que resulta na democratização da própria criação do direito no Brasil. E a referência aí não é só o direito civil e o político, mas principalmente o econômico e o social. Por sua natureza, estes impõem uma série de obrigações materiais ao Estado e implicam a estruturação de um vasto conjunto de políticas públicas, tanto no que se refere à provisão de serviços quanto no que tange à regulação de determinadas atividades.[52] Entretanto, tal como prescrito constitucionalmente, o direito à livre iniciativa, à propriedade privada, ao trabalho e à proteção do trabalhador, à educação, à moradia, à saúde, à previdência social ou à cultura, embora sejam plenos de sentido, também são genéricos. Suas normas instituidoras têm eficácia limitada e aplicabilidade imediata, necessitando de detalhada regulamentação infraconstitucional para que possam produzir efeitos.

A regulamentação desses direitos, ao longo dos anos 1990 e dos atuais, tem demandado o envolvimento ativo dos grupos da sociedade civil, tanto por vias legislativas e administrativas como por vias judiciais. Instrumentos como as Adins e as ADPFs, por exemplo, foram largamente utilizados na luta para chegar a uma definição da natureza e do conteúdo destes direitos. O resultado deste processo é uma espécie de extensão da disputa política para o âmbito da justiça. Nos termos Jürgen Habermas,[53] talvez se possa até mesmo falar em uma nova esfera pública no Brasil atual, cuja dinâmica radicaria em torno das instituições que conformam o sistema de justiça do país: o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública e a advocacia em geral.[54]

É forçoso notar que, em um contexto em que as instituições do mundo jurídico, pautadas por linguagens e procedimentos específicos, são instadas a administrar conflitos de interesse entre o poder público e setores organizados da sociedade, promove-se uma crescente interpenetração entre política e direito no país. Na realidade, esta aproximação acompanha a história das democracias contemporâneas, não sendo particular ao caso brasileiro. Em certo sentido, é a expressão do lento movimento de construção da legitimidade do jogo político-democrático por meio da linguagem do direito, característica da modernidade. Segundo Antoine Garapon,[55] os atores políticos do mundo contemporâneo têm dificuldade para exprimir suas reivindicações em termos puramente ideológicos, e recorrem ao apelo universal do direito para expressar seu "ideal democrático desencantado". Assim, o direito teria se convertido na linguagem da política contemporânea.

---

52. Tal como alegam José Afonso da Silva e Paulo Bonavides, o direito constitucional contemporâneo é "analítico" e "dirigente" em sua essência, exatamente porque eivado de valores e compromissos. Ver SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Editora RT, 2005 e BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

53.Ver HABERMAS, Jürgen. **Mudança Estrutural da Esfera Pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

54. Vale ressaltar que esse novo âmbito nem sempre estabelece relações de concorrência com o âmbito de discussão política constituído em torno dos partidos e do Poder Legislativo, bem como em torno das burocracias e do Poder Executivo. Com alguma freqüência, tais relações são de complementaridade. É o caso do comportamento de alguns partidos políticos atuantes no Congresso Nacional ao longo da década de 1990, que impetraram várias ações diretas de inconstitucionalidade contra leis federais aprovadas pelos trâmites legislativos normais.

55. Ver GARAPON, Antoine. **O juiz e a democracia**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

Nesse cenário de *juridificação* da vida social e política, em que a retórica do direito domina e confere legitimidade aos interesses em disputa, o jogo político ganha novos contornos e pode incorporar âmbitos de discussão inovadores que multiplicam os espaços de efetivação dos direitos dos cidadãos. A outra faceta identificável deste processo seria, portanto, a *judicialização da política*. Tal situação se caracterizaria exatamente pela expansão da presença qualitativa do Judiciário e de outros órgãos de competência judicial na relação com o sistema político – os demais poderes, o governo, os partidos políticos, as associações civis, a opinião pública. No limite, derivaria da própria configuração do sistema de justiça como âmbito legítimo de discussão política e da tarefa atribuída aos seus órgãos componentes de validar as ações do poder público e conferir densidade aos princípios constitucionais, atuando como guardiões das promessas da constituição, nos termos de Garapon.[56]

O fenômeno da judicialização da política tem recolocado em debate a teoria clássica da separação dos poderes. Na verdade, o fato de que a consagração do controle de constitucionalidade ao Judiciário nas democracias contemporâneas garante a este poder uma significativa capacidade de ingerência política sobre o Executivo e o Legislativo seria uma evidência de que o modelo clássico não reflete a natureza das relações políticas na atualidade. Conforme argumenta Mauro Cappelletti,[57] o constitucionalismo moderno substituiu o princípio da separação dos poderes pelo princípio dos *checks and balances*, por meio do qual afirma-se não tanto uma rígida separação, mas uma relação de *sharing of powers*, voltada para o controle da expansão do(s) poder(es) político(s). Esta configuração é característica do cenário contemporâneo, em que as modernas estruturas do Estado ampliaram crescentemente a sua competência administrativa e legislativa sobre novas áreas da vida social.

No caso brasileiro, a previsão constitucional atribui ao órgão de cúpula do Judiciário, o STF, o *status* institucional de guardião-mor da Constituição (artigo 102). Paralelamente, o Ministério Público foi investido, em caráter inédito, da função de zelar pela efetivação dos direitos constitucionais, aí incluída a promoção das medidas necessárias à sua garantia pelo poder público e pelos serviços de relevância pública (artigo 129, II). Tais previsões constitucionais em relação aos órgãos do sistema de justiça, particularmente ao Judiciário, têm conseqüências políticas mais ou menos intervenientes sobre a soberania dos demais poderes do Estado. No caso da declaração de inconstitucionalidade por omissão, por exemplo, o fato de que ao Judiciário cabe dar ciência da referida omissão ao poder competente representaria apenas uma "censura" política; no caso da declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, contudo, a interferência é absoluta, na medida em que se suspendem os efeitos legais dos atos dos demais poderes.

---

56. A necessidade de se proteger a constituição em relação ao jogo político estaria diretamente relacionada ao aprofundamento da democracia, ao fato de que o pluralismo da política democrática traz consigo uma incerteza fundamental sobre a abrangência dos acordos e o risco sempre iminente de ruptura das fronteiras das comunidades instituídas (Garapon, 1999, cf. nota anterior). O autor percebeu na judicialização da política um fenômeno social que refletiria uma espécie de reação ao "desamparo da política". Resta ponderar, no entanto, que a imagem do juiz como guardião da Constituição está vinculada ao paradigma de que ele é "a boca que pronuncia a lei", limitando-se a executá-la e sendo sempre correto em todas as suas decisões. Fica evidente aqui a preocupação clássica em controlar a constitucionalidade dos atos do Legislativo e do Executivo, ficando de lado o controle dos atos decisórios do próprio Poder Judiciário.

57. Ver CAPPELLETTI, Mauro. Constitucionalismo moderno e o papel do Poder Judiciário na sociedade contemporânea. Revista de Processo, nº 60, out-dez de 1990, pp 110-117.

Segundo Oscar V. Vieira,[58] o sistema super-rígido de democracia constitucional estipulado pela Carta de 1988 contribuiu para ampliar o escopo da atuação política do sistema de justiça, na figura do STF. O fato de que a competência atribuída a este órgão inclui a avaliação das propostas de reforma do próprio texto constitucional é sintomático por si só. Como a nova Constituição ampliou as cláusulas sob reserva de constitucionalidade – ou as matérias pétreas, que agora incluem a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos poderes, e os direitos e garantias individuais (artigo 60, parágrafo 4º) –, foi igualmente ampliado o poder do órgão sobre a vontade de eventuais maiorias formadas nos órgãos de representação popular, que deve ser sempre submetida à conformação com o texto constitucional.

Em termos institucionais, portanto, a nova ordem reforçou o papel do Judiciário no jogo político, especialmente o do STF, enquanto uma "instância superior de resolução de conflitos entre Legislativo e Executivo, e destes com os particulares atingidos por medidas lesivas de direitos e garantias previstos na Constituição", nas palavras de Rogério Bastos Arantes.[59] Além de exercer o controle direto de constitucionalidade, o Judiciário se tornou o órgão para o qual se voltam o Legislativo e o Executivo nas disputas sobre o alcance e legitimidade de seus respectivos atos enquanto poderes explicitamente políticos. Estes aspectos afetam a dinâmica das relações entre os poderes no país, trazendo novas tensões para o jogo político mais amplo.

Do ponto de vista da sociedade civil, o fato de a nova Constituição ter ampliado a quantidade de agentes legitimados a questionar a constitucionalidade de leis e atos normativos, entre outros desdobramentos, contribuiu para aumentar a penetração de demandas políticas no interior do STF; ao mesmo tempo, a "descoberta" das potencialidades oferecidas pelos instrumentos disponíveis envolve a possibilidade de que, como indica José Eduardo Faria,[60] os atores recorram ao Judiciário inspirados por uma percepção politizada das normas constitucionais, "valorizando a 'justiça' em detrimento do 'jurídico' e substituindo o 'legal' pelo 'legítimo' ". E o Judiciário terá que lidar com a crescente politização das demandas que lhe são apresentadas, eventualmente reformulando sua própria forma de perceber o direito e de realizar a justiça.

A percepção desse fenômeno como uma tendência que reflete transformações que ocorrem na própria dinâmica das sociedades contemporâneas, e que tornam a legitimação jurídica da política parte importante do jogo democrático, fornece um marco geral para entender as transformações que têm ocorrido também na vida política brasileira. Entretanto, a inscrição do Judiciário no quadro constitucional como "agência de controle da vontade do soberano, permitindo-lhe invocar o 'justo' contra a 'lei' "[61] sugere a questão de que a eficácia da Constituição está ligada não somente à mobilização político-jurídica da sociedade civil e de seus representantes, mas também à operosidade de todo o sistema de justiça do país.

A questão é especialmente importante tendo em vista a concepção de direito aberto, mas pleno de sentido, consagrada na Constituição de 1988. Isto exige que o sistema de justiça esteja também ele aberto para as interpretações que os valores e princípios constitucionais possam suscitar. No caso dos novos direitos reconhecidos – os direitos difusos

58. Ver VIEIRA, Oscar V. **A constituição e sua reserva de justiça**. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

59. Ver ARANTES, Rogério Bastos. **Judiciário e política no Brasil**. São Paulo: Ed. Sumaré/FAPESP/EDUC, 1997, p. 110.

60. Ver FARIA, José Eduardo. **Direito e economia na democratização brasileira**. São Paulo: Malheiros Editores, 1993, p. 57.

61. Ver VIANNA, Luiz Werneck *et al.* **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999, p. 21.

e coletivos, que caracterizam uma ruptura com o referencial liberal-individualista típico dos ordenamentos jurídicos anteriores –, é preciso superar o viés positivista e associado a um liberalismo formal e privatista que ainda hoje marca a cultura dos profissionais do Direito no Brasil, distanciando-a do reconhecimento de direitos que não se relacionam imediatamente com a letra da lei e o marco estritamente individual.

Nesse sentido, as possibilidades de efetivação dos novos direitos consagrados constitucionalmente – ou seja, de vigência plena da própria Constituição – estão condicionadas, no âmbito do sistema de justiça, às possibilidades que seus agentes e seus procedimentos rotineiros autorizam tanto no que se refere à incorporação de um novo escopo de atuação profissional, quanto no que concerne ao reconhecimento da legitimidade das novas demandas que passam a ser apresentadas ao sistema. Estas questões relativas à nova configuração do sistema de justiça brasileiro, com destaque especial para o Judiciário, estão no cerne das relações atuais entre direto, política e justiça no Brasil.

5 Considerações finais

O capítulo procurou apresentar os principais fatos ocorridos no ano de 2007 e nos primeiros meses de 2008 nos campos da justiça e da segurança pública. No que tange às mudanças normativas, o texto destacou três novas leis que dão continuidade à reforma do Código de Processo Penal – buscando tornar a justiça criminal mais ágil e efetiva e, ao mesmo tempo, preservar os direitos dos acusados nos processos penais –, e novos regulamentos infralegais que disciplinam a rotina do sistema penitenciário brasileiro, com vistas a enfrentar alguns dos seus maiores problemas.

O texto trouxe, ainda, a análise da implementação das políticas e programas de governo nas áreas de justiça e de segurança pública. Merece destaque o fato de que ano de 2007 foi marcado pela substituição do titular do Ministério da Justiça, com conseqüências significativas sobre a proposta de atuação da Pasta nos próximos anos. Insere-se neste contexto o anúncio de que a democratização do acesso à justiça será o eixo norteador de uma nova fase do processo de reforma do Judiciário, bem como o lançamento do *Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania*, o Pronasci, que aposta na atuação preventiva sobre o fenômeno da criminalidade por meio da articulação entre ações de segurança pública e políticas sociais.

Paralelamente, cumpre ressaltar que o ano de 2007 assistiu, na área de justiça, à entrada em vigor dos institutos da súmula vinculante, da argüição preliminar de repercussão geral e do processo eletrônico, bem como de medidas racionalizadoras de natureza administrativa, que tiveram impacto positivo sobre a movimentação processual dos órgãos do Judiciário. Na área de segurança pública, programas importantes, como o *Aprimoramento da Execução Penal* e o *Sistema Único de Segurança Pública*, seguiram dividindo seus recursos entre ações já consolidadas e ações de perfil mais inovador. No primeiro grupo, encontram-se iniciativas como a abertura de novas vagas em estabelecimentos penais (incluindo as recentes penitenciárias federais) e a modernização e o reaparelhamento das unidades de segurança pública dos estados; no segundo, ações voltadas para a produção de informações de gestão e para a capacitação dos operadores de segurança em todo o país. Paralelamente, a ampliação da capacidade repressiva do governo federal teve continuidade com o fortalecimento da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal, em termos tanto de pessoal quanto de orçamento.

A análise da atuação do Judiciário brasileiro e das formas de acesso à justiça no país não está completa sem uma perspectiva mais abrangente que inclua as configurações que

vêm tomando, de um lado, a relação entre direito, política e justiça e, de outro, a relação entre os poderes públicos. O *Tema em destaque* deste capítulo procurou apresentar alguns elementos essenciais a este debate, analisando tais relações especialmente sob a luz da dinâmica do controle de constitucionalidade autorizada pela Constituição Federal de 1988. No ano em que se comemoram os vinte anos da Carta Magna, esta é uma discussão fundamental para que se possa fortalecer e aperfeiçoar as instituições democráticas brasileiras e, assim, continuar os avanços no processo de democratização no país.

IGUALDADE DE GÊNERO

1 Apresentação

A sanção da Lei Maria da Penha (LPM – Lei nº 11.340/2006) completou um ano em agosto de 2007, e sua trajetória até agora vem acompanhada de episódios e desdobramentos da mais diversa ordem, conforme alguns que serão apontados neste capítulo, na seção *Tema em destaque*. Ali discutem-se os primeiros resultados da vigência da lei, tanto do lado da mulher quanto do lado das unidades que atuam no enfrentamento da questão da violência contra ela (delegacias e postos especializados, juizados e varas específicos, e outros componentes da rede de atendimento à mulher). Mais além, a seção se detém ainda nas reações acerca da LPM por parte da sociedade e do Judiciário – o qual inclui questionamento sobre a própria constitucionalidade da lei.

O capítulo destaca, entre outros marcos em 2007, na seção *Fatos relevantes*, o lançamento do II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), resultado dos trabalhos de avaliação do I Plano e da II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (CNPM). Mas isto sem deixar de apresentar analiticamente, ainda que de forma sintética, o desenvolvimento no mesmo ano dos quatro eixos finalísticos do I PNPM, na seção *Acompanhamento da política e dos programas*, a saber: autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania; educação inclusiva e não-sexista; saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos; e enfrentamento da violência contra as mulheres. A seção dedicada a dar conta deste acompanhamento discorre ainda sobre a gestão e o monitoramento do I Plano, além de fornecer elementos sobre a execução financeira da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), que tem como novidade o acolhimento da proposta do PNPM no sentido de reunir ações a serem executadas por um conjunto importante de ministérios/secretarias entre os anos de 2008 e 2011.

Dois outros tópicos que também serão examinados neste capítulo dizem respeito a duas lastimáveis evidências, ocorridas em 2007, do quanto ainda há por fazer em prol da igualdade de gênero no país – em todas as esferas governamentais, na sociedade organizada, e até mesmo na concepção das famílias brasileiras: *i)* a votação e rejeição, na Câmara dos Deputados, do Projeto de Lei nº 1.135/1991, que trata da descriminalização do aborto e que tramitava naquela Casa há 17 anos; e *ii)* os flagrantes disseminados pela mídia em torno de uma adolescente e uma jovem que dividiam as celas com homens no estado do Pará, que levaram à formação de um grupo de trabalho interministerial (GTI) para cuidar da matéria.

Os demais fatos e ações desenvolvidas ao longo de 2007 em torno da igualdade de gênero no Brasil conformam o capítulo, que conclui com algumas considerações sobre a situação atual *vis-à-vis* as perspectivas sobre a efetivação da desejável eqüidade proposta.

2 Fatos relevantes

2.1 O lançamento do II PNPM

O II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), lançado em março de 2008, foi elaborado pelo Comitê de Monitoramento e Articulação do Plano, a partir das

deliberações da II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (CNPM). Seis novas áreas de atuação estratégica se somaram àquelas constantes do I PNPM, quais sejam: *i)* "participação das mulheres nos espaços de poder e decisão"; *ii)* "desenvolvimento sustentável no meio rural, na cidade e na floresta, com garantia de justiça ambiental, inclusão social, soberania e segurança alimentar"; *iii)* "direito à terra, moradia digna e infra-estrutura social nos meios rural e urbano, considerando as comunidades tradicionais"; *iv)* "cultura, comunicação e mídia igualitárias, democráticas e não-discriminatórias"; *v)* "enfrentamento do racismo, sexismo e lesbofobia"; e *vi)* "enfrentamento das desigualdades geracionais que atingem as mulheres, com especial atenção às jovens e idosas".

A grande inovação foi o destaque conferido à participação das mulheres nos espaços de poder, como objeto de políticas públicas orientadas para a igualdade de gênero, tema da II Conferência e, portanto, incorporado ao II Plano Nacional.

A metodologia de construção do II PNPM refletiu avanços, tais como a definição de recursos por cada ministério para implementação das ações previstas – articulada à Agenda Social do governo e ao Plano Plurianual (PPA) 2008-2011 –, a ampliação da rede de parceiros, e o diálogo com a sociedade civil. Durante o processo de elaboração do II PNPM, foram convocados não apenas os órgãos que já integravam o Comitê de Articulação e Monitoramento do plano, mas também os representantes dos novos setores governamentais que passaram a constituí-lo, em face das demandas surgidas na II CNPM. Na nova configuração, o comitê também ampliou a representação da sociedade civil: passou de um para três o número de representantes no Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), e incorporou dois representantes de mecanismos estaduais de políticas para as mulheres e dois de mecanismos municipais. Na qualidade de convidadas, representantes dos movimentos de mulheres negras e de mulheres jovens também participaram dos trabalhos de elaboração do II Plano.

2.2 (Des)criminalização do aborto em debate

Em julho de 2008, os movimentos feminista e de mulheres sofreram uma das maiores derrotas na sua história de lutas em prol da garantia de direitos para as brasileiras. O Projeto de Lei (PL) nº 1.135/1991, que tramitava há 17 anos na Câmara dos Deputados, foi finalmente votado, e rejeitado.

A repentina celeridade que tomou o processo de votação do referido PL, no entanto, não surpreende. O recrudescimento das reações contrárias à descriminalização do aborto remonta a abril de 2007, quando o então recém-empossado ministro da Saúde, José Gomes Temporão, sugeriu a realização de um plebiscito sobre o tema. De acordo com dados do Ministério da Saúde, os abortos inseguros correspondem hoje à quarta causa de morte materna no Brasil:[1] figuram, portanto, como um grave problema de saúde pública no país.

Tal disposição do poder público em enfrentar abertamente o polêmico tema do aborto inseguro surtiu inúmeras reações em cadeia dos setores contrários à descriminalização e à legalização. Uma das mais impactantes foi o resultado da 13ª Conferência Nacional de Saúde, que excluiu do seu relatório final a recomendação da proposta de discussão sobre a descriminalização do aborto, embora esta tenha sido encaminhada por dez estados brasileiros. Vale lembrar que, apesar de seus resultados não terem efeito legal, são tomados como indicativo da sociedade pelos legisladores.

1. Ver MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Aborto e Saúde Pública:** 20 anos de pesquisa no Brasil, Ministério da Saúde, Brasília, 2008.

Outras reações podem ser identificadas nos cerca de 15 projetos de lei que tramitam no Congresso Nacional, os quais, além de tornarem a legislação mais severa, representam um retrocesso em direitos já assegurados. É o caso do PL nº 478/2007, que prevê a criação do Estatuto do Nascituro, a fim de garantir o direito do feto à vida, e o PL nº 1.763/2007, apelidado de "bolsa-estupro", que dispõe sobre a assistência financeira à mãe e ao filho gerado em decorrência de estupro. Soma-se a estas investidas a Campanha da Fraternidade 2008, cujo lema foi "Escolhe, pois, a vida", que levou algumas paróquias do município do Rio de Janeiro a exibirem, nas missas, fetos de resina e vídeos de cirurgias abortivas a fim de defender a proibição da prática. E, finalmente, merece destaque a ação penal contra 9.896 mulheres sul-mato-grossenses por crime de aborto.[2]

Não obstante as contra-reações dos movimentos feminista, de mulheres e de jovens – que na sua primeira Conferência Nacional da Juventude, realizada em Brasília em abril de 2008, aprovaram a legalização do aborto entre as suas prioridades –, bem como da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres (SPM), o PL nº 1.135/1991 não logrou sucesso. Em maio último, a Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) rejeitou o artigo sobre a descriminalização do aborto, sob a alegação de inconstitucionalidade por "violar o direito à vida". No entanto, como o PL tratava de outras matérias e a ele estava apensado o PL nº 176/1995, que previa a liberdade de escolha da mulher e estabelecia a obrigatoriedade da realização da interrupção da gravidez em hospitais públicos, seguiu para a Comissão de Cidadania e Justiça (CCJ), em que foi novamente rejeitado. Mais uma vez se assistiu à preponderância de interesses e dogmas religiosos de um grupo em detrimento da laicidade do Estado, da República, e da vida de milhares de brasileiras.

2.3 Mulheres em situação de prisão

Em meados de novembro, um fato de grande relevância implicou o recrudescimento dos debates sobre a situação das mulheres encarceradas no país. Vieram a público as denúncias das prisões de uma adolescente de 15 anos em uma cela com 20 homens, sofrendo repetida violência sexual, no município de Abaetetuba, e de uma jovem de 23 anos em uma mesma cela com 70 homens, numa delegacia no município de Parauapebas, ambos no estado do Pará. Estes dois casos levaram à intervenção do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) que analisa a situação atual do sistema prisional feminino,[3] não somente para a resolução dos casos, mas também para o empreendimento de mais esforços no sentido de melhorar a situação das mulheres encarceradas no país.

Além da SPM, o GTI é composto por mais dez ministérios e secretarias especiais – Ministérios da Saúde (MS), do Trabalho e Emprego (MTE), da Educação (MEC), do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), da Cultura (MinC), do Esporte (ME); secretarias nacionais Antidrogas e de Juventude; secretarias especiais dos Direitos Humanos (SEDH), da Igualdade Racial (Seppir); e Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça (Depen/MJ).[4] Desde o segundo semestre de 2007, quando o GTI iniciou suas atividades, pautou-se na busca pela construção de um diagnóstico do

2. O processo tramita na 2ª Vara do Tribunal do Júri do Mato Grosso do Sul.

3. O GTI foi criado em junho de 2007 e é coordenado pela SPM.

4. Quando da instituição do GTI, a SPM e o Depen avaliaram que o melhor seria contar com representações do Judiciário nas oitivas que seriam feitas, tendo em vista que não havia – no Executivo – políticas traçadas para as mulheres no sistema prisional e, assim, tanto o Judiciário como o Legislativo seriam convidados a participar de reuniões específicas com a finalidade de trazer subsídios para a formulação de propostas, bem como o conhecimento prático da aplicação das leis de execução penal.

sistema carcerário feminino e, a partir deste, a proposição de uma política a ser desenvolvida no âmbito dos estados. Para tanto, foram realizadas audiências com representantes dos órgãos ligados ao tema (agentes penitenciários, secretários de Justiça dos estados e pesquisadores), além de visitas a algumas unidades penitenciárias.[5]

Segundo dados do Depen/MJ, atualmente há no Brasil 55 unidades prisionais femininas, com 19.034 mulheres presas, o que corresponde a 5% da população carcerária do país, entre as quais 65% estão no estado de São Paulo. Estima-se um déficit total de quase 5 mil vagas no sistema penitenciário. O perfil das presas é de mulheres na faixa dos 20 aos 35 anos, oriundas das camadas mais desfavorecidas da população, chefes de família com mais de dois filhos e com baixa escolaridade. Com relação às penas, 8,6 mil mulheres cumprem-nas em regime fechado, 3.185 em regime semi-aberto, 1.629 em regime aberto, 379 medidas de segurança e 5.228 mulheres são presas provisórias. A situação se mostra ainda mais grave no caso das mulheres que se encontram em carceragens policiais: são 6.796 detidas em 995 vagas. Portanto, os casos que foram denunciados no estado do Pará somente ilustram uma situação das mais preocupantes.

No final de 2007, a partir da análise dos números do sistema penitenciário feminino e com base nas visitas e audiências realizadas, o GTI apresentou o seu relatório preliminar, com o diagnóstico e as principais medidas emergenciais para reverter o quadro em que se encontram as mulheres em situação de prisão no Brasil. De forma geral identificou-se que as mulheres cumprem pena em espaços inadequados, em situações insalubres; foi detectado uso excessivo de drogas lícitas, como medicamentos psicoativos, e atendimento de saúde insatisfatório no que se refere à ginecologia, pré-natal, vigilância sanitária e epidemiológica. Os espaços destinados a creches são precários e não existem critérios definidos para a convivência entre mães e filhos. As mulheres não têm garantia plena de visitas íntimas e há repressão às relações homoafetivas.

São três as medidas emergenciais propostas pelo GTI: *i)* estabelecimento de parceria imediata com o Judiciário e demais instituições afins, com vistas a realizar um mutirão para revisão processual das prisões, que poderá beneficiar cerca de 30% das 25 mil mulheres que se encontram encarceradas no país; *ii)* estímulo à realização de convênios com os governos estaduais, para construção e/ou reforma de cadeias públicas, a fim de garantir a existência de celas próprias para as mulheres; e *iii)* readequação do projeto arquitetônico, elaborado pelo Departamento de Engenharia e Arquitetura do Depen/MJ, de forma a oferecer celas individuais e instalações adequadas para as mulheres. Os recursos para tais ações estão previstos no Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) e no Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. Este último tem como um dos eixos principais a promoção dos direitos humanos das mulheres em situação de prisão.[6]

Em relação ao mutirão de revisão de penas das mulheres encarceradas, em meados de fevereiro de 2008 foram tomadas as medidas necessárias para dar início aos trabalhos.

5. A primeira visita foi à Penitenciária Feminina de Brasília, localizada na cidade do Gama (DF), na qual o GTI se deparou com um quadro de grande precariedade: celas lotadas e sem janelas, fossas abertas no chão, cano com água fria para a higiene e uma ala destinada a presos psiquiátricos, ocupada atualmente por 75 homens. A segunda visita, à Penitenciária de Sant'Ana, localizada na capital paulista e que abriga 2.700 mulheres, foi motivada por denúncia feita à SPM por entidades da sociedade civil frente às condições degradantes em que se encontram as presas: falta de atendimento médico preventivo, ambulatorial e emergencial; contaminação da água; falta de assistência jurídica e suspeita de contaminação por leptospirose dada a presença de ratos e pombos no presídio, a par da morte de uma detenta.

6. A versão final do Relatório do GTI foi lançada no primeiro semestre de 2008.

Durante a abertura da videoconferência com os 26 estados da Federação e o Distrito Federal para debater a questão, foi assinado um acordo de cooperação técnica entre SPM e MJ para a elaboração do Mutirão Nacional de Assistência Jurídica às Mulheres em Situação de Prisão, cuja orientação é a de que seja coordenado preferencialmente pelas Defensorias Públicas nos estados. Projeta-se que para a sua realização serão mobilizados centenas de advogados e operadores do Direito para analisar cada um dos cerca de 25 mil processos. Até julho, 11 estados da Federação (AC, MS, MT, SP, TO, SE, SC, GO, PR, PE e CE) enviaram projetos para a realização dos mutirões, o que representa um número aquém da expectativa, dada a situação das encarceradas e o interesse demonstrado por parte dos estados na videoconferência.[7] Os projetos encontram-se sob análise da comissão formada pela SPM e Depen/MJ, que também acompanhará a sua implementação.

3 Acompanhamento da política e dos programas

O último ano de vigência do I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres foi 2007. Lançado em dezembro de 2004 como fruto das diretrizes aprovadas na I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, o I PNPM agregou ações executadas por diferentes órgãos do governo federal, com vistas ao enfrentamento das desigualdades de gênero. Conforme relatado aqui, no mesmo ano foi realizada a II Conferência Nacional, com o objetivo de avaliar a implementação do I Plano, propondo aprimoramentos e novos caminhos para os anos seguintes, consubstanciados no II Plano Nacional, com vigência prevista para o período 2008-2011.

Dado tratar esta edição da execução dos programas em 2007, as realizações apresentadas a seguir ainda refletem a organização do I PNPM, que contava com quatro eixos finalísticos de atuação, quais sejam: autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania; educação inclusiva e não-sexista; saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos; e enfrentamento da violência contra as mulheres – além de um quinto eixo que reúne ações relativas à gestão e ao monitoramento da política.

3.1 Autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania

Nesta área, cabe destacar a permanente deficiência no envolvimento e protagonismo do MTE no que diz respeito ao desenvolvimento de ações que possam de fato reverter as desigualdades historicamente verificadas no mercado de trabalho entre homens e mulheres. Cabe àquele ministério protagonizar a política de promoção e garantia da igualdade de gênero no mercado de trabalho, em parceria com outras Pastas e órgãos que afetam diretamente o setor produtivo, a exemplo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), e do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). No entanto, verifica-se no MTE uma contínua resistência a direcionar ações para grupos específicos da população, como se assim se explicitasse uma contradição entre promover os direitos universais e atender as necessidades específicas da população feminina.[8] Tal entendimento dificulta o desenvolvimento de ações que de fato impactem as desigualdades de gênero observadas no mercado de trabalho, espaço que há décadas vem sendo objeto de estudos e denúncias de pesquisadores e organizações do movimento feminista e de mulheres.

7. Cabe registrar que nos estados de SC, GO e PR não há Defensoria Pública. Nestes casos a implementação do mutirão ficará a cargo da Defensoria Pública da União.

8. Ver o número 14 deste periódico.

Os projetos desenvolvidos nessa área foram executados, portanto, pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), voltados para as trabalhadoras rurais, e pela SPM, sob a forma de projetos-piloto destinados a estabelecer referências para políticas no setor.

No caso do MDA, importantes iniciativas têm sido tomadas no âmbito do Programa de Promoção da Igualdade de Gênero e Raça (PPIGRE).[9] Na área da agricultura familiar, o tema que foi objeto de maior debate e atuação do governo federal foi o financiamento da produção por meio do crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e, em especial, do Pronaf Mulher. Na safra 2005/2006 foram efetuados 8.822 contratos do Pronaf Mulher, que representaram um total de R$ 56 milhões aplicados. Já na última safra (2006/2007), contabilizaram-se 10.854 contratos e um volume de quase R$ 63 milhões emprestados, o que confirmou a tendência de crescimento observada em anos anteriores. Apesar deste crescimento e da importância do PPIGRE para garantir uma discussão específica sobre as mulheres no âmbito do ministério, cabe mencionar a pequena proporção representada por tais contratos em relação à totalidade do programa: em 2007, o Pronaf contabilizou 1,5 milhão de contratos, no valor global de mais de R$ 8 bilhões. Para a comercialização da produção, o MDA vem investindo na realização de feiras[10] e centrais de comercialização integradas aos programas de formação e crédito, em resposta às demandas do movimento social. Como resultado o que vem se verificando ao longo dos anos é o aumento da participação das organizações protagonizadas por mulheres nas Feiras Nacionais da Agricultura Familiar e Reforma Agrária: elas representavam 1,4% na primeira edição da feira, e atingiram 23% na última.[11]

Ainda sobre o tema, vale destacar a continuidade e expansão do Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural, que, em 2007, passou a fazer parte da ação *Territórios da Cidadania*, a qual, gradativamente, vai envolver 120 territórios rurais com políticas públicas integradas, entre elas a promoção da emissão do registro civil de nascimento e documentação civil básica. No decorrer dos três anos e meio de existência do programa, o governo federal realizou 837 mutirões itinerantes em 1.050 municípios predominantemente rurais, garantindo a emissão de mais de 546 mil documentos, que beneficiaram mais de 265 mil mulheres trabalhadoras rurais. Cabe lembrar aqui que os documentos civis básicos, além de condição para o exercício da cidadania, são também pré-requisitos para o acesso ao crédito.

No ano de 2007, a SPM desenvolveu suas atividades de promoção da igualdade entre os sexos no mundo do trabalho e de autonomia das mulheres sob o Programa *Incentivo à Autonomia Econômica das Mulheres no Mundo do Trabalho*, do Plano Plurianual então vigente. O programa, que foi excluído do novo PPA 2008-2011,[12] tinha como objetivo "apoiar iniciativas de empoderamento, autonomização e capacitação de mulheres com vistas a promover a igualdade de oportunidade no mundo do trabalho, assim como o incentivo à implementação de projetos orientados para a autonomia econômica das mulheres, de forma a criar referências para a atuação do governo nas áreas de geração de emprego, trabalho e renda, tais como incubadoras, cooperativas e associações".

9. O PPIGRE funciona como um núcleo dentro do MDA que coordena, fomenta e articula as diferentes iniciativas do ministério nas áreas de gênero e raça.

10. O Manual de Orientações aos Expositores, publicado pelo MDA, sugere que as coordenações estaduais das feiras mobilizem e incluam pelo menos 30% de empreendimentos de propriedade de mulheres, ou por elas coordenados.

11. Segundo o II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.

12. Ver o número 15 deste periódico.

No total, foram apoiados 25 projetos de organizações não governamentais e de organismos dos executivos estaduais e municipais em 2007, os quais alcançaram diretamente 15.600 mulheres em dez estados. Este modesto número de projetos apoiados reflete uma alteração na estratégia de atuação da SPM no que diz respeito às ações na área de trabalho para o ano de 2007. A partir desta avaliação, optou-se por concentrar os investimentos em grandes programas, não somente com um atendimento mais expressivo em termos numéricos, mas que também pudessem se constituir em "boas práticas" e, assim, serem replicados pelos órgãos responsáveis, tanto no governo federal, quanto nas esferas estaduais e municipais, como no caso do Programa *Trabalho e Empreendedorismo da Mulher*. Este programa objetiva estimular o empreendedorismo feminino, apoiando as mulheres na criação e desenvolvimento de seus próprios negócios. Foi implantado em 2007, no estado do Rio de Janeiro, por haver ali uma experiência pioneira no município de Saquarema, em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), com base em um acordo de cooperação técnica com o governo do estado, por intermédio da Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos.[13] O programa é constituído por ações de mobilização, sensibilização, capacitação e assistência técnica às mulheres para possibilitar a criação e a sustentação dos negócios. Constituem o público-alvo do programa tanto as mulheres identificadas como dotadas de capacidade empreendedora para criar novos negócios e/ou manter os existentes, quanto aquelas pobres e extremamente pobres, em situação de risco social e vulnerabilidade e que estejam inscritas, assim como sua rede familiar, nos programas de inclusão social. Os primeiros resultados foram discutidos e avaliados em seminário realizado nos dias 16 e 17 de julho em Brasília. Como aspectos positivos, ressaltaram-se a incorporação das questões de gênero nos cursos de formação do Sebrae, a maior integração das políticas sociais como Centro de Referência de Assistência Social (Cras) e Centro de Referência de Atendimento à Mulher (Cram), que atendem mulheres em situação de violência, e associações de mulheres. O programa encontra-se em execução, com horizonte de encerramento somente para 2009. Para 2008, está prevista a implementação do programa no Distrito Federal e no estado de Santa Catarina.

3.2 Educação inclusiva e não-sexista

No que tange à área de educação inclusiva e não-sexista, vale salientar o Programa *Mulher e Ciência*. O primeiro destaque refere-se à terceira edição do *Prêmio Construindo a Igualdade de Gênero*, desenvolvido pela SPM em parceria com o Ministério da Educação (MEC), Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e Fundo das Nações Unidas para a Mulher (Unifem). O prêmio objetiva a valorização das pesquisas realizadas e o estímulo à elaboração e divulgação de novos conhecimentos no campo de estudos das relações de gênero, mulheres e feminismos, e constitui-se de um concurso de redações para estudantes do ensino médio e de artigos científicos para estudantes de graduação e graduados.

Essa edição contou com um total de 1.211 trabalhos e 591 inscrições nas categorias estudantes de graduação e graduados, o que representa um aumento de 64% de trabalhos inscritos em relação ao ano anterior. Nestas categorias, a participação mais expressiva foi das regiões Sudeste, Sul e Nordeste do país. Na categoria estudante do ensino médio foram inscritas 620 redações, das quais 290 foram pré-selecionadas pela equipe técnica da SPM e da Unifem. Tais inscrições, que refletem a participação da maioria dos estados

13. Cabe salientar que o Ministério do Desenvolvimento Social foi convidado a fazer parte da constituição deste programa, mas acabou não se inserindo no processo.

do país, evidenciam como aos poucos as reflexões sobre as relações de gênero em suas interconexões com raça/etnia e sexualidade começam a sensibilizar as escolas do Brasil. Do total, 60% dos trabalhos foram realizados por mulheres e 40% por homens. A região com mais inscritos foi a Sudeste, com 221 redações, seguida pela região Nordeste, que contou com 218 inscrições. Os vencedores da categoria de ensino médio receberam equipamentos de informática e bolsas de iniciação científica júnior, e os autores dos melhores artigos científicos da graduação e de graduados receberam prêmios em dinheiro e bolsas de iniciação científica ou de mestrado/doutorado. A edição de 2007 apresentou a novidade de as instituições de ensino e os professores também serem agraciados com computadores e assinaturas da Revista Estudos Feministas e dos Cadernos Pagu.

Outra ação que merece relevo no âmbito do Programa *Mulher e Ciência* foi a realização, pela SPM, em parceria com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais do Ministério da Educação (Inep/MEC), do Simpósio Gênero e Indicadores da Educação Superior Brasileira, em dezembro de 2007. O debate de temas como a trajetória das mulheres na educação superior, gênero, áreas disciplinares, perspectivas regionais da educação superior e a construção de indicadores de gênero e raça foram os destaques do simpósio. O evento responde a uma das principais recomendações do 1º Encontro Nacional de Núcleos e Grupos de Pesquisa Pensando Gênero e Ciências, realizado em 2006, qual seja: "a formulação de políticas que promovam, a partir de novas metodologias, a produção e a divulgação de informações estatísticas com dados desagregados por sexo e raça, em acordos estabelecidos entre as fundações, agências de fomento, ministérios, entidades representativas dos pesquisadores profissionais e outros órgãos públicos". Tais iniciativas propiciam a visibilidade do tema de gênero e mulheres, buscando a sua penetração nos mais diferentes níveis do sistema educacional do país.

3.3 Saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos

As políticas de promoção da saúde das mulheres e de garantia de seus direitos sexuais e reprodutivos são protagonizadas, como se deveria esperar, pelo Ministério da Saúde. À SPM cabe a promoção de parcerias para a construção conjunta de planos, diretrizes e normas que venham a orientar o atendimento realizado por estados e municípios nos mais diversos equipamentos de saúde disponíveis para a população.

Nesse sentido, e considerando-se o papel do MS como normatizador de uma política cuja execução se dá em nível descentralizado, o ano de 2007 foi marcado pelo lançamento do Plano Integrado de Enfrentamento à Feminização do HIV/AIDS e outras DSTs, em 8 de março, como parte dos eventos de comemoração do Dia Internacional da Mulher, e, no mês de maio, da Política Nacional de Planejamento Familiar.

O Plano Integrado de Enfrentamento à Feminização do HIV/AIDS e outras DSTs é resultado de uma parceria entre a SPM e o MS, por meio do Programa Nacional de DST e AIDS e da Área Técnica de Saúde da Mulher, e pode ser entendido como uma resposta do governo federal ao crescimento da epidemia de Aids entre as mulheres, especialmente entre os anos de 1995 e 2005. De fato, a partir de meados dos anos 1990, observa-se que a taxa de incidência (casos por 100 mil habitantes) diminui entre os homens e cresce entre as mulheres. Se no início da epidemia a proporção era de 16 casos de Aids em homens para cada 1 caso verificado em mulheres, atualmente esta razão é de 1,5 homem para cada mulher, o que indica um crescimento persistente e proporcionalmente mais intenso no contágio feminino, em especial entre as mulheres adultas casadas.

Para dar conta deste quadro, o plano prevê o desenvolvimento de ações intersetoriais nos níveis federal, estadual e municipal, com capacidade para acelerar o acesso aos insumos de prevenção, ao diagnóstico e ao tratamento das enfermidades sexualmente transmissíveis e da AIDS, para as mulheres de diferentes regiões do país. Com o objetivo de reduzir as vulnerabilidades das mulheres em relação ao HIV e outras DSTs, inclui entre suas metas: dobrar o percentual de mulheres que realizaram testes anti-HIV (de 35% para 70%); reduzir a transmissão vertical de 4% para menos de 1% até 2008; aumentar a aquisição de preservativos femininos de 4 milhões em 2007 para 10 milhões em 2008; e eliminar a sífilis congênita.

Ainda no campo da saúde, foi lançada, em maio de 2007, a Política Nacional de Planejamento Familiar. Também resultado de uma parceria entre o MS e a SPM, a política tem por objetivo reduzir o número de abortos inseguros no país e os casos de gravidez indesejada. Para tanto, estão previstas, entre suas ações, a liberação do teto de pagamento da vasectomia e a oferta de anticoncepcionais (pílulas e injetáveis) em farmácias e drogarias credenciadas no Programa *Farmácia Popular*. Na mesma direção, será ampliada a divulgação de informações sobre os anticoncepcionais, por meio de uma campanha de veiculação contínua por um ano, e a distribuição de material educativo sobre todos os métodos anticonceptivos atualmente disponíveis. Por fim, outra linha de atuação refere-se aos métodos contraceptivos não-reversíveis. O objetivo, neste caso, é ampliar o acesso das mulheres à laqueadura nos hospitais públicos. No ano de 2002, havia 262 instituições habilitadas no Sistema Único de Saúde (SUS) para a realização da laqueadura tubária; em 2006, contava-se com mais de 1.500 serviços credenciados.

Todas as ações dispostas nessa política guardam um caráter de planejamento familiar, e não de controle da natalidade. É importante fazer esta distinção, pois, ao se lançarem programas e políticas desta natureza, pode-se incorrer em uma interpretação baseada no senso comum de que cabe aos governos – ou de que é seu interesse – desenvolver ações para reduzir o número de filhos por mulher brasileira como forma de controlar a pobreza, o envolvimento com drogas e criminalidade, entre outros. Diferentemente desta concepção, o que está por trás de uma política de planejamento familiar como a instituída pelo governo brasileiro é assegurar os direitos sexuais e reprodutivos de homens e mulheres, garantindo a cada cidadão o direito de decidir se quer ter filhos, quantos quer ter e com que intervalo temporal. Resta saber se os resultados corresponderão às boas intenções de tal intervenção pública.

3.4 Enfrentamento da violência contra as mulheres

Em continuidade à política de alcance nacional para o enfrentamento da violência contra a mulher desenvolvida pelo governo federal desde 2003, uma inovação a ser destacada é o incentivo à formação de redes compostas por todos os serviços que atendem a mulher em situação de violência, com vistas à atuação coordenada dos organismos governamentais nas três esferas da Federação. O objetivo é oferecer um atendimento integral, que leve em conta os aspectos jurídico, psicológico e social. A atuação governamental, portanto, deixa de se limitar ao apoio a serviços e a campanhas isoladas, e passa a se estender de modo a contemplar o apoio a serviços especializados, aí incluídos: capacitação de agentes públicos para a prevenção e atendimento; criação de normas e padrões de atendimento; aperfeiçoamento da legislação; incentivo à constituição de redes de serviços; incentivo a projetos educativos e culturais de prevenção à violência; e ampliação do acesso das mulheres à justiça e aos serviços de segurança pública.

Dentro desse marco geral que orienta a política, algumas ações de maior impacto merecem especial relevo, dados os resultados alcançados em 2007. A primeira é a *ampliação dos serviços especializados* de atendimento à mulher. Esta, que se constituiu em atividade central da SPM em 2007, consiste no apoio financeiro à construção, reforma ou reaparelhamento dos diversos serviços que compõem a rede de atendimento à mulher em situação de violência. Como produtos, é possível contabilizar em finais de 2007 a existência de 403 delegacias ou postos especializados de atendimento à mulher (Deams/PAMs), 96 centros de referência, e 63 casas-abrigo. Ademais, novos instrumentos começaram a ser implantados, como as Defensorias Públicas das Mulheres (15 defensorias em 2007), os Juizados e Varas Especializados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (129 serviços[14] em 2007), a Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180, e a Ouvidoria da SPM.

Além da importância de um serviço nacional e gratuito, que pode constituir uma importante porta de entrada na rede de atendimento para as mulheres em situação de violência, a *Central de Atendimento à Mulher* tem se revelado bastante útil para o levantamento de informações que subsidiam o desenho da política de enfrentamento da violência. Ao longo de 2007, foram efetuados quase 200 mil atendimentos a mulheres de todo o país, 57,4% dos quais referentes ao encaminhamento a serviços da rede. A prestação de informações e orientações sobre violência doméstica e familiar e direitos da mulher respondeu por cerca de um terço dos atendimentos realizados, enquanto pouco mais de 10% foram relatos de violência. O 1% restante diz respeito a registros de reclamações, elogios ou sugestões sobre serviços da rede.

Por sua vez, a *Ouvidoria* registrou, de janeiro a novembro de 2007, aproximadamente 400 casos que trazem diferentes formas de manifestação da violência ou da violação de direitos. Todos foram respondidos diretamente para as demandantes com as devidas informações/orientações, ou encaminhados para os órgãos competentes e acompanhados até a resolução final.

Em relação ao enfrentamento do *tráfico de mulheres*, o ano de 2007 foi marcado pela construção do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, que materializa a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, lançada em outubro de 2006, por meio do Decreto nº 5.948/2006. Para a elaboração do plano foi instalado, em maio de 2007, um grupo de trabalho interministerial (GTI) – sob coordenação da SPM, da SEDH e do MJ – que apresentou uma proposta de plano de ações detalhado e de monitoramento das atividades. Segundo a proposta, o plano será estruturado em torno de três grandes eixos: prevenção, repressão e atenção às vítimas de tráfico. As ações da SPM destinam-se a garantir atendimento específico às mulheres vítimas de tráfico, a partir do aperfeiçoamento e adequação dos serviços que atendem àquelas em situação de violência, e a promover a prevenção do tráfico por meio de maior difusão de informações sobre o tema.

A importância do tema da violência contra as mulheres para o governo federal foi explicitada em agosto de 2007, quando foi lançado pelo presidente da República o *Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres*. Parte da Agenda Social do governo, o pacto reúne ações a serem executadas nos próximos quatro anos

14. Entre esses serviços, 109 correspondem a juizados e varas adaptados para atender casos de violência doméstica e familiar contra as mulheres.

por diferentes órgãos da administração pública, com o objetivo de prevenir e enfrentar todas as formas de violência contra as mulheres. Atua no sentido de garantir a redução dos índices de violência, não somente por meio da repressão, mas também da prevenção, atenção, proteção e garantia dos direitos daquelas em situação de violência, e também da promoção de uma mudança cultural que dissemine atitudes igualitárias e valores éticos de irrestrito respeito à diversidade e à paz.[15]

O pacto tem amplitude nacional, mas, no próximo ano, será priorizada a atuação em 12 Unidades da Federação, a saber: Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo. Os governos do Rio de Janeiro, do Pará e do Espírito Santo já firmaram sua adesão e passaram a construir os seus planejamentos estratégicos plurianuais. Os estados restantes estão em processo de negociação e construção dos seus planejamentos estratégicos para o enfrentamento da violência contra as mulheres. Uma das principais dificuldades enfrentadas deve-se à lentidão inerente ao processo de construção de um projeto integrado entre os diversos órgãos administrativos nos estados e municípios.

A preocupação com o monitoramento e a avaliação dos resultados do pacto também norteou as atividades da SPM em 2007. Nesse sentido, foram estabelecidas metas a serem perseguidas ao longo dos quatro anos de implementação desta nova estratégia de atuação, e foi instalada, em outubro de 2007, a Câmara Técnica de Monitoramento das ações do pacto. Vinculada ao Comitê de Articulação e Monitoramento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, tal câmara tem o objetivo de coordenar a execução do pacto, monitorar o seu desenvolvimento e o cumprimento das metas apresentadas, definir estratégias e avaliar os resultados alcançados. Desde sua instalação, a câmara vem se reunindo periodicamente para elaborar seu planejamento para o período 2008-2011.

3.5 Gestão e monitoramento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM)

Finalmente, o quinto e último eixo do I plano Nacional de Políticas para as Mulheres refere-se à sua própria gestão e monitoramento, e encontra respaldo no Programa *Gestão da Transversalidade de Gênero nas Políticas Públicas*, sob responsabilidade da SPM, em seu PPA 2004-2007. Para dar conta de garantir a implementação efetiva do PNPM, as principais ações desenvolvidas neste âmbito devem se referir à promoção da transversalização da perspectiva de gênero no nível horizontal (entre órgãos da própria administração pública federal), vertical (entre governos federal, estaduais e municipais), e entre Estado e sociedade civil.

No primeiro caso, cabe relembrar que a execução do I PNPM é acompanhada pelo Comitê de Articulação e Monitoramento do plano, que é a expressão maior da incorporação e difusão da temática de gênero no espaço do governo federal. Em 2007, o comitê se dedicou, além de a suas atividades tradicionais, à coordenação e à elaboração do II PNPM, conforme relatado anteriormente.

Para a promoção da transversalidade de gênero nos governos estaduais e municipais – estratégia para efetivar a execução do plano na realidade local –, a SPM envidou esforços no sentido de apoiar a criação, reaparelhamento e fortalecimento de organismos de políticas para as mulheres nos poderes executivos das esferas subnacionais: em 2007, foram apoiadas 62 coordenadorias/secretarias ou estruturas similares neste tipo de atividade.

15. Para outros detalhes sobre o pacto, ver o número 15 deste periódico.

Para dar lugar ao diálogo e à troca de experiências entre estes organismos, os quais somavam 179 entre estruturas de estados e municípios, foram realizadas três reuniões nacionais do Fórum de Mecanismos Governamentais de Políticas para as Mulheres, que, a partir de 2007, passou a contar também com reuniões regionais.

3.6 Execução financeira da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres

Tal como apresentado nas seções anteriores, as ações do governo federal voltadas para a promoção da igualdade de gênero e para a autonomia das mulheres estão dispersas em diversos ministérios e secretarias, cabendo à SPM a articulação e coordenação destas ações, bem como o desenvolvimento de alguns projetos de caráter exemplar, a serem replicados pelos órgãos responsáveis pela política setorial. Assim, o orçamento destinado a tal temática no âmbito do governo federal não se resume ao destinado à SPM, mas, ao contrário, é composto por recursos alocados em outros ministérios e secretarias, dando concretude ao princípio da transversalidade de gênero nas políticas públicas.

Uma primeira tentativa de estimar esses recursos globais se deu com o Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres. Parte da Agenda Social do governo federal, o PNPM reúne ações a serem executadas por um conjunto importante de ministérios/secretarias entre os anos de 2008 e 2011. Se neste período o orçamento da SPM para o tema será de pouco menos de R$ 150 milhões, os demais órgãos aportarão recursos da ordem de R$ 850 milhões, somando um orçamento total de mais de R$ 1 bilhão. O mesmo está sendo feito para o II PNPM, que agrega as principais ações executadas no âmbito do governo federal, no mesmo período, em onze áreas estratégicas, abrangendo desde questões tradicionais – como o enfrentamento da violência, a inserção no mercado de trabalho e as políticas de saúde –, até novos temas como meio ambiente, acesso à terra e infra-estrutura social, e participação das mulheres nos espaços de poder e decisão. Este orçamento deve ser divulgado no segundo semestre de 2008 e representará a primeira estimativa do montante global de recursos aplicados pela União em políticas de gênero.

Dada a inexistência, hoje, de um "orçamento-mulher" que possibilite conhecer a magnitude dos recursos empregados na área, apresenta-se aqui apenas o orçamento da SPM, como um indicador da evolução da importância do tema no âmbito do Estado ao longo do período do último Plano Plurianual (PPA) – 2004 a 2007. Cabe lembrar também que, assim como ocorre com muitos outros órgãos, a programação da SPM no PPA não reflete toda a sua atuação, que se dá em grande medida por meio de parcerias.

A tabela 1 traz a execução financeira de todos os programas sob responsabilidade da SPM para os quatro anos do Plano Plurianual. Um primeiro indicador importante a ser analisado refere-se à evolução do orçamento total aprovado para a SPM no decorrer dos anos (lei + créditos). Entre 2004 e 2007, este montante praticamente dobrou, e os mais significativos incrementos foram verificados nos programas *Incentivo à Autonomia Econômica das Mulheres no Mundo do Trabalho* e *Prevenção e Combate à Violência contra as Mulheres*. Entretanto, esta ampliação nas Leis Orçamentárias Anuais (Loas) se deu apenas no ano de 2007, refletindo, por um lado, um maior reconhecimento da relevância da temática de gênero e dos bons resultados alcançados no período em tela, e, por outro, a ainda baixa priorização da matéria dentro do governo, uma vez que, até mesmo para as atividades de articulação, os recursos se mostraram insuficientes.

TABELA 1

Execução financeira dos programas da SPM (2004-2007)

(Em R$)

Ano/programa PPA		Prevenção e combate à violência contra as mulheres[1]	Gestão da transversalidade de gênero nas políticas públicas	Incentivo à autonomia econômica das mulheres no mundo do trabalho	Atividade administrativa[2]	Total
2004	Lei + crédito (A)	12.148.721	5.564.565	4.540.833	6.441.428	28.695.546
	Recurso disponível (B)	8.044.308	4.579.293	2.478.992	5.207.985	20.310.579
	Liquidado (C)	7.003.998	4.316.627	2.230.627	5.203.356	18.754.608
	% (B/C)	87,1	94,3	90,0	99,9	92,3
2005	Lei + crédito (A)	10.943.568	5.566.440	3.437.849	6.564.902	26.512.760
	Recurso disponível (B)	9.868.771	3.652.986	2.943.464	5.174.803	21.640.024
	Liquidado (C)	9.625.276	3.537.584	2.773.003	5.161.538	21.097.400
	% (B/C)	97,5	96,8	94,2	99,7	97,5
2006	Lei + crédito (A)	13.593.385	3.634.662	5.026.790	5.791.915	28.046.751
	Recurso disponível (B)	7.870.567	3.210.720	3.639.904	5.581.629	20.302.820
	Liquidado (C)	7.843.045	3.210.717	3.639.870	5.295.560	19.989.192
	% (B/C)	99,7	100,0	100,0	94,9	98,5
2007	Lei + crédito (A)	22.309.007	8.813.170	11.728.000	6.319.761	49.169.938
	Recurso disponível (B)	17.200.780	7.644.527	3.866.536	6.050.291	34.762.134
	Liquidado (C)	17.090.000	7.587.776	3.683.314	6.050.290	34.411.380
	% (B/C)	99,4	99,3	95,3	100,0	99,0
Total	Lei + crédito (A)	56.087.789	22.297.499	23.697.066	23.570.129	125.652.483
	Recurso disponível (B)	40.905.590	18.093.896	12.252.825	20.741.479	91.993.790
	Liquidado (C)	39.641.236	17.702.644	11.696.473	20.449.162	89.489.515
	% (B/C)	96,9	97,8	95,5	98,6	97,3

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal/Secretaria do Tesouro Nacional (Siafi/STN).

Notas: [1] Não inclui os valores alocados no Ministério da Justiça (R$ 1.000 mil/ano)

[2] Inclui recursos destinados à administração da unidade, administração de pessoal e benefícios.

Obs.: Valores corrigidos para 2007 pela média anual do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Ainda que os recursos destinados à SPM tenham crescido ao longo dos anos, é necessário atentar para os altos índices de contingenciamento experimentados pelo órgão em todo o período analisado, o que traz sérias conseqüências para a efetivação do seu planejamento, o respeito aos compromissos firmados e a capacidade de expandir a política adotada. Em face deste alto contingenciamento, optou-se por trabalhar com a análise da execução financeira a partir da comparação daquilo que foi gasto em relação ao que foi efetivamente liberado para movimentação e empenho. A partir desta metodologia, tem-se que ao longo de todo o PPA 2004-2007 a SPM apresentou níveis de execução bastante elevados – próximos a 100%.

4 Tema em Destaque

De inovadora a diabólica: primeiros resultados da Lei Maria da Penha

No segundo semestre de 2007 comemorou-se o primeiro ano de vigência da Lei Maria da Penha (LMP – Lei nº 11.340/2006), que representou um marco histórico na luta das mulheres contra a violência.[16] A grande novidade trazida por este instrumento legal está na tipificação da violência doméstica e familiar contra as mulheres enquanto um crime – retirando-a da alçada da Lei nº 9.099/1995, que a tratava como uma infração de menor potencial ofensivo.[17]

Uma primeira conseqüência da promulgação da lei foi o crescimento do número de serviços da rede de atendimento à mulher em situação de violência, principalmente

16. Embora a Lei Maria da Penha seja um marco importante das lutas feministas no Brasil, cabe salientar que não se trata de um tema consensual. É alvo de muitas críticas tanto de setores que visam à promoção dos direitos humanos, que reagem ao que é considerado o lado conservador da lei por prever a pena de prisão para os agressores, quanto de estudiosos, que a percebem como mais uma manifestação do fenômeno contemporâneo de judicialização da vida social.

17. Para mais detalhes sobre as inovações introduzidas pela Lei Maria da Penha, ver o número 14 deste periódico.

no que se refere à já mencionada criação dos Juizados e Varas de Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres, que se deu quase integralmente no ano de 2007.

Em consonância com as recomendações da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, com o Plano Nacional de Políticas Públicas para as Mulheres e com a Lei nº 11.340/2006, foi constituído, em maio de 2007, o Observatório de Monitoramento da Implementação e Aplicação da Lei Maria da Penha. Formado por um consórcio de organizações não governamentais e instituições acadêmicas das cinco regiões do país, o observatório tem como objetivo monitorar a aplicação da legislação junto a delegacias, Ministério Público, Defensoria Pública, poderes Judiciário e Executivo, e rede de atendimento à mulher, bem como promover conhecimento sobre o fenômeno da violência contra as mulheres, seja por meio da produção de pesquisas e estatísticas – conforme prevê o artigo 8º da referida lei –, seja pela inclusão das estatísticas produzidas pelos órgãos do sistema de justiça e segurança pública nas bases de dados oficiais, a fim de subsidiar a construção de um sistema nacional de informações – nos termos do artigo 38 da mesma lei. A produção de dados e estatísticas sistemáticas e oficiais sobre violência contra as mulheres é da maior importância, não apenas para que seja possível dimensionar o fenômeno, mas também para que sejam produzidos subsídios que orientem a formulação e avaliação das políticas desenvolvidas. O observatório terá, ainda, um importante papel no controle social da aplicação da lei, fornecendo não somente aos órgãos governamentais, mas também à sociedade civil, informações sobre a situação da violência contra as mulheres no país e os respectivos instrumentos para coibi-la.

As inovações propostas pela Lei nº 11.340/2006 trouxeram alguns impactos significativos. Entre eles, deve-se destacar tanto a necessidade de uma nova atuação cotidiana da autoridade policial, com a obrigatoriedade de se instaurarem procedimentos investigatórios, como os novos papéis para o Judiciário a partir da determinação de criação dos Juizados Especializados e das Defensorias Públicas da Mulher, com competência cível e criminal para tratar dos casos.

Com vistas a apurar alguns dos impactos da lei e dar início a um processo de monitoramento de sua implementação, a SPM realizou uma pesquisa[18] junto aos principais serviços especializados de atendimento à mulher em situação de violência cadastrados em seu banco de dados, bem como um levantamento dos atendimentos realizados na sua Ouvidoria e na Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180.

A partir desse estudo foi possível conhecer, ainda que de forma preliminar e, portanto, incompleta, as principais dificuldades e avanços alcançados com a Lei Maria da Penha no seu primeiro ano de implementação. Sua utilidade evidencia-se ainda maior em face dos problemas amplamente conhecidos relativos à falta de sistemática, uniformidade, e à desagregação dos dados sobre violência contra as mulheres no Brasil.[19]

18. A pesquisa foi realizada por consultoria específica no âmbito do Projeto Construção e Implementação do Observatório, da Lei no 11.340/2006 – Lei Maria da Penha.

19. Além da inexistência de estatísticas nacionais, a falta de uma cultura de coleta e sistematização periódica das informações nos serviços que compõem a rede de atendimento às mulheres torna difícil construir um quadro que retrate a real magnitude do fenômeno da violência e da intervenção estatal no seu enfrentamento. Além disso, a inexistência de pesquisas de vitimização de caráter nacional, oficiais e contínuas, também impossibilita a construção de tal diagnóstico. No caso da violência contra as mulheres, há que se levar em consideração, ainda, outra questão importante: a subnotificação e/ou notificação incorreta dos casos, o que pode levar à interpretação equivocada de que as menores taxas de denúncia e de homicídios de mulheres equivalem a uma menor magnitude do fenômeno em apreço.

4.1 Pesquisa sobre implementação da Lei Maria da Penha (LMP) nos serviços de atendimento

Os dados foram coletados durante o período de junho a agosto de 2007, junto aos responsáveis pelos serviços que compõem a rede de atendimento à mulher, a partir do Sistema Rede Nacional de Atendimento à Mulher da SPM.[20] Foram investigados os centros de referência, casas-abrigo, delegacias e postos especializados de atendimento à mulher, e Juizados e Varas de Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres, que são os serviços que a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher define como integrantes da rede.[21]

No que diz respeito ao funcionamento dos serviços, as principais mudanças da LMP incidiram sobre a autoridade policial e sobre os procedimentos judiciários. O breve contato com as/os responsáveis por estes serviços possibilitou identificar, ainda que de modo impressionista, duas tendências importantes. Segundo estes interlocutores, percebe-se, em um primeiro momento, um movimento de retraimento e diminuição da demanda, o que foi atribuído à desinformação tanto das demandantes quanto dos operadores do direito acerca da lei. Em um segundo momento, passou-se a registrar um aumento progressivo e significativo da procura, resultante das ações de informação e divulgação e da construção de parcerias entre os diferentes serviços que compõem a rede de atendimento à mulher.

Se muitas são as possibilidades trazidas pela Lei Maria da Penha, muitas são também as dificuldades práticas para sua implementação. As resistências encontradas dizem respeito sobretudo aos serviços de segurança pública – especialmente em função da ampliação do trabalho sob responsabilidade destes atores e da falta de compreensão das características e da importância do fenômeno –, e no espaço do Judiciário, que ainda insiste na aplicação da Lei nº 9.099/1995 para os casos de violência doméstica, tendo em vista principalmente os questionamentos sobre a constitucionalidade da LMP.

No âmbito do Judiciário, uma das mudanças mais significativas trazidas pela Lei Maria da Penha foi precisamente a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (JVDFMs). Além deles, foram pesquisadas as Varas Adaptadas, que são estruturas que acumulam as atribuições de uma vara criminal comum com a dos JVDFMs. De agosto de 2006 a setembro de 2007 foram criados 15 juizados e adaptadas 32 varas, o que, se ainda é um número muito reduzido frente às necessidades para combate ao fenômeno da violência, é certamente um quantitativo importante, pois representa uma mudança nos procedimentos e na cultura do Poder Judiciário.

Importa salientar que qualquer análise mais categórica e qualquer avaliação mais definitiva sobre o impacto social da LMP e sobre a sua eficácia em apenas um ano de vigência seriam, em grande medida, precipitadas. Deve-se ter em mente que a lei vem interferir num problema social de grande complexidade: a violência contra as mulheres, que envolve questões culturais profundas e cujas transformações requerem outra

20. Disponível em <http://200.130.7.5/spmu/gerenciamento/atendimento_mnulher.php>.

21. Para cada grande grupo de serviços, foram elaborados roteiros para a coleta de dados, que apresentavam questões simples e básicas referentes à quantidade de atendimentos e aos novos procedimentos introduzidos pela LMP realizados nos estabelecimentos ao longo dos oito meses posteriores à promulgação da lei (outubro de 2006 a maio de 2007). Em relação às informações coletadas junto à Central de Atendimento à Mulher, os dados produzidos também permitem verificar o impacto da criação da Lei Maria da Penha, especialmente pela análise das solicitações de informações sobre a nova legislação – e, ainda, pelo aumento das demandas no decorrer dos meses posteriores à sua implementação.

temporalidade. Para tanto, há que se garantir a sua aplicação e monitorar os seus resultados ao longo do tempo.

No caso da pesquisa realizada pela SPM, nota-se que se trata de um levantamento de caráter mais exploratório e pontual para se obter algumas informações específicas sobre os serviços. Em que pese o seu alcance analítico limitado, os seus resultados trazem informações de interesse, apresentadas a seguir.

4.1.1 Delegacias e postos especializados de atendimento à mulher

Em relação às delegacias e postos especializados de atendimento à mulher (Deams/PAMs), os dados permitem construir um diagnóstico não apenas sobre a oferta desses serviços à população, mas, especialmente, sobre o impacto da Lei Maria da Penha no cotidiano dos trabalhos nestas instituições e seus respectivos procedimentos.

Para se compreender esses dados há que se levar em conta o histórico desse serviço. As Deams representaram uma importante conquista do movimento feminista brasileiro no enfrentamento da violência contra as mulheres. Criadas a partir de 1985, foram, ao longo da sua trajetória, passando por diferentes transformações. Na sua implantação, o princípio norteador foi oferecer atendimento às mulheres em situações de violação de direitos, quaisquer que eles fossem. No ato do atendimento, a autoridade policial deveria escutar a denúncia, apurar os fatos e proceder a uma investigação. Em vista disso, os agentes detinham todo o controle dos rumos que a denúncia poderia tomar no processo. Com tal liberdade sobre as demandas das mulheres, as Deams passaram a adotar alguns procedimentos distintos do que se esperava ser a sua forma de funcionamento. Os registros de ocorrências começaram a ser processados na própria delegacia, que passou a funcionar como espaço de mediação e de busca de conciliação entre os casais. As delegadas eram acionadas a fim de "darem um susto" no agressor, supondo assim reconfigurar as relações conjugais. Neste processo, muitas queixas acabavam por ser retiradas. A partir desta caracterização, as delegacias especializadas ficaram conhecidas como exemplo de delegacia que "chama para conversar".[22]

Essa prática sofreu um forte impacto a partir do advento da Lei nº 9.099/1995. Com vistas a promover agilidade e celeridade na Justiça, esta lei criou os Juizados Especiais Criminais (Jecrims), vocacionados para a conciliação ou a transação penal ao tratar de "causas de menor complexidade". Com a sua instalação, a atuação das Deams se reconfigurou, acabando por ficar mais restrita. A lógica da celeridade imposta pelos Jecrims fez com que paulatinamente os boletins de ocorrência fossem substituídos pelos termos circunstanciados de ocorrência (TCOs).[23] Com isso, algumas análises demonstram que, ao longo do tempo, os Juizados Especiais Criminais foram passando por um processo de "feminização", posto que a maioria das demandas atendidas advinha de casos de violência contra mulheres, e muitos deles de violência doméstica e conjugal.

Dez anos após essa mudança, quando a prática de TCOs e de conciliação estava incorporada e estabelecida, a promulgação da Lei Maria da Penha veio a introduzir

22. Ver MUNIZ, Jacqueline. **Os Direitos dos outros e outros direitos: um estudo sobre a negociação de conflitos nas DEAMs** In SOARES, Luiz (org.). Violência e Política no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: ISER/Relume Dumará, 1996.

23. Os termos circunstanciados de ocorrência substituem os boletins de ocorrência nos casos de crimes de menor potencial ofensivo – como eram considerados os casos de violência contra a mulheres antes da LMP – e não geram inquéritos policiais nem processos criminais. O delegado encaminha o TCO diretamente para o Juizado Especial, para que se proceda à transação penal.

novas modificações na sua forma de atuação. Em um primeiro momento, esta novidade (retirada dos casos de violência contra a mulher da alçada dos Jecrims) foi muito provavelmente recebida com certa resistência pelos profissionais, acostumados com alguma rotina de trabalho.

Todo esse breve histórico das mudanças na política de enfrentamento à violência contra as mulheres deve ser levado em conta em um estudo desta natureza para que se possa empreender uma adequada interpretação dos dados e um correto acompanhamento do impacto da Lei nº 11.340/2006.

Quando se observa o nível de respostas das delegacias/postos à solicitação enviada pela SPM, nota-se que este foi de apenas 46%. Neste caso, a maior taxa de retorno foi da região Sudeste, o que a fez ainda mais sobre-representada no universo das Deams sobre as quais se conta com dados disponíveis. O menor índice de respostas, por sua vez, veio do Nordeste (28%).

Entre os dados que permitem visualizar os impactos diretos da Lei Maria da Penha nas atividades das delegacias especializadas, destacam-se aqueles referentes aos inquéritos policiais instaurados e às medidas protetivas solicitadas aos juizados/varas que tratam da violência doméstica contra as mulheres. É importante assinalar, no primeiro caso, o que a lei determina: qualquer situação de violência doméstica contra as mulheres que chegue às Deams deve, obrigatoriamente, gerar um inquérito policial composto pelos depoimentos da vítima, do agressor, das testemunhas, e de provas documentais e periciais.

A LMP tipificou um novo crime, que é a violência doméstica e familiar contra as mulheres. Não é possível saber, portanto, pelos registros de lesão corporal anteriores, se estas foram oriundas de casos de violência doméstica e familiar, uma vez que até então não havia a obrigatoriedade de se especificar se o caso registrado referia-se a este tipo de fenômeno ou não. Posteriormente à sanção da lei, há a obrigatoriedade de se registrar a ocorrência como violência doméstica e familiar contra a mulher, assim como de se instituir um inquérito policial (IP).

Pela própria natureza do IP, que demanda investigação, reunião de provas e montagem de um processo – daí muito mais elaborado, minucioso e demorado que um TCO –, verifica-se de imediato uma redução natural dos números.[24] Estes elementos levam a concluir que não há como se comparar os números de TCOs anteriores com os números de IPs posteriores à LMP, e saber se houve aumento ou diminuição das ocorrências. Para se ter um retrato mais fidedigno do impacto da LMP na sociedade, há que se atentar para um conjunto importante de variáveis, entre as quais, conforme apresentado a seguir, o número de inquéritos policiais instaurados e de medidas protetivas solicitadas após a promulgação da LMP nas Deams, bem como o número de processos, medidas protetivas concedidas e prisões autorizadas pelos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher.

Entre outubro de 2006 e maio de 2007, nas 184 delegacias que responderam à pesquisa, foram instaurados 32.630 inquéritos, o que corresponde a uma média de 177

24. Segundo algumas avaliações, a mudança de TCO para IP implicou uma diminuição de reincidências por parte dos agressores (ver O Popular – GO, seção Cidades de 07.08.07 e O Povo – CE, seção Fortaleza de 07.08.07). Isto indicaria que a Lei no 11.340/2006 está cumprindo a sua função de coibir a violência. No entanto, há que se ter muito cuidado nestas afirmações e circunscrever bem o seu escopo interpretativo. Afirmar que a Lei Maria da Penha tem contribuído na diminuição de reincidências não significa afirmar que ela reduziu a violência que acomete as mulheres, dadas tanto a complexidade do fenômeno quanto a dificuldade de se contar com dados sistemáticos e de caráter nacional sobre ele.

inquéritos por Deam/Posto de Atendimento à Mulher (PAM). Tal resultado é bastante positivo, especialmente se se considera que a implementação de tais procedimentos requer uma alteração nas rotinas de atividade dos serviços e um rompimento da cultura e dos padrões preestabelecidos, conforme colocado anteriormente, o que se constitui em uma das principais dificuldades para a efetivação da lei.

Quando se trata das medidas protetivas de urgência, cabe destacar que foi estabelecido pela Lei Maria da Penha que a delegacia, ao receber o expediente com o pedido da mulher em situação de violência, deverá encaminhá-lo ao juiz que, em 48 horas, dará conhecimento do expediente e decidirá sobre as medidas protetivas cabíveis, determinando o encaminhamento da vítima ao órgão de assistência judiciária, quando for o caso, e comunicando ao Ministério Público para adoção das providências necessárias.

Nos primeiros oito meses de vigência da lei, foram solicitadas 16.121 medidas protetivas de urgência, o equivalente a 88 medidas por Deam. As delegacias e postos das regiões Centro-Oeste e Sul foram as principais responsáveis por manter a média nacional em um patamar elevado, uma vez que em cada estabelecimento destas regiões foram registrados, em média, 194 e 174 demandas no período, respectivamente. No Nordeste e no Sudeste, contudo, a situação se inverte: a cada Deam ou posto de atendimento foram solicitadas apenas 28 e 66 medidas protetivas.

4.1.2 Juizados e Varas de Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres

A Lei Maria da Penha prevê, em seu artigo 14, a criação, pela União e pelos estados, de Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (JVDFMs) como órgãos da Justiça Ordinária, com competência civil e criminal para o processo, julgamento e execução das causas decorrentes da prática de violência contra as mulheres. Uma vez que a legislação permite a criação de juizados, mas não obriga a União ou os estados a criá-los, várias foram as estratégias adotadas para possibilitar o julgamento dos crimes de violência doméstica. Entre estas, podem ser enumeradas: *i)* a transformação de alguns juizados, com outras competências, em JVDFMs; *ii)* a adequação de outros para acumularem entre suas competências o trato destes crimes; e *iii)* a designação de varas criminais para atendimento dos processos oriundos da LMP.

Como resultado dessas possibilidades, foram criados e/ou adaptados, nos oito meses que se seguiram ao lançamento da lei, 47 juizados ou varas, dos quais aproximadamente 47% localizavam-se nos estados do Sudeste. A região que menos deu concretude à legislação no que se refere a este aspecto específico foi a Nordeste, na qual foi criado apenas 1 (um) juizado para atendimento às mulheres – no estado de Pernambuco – no período. No entanto, vários foram os relatos de designação de varas criminais para atendimentos de processos referentes à Lei Maria da Penha na mesma região.

TABELA 2

Número de Juizados e Varas de Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres e de procedimentos selecionados (outubro de 2006 a maio de 2007)

Grandes regiões	Juizados/varas existentes		Juizados/varas que responderam[1]		Processos			Medidas protetivas			Prisões em flagrante			Prisões preventivas		
	Nº absoluto	%	Nº absoluto	%	Nº absoluto	%	Nº médio	Nº absoluto	%	Nº médio	Nº absoluto	%	Nº médio	Nº absoluto	%	Nº médio
Norte	5	10,6	3	60,0	1.803	17,3	601	575	11,0	192	178	20,6	59	13	16,9	4
Nordeste	1	2,1	1	100,0	369	3,5	369	110	2,1	110	121	14,0	121	7	9,1	7
Centro-Oeste	6	12,8	2	33,3	3.501	33,5	1.751	1.723	32,8	862	223	25,8	112	28	36,4	14
Sul	13	27,7	4	30,8	1.783	17,1	446	1.632	31,1	408	256	29,6	64	22	28,6	6
Sudeste	22	46,8	10	45,5	2.994	28,7	299	1.207	23,0	121	86	10,0	9	7	9,1	1
Brasil	47	100,0	20	42,6	10.450	100,0	523	5.247	100,0	262	864	100,0	43	77	100,0	4

Fonte: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (2007).

Nota: [1] Número de juizados ou varas que responderam à pesquisa realizada pela SPM.

Do total de juizados/varas existentes, quase 43% responderam à solicitação da SPM e enviaram informações sobre suas atividades nos meses posteriores à lei, entre as quais o número de medidas protetivas, processos, prisões em flagrante e prisões preventivas. As maiores taxas de resposta vieram das regiões Norte e Nordeste, e as menores dos serviços localizados no Sul e Centro-Oeste.

Entre os meses de outubro de 2006 e maio de 2007 foram instalados, nos 20 juizados/varas que responderam à pesquisa, 10.450 processos, o que equivale a uma média de 523 processos por serviço. Se a região Sudeste é a que mais concentra estes novos serviços criados a partir da Lei Maria da Penha, os dados da tabela 2 mostram que os juizados/varas do Centro-Oeste e do Norte são os que mais têm sido eficientes: seu número médio de processos por serviço no período foi de 1.751 e 601, respectivamente. No sentido oposto encontram-se os estados do Sudeste, que juntos responderam pela instauração de quase três mil processos, mas que correspondem a uma média de apenas 299 por cada juizado/vara. Tal constatação aponta para as dificuldades encontradas para a aplicação da lei, as quais vão muito além da já difícil criação dos serviços especializados, mas dizem respeito à estruturação destes espaços, à existência de recursos dos mais variados tipos para fazê-los funcionar, e ainda às mudanças nos hábitos consolidados pela prática jurídica tradicional.

Outra importante informação coletada refere-se às medidas protetivas de urgência solicitadas pelas delegacias e postos de atendimentos à mulher e concedidas pelos Juizados e Varas Especializadas de Violência Doméstica e Familiar. No período pesquisado foram deferidas 5.247 medidas – uma média de 262 por juizado/vara. Importante salientar que este universo de medidas concedidas não pode ser comparado com o total de medidas protetivas solicitadas pelas Deams, uma vez que em ambos os casos se está tratando de uma amostra não estatisticamente representativa do todo, o que impede qualquer comparação entre os dados. De qualquer forma, os números mostram que, no mínimo, um terço das medidas demandadas tem sido deferidas pelos juizados, o que denota tanto uma boa resposta dos serviços instalados como a aplicação da nova legislação. Entre as medidas protetivas mais freqüentes destaca-se, em primeiro lugar, o afastamento do agressor do lar, seguida pela proibição de aproximação. Este dado aponta para uma tendência de continuidade das práticas anteriores à promulgação da LMP, visto que a solicitação de afastamento do agressor do lar em caso de riscos de morte para a mulher sempre foi uma prática recorrente. Raramente solicitadas e, por conseqüência, concedidas, são a suspensão do porte de armas e proibição de celebração de contratos, que constituem-se em novas possibilidades introduzidas pela LMP.

Assim como no caso dos processos, também são os juizados/varas do Centro-Oeste os que mais têm concedido medidas protetivas de urgência às mulheres em situação de violência: 1.723 no total, ou 862 por serviço. Tal média é bastante mais alta que a encontrada nas demais regiões, o que aponta, novamente, para a maior intensidade da implementação da lei no centro do país. Os serviços do Nordeste e Sudeste seguem sendo os menos eficientes, com a concessão de apenas 110 e 121 medidas, respectivamente.

Se muitas são as inovações e conquistas asseguradas com a Lei nº 11.340/2006, uma das mais divulgadas e comentadas em diversos espaços da vida social refere-se à possibilidade de prisão em flagrante, ou preventiva, do agressor. Nos oito meses que se seguiram à promulgação da lei, foram decretadas 864 prisões em flagrante e 77 prisões em caráter preventivo. Dado o número de juizados/varas existentes, tem-se, em média, que cada serviço concedeu autorização para prisão em flagrante de 43 agressores, e preventiva de outros quatro. Vale lembrar que, segundo o parágrafo único do artigo 20, os juízes podem revogar a prisão preventiva se, no curso do processo, verificarem a falta de motivo para que subsista, bem como de novo decretá-la, se sobrevierem razões que a justifiquem. Deduz-se, do baixo número de prisões preventivas em relação ao número de processos instaurados, que os profissionais das Deams ainda não se apropriaram completamente dos mecanismos da lei e estão um tanto refratários à sua aplicação na totalidade.

Em termos regionais, lideram o *ranking* das prisões em flagrante os juizados/varas do Nordeste e do Centro-Oeste, que decretaram, cada um, uma média de 121 e 112 prisões. Em relação às prisões preventivas, também são os serviços do Centro-Oeste os que mais têm dado concretude à LPM com um total de 28 prisões, ou 14 por juizado ou vara pesquisada. A região Sudeste segue concentrando os serviços que menos têm feito valer a lei, o que ratifica os dados apresentados anteriormente: foram decretadas, no período aqui analisado, apenas 86 prisões em flagrante e sete preventivas, o que dá uma média por serviço de nove e uma prisão, respectivamente. A avaliação da concretização da lei pelo número de prisões, e especialmente de prisões preventivas, se deve ao fato de ser esta uma importante inovação da LMP, com o objetivo de proteger as mulheres em situação de violência, assegurando sua vida e integridade física.

4.1.3 Central de Atendimento à Mulher

A Central de Atendimento à Mulher, além de se constituir em uma importante porta de entrada na rede de atendimento, também é útil para o levantamento de informações que subsidiam o desenho da política de enfrentamento da violência e assim contribuir para o seu monitoramento. A central tem ampliado contínua e significativamente o número de atendimentos realizados. Atualmente, efetua em média 20 mil atendimentos/mês, e gera dados de atendimento que são classificados em: *i)* informação; *ii)* denúncia/relato de violência; *iii)* reclamação; *iv)* elogio; *v)* sugestão; e *vi)* encaminhamento aos serviços.

O segundo tipo de atendimento mais realizado – depois do encaminhamento para serviços especializados de atendimento – é a prestação de informações, que respondeu por 26,7% do total. Entre as orientações mais solicitadas, chamam atenção as relacionadas à Lei nº 11.340/2006, que representam 57% de todas aquelas fornecidas pela central. Isto significa que no espaço dos primeiros oito meses de vigência da lei foram fornecidas, somente pelo Ligue 180, mais de 11,1 mil informações sobre a nova legislação, o que resulta em uma média mensal de 925 atendimentos relacionados a pedidos de orientação sobre a LMP. Com efeito, este número vem crescendo, tendo passado de um total de 266 informações nos meses imediatamente posteriores à promulgação da lei para mais

de 5,4 mil um ano depois, e 7,5 mil em dezembro de 2007. Tal constatação evidencia que tem sido exitoso todo o destaque conferido à lei na mídia e nas ações de divulgação/sensibilização promovidas pelos governos federal, estaduais e municipais, assim como pelas organizações da sociedade civil, tornando-a cada vez mais conhecida na sociedade em geral e, assim, um instrumento de maior peso para o efetivo enfrentamento da violência contra as mulheres.

4.2 O debate sobre a constitucionalidade da LMP

Outra manifestação surgida no primeiro ano da Lei Maria da Penha diz respeito aos questionamentos acerca da sua constitucionalidade, que merecem ser aqui analisados. De fato, em 2007 observou-se tanto na imprensa nacional quanto nas redes de defesa dos direitos das mulheres um forte debate acerca da constitucionalidade da LMP, originado por duas decisões judiciais que se recusaram a aplicá-la em casos de violência doméstica e familiar, abrindo um debate acerca da sua constitucionalidade.

4.2.1 A lei diabólica: o caso de Sete Lagoas/MG

A divulgação da decisão do juiz da 1ª Vara Criminal e Juizado da Infância e Juventude de Sete Lagoas/MG, proferida em fevereiro de 2007, que recorre a argumentos religiosos e misóginos para a não-aplicação da LMP, partiu da Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher da Assembléia Legislativa do Estado de Pernambuco, ao enviar uma moção de repúdio da decisão à Ouvidoria da SPM. O repúdio se direcionava mais diretamente à forma como o juiz de 1ª instância se reportou à lei a fim de justificar a sua não-aplicação. O magistrado caracterizou-a como "um conjunto de regras diabólicas", que redundou num "monstrengo tinhoso". Segundo a polêmica argumentação do juiz, "a desgraça humana começou no Éden: por causa da mulher, todos nós sabemos, mas também em virtude da ingenuidade, da tolice e da fragilidade emocional do homem (...). O mundo é masculino! A idéia que temos de Deus é masculina! Jesus foi homem!".

Mais além, com base em duas preocupações o juiz justifica o não-deferimento das solicitações de medidas protetivas de urgência enviadas pelas delegacias que atenderam as mulheres em situação de violência doméstica: o estatuto social da masculinidade e a manutenção da coesão familiar. Para o juiz, a LMP tornará os homens "tolos", para não se verem incriminados. Nas suas palavras: "Para não se ver eventualmente envolvido nas armadilhas dessa lei absurda, o homem terá de se manter tolo, mole, no sentido de se ver na contingência de ter de ceder facilmente às pressões. (...) A vingar esse conjunto de regras diabólicas, a família estará em perigo, como inclusive já está: desfacelada, os filhos sem regras, porque sem pais; o homem subjugado".

No entanto, a sentença do juiz foi questionada, e a 4ª Câmara Criminal do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG), sob o argumento de que a lei é "meio adequado para se garantir a isonomia entre homens e mulheres, conferindo aplicação concreta ao previsto no art. 5º, inciso I, da Constituição da República de 1988", confirmou sua constitucionalidade e determinou que o juiz daquela 1ª vara criminal analisasse as medidas protetivas requeridas e aplicasse a lei.

4.2.2 A lei trapalhona: o caso de Itaporã/MS

A segunda sentença, originária de Itaporã/MS, também ganhou notoriedade por se posicionar contrária à aplicação da LMP, caracterizando-a como "trapalhona" por ferir preceitos constitucionais. No entanto, não teve tanta repercussão midiática quanto a anterior, pois se assentava em uma argumentação estritamente jurídica e formal.

Ao contrário da sentença mineira, esta foi mais bem-sucedida: ganhou em primeira e segunda instâncias da Justiça do estado.

Ambas as decisões se baseiam no argumento de que a Lei Maria da Penha "criou discriminação, pois coíbe a violência contra a mulher e não a que porventura exista contra homens". Segundo o desembargador, seguindo a lógica argumentativa do magistrado e julgando a sentença procedente, tal discriminação fere os princípios da proporcionalidade e da igualdade e, logo, desrespeita os objetivos da República Federativa do Brasil. Em vista destes argumentos, a Lei Maria da Penha foi considerada inconstitucional.

4.2.3. Ataques e reações: o que está por trás das declarações de inconstitucionalidade

Frente às polêmicas sentenças e decisões proferidas, surgiram inúmeras reações dos diferentes setores da sociedade a fim de reafirmar a constitucionalidade da LMP. Cartas de repúdio contra os argumentos religiosos e sexistas da sentença do juiz mineiro, assim como artigos e reportagens invadiram a rede mundial de computadores e a mídia nacional. Organizações da sociedade civil, pesquisadores e até mesmo alguns juristas manifestaram-se publicamente em defesa da constitucionalidade da LMP.

Do Executivo originaram-se duas ações marcantes. A primeira veio da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), que oficiou o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), então presidido pela ministra Ellen Gracie, sobre a existência das sentenças, solicitando que tomasse as providências que julgasse cabíveis. A segunda ação, e mais contundente, foi o ajuizamento de uma Ação Declaratória de Constitucionalidade no Supremo Tribunal Federal (STF) pelo presidente da República, com vistas a impedir decisões judiciais de inconstitucionalidade e rejeições das solicitações das medidas protetivas de urgência, conforme prevê a lei, por parte dos juízes contrários à sua aplicação. O relator da ação no STF, ministro Marco Aurélio, negou a solicitação, que ainda se encontra em tramitação no tribunal, em análise pelo Pleno, sem prazo definido para parecer final.

O Poder Legislativo, nas suas diferentes instâncias, também reagiu às declarações de inconstitucionalidade da lei. De um lado, parlamentares mato-grossenses, instigadas pelo movimento de mulheres local, realizaram audiência pública a fim de tratar da sentença de Itaporã. Por outro, a bancada feminina do Congresso Nacional requereu prestação de esclarecimentos do juiz de Sete Lagoas à Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), e oficiou a presidente do Supremo Tribunal Federal solicitando providências acerca do ocorrido. Por sua vez, o Poder Judiciário, demandado pelos diferentes poderes e pela sociedade civil, representado pelo CNJ, abriu um Processo de Revisão Disciplinar contra o juiz mineiro, ainda em curso.

É possível extrair lições cruciais dos ataques à constitucionalidade da LMP que podem colocar em xeque o próprio aprofundamento da democracia no Brasil. Da argüição quase jocosa, se não fosse trágica, do juiz mineiro pode-se identificar uma ameaça à laicidade ainda claudicante do Estado brasileiro, em que argumentos religiosos ainda se imiscuem em questões relativas aos direitos e cidadania. Como se tal ameaça não fosse o bastante, percebe-se a reprodução de um construto ideológico de família vigente no ideário social brasileiro, que consolidou o modelo histórico de família patriarcal como referência central da família brasileira, desconsiderando a pluralidade de arranjos familiares existentes. Este modelo patriarcal pressupõe padrões estritos de feminilidade associada à abnegação e ao cuidado, e de masculinidade associada à força e à agressividade, reforçando relações assimétricas entre os sexos: ao homem cabe o papel de provedor, e à mulher, o de cuidadora do lar e da prole.

Por seu turno, da argumentação do juiz mato-grossense, baseada no formalismo jurídico, pode-se identificar a reprodução de uma visão jurídica que se pauta pelo mito da neutralidade que nega, frente à formalidade da letra fria da lei, as desigualdades de poder entre homens e mulheres. Tal formalismo, ao desconsiderar a decalagem existente entre a norma e a realidade, vem pôr em xeque as conquistas políticas das mulheres pela igualdade material, para além da formal. Em última instância, o que se reproduz sub-repticiamente é o não-reconhecimento da mulher como um sujeito de direitos, negando-lhe a sua cidadania e relegando-a a uma continuada subalternidade.

No entanto, as reações e mobilizações imediatas à defesa da LMP apontam para uma transformação profunda em curso na nossa sociedade, que permite a expressão da diversidade de formas de masculinidade e feminilidade e de arranjos familiares. No bojo destas mudanças está a constituição de um lugar diferenciado para o fenômeno da violência contra as mulheres. Embora ainda existam muitas vozes dissonantes, como a do juiz mineiro, está a se formar um novo consenso sobre a inaceitabilidade e ilegitimidade da violência contra as mulheres.

Nesse sentido, a Lei Maria da Penha, prestando um reconhecido tributo às mulheres vitimadas pela violência, associa-se a outros mecanismos criados para equilibrar a desigualdade material em que vivem diferentes sujeitos no nosso país, como o Estatuto do Idoso, o Estatuto da Criança e do Adolescente, e as leis sobre crimes de racismo. Estes mecanismos de discriminação positiva contribuem para se alcançar a justiça social, corolário da igualdade material, na medida em que reconhecem a necessidade de tratar os desiguais de maneira desigual.

4.3 Perspectivas

A despeito das críticas e dificuldades enfrentadas na implementação da LMP, as suas inovações são inegáveis, e cabe ressaltar aqui algumas delas, em função do seu impacto sobre a vida das mulheres e homens no país. As medidas protetivas de urgência que, entre outras possibilidades, permitem decretar prisões preventivas – em caso de risco – e prisões em flagrante, têm grande potencial de diminuir as taxas de homicídios de mulheres. Trata-se de recursos fundamentais de proteção à vida. Por sua vez, a proibição de penas pecuniárias, não obstante ser o ponto de maior dissenso em relação à lei por prever penas de prisão aos agressores, traz consigo um poderoso instrumento de transformação simbólica acerca das concepções de gênero vigentes na nossa sociedade. Da mesma forma se caracteriza a previsão de criação dos Centros de Educação e Reabilitação do Agressor. Projeto ainda em construção, os centros visam sobretudo proporcionar instrumentos para que os agressores revejam as suas práticas e as suas convenções de gênero.

Tomando-se o Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, cujo primeiro eixo é totalmente direcionado à Consolidação da Política Nacional de Enfrentamento da Violência contra as Mulheres e da LMP, percebem-se os esforços para a sua efetiva implementação. Tendo em vista as previsões de investimentos do governo federal na área, bem como o grande incentivo aos 12 estados prioritários do pacto no sentido de proporem projetos para o fortalecimento da rede de atendimento à mulher e da LMP, é possível vislumbrar que, ao final dos próximos quatro anos, a Lei Maria da Penha, embora ainda jovem, tenha avanços significativos. Para tanto, contudo, cabe ainda a monitorar a sua implementação.

5 Considerações finais

De forma geral, pode-se considerar 2007 um ano de avanços significativos para a promoção da igualdade de gênero no país. A elaboração do II PNPM e suas inovações com inclusão de seis novas áreas de atuação estratégica, a par da forte marca da sociedade civil no seu processo de construção, refletem uma maior mobilização em torno da busca por igualdade entre mulheres e homens no Brasil.

Além disso, do ponto de vista das políticas públicas para as mulheres, representa um grande avanço o lançamento do Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres, que deverá articular diferentes setores governamentais para que, finalmente, se implemente uma política integrada de enfrentamento deste fenômeno ainda tão presente em nossa sociedade. Juntam-se ao pacto: *i)* a busca por melhorias nas condições das mulheres em situação de prisão, por meio da realização do mutirão para a revisão das penas e a reforma e construção de cadeias públicas adequadas às especificidades das mulheres; *ii)* o aprofundamento da interlocução entre a SPM e o MS para a promoção de políticas na área de saúde da mulher; e *iii)* o início de um projeto com maior potencial na área da autonomia econômica, que é o caso do Programa *Trabalho e Empreendedorismo da Mulher*.[25]

No entanto, a despeito dos inúmeros esforços envidados pela SPM para promover a transversalidade de gênero, verificam-se algumas estagnações e retrocessos neste processo. De acordo com o que se procurou demonstrar na seção 3 deste capitulo (*Acompanhamento da política e dos programas*), a contínua resistência do MTE em promover ações para enfrentar as desigualdades de gênero no mundo do trabalho, o alto índice de contingenciamento de recursos da SPM, bem como a ampliação orçamentária ocorrida somente em 2007 apontam para a não-prioridade das questões relativas à igualdade de gênero nas políticas públicas, além de revelarem o esforço ainda a ser feito para se efetivar a referida transversalidade de gênero. Tais dificuldades se somam às crescentes ondas sociais mais conservadoras, perceptíveis nas temáticas do aborto e dos questionamentos sobre a LMP e que representam um retrocesso no aprofundamento da democracia no Brasil. Cabe, assim, acompanhar mais de perto o andamento destas questões, a fim de contribuir para a realização, de fato, da transversalização de gênero nas políticas, e para sua tradução em uma verdadeira eqüidade de gênero no país.

25. Conforme discussão na subseção 3.1 deste capítulo.

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

ABA	Associação Brasileira de Antropologia
Abcon	Associação Brasileira das Concessionárias de Serviços Públicos de Água e Esgoto
Abes	Associação Brasileira de Empresas de *Software*
ABGLT	Associação Brasileira de Gays, Lésbicas e Transgêneros
Abin	Agência Brasileira de Inteligência
ABMP	Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Infância e Juventude
Abong	Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais
ABPD	Associação Brasileira de Produtores de Discos
Abpdea	Associação Brasileira para Proteção dos Direitos Autorais
Abra	Associação Brasileira de Reforma Agrária
Abramge	Associação Brasileira de Medicina de Grupo
ABTO	Associação Brasileira de Transplante de Órgãos
Acnur	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
Aconeruq	Associação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas do Maranhão
ACS	Agente Comunitário de Saúde
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
Adepol	Associação dos Delegados de Polícia do Brasil
Adin	Ação Direta de Inconstitucionalidade
Aeps	Anuário Estatístico da Previdência Social
Aesbe	Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais
Afis	Sistema Automatizado de Identificação por Impressões Digitais
AGF	Aquisições do Governo Federal
AGU	Advocacia Geral da União
AIH	Autorização de Internação Hospitalar
AISS	Associação Internacional da Seguridade Social
Albigraf	Associação Brasileira da Indústria Gráfica
Alca	Área de Livre Comércio das Américas
Amencar	Associação de Apoio à Criança e ao Adolescente
AMS	Assistência Médico-Sanitária
ANA	Agência Nacional de Águas
Anamatra	Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho

Anapp	Associação Nacional da Previdência Privada
Ancine	Agência Nacional do Cinema
Andifes	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
Aneb	Avaliação Nacional da Educação Básica
Anpea	Associação Nacional dos Proprietários e Comerciantes de Armas
ANPT	Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho
Anresc	Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
Anvisa	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
Apac	Autorização de Procedimento de Alta Complexidade
APL	Arranjo Produtivo Local
Apoesp	Associação dos Professores do Estado de São Paulo
ASPS	Ações e Serviços Públicos de Saúde
Assemae	Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento
Assera	Associação dos Servidores da Reforma Agrária
ASSUFRJ	Associação dos Funcionários da Universidade Federal do Rio de Janeiro
ATC	Aposentadoria por Tempo de Contribuição
Ater	Assistência Técnica e Extensão Rural
BAC	Base de Apoio à Cultura
Bacen ou BC	Banco Central do Brasil
Bancoob	Banco Cooperativo do Brasil S.A.
Bansicred	Banco Cooperativo Sicredi
Basa	Banco da Amazônia S.A.
BB	Banco do Brasil S.A.
BD	Benefício Definido
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
Bird	Banco Mundial
BN	Banco do Nordeste
BN	Fundação Biblioteca Nacional
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNDPJ	Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário
BNH	Banco Nacional de Habitação
Bope	Batalhão de Operações Especiais da Polícia Militar
BPC	Benefício de Prestação Continuada
BT	Banco da Terra
Caaf	Compra Antecipada da Agricultura Familiar

Cade	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CadÚnico	Cadastro Único dos Programas Sociais
CAE	Comissão de Assuntos Econômicos
Caeaf	Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar
CAFFP	Central das Associações Agropastoris de Fundo e Fecho de Pasto
Caged	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
Cagedest	Caged Estimativas
CAP	Centro de Atenção Psicossocial
CAP-AD	Centro de Atenção Psicossocial – Álcool e Drogas
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
Capin	Caixa de Aposentadorias e Pensões da Imprensa Nacional
CAS	Comissão de Assuntos Sociais do Senado
Case	Comunidade de Atendimento Socioeducativo
CAT	Comunicação de Acidente de Trabalho
CAVC	Centro de Atenção a Vítimas de Crimes
CBIA	Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência
CBL	Câmara Brasileira do Livro
CCA	Cooperativa Central de Reforma Agrária
CCFGTS	Conselho Curador do FGTS
CCJ	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CCP	Comissão de Conciliação Prévia
CCPNPE	Conselho Consultivo do Programa Primeiro Emprego
CD	Contribuição Definida
CDAF	Compra Direta da Agricultura Familiar
CDC	Center for Disease Control and Prevention
CDDPH	Conselho de Defesa dos Diretos da Pessoa Humana
CDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CDHM	Comissão de Direitos Humanos e Minorias
CDP	Certificado da Dívida Pública
CEA	Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior
Ceape	Centro de Apoio ao Pequeno Empreendedor
Ceas	Certificado de Entidade de Assistência Social
Cebas	Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social
Cebrid	Centro Brasileiro de Informação sobre Drogas Psicotrópicas
Cecria	Centro de Referências, Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes
Cedaw	Comitê para Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher

Cedeplar/UFMG	Centro de Planejamento e Desenvolvimento Regional da UFMG
Ceert	Centro de Estudos das Relações de Trabalho e da Desigualdade
CEF	Caixa Econômica Federal
Cefet	Centro Federal de Educação Tecnológica
Ceff	Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos
Ceme	Central de Medicamentos
Cendsa	Comitê Executivo Nacional para o Desenvolvimento Sustentável de Alcântara
Cenepi	Centro Nacional de Epidemiologia
Cenpec	Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária
CEO	Centro de Especialidades Odontológicas
Cepal	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
Ceplac	Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira
CEPS	Conselho Estadual de Previdência Social
Cerlalc	Centro Regional para o Livro na América Latina e no Caribe
CES	Conselhos Estaduais de Saúde
Cesb	Companhias Estaduais de Saneamento Básico
C&T	Ciência e Tecnologia
CEU	Casa do Estudante Universitário
CF	Constituição Federal
CFDD	Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos
CFE	Conselho Federal de Educação
Cfess	Conselho Federal de Serviço Social
CFP	Comissão de Financiamento da Produção
CGFAT	Coordenação-Geral de Recursos do FAT
CGI	Comissão Geral de Investigações
CGPAN	Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição
CGPC	Conselho de Gestão da Previdência Complementar
CGT	Central Geral dos Trabalhadores
CGTEE	Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica
CGU	Controladoria Geral da União
Chesf	Companhia Hidro Elétrica do São Francisco
Ciad	Conferência de Intelectuais Africanos e da Diáspora
CIB	Conselho Intergestores Bipartite
CID	Classificação Internacional das Doenças
Cide	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos

CIF	Classificação Internacional de Funcionalidades, Incapacidade e Saúde
CIR	Center for International Rehabilitation
Cisan	Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMADS	Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
CMN	Conselho Monetário Nacional
CMPS	Conselho Municipal de Previdência Social
CNA	Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil
Cnae	Classificação Nacional de Atividades Econômicas
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNC	Confederação Nacional do Comércio
CNCD	Conselho Nacional de Combate à Discriminação
CND	Certidão Negativa de Débitos
CNDH	Conferência Nacional de Direitos Humanos
CNDI	Conselho Nacional dos Direitos do Idoso
CNDM	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher
CNDRS	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNFCP	Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNIC	Comissão Nacional de Incentivo à Cultura
CNIR	Cadastro Nacional de Imóveis Rurais
CNIS	Cadastro Nacional de Informações Sociais
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CNPB	Cadastro Nacional de Planos de Benefícios
CNPC	Conselho Nacional de Políticas Culturais
CNPC	Conselho Nacional de Previdência Complementar
CNPCP	Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária
CNPCT	Comitê Nacional para Prevenção e Controle da Tortura no Brasil
CNPIR	Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CNPM	Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNPS	Conselho Nacional de Previdência Social
CNRAC	Central Nacional de Regulação de Alta Complexidade

CNRC	Centro Nacional de Referência Cultural
CNRT	Conselho Nacional de Relações de Trabalho
CNS	Conselho Nacional de Saúde
CNS	Confederação Nacional de Saúde
CNSAN	Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CNSP	Conselho Nacional de Seguros Privados
CNSS	Conselho Nacional de Seguridade Social
CNT	Confederação Nacional do Transporte
CNTb	Conselho Nacional do Trabalho
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
Coaf	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
Cobap	Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas
Codefat	Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
Coespir	Conferência Estadual de Promoção da Igualdade Racial
Cofecon	Conselho Federal de Economia
Coff	Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira
Cofins	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
Cohre	Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos
ComVest	Comissão Permanente para Vestibulares
Conab	Companhia Nacional de Abastecimento
Conad	Conselho Nacional Antidrogas
Conade	Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência
Conaete	Coordenadoria Nacional de Combate ao Trabalho Escravo
Conaeti	Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil
Conamp	Associação Nacional dos Membros do Ministério Público
Conanda	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
Conapa	Comissão Nacional de Apoio às Penas e Medidas Alternativas
Conapir	Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial
Conaq	Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas
Conare	Comitê Nacional de Refugiados
Conasems	Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde
Conass	Conselho Nacional de Secretários de Saúde
Conatrae	Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo
Condecine	Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica
Conep	Conselho Nacional de Ética em Pesquisa
Congemas	Colegiado Nacional de Gestores Municipais da Assistência Social

Conjuve	Conselho Nacional de Juventude
Consad	Conselho Nacional de Secretários de Administração
Consea	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
Consed	Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação
Consegue	Comissão Nacional de Prevenção da Violência e Segurança nos Espetáculos Esportivos
Contag	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
Conviver	Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido
Corde	Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência
CPF	Cadastro de Pessoas Físicas
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPM	Comissão Pastoral do Migrante
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CPMI	Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
CPR	Cédula de Produto Rural
CPS	Conselho de Previdência Social
CPSS	Contribuição para o Plano de Seguridade Social do Servidor
CPT	Comissão Pastoral da Terra
Cras	Centro de Referência da Assistência Social
Creas	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
Creduc	Crédito Educativo
CSJ	Consórcio Social da Juventude
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
CSN	Conselho de Segurança Nacional
CT	Cédula da Terra
CTB	Carga Tributária Bruta
CTPS	Carteira de Trabalho e Previdência Social
CTS	Carga Tributária Social
CTSPN	Comitê Técnico de Saúde da População Negra
CUT	Central Única dos Trabalhadores
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
Dataprev	Serviço de Processamento de Dados da Previdência Social
Datasus	Departamento de Informática do SUS
DCA	Departamento da Criança e do Adolescente
Dcnem	Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Médio
DCNT	Doenças Crônicas Não-Transmissíveis

DDH	Departamento dos Direitos Humanos
Deam	Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher
Demu	Departamento de Museus e Centros Culturais
Denatran	Departamento Nacional de Trânsito
Depec	Departamento Econômico
Depen	Departamento Penitenciário Nacional
DF	Distrito Federal
DFID	Departamento Britânico para o Desenvolvimento Internacional e Redução da Pobreza
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável
Dieese	Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos
Dirur	Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos
Disoc	Diretoria de Estudos Sociais
DNC	Departamento Nacional da Criança
DNI	Divisão Nacional de Informações
DOU	Diário Oficial da União
DPF	Departamento de Polícia Federal
DPRF	Departamento de Polícia Rodoviária Federal
DPU	Defensoria Pública da União
DRCI	Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional
DRCPim	Delegacia de Repressão aos Crimes contra a Propriedade Imaterial
DRT	Delegacia Regional do Trabalho
DRU	Desvinculação dos Recursos da União
Dsei	Distrito Sanitário Especial de Saúde Indígena
DST	Doenças Sexualmente Transmissíveis
DVS	Destaque de Votação em Separado
EAPC	Entidades Abertas de Previdência Complementar
Ebia	Escala Brasileira de Insegurança Alimentar
EC	Emenda Constitucional
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
Ecosoc	Conselho Econômico e Social da ONU
Ecosol	Economia Solidária em Desenvolvimento
EDH	Educação em Direitos Humanos
Educafro	Educação e Cidadania de Afro-Descendentes e Carentes
EFPC	Entidade Fechada de Previdência Complementar
EGF	Empréstimos do Governo Federal

EJA	Educação de Jovens e Adultos
Embrafilme	Empresa Brasileira de Filmes
Embrapa	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
Emgea	Empresa Gestora de Ativos
Enade	Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
ENC	Exame Nacional de Cursos
Enccla	Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro e Recuperação de Ativos
Enem	Exame Nacional do Ensino Médio
Enjune	Encontro Nacional de Juventude Negra
EPM	Escola Paulista de Medicina
EPT	Educação Profissional e Tecnológica
EPUs	Encargos Previdenciários da União
ESB	Equipes de Saúde Bucal
ESF	Equipes de Saúde da Família
FA	Fator de Alocação
Faec	Fundo de Ações Estratégicas e Compensação
FAF	Federação da Agricultura Familiar
Fampe	Fundo de Aval do Proger
FAO	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FAP	Fator Acidentário Previdenciário
Fapi	Fundo de Aposentadoria Programada Individual
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FAS	Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FBN	Fundação Biblioteca Nacional
FCEP	Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza
FCO	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
FCP	Fundação Cultural Palmares
FCRB	Fundação Casa de Rui Barbosa
FCVS	Fundo de Compensação de Variação Salarial
FDDD	Fundo de Defesa dos Diretos Difusos
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
Febec	Federação Brasileira das Entidades de Cegos
Febem	Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor
Febrasgo	Federação Brasileira das Associações de Ginecologia e Pediatria
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal

Fenadv	Federação Nacional dos Advogados
Fenaseg	Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e Capitalização
Fenasp	Federação Nacional das Sociedades Pestalozzi
Feraesp	Federação dos Empregados Rurais Assalariados do Estado de São Paulo
Fetaesp	Federação dos Trabalhadores Rurais na Agricultura do Estado de São Paulo
Fetraf	Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FGV	Fundação Getulio Vargas
Fibge	Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Ficart	Fundo de Investimento Cultural e Artístico
Fideps	Fator de Incentivo ao Desenvolvimento do Ensino e Pesquisa Universitária em Saúde
Fies	Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior
Fiesp	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
Finep	Financiadora de Estudos e Projetos
Finsocial	Fundo de Investimento Social
Fiocruz	Fundação Oswaldo Cruz
Fipir	Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial
FJP	Fundação João Pinheiro
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FNC	Fundo Nacional de Cultura
FNCA	Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente
FNDCT	Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNO	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
FNPS	Fórum Nacional de Previdência Social
FNS	Fundo Nacional de Saúde
FNSP	Fundo Nacional de Segurança Pública
FNT	Fórum Nacional do Trabalho
FNU	Federação Nacional dos Urbanitários
Fonacriad	Fórum Nacional de Organizações Governamentais de Atendimento à Criança e ao Adolescente
Fonseas	Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social
FPE	Fundo de Participação dos Estados

FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FRGPS	Fundo Específico para o Regime Geral de Previdência Social
FSE	Fundo Social de Emergência
FSM	Fórum Social Mundial
FSPS	Fundo Solidário de Promoção Sindical
Funai	Fundação Nacional do Índio
Funabem	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
Funarte	Fundação Nacional de Arte
Funasa	Fundação Nacional de Saúde
Funcab	Fundo de Prevenção, Recuperação e de Combate ao Abuso de Drogas
Funcine	Fundo de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
Fundescola	Fundo de Fortalecimento da Escola
Funpen	Fundo Penitenciário Nacional
Funproger	Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda
Funrural	Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural
Fust	Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações
Gdamp	Gratificação de Desempenho da Atividade do Médico Perito
Gdap	Gratificação de Desempenho da Atividade Previdenciária
Gdass	Gratificação de Desempenho de Atividade Social
GED	Gratificação de Estímulo à Docência
Gedic	Grupo Executivo de Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica
GEE	Grau de Eficiência da Exploração
GER	Geração de Emprego e Renda
Gesac	Governo Eletrônico – Serviço de Atendimento ao Cidadão
Gfip	Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social
GGI	Gabinete de Gestão Integrada
GGIM	Gabinete de Gestão Integrada Municipal
GHC	Grupo Hospitalar Conceição
GLBTTT	Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros
Gpaba	Gestão Plena da Atenção Básica Ampliada
GRPE	Programa Gênero, Raça, Pobreza e Emprego
Grulac	Grupo de Países Latino-Americanos e do Caribe
GSF	Gasto Social Federal

GSFT	Gasto Social Federal Tributário
GSHS	Global School-Based Student Health Survey
GSI/PR	Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República
GT	Grupo de Trabalho
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
GUT	Grau de Utilização da Terra
HBSC	Health Behaviour in School-Aged Children
HGB	Hospital Geral de Bonsucesso
HPV	*Papiloma Virus* Humano
HSE	Hospital dos Servidores do Estado
HU	Hospital Universitário
IA grave	Insegurança Alimentar Grave
IA leve	Insegurança Alimentar Leve
IA moderada	Insegurança Alimentar Moderada
Iapi	Incentivo de Assistência à População Indígena
Iara	Instituto de Advocacia Racial e Ambiental
Ibama	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
Ibase	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICCN	Instituto de Combate às Carências Nutricionais
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
Ideb	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
Idec	Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDM	Índice de Desenvolvimento Municipal
IES	Instituição de Ensino Superior
Iesalc	Instituto de Estudos Superiores da América Latina e Caribe
Ifeja	Índice de Fragilidade em Educação de Jovens e Adultos
Ifes	Instituições Federais de Ensino Superior
Ifet	Instituições Federais de Educação Tecnológica
IFPI	International Federation of the Phonographic Industry
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
IGP-DI	Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna
IGP-M	Índice Geral de Preços do Mercado
II	Imposto de Importação
Ilanud	Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente

IMC	Índice de Massa Corporal
IMF	Instituições de Microcrédito
Inamps	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
Inan	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
Inca	Instituto Nacional do Câncer
INCC	Índice Nacional de Custos da Construção Civil
INCL	Instituto Nacional de Cardiologia de Laranjeiras
Incra	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
Infopen	Sistema de Informações Penitenciárias
InforSUS	Sistema Nacional de Informações de Recursos Humanos do SUS
Infoseg	Sistema Integrado de Informações de Justiça e Segurança Pública
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
INS	Índice de Necessidade em Saúde
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
INTEGRASUS	Incentivo de Integração do SUS
Into	Instituto Nacional de Traumato-Ortopedia
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPA	Índice de Preços no Atacado
IPC	Índice de Preços ao Consumidor
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPE	Índice de Porte Econômico
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Iphan	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPMF	Imposto Provisório sobre a Movimentação Financeira
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre Veículos Automotores
IR	Imposto de Renda
IRPJ	Imposto de Renda - Pessoa Jurídica
IRSM	Índice de Reajuste do Salário Mínimo
ISA	Instituto Socioambiental
Iser	Instituto Superior de Estudos da Religião
ISS	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto de Transmissão de Bens Imóveis por Ato Oneroso "Inter Vivos"
ITCM	Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação

Iterpa	Instituto de Terras do Pará
Itesp	Instituto de Terras do Estado de São Paulo
ITR	Imposto Territorial Rural
JEF	Juizado Especial Federal
JFC	Justiça Federal Comum
JT	Justiça do Trabalho
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LBV	Legião da Boa Vontade
LC	Lei Complementar
LCH	Lei de Crimes Hediondos
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LEP	Lei de Execução Penal
Libras	Língua Brasileira de Sinais
LOA	Lei Orçamentária Anual
Loas	Lei Orgânica da Assistência Social
Losan	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
LPP/Uerj	Laboratório de Políticas Públicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MAB	Movimento dos Atingidos por Barragens
MAC	Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar
Made	Museu Aberto do Desenvolvimento
Mapa	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MCR	Manual de Crédito Rural
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
Mdic	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
MEI	Módulo de Exploração Indefinida
Mercosul	Mercado Comum do Sul
Mesa	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
MF	Ministério da Fazenda
Mieib	Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil
MIN	Ministério da Integração Nacional

MinC	Ministério da Cultura
MJ	Ministério da Justiça
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MMC	Movimento das Mulheres Camponesas
MME	Ministério de Minas e Energia
Modermaq	Programa de Modernização do Parque Industrial Nacional
Morejus	Modernização das Instituições do Judiciário Brasileiro
MP	Medida Provisória
MP	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MP	Ministério Público
MPA	Movimento dos Pequenos Agricultores
MPF	Ministério Público Federal
MPS	Ministério da Previdência Social
MPT	Ministério Público do Trabalho
MPU	Ministério Público da União
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MS	Ministério da Saúde
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
MTO	Manual Técnico de Orçamento
Munic	Pesquisa de Informações Básicas Municipais
Neab	Núcleo de Estudos Afro-Brasileiros
NF	Necessidade de Financiamento
Ninsoc	Núcleo de Gestão de Informações Sociais
NIS	Número de Identificação Social
Noas	Normas Operacionais de Assistência à Saúde
NOB	Norma Operacional Básica
NOB-RH	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos
Novib	Netherlands Organization for Development Cooperation
NTN	Nota do Tesouro Nacional
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OCC	Outros Custeios e Capital
OCDE	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OEA	Organização dos Estados Americanos
OGU	Orçamento Geral da União
OIJ	Organização Ibero-Americana de Juventude

OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
Opas	Organização Pan-Americana de Saúde
OS	Organização Social
Oscip	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
OSS	Orçamento da Seguridade Social
OTN	Obrigação do Tesouro Nacional
PA	Projeto de Assentamento
PA	Pronto Atendimento
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
Paais	Programa de Ações Afirmativas e Inclusão Social
PAB	Piso de Atenção Básica
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAC	Programa de Atenção à Criança
PAC	Projeto de Assentamento Coletivo
Pacs	Programa de Agentes Comunitários de Saúde
PAE	Projeto Agroextrativista
Paes	Programa de Parcelamento Especial
PAF	Projétil de Arma de Fogo
Paif	Programa de Atenção Integral à Família
Paism	Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher
Paiub	Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras
PAR	Plano de Ações Articuladas
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
Pasep	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PAT	Programa de Alimentação do Trabalhador
PBF	Programa Bolsa Família
PBPQ	Programa Brasileiro de Produtividade e Qualidade
PC	Projeto de Colonização
PCA	Projeto Casulo
PCC	Primeiro Comando da Capital
PcD	Pessoas com Deficiência
PCE/Creduc	Programa de Crédito Educativo
PCH	Pequena Central Hidrelétrica

PCN	Parâmetros Curriculares Nacionais
PCPP	Programa de Crédito Produtivo Popular
PCPR	Programa de Combate à Pobreza Rural
PCRI	Programa de Combate ao Racismo Institucional
PCS	Programa de Crédito Solidário
PCT	Projeto Cédula da Terra
PDA	Plano de Desenvolvimento de Assentamento
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PDS	Projeto de Desenvolvimento Sustentável
PEA	População Economicamente Ativa
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PED	Pesquisa de Emprego e Desemprego
PEQ	Planos Estaduais de Qualificação
Pesp	Planos Estaduais e Municipais de Segurança Pública
PET	Programa de Educação Tutorial
Peti	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
Petros	Fundação Petrobras de Seguridade Social
PF	Polícia Federal
PFL	Partido da Frente Liberal
PGBL	Plano Gerador de Benefício Líquido
PGFN	Procuradoria Geral da Fazenda Nacional
PGMU	Plano Geral de Metas de Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado
PGPM	Política de Garantia de Preços Mínimos
PGRM	Programa de Garantia de Renda Mínima
PHPN	Programa de Humanização no Pré-Natal e Nascimento
PIA	População em Idade Ativa
Piac	Programa de Incentivo à Adaptação de Contratos
PIACM	Plano de Intensificação das Ações de Controle da Malária na Amazônia
Piaps	Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção à Violência
PIB	Produto Interno Bruto
Pibid	Programa de Bolsa Institucional de Iniciação à Docência
PIC	Projeto Integrado de Colonização

PIC	Projeto Inovador de Curso
PICDT	Programa Institucional de Capacitação Docente e Técnica
PICDTEC	Programa Institucional de Capacitação de Docentes do Ensino Tecnológico
PIS	Programa de Integração Social
Pisa	Programa Internacional de Avaliação de Alunos
PITCE	Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior
Pits	Programa de Interiorização do Trabalho em Saúde
PJR	Pastoral da Juventude Rural
PL	Projeto de Lei
PlanejaSUS	Sistema de Planejamento do SUS
Planfor	Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador
PlanSeQ	Plano Setorial de Qualificação
PlanTeQ	Plano Territorial de Qualificação
PLC	Projeto de Lei da Câmara
PLO	Projeto de Lei do Orçamento
Ploa	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PLP	Projeto de Lei Complementar
PLS	Projeto de Lei do Senado
PMAJ	Programa Mundial de Ação para a Juventude
PMDE	Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
PME	Pesquisa Mensal de Emprego
PMSS	Programa de Modernização do Setor Saneamento
PN/DST/Aids	Programa Nacional de Doenças Sexualmente Transmissíveis e da Aids
PNAA	Programa Nacional de Acesso à Alimentação
Pnad	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
Pnae	Programa Nacional de Alimentação Escolar
Pnaes	Plano Nacional de Assistência Estudantil
Pnan	Política Nacional de Alimentação e Nutrição
Pnas	Política Nacional de Assistência Social
Pnate	Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar
PNC	Plano Nacional de Cultura
PNDH	Programa Nacional de Direitos Humanos
PNDRS	Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
PNE	Plano Nacional de Educação
PNEDH	Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos
Pnete	Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo
PNETP	Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas

PNH	Política Nacional de Habitação
PNI	Política Nacional do Idoso
PNLA	Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos
PNLD	Programa Nacional do Livro Didático
Pnlem	Programa Nacional de Livros Didáticos do Ensino Médio
PNLL	Plano Nacional do Livro e Leitura
PNM	Política Nacional de Medicamentos
PNMPO	Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado
PNPB	Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel
PNPCT	Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais
PNPE	Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego
PNPG	Plano Nacional de Pós-Graduação
PNPIR	Plano Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
PNPIR	Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial
PNPM	Plano Nacional de Políticas para as Mulheres
PNQ	Plano Nacional de Qualificação
PNRA	Plano Nacional de Reforma Agrária
PNS	Plano Nacional de Saúde
PNSP	Plano Nacional de Segurança Pública
PNSST	Política Nacional de Segurança e Saúde do Trabalhador
Pnud	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POF	Pesquisa de Orçamentos Familiares
PPA	Plano Plurianual
PPCor	Programa Políticas da Cor
PPI	Programação Pactuada e Integrada
PPI	Projeto-Piloto de Investimento
PPIGRE	Programa de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia
PPP	Perfil Profissiográfico Previdenciário
PPP	Parceria Público-Privada
PQD	Programa de Qualificação Docente
PRA	Plano de Recuperação de Assentamentos
Prasem	Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação
Previ	Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil
Previc	Superintendência Nacional de Previdência Complementar
Proagro	Programa de Garantia da Atividade Agropecuária

Procera	Programa de Créditos para os Assentamentos da Reforma Agrária
Prodasen	Centro de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal
Prodecine	Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional
Prodecult	Programa de Desenvolvimento de Cultura
Proeja	Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos
Proemprego	Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador
Proep	Programa de Expansão da Educação Profissional
Proex/BB	Programa de Financiamento às Exportações do Banco do Brasil
Proext	Programa de Apoio à Extensão Universitária
Profae	Projeto de Formação de Trabalhadores da Área de Enfermagem
Proformação	Programa de Formação de Professores em Exercício
Proger	Programa de Geração de Emprego e Renda
ProgeSUS	Programa de Qualificação e Estruturação da Gestão do Trabalho e da Educação no SUS
Proinfantil	Projeto de Formação de Professores da Educação Infantil
Proinfo	Programa Nacional de Informática na Educação
ProJovem	Programa Integrado de Juventude
ProJovem	Programa Nacional de Inclusão de Jovens
ProJovem	Programa Nacional de Juventude
Prolind	Programa Incluir: Acessibilidade na Educação Superior; Programa de Formação Superior e Licenciaturas Indígenas
Promed	Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio
Promisaes	Projeto Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior
Pronac	Programa Nacional de Apoio à Cultura
Pronaf	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
Pronager	Programa Organização Produtiva de Comunidades Pobres
Pronasci	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
Prosad	Programa de Saúde do Adolescente
Prosup	Programa de Suporte à Pós-Graduação de Instituições de Ensino Particulares
Protech	Programa de DifusãoTecnológica para Construção de Habitação de Baixo Custo
Protejo	Proteção dos Jovens em Território Vulnerável
Protrabalho	Programa de Promoção do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador na Região Nordeste e Norte de Minas Gerais
ProUni	Programa Universidade para Todos
Provita	Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas

PRPG	Programas Regionais de Pós-Graduação
PRSH	Programa de Revitalização de Sítios Históricos
PSB	Proteção Social Básica
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSE	Proteção Social Especial
PSF	Programa Saúde da Família
PSPS	Plano Simplificado de Previdência Social
PT	Partido dos Trabalhadores
PTR	Programa de Transferência de Renda
Rais	Relação Anual de Informações Sociais
RCL	Receitas Correntes Líquidas
RDMax	Regime Disciplinar Diferenciado de Segurança Máxima
RDPC	Renda Domiciliar *Per Capita*
Recor	Registro Comum de Operações de Crédito Rural
Rede Eras	Rede de Promoção de Eqüidade Racial em Saúde
Redesap	Rede Nacional de Identificação e Localização de Crianças e Adolescentes Desaparecidos
Refis	Programa de Recuperação Fiscal
ReforSUS	Reforço à Reorganização do SUS
Rejuma	Rede Juventude de Meio Ambiente
Renajud	Sistema de Restrição Judicial
Rename	Relação Nacional de Medicamentos Essenciais
Resex	Reserva Extrativista
Reuni	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
RFB	Receita Federal do Brasil
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RJU	Regime Jurídico Único
RM	Região Metropolitana
RMV	Renda Mensal Vitalícia
RPPS	Regimes Próprios de Previdência Social
SA	Segurança Alimentar
Sabi	Sistema de Administração dos Benefícios por Incapacidade
SAC	Serviços de Ação Continuada
Saeb	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SAF	Secretaria de Agricultura Familiar
Safe	Sistema Nacional de Acompanhamento da Freqüência Escolar

Sagi	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SAI	Secretaria de Articulação Institucional
Salic	Sistema de Apoio às Leis de Incentivo
SAM	Serviço de Assistência aos Menores
Samu	Serviço de Atendimento Móvel de Urgência
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
Saneatins	Companhia de Saneamento de Tocantins
Sanepar	Companhia de Saneamento do Paraná
SAS	Secretaria de Atenção à Saúde
SAT	Seguro contra Acidente de Trabalho
SAV	Secretaria do Audiovisual
SBDC	Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência
SBM	Sistema Brasileiro de Museus
SBP	Sociedade Brasileira de Pediatria
SCM	Sociedade de Crédito ao Microempreendedor
SDE	Secretaria de Direito Econômico
SDS	Social Democracia Sindical
SE	Secretaria Executiva
Seade	Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
Seae	Secretaria de Acompanhamento Econômico
Seas	Secretaria de Estado de Assistência Social
Sebrae	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
Secad	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade
Sectam	Secretaria Executiva de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente
SEDH/PR	Secretaria Especial dos Direitos Humanos/Presidência da República
SEF	Secretaria de Ensino Fundamental
Segets	Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde
Selavip	Serviço Latino-Americano e Asiático de Vivenda Popular
Selic	Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
Semur	Secretaria Municipal de Reparação
Senac	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
Senad	Secretaria Nacional Antidrogas
Senai	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
Senar	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
Senarc	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
Senasp	Secretaria Nacional de Segurança Pública
Seppir	Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

SES	Secretarias Estaduais de Saúde
Sesan	Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
Sesc	Serviço Social do Comércio
Sesi	Serviço Social da Indústria
Sest	Serviço Social do Transporte
Sesu	Secretaria de Educação Superior
SFC	Sistema Federal de Cultura
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SFI	Sistema Financeiro Imobiliário
Sgep	Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa
SG/PR	Secretaria-Geral da Presidência da República
SIA/SUS	Serviço de Informações Ambulatoriais do SUS
Siafi	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
Sibrater	Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural
SIBT	Sistema Informatizado do Banco da Terra
Sicorde	Sistema de Informações sobre Deficiência
SICPR	Sistema Informatizado do Programa de Combate à Pobreza Rural
Sicredi	Sistema de Crédito Cooperativo
Sidor	Sistema Integrado de Dados Orçamentários
SIFC	Secretaria de Incentivo e Fomento à Cultura
Sigae	Sistema Integrado de Ações de Emprego
Sigplan	Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento
SIH/SUS	Sistema de Informações Hospitalares do SUS
SIM	Sistema de Informação sobre Mortalidade
Simples	Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte
Sinaes	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
Sinarm	Sistema Nacional de Armas
Sinasc	Sistema de Informação sobre Nascidos Vivos
Sinase	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
Sine	Sistema Nacional de Emprego
Sinis	Sistema Nacional de Informações
SINTUFRJ	Sindicato dos Trabalhadores em Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro
Siops	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde
SIP	Sistema de Informação de Produtos
Sipia	Sistema de Informações para a Infância e Adolescência

Sipra	Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária
Sisan	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
Sisnad	Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas
SisProUni	Sistema ProUni
SIT	Secretaria de Inspeção do Trabalho
SM	Salário Mínimo
SMC	Sociedade de Microcrédito
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SNC	Sistema Nacional de Cultura
SNCR	Sistema Nacional de Cadastro Rural
SNDC	Sistema Nacional de Defesa do Consumidor
SNDH	Sistema Nacional de Direitos Humanos
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SNI	Serviço Nacional de Informações
Snig	Sistema Nacional de Informações de Gênero
SNJ	Secretaria Nacional de Juventude
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
SPC	Secretaria de Previdência Complementar
SPDCA	Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente
SPDDH	Subsecretaria de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos
SPE	Secretaria de Política Econômica
SPE	Sistema Público de Emprego
SPE	Saúde e Prevenção nas Escolas
SPETR	Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda
SPHAN	Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
SPI	Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos
SPM	Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres
SPMAP	Secretaria de Patrimônio, Museus e Artes Plásticas
Spoa	Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração
SPPE	Secretaria de Políticas Públicas de Emprego
SPS	Secretaria de Políticas de Previdência Social
SPU	Secretaria de Patrimônio da União
SQD	Sistema de Qualificação da Demanda
SRF	Secretaria da Receita Federal
SRP	Secretaria de Receita Previdenciária
SSP	Secretaria de Segurança Pública
STF	Supremo Tribunal Federal

STJ	Superior Tribunal de Justiça
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
Suas	Sistema Único da Assistência Social
SUB	Sistema Único de Benefícios
SUS	Sistema Único de Saúde
Susep	Superintendência de Seguros Privados
Susp	Sistema Único de Segurança Pública
TAC	Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta
Tafic	Taxa de Fiscalização e Controle da Previdência Complementar
TCU	Tribunal de Contas da União
TDA	Títulos da Dívida Agrária
TFVISA	Teto Financeiro da Vigilância Sanitária
TFVS	Teto Financeiro da Vigilância em Saúde
TJLP	Taxa de Juros de Longo Prazo
TR	Taxa Referencial
TST	Tribunal Superior do Trabalho
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UAS	Urbanização de Assentamentos Subnormais
UCG	Unidades Centrais de Gerenciamento
UDR	União Democrática Ruralista
UEL	Universidade Estadual de Londrina
Uenf	Universidade Estadual do Norte Fluminense
Uerj	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UF	Unidade da Federação
UFABC	Universidade Federal do ABC
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFF	Universidade Federal Fluminense
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UFRB	Universidade Federal do Recôncavo Baiano
UFRPE	Universidade Federal Rural de Pernambuco
UnB	Universidade de Brasília
Uncme	União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação
Undime	União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação
UNE	União Nacional dos Estudantes

Uneb	Universidade do Estado da Bahia
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNFPA	Fundo de População das Nações Unidas
UN-Habitat	Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos
Uniad	Unidade de Pesquisa em Álcool e Drogas
UniAfro	Programa de Ações Afirmativas para a População Negra nas Instituições Públicas de Educação Superior
Unicamp	Universidade de Campinas
Unicef	Fundo das Nações Unidas para a Infância
Unifem	Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher
Unifesp	Universidade Federal de São Paulo
Unirede	Consórcio Universidade Virtual Pública do Brasil
Urbis	Programa de Reabilitação Urbana de Sítios Históricos
Vigiescola	Sistema de Vigilância de Tabagismo em Escolares
Vigitel	Vigilância de Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico
YRBSS	Youth Risk Behavior Surveillance System

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2008

EDITORIAL

Coordenação
Iranilde Rego

Revisão
Marco Aurélio Dias Pires
Angélica Cristina de Jesus Amorim (estagiária)
Lilian Mathias Bonfim (estagiária)

Editoração
Jeovah Szervinsk Junior
Bernar José Vieira
Cláudia M. Cordeiro
Elidiane Bezerra Borges

Brasília
SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES,
9º andar – 70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 3315-5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br