



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Governo Fernando Henrique Cardoso

UMA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL

BRASÍLIA
1996

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Governo Fernando Henrique Cardoso

**UMA ESTRATÉGIA
DE
DESENVOLVIMENTO SOCIAL**

Brasília
1996

Brasil. Presidente (1995 - : F. H. Cardoso)

B823a

Uma estratégia de desenvolvimento social. — Brasília: Presidência da República, 1996.

112 p. — (Coleção documentos da Presidência da República)

1. Brasil — Política Social. 2. Brasil — Política e governo. I. Título. II. Série.

CDD 350.84

PLANO REAL E A ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Para enfrentar os antigos, graves e complexos problemas sociais brasileiros e caminhar na direção de uma sociedade de bem-estar, aumentando a igualdade de oportunidades, proporcionando proteção contra as situações estruturais de risco, combatendo a pobreza e a desigualdade e eliminando todas as formas de discriminação social (especialmente de gênero e de raça)

A Política Social do Presidente Fernando Henrique Cardoso compreende,

1. Como condições necessárias:

Consolidar e garantir a estabilidade macroeconômica
Promover a Reforma do Estado, da Administração e a Reforma Tributária e a Reestruturação dos Serviços Sociais Básicos

[Sendo *serviços sociais básicos de responsabilidade pública*: Previdência Social, Saúde, Educação, Habitação e Saneamento Básico, Trabalho e Assistência Social]

Universalizando o acesso a esses serviços
Aumentando sua eficiência e sua eficácia
Melhorando a qualidade dos serviços prestados
Promovendo a descentralização, a participação e as parcerias
Aumentando seu papel redistributivo

[Objetivos que se materializam nos Planos de Ação Setoriais voltados para oferecer mais e melhores serviços por unidade de gasto: volumes anuais de recursos federais da ordem de R\$100 bilhões]

2. Como grandes desafios:

Retomar o crescimento econômico sustentado
Garantir a geração de mais e melhores empregos e oportunidade de obtenção de renda
Melhorar a distribuição de renda.

Aumentando os níveis educacionais do conjunto da população

Oferecendo alternativas diversas de capacitação e reciclagem profissional

Articulando o Seguro-Desemprego com Programas de Qualificação e de Reciclagem

Aumentando a Poupança e a taxa de investimento

Atraindo investimentos que impliquem maior produtividade do trabalho

Apoiando os setores (competitivos) mais intensivos em mão-de-obra

Promovendo maior autonomia e independência das organizações sindicais

[Buscando conseguir que a oferta de melhores empregos cresça a taxas compatíveis com o crescimento da população economicamente ativa]

3. Como Política de Investimentos:

Reforçar a participação do BNDES, das empresas estatais, da indústria automobilística e das áreas de habitação, saneamento e desenvolvimento urbano

Intensificar a formação e reciclagem profissional

Apoiar os programas de geração de emprego e renda

4. Como Programas Básicos:

[Destacados dos Planos de Ação Setoriais e que contarão com prioridade no financiamento, garantia de regularidade dos fluxos financeiros, apoio para gerenciamento dinâmico e adequado, monitoramento regular da implementação e avaliação periódica do cumprimento das metas preestabelecidas]

Educação

Melhoria do Ensino Fundamental e Valorização do Professor

Combate ao Analfabetismo Adulto e Funcional

Melhoria do Ensino Profissional

Esporte Solidário

Parceria com a Sociedade Civil

Trabalho, Emprego e Renda

Criação de Oportunidades de Trabalho e de Geração de Renda:
PROGER Rural
PROGER Urbano
PROEMPREGO
Sistema Nacional de Emprego - SINE
Abono Salarial
Programa de Crédito Produtivo Popular

Qualificação e Requalificação de Trabalhadores:
Programa Nacional de Qualificação Profissional
Protocolo do Emprego

Reforma Agrária:
Assentamento de Trabalhadores Rurais
Apoio à Agricultura Familiar (PRONAF)

Saúde, Alimentação e Nutrição

Redução da Mortalidade na Infância e da Mortalidade Materna
Reequipamento do Sistema Público de Saúde (REFORSUS)
Controle da Febre Amarela e da Dengue
Eliminação da Hanseníase
Modernização da Vigilância Sanitária
Vida Ativa

Alimentação e Nutrição:
Programa Nacional de Alimentação Escolar
Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos
- PRODEA

Saneamento Básico e Habitação

Pró-Saneamento
Programas de Ação Social em Saneamento - PASS e PRO-
SEGE
Pró-Moradia
Carta de Crédito
Crédito Direto ao Consumidor para Compra de Material de
Construção - CREDMAC e para Aquisição de Imóvel - CRED-
CASA
Programa Habitar Brasil

Justiça, Previdência e Assistência Social

Combate ao Trabalho Escravo, Infantil e Degradante

Melhoria das Condições e dos Ambientes de Trabalho
Reabilitação Integral da Pessoa Portadora de Deficiência
Integração Sócio-Laboral aos Portadores de Deficiência

Melhoria do Atendimento ao Cidadão

Renda Mínima para Idosos e Deficientes
Apoio Escolar à Criança Carente (Brasil Criança-Cidadã)

5. Como compromisso inadiável:

O Fortalecimento e a Ampliação do Programa Comunidade
Solidária, para:

Desenvolver e aprimorar mecanismos ágeis e eficazes de
combate às situações agudas de pobreza, à indigência e à fome

Fortalecer as atividades voltadas para a extensão dos serviços públicos e para o fornecimento de proteção social adequada aos segmentos e grupos sociais em situações e áreas mais vulneráveis

Desenvolver formas inovadoras de articulação entre os diferentes níveis de governo na luta contra a fome e a miséria

Consolidar e apoiar as atividades voltadas para fortalecer o controle público, aumentar a participação, desenvolver novas parcerias com a sociedade civil e realizar experiências inovadoras

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO • 13

O Sistema de Proteção Social Existente • 15

O Desafio Demográfico • 16

Política Social e Consolidação Democrática • 17

A Política Social Brasileira no Governo FHC • 18

I - CONDIÇÕES NECESSÁRIAS • 23

Estabilidade Macroeconômica • 23

Reforma do Estado • 25

Um Federalismo Renovado • 27

A Reforma dos Serviços Sociais Básicos • 29

Ineficiência e Injustiça Social • 31

A Reestruturação em Andamento • 33

II - OS GRANDES DESAFIOS • 37

Crescimento Econômico • 37

Emprego • 42

Distribuição de Renda • 49

III - A POLÍTICA DE INVESTIMENTOS • 55

Recursos Físicos • 55

Recursos Humanos • 59

IV - PROGRAMAS BÁSICOS • 63

1. Educação • 65

- 1.1 Plano de Valorização do Ensino Fundamental e do Magistério • 66
 - 1.1.1 Criação do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Professor • 66
 - 1.1.2 Educação à Distância: TV Escola e Treinamento de Professor • 67
 - 1.1.3 Programa Nacional do Livro Didático - PNLD • 67
 - 1.1.4 Programa de Repasse de Recursos para a Manutenção das Escolas Públicas do Ensino Fundamental • 68
 - 1.1.5 Avaliação Educacional • 68
 - 1.1.6 Definição dos Conteúdos Curriculares Nacionais de 1ª a 4ª série • 68
- 1.2 Alfabetização para Todos • 69
- 1.3 Democratização e Expansão do Ensino Profissional • 69
- 1.4 Esporte Solidário • 70
- 1.5 Parceria com a Sociedade Civil • 70
- 2. Trabalho, Emprego e Renda • 71
 - 2.1 Geração de Oportunidades de Trabalho e Renda • 71
 - 2.1.1 Proger Rural • 72
 - 2.1.2 Proger Urbano • 73
 - 2.1.3 Proemprego • 73
 - 2.1.4 Sistema Nacional de Emprego - SINE • 74
 - 2.1.5 Abono Salarial • 74
 - 2.1.6 Programa de Crédito Produtivo Popular • 75
 - 2.2 Qualificação e Requalificação de Trabalhadores • 75
 - 2.2.1 Programa Nacional de Qualificação Profissional • 76
 - 2.2.2 Protocolo do Emprego • 77
 - 2.3 Reforma Agrária • 77

- 2.3.1 Programa de Assentamento de Trabalhadores Rurais • 78
- 2.3.2 Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF • 78
- 3. Saúde, Alimentação e Nutrição • 81
 - 3.1 Saúde • 81
 - 3.1.1 Redução da Mortalidade na Infância • 83
 - 3.1.2 Reforma do Setor Saúde - REFORSUS • 84
 - 3.1.3 Controle da Febre Amarela e da Dengue no Brasil • 85
 - 3.1.4 Eliminação da Hanseníase • 85
 - 3.1.5 Modernização da Vigilância Sanitária • 86
 - 3.1.6 Vida Ativa • 87
 - 3.2 Alimentação e Nutrição • 87
 - 3.2.1 Programa Nacional de Alimentação Escolar • 87
 - 3.2.2 Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos - PRODEA • 88
- 4. Saneamento Básico e Habitação • 89
 - 4.1 Pró-Saneamento • 91
 - 4.2 Programa de Ação Social em Saneamento - PASS • 92
 - 4.3 Programa de Ação Social em Saneamento - PROSEGE • 92
 - 4.4 Pró-Moradia • 93
 - 4.5 Carta de Crédito • 93
 - 4.6 Crédito Direto ao Consumidor para a Compra de Material de Construção - CREDMAC e para Aquisição de Imóvel - CRED-CASA • 94
 - 4.7 Programa Habitar Brasil • 94
- 5. Justiça, Previdência e Assistência Social • 95
 - 5.1 Justiça • 96

5.1.1	Combate ao Trabalho Escravo, Infantil e Degradante	• 96
5.2	Defesa dos Direitos	• 97
5.2.1	Melhoria das Condições e dos Ambientes de Trabalho	• 97
5.2.2	Combate à Discriminação	• 97
5.2.3	Reabilitação Integral da Pessoa Portadora de Deficiência	• 98
5.2.4	Integração Sócio-Laboral de Portadores de Deficiência	• 99
5.3	Previdência Social	• 99
5.3.1	Melhoria do Atendimento ao Cidadão	• 99
5.4	Assistência Social	• 100
5.4.1	Renda Mínima para Idosos e Deficientes	• 100
5.4.2	Brasil Criança-Cidadã	• 101
V	O FORTALECIMENTO E AMPLIAÇÃO DO PROGRAMA COMUNIDADE SOLIDÁRIA	• 103
	Um Novo Mecanismo de Coordenação, Focalização e Parceria	• 103
	O Conselho do Programa Comunidade Solidária	• 105
	A Secretaria Executiva do Programa Comunidade Solidária	• 106

INTRODUÇÃO

Este documento tem por objetivo sistematizar as diretrizes básicas do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso para a área social e apresentar, de forma sucinta, suas principais políticas e programas. Não se trata, entretanto, de uma análise exaustiva de todas as políticas e programas com conteúdo ou impacto social¹. Procura-se examinar, apenas, as políticas, programas e ações que promovam, consolidem ou garantam direitos sociais básicos e a igualdade de oportunidades, ofereçam defesa contra situações recorrentes de risco e dêem proteção social a grupos vulneráveis.

O Presidente Fernando Henrique Cardoso assumiu o Governo Federal num momento particularmente grave, no que diz respeito à situação social do país: não só ainda é grande o contingente de brasileiros vivendo em situação de pobreza e indigência, como também as desigualdades de riqueza e de renda atingiram patamares imoralmente elevados. Pobreza e desigualdade, cujas raízes remontam ao nosso passado histórico, mas cujas causas mais imediatas se encontram nas limitações do processo de desenvolvimento com base na substituição de importações conduzido pelo Estado; na crise desse padrão de desenvolvimento; nas incertezas dos processos anteriores de ajuste econômico e nas consequências — ainda incipientes — do processo de reestruturação econômica imposto pela globalização.

1 A preocupação com o bem-estar da população brasileira constitui preocupação central do conjunto das políticas de governo do Presidente Fernando Henrique. Para os propósitos desse documento, contudo, entende-se por "incluídas na área social" aquelas voltadas mais diretamente para políticas de bem-estar e promoção social que são - seguindo a tradição internacional - as áreas de educação e desporto, saúde e nutrição, previdência social e seguro desemprego, trabalho, habitação e saneamento.

O padrão de crescimento econômico baseado na industrialização protegida foi, sem dúvida, responsável pelo surgimento de uma economia urbano-industrial, diversificada e complexa, de consumo e de massa, na periferia do capitalismo. Esse padrão de crescimento, contudo, não foi capaz de eliminar a pobreza e a miséria, muito embora tenha contribuído para reduzi-las nos momentos mais dinâmicos de seu ciclo. Tampouco foi capaz de reduzir as desigualdades de riqueza e de renda, tendendo mesmo a acentuá-las, no período mais recente. Alguns grupos sociais permaneceram totalmente à margem de seus benefícios, como, por exemplo, massas de trabalhadores rurais sem-terra, micro-proprietários rurais crescentemente empobrecidos e endividados e contingentes de trabalhadores urbanos marginais.

O progressivo esgotamento desse padrão de crescimento econômico acentuou-se ao longo dos anos 80, marcados pela crise da dívida, pela crescente perda de dinamismo, pelo progressivo déficit público e conseqüente crise do Estado e da Administração Pública, pela inflação recorrente e pelas vicissitudes e incertezas das tentativas mal-sucedidas de estabilização. Agravaram-se, naquele período, nossos problemas sociais: voltou a crescer o contingente de pobres e indigentes, acentuou-se a desigualdade e se tornaram mais vulneráveis alguns segmentos de classe média e de classe média baixa — particularmente aqueles dependentes do Estado e de sua ação.

A experiência recente e bem-sucedida de estabilização econômica, representada pelo Plano Real e por seus efeitos positivos inquestionáveis e expressivos — especialmente para os segmentos mais pobres da população — significa uma inflexão nessa tendência. Contudo, com o fim da inflação, alguns segmentos da população sentem-se mais vulneráveis e algumas medidas que integram a estratégia de estabilização, como os juros elevados, afetam negativamente alguns setores do comércio e da indústria.

Finalmente, mas não menos importante, o profundo processo de reestruturação da economia brasileira (modernização tecnológica e gerencial, abertura comercial, competição mais acirrada, retirada do Estado, etc.) já afeta, e afetará de forma ainda mais profunda, no futuro, novos

segmentos ocupacionais e sociais, principalmente, aqueles mais diretamente ligados ao padrão fordista-periférico de organização industrial. As modificações estruturais na economia tiveram e seguirão tendo impacto negativo sobre a elasticidade emprego-produto: para segmentos não desprezíveis da população brasileira o problema do emprego será mais agudo no futuro do que já foi no passado.

De todos esses processos e de sua combinação resulta uma estrutura complexa e diferenciada de exclusões e vulnerabilidades sociais que precisam ser enfrentadas por uma gama igualmente diferenciada de políticas públicas e de políticas de governo (ver Tabela 1).

O Sistema de Proteção Social Existente

O padrão de crescimento de industrialização protegida, conduzido pelo Estado e baseado na substituição de importações, também deixou como legado um complexo sistema de proteção social. Esse sistema, contudo, especialmente com o esgotamento do padrão de crescimento, mais do que parte da solução é parte do problema a ser enfrentado pela política social brasileira, no futuro próximo.

Avaliações feitas tanto por pesquisadores brasileiros como por analistas estrangeiros, e que levam em conta definições e padrões comparativos internacionais, são unânimes em considerar que o sistema brasileiro de proteção social é grande e complexo, se comparado com o de países com o mesmo nível de renda *per capita* e taxas semelhantes de urbanização.

Estruturado com base na incorporação progressiva e desigual de diferentes corporações profissionais e segmentos sociais, bem como expandindo-se, sobretudo, durante períodos de recrudescimento autoritário, o sistema terminou por caracterizar-se por um esforço de gasto relativamente elevado (cerca de 18% do PIB), grande centralização administrativa, escasso controle democrático, grandes ineficiências operacionais e por uma estrutura de benefícios com baixo conteúdo redistributivo (ver Tabela 2). Além disso, uma rede complexa de interesses e de direitos adquiridos envolvendo políticos, funcionários, fornecedores e beneficiários privilegiados dificulta a reestruturação do sistema.

O esgotamento do padrão anterior de crescimento apenas agravou as disfuncionalidades desse sistema, muito embora sua existência tenha, comprovadamente, minorado os efeitos perversos da crise. *Impõe-se como um grande desafio para a política social brasileira a profunda reestruturação desse sistema visando: a) descentralizar a execução; b) elevar a participação e o controle públicos; c) racionalizar gastos; d) aumentar a eficiência alocativa; e) eliminar desperdícios; f) melhorar a qualidade dos serviços prestados; g) ampliar a cobertura universalizando os serviços e, sobretudo, h) aumentar o seu impacto redistributivo. Tarefa urgente, difícil e longa, mas que constitui o cerne da política social do Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso.*

O Desafio Demográfico

Outra dimensão do grande desafio que representa a política social brasileira reside nas transformações demográficas em curso, no Brasil, nos últimos trinta anos. Acelerou-se, nesse período, a transição demográfica no país, fruto combinado da diminuição lenta, mas progressiva, das taxas de mortalidade — tanto infantil quanto adulta — e da drástica redução nas taxas de fecundidade, além de importantes mudanças nos valores e comportamentos que se refletem na estrutura da família e na dinâmica de sua constituição.

Pelo menos quatro aspectos dessa transição são relevantes e constituem desafios adicionais para a política social brasileira. Em primeiro lugar, embora generalizada, diferentes regiões e estratos sociais se encontram em fases diferentes dessa transição. Essa "heterogeneidade" demográfica exige diferentes combinações de programas e políticas.

Em segundo lugar, a transição demográfica vem acarretando e vai acarretar, no futuro próximo, importantes mudanças na estrutura por idades da população brasileira. O aspecto estrutural mais importante dessas mudanças, mas não o único, refere-se ao progressivo "envelhecimento" da nossa população. A diminuição do tamanho relativo — e, hoje, até mesmo do tamanho absoluto — da população infantil e o crescimento absoluto e relativo da população idosa alteram a natureza das pressões sobre os programas sociais, aumentando considerável e progressivamen-

te a demanda sobre os sistemas previdenciário e de saúde, por um lado, mas abrindo novas possibilidades para a expansão *qualitativa* do ensino fundamental.

Em terceiro lugar, o ritmo e o caráter recente da transição demográfica, aliados a mudanças sócio-econômicas e culturais, manterão forte pressão sobre os mercados de trabalho nos próximos dez ou quinze anos. Grandes cortes nas faixas de idade mais jovens (nascidas quando o regime de fecundidade ainda era relativamente alto) e para as quais prevalecerão taxas relativamente elevadas de participação das mulheres no mercado de trabalho, exigirão a criação de um volume considerável de novos postos de trabalho, num contexto desfavorável do ponto de vista econômico, organizacional e tecnológico.

Em quarto lugar, as transformações sócio-culturais, em curso no mundo contemporâneo, vêm alterando valores, normas, atitudes e comportamentos que modificam o papel da mulher na sociedade com repercussões sobre sua participação no mercado de trabalho e sobre a família. Fenômenos como a feminização da pobreza, o aumento da gravidez precoce, a questão da discriminação do aborto, o aumento nas taxas de separação e divórcio e o crescente número de famílias em que falta um dos cônjuges — elevando, especialmente, o número de famílias chefiadas por mulheres — colocam novas exigências a serem enfrentadas pelos programas de proteção social.

Política Social e Consolidação Democrática

Finalmente, é compromisso de honra do Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso trabalhar para a consolidação da democracia. Neste sentido, a reestruturação, expansão e aprimoramento do sistema brasileiro de proteção social deve enfrentar o desafio de realizar essas transformações, não só respeitando as instituições democráticas, mas, além disso, dando às políticas sociais de seu governo, no conteúdo e na forma, um papel coadjuutor no processo de consolidação da democracia. E daí derivam, pelo menos, três importantes compromissos.

A reestruturação e a reforma do sistema de proteção social devem ser feitas por meio do diálogo com os demais poderes da República,

respeitando seus procedimentos e decisões. Isso significa, muitas vezes, que as transformações não ocorrerão no ritmo desejado pelo Executivo e nem sempre será possível realizar, integralmente, as mudanças necessárias, em virtude do poder relativo dos interesses que a elas se opõem.

No desenho das políticas, nos processos de sua implementação e nos procedimentos de sua avaliação e controle, devem estar presentes mecanismos de participação democrática e controle público, coibindo-se a apropriação privada e corporativa desses espaços.

Por último — e mais importante —, na reestruturação das políticas existentes e na proposta de novas políticas, devem ser considerados seu impacto democratizante, seu papel como agente promotor da cidadania. Nesse sentido, assume especial significado a necessidade de dotar o país de sistemas públicos de ensino fundamental e de saúde de boa qualidade e de caráter universal, isto é, acessível e atraente para todos. Nesses espaços, pessoas diferentes poderão interagir como iguais, fortalecendo o ideal cidadão e consolidando a idéia de espaço público.

A Política Social Brasileira no Governo FHC

Como se pode concluir, dotar o país de um sistema eficiente e democrático de proteção social é tarefa complexa e difícil. Não se esgota nas responsabilidades — fundamentais — do Governo Federal e não se realiza de uma hora para outra. Exige a ação responsável dos três poderes da República, o envolvimento empenhado dos demais níveis de governo, a participação ativa e responsável da sociedade civil e de suas organizações, a colaboração de empresas, universidades, igrejas e sindicatos. Sobretudo, não é tarefa de um governo, mas de todos.

Passado um ano e meio de administração, o Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, reiterando seus compromissos de campanha e incorporando a experiência adquirida, reafirma seu empenho em dotar o país de um sistema de proteção social capaz não só de eliminar, no curto prazo, a miséria e a indigência, como também de reduzir substancialmente, no médio prazo, os índices de pobreza, melhorar a distribuição de renda e promover a integração do conjunto da população

brasileira nos direitos básicos da cidadania moderna, sem discriminações nem exclusões de qualquer natureza.

De inspiração nitidamente social-democrata — e em que pesem os modismos contemporâneos — a política social proposta pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso tem como objetivo caminhar tanto quanto possível, na direção dos ideais de uma sociedade de bem-estar.

Nas condições atuais (bastante adversas, quer do ponto de vista ideológico, quer do ponto de vista econômico, quer do ponto de vista fiscal) e para enfrentar os múltiplos desafios que se acabam de esboçar, o Executivo entende ser necessário, por um lado, promover uma maior integração entre as várias políticas de governo, emprestando a todas elas marcada preocupação social; por outro lado, desenvolver com determinação quatro subconjuntos de ações ou políticas, todos eles indispensáveis para que se alcancem, no médio prazo, os objetivos desejados.

Em primeiro lugar, é preciso realizar *um conjunto de ações* que, não só por seus efeitos diretos mas, sobretudo, por seus efeitos indiretos, constituem condições *necessárias embora não suficientes*, para se promover a melhoria do padrão de vida dos brasileiros. Neste sentido, é absolutamente indispensável *assegurar as condições de estabilidade macroeconômica, realizar a reforma do Estado* (aí compreendidas as reformas administrativa, fiscal e tributária e outras medidas exigidas para a implantação de um novo e sadio federalismo) e *retomar o crescimento econômico* (sob as novas condições de abertura da economia e elevada competição).

Em segundo lugar, é preciso, por um lado, concentrar todo o esforço e toda a atenção nos serviços sociais básicos de vocação universal: *educação, saúde, previdência social, habitação e saneamento básico, trabalho e assistência social*. Os serviços prestados por estes setores, de oferta rotineira e continuada, constituem o núcleo de qualquer política social e compreendem mais de 90% do gasto público na área social. O Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso está comprometido com a reestruturação e a reforma profunda desses setores com o objetivo de *eliminar os desperdícios e aumentar a eficiência desses setores, promover a descentralização, universalizar, sempre que necessário e*

legítimo, sua cobertura, melhorar a qualidade e, sobretudo, reestruturar benefícios e serviços para aumentar o seu impacto redistributivo. Por outro lado, é preciso articular o conjunto da política de governo e desenvolver políticas específicas para incentivar a geração de novos empregos, aumentar as oportunidades de trabalho e de geração de renda.

É certo que a garantia das condições necessárias (mas não suficientes), a reforma e reestruturação dos serviços sociais básicos e políticas de geração de empregos, trabalho e renda constituem tarefa abrangente e ampla e, mesmo se perseguidas com determinação e firmeza, como estão sendo no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, só trarão benefícios para a população, no médio e longo prazos.

Não obstante, a urgência e a gravidade da situação social brasileira exigem programas e medidas cujo impacto se dê no curto prazo. Por isso, o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso se propôs, em terceiro lugar, a selecionar um conjunto de ações e programas considerados particularmente relevantes, *para enfrentar pontos de estrangulamento mais dramáticos* (como a Reforma Agrária), *para acelerar o processo de reforma e reestruturação de serviços sociais* (como a melhoria do ensino fundamental) *e para proporcionar atenção a grupos sociais que requerem ação imediata e inadiável* (a redução da mortalidade na infância, a capacitação de jovens e a renda mínima para idosos e deficientes). Essas ações e programas merecerão atenção prioritária e esforço concentrado de articulação, financiamento, gerenciamento e avaliação.

Inspirado, sobretudo, na experiência bem-sucedida da Campanha da Cidadania e nas ações do antigo CONSEA, o Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso continua empenhado em experimentar um novo mecanismo para coordenar as políticas voltadas para o enfrentamento de situações agudas de fome e de miséria, de situações sociais de emergência e de calamidade pública por meio da *Secretaria Executiva do Programa Comunidade Solidária*, cuja função básica deve ser *aprimorar os programas federais diretamente voltados para combater a fome, coordenar e focalizar suas ações com base em critérios técnicos*

de necessidade e eficácia, diminuindo os riscos de pulverização e clientelismo, e promover a descentralização dos serviços e uma adequada articulação entre os diferentes níveis de Governo.

Em quarto lugar, mas da maior importância para o modelo de política social que o Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso vem desenvolvendo, é *a experiência do Conselho da Comunidade Solidária*, constituído pelos ministros da área econômica e da área social do Governo e por pessoas representativas da sociedade civil, cuja função essencial — além de acompanhar a ação social da Administração Federal, propondo medidas e sugerindo modificações de rumo — consiste *em articular formas de parceria entre o Governo e a Sociedade Civil e suas diversas organizações, mobilizando empresas, universidades, igrejas, sindicatos e outras organizações não-governamentais para colaborar no enfrentamento da questão social, inovando e experimentando.*

Como se pode observar pelas considerações expostas acima, a política social do Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso abarca um conjunto amplo, heterogêneo e complexo de políticas específicas, ações e iniciativas, que hoje se encontram em estágios diferentes de elaboração e realização. As seções subsequentes deste documento procuram oferecer um resumo desse conjunto, subdividido nos quatro subconjuntos mencionados: I) criar e garantir as condições necessárias; II) reestruturar e reformar os serviços sociais básicos e promover políticas de emprego e geração de oportunidades de trabalho e renda; III) implementar ações prioritárias e IV) desenvolver um novo mecanismo de coordenação de políticas focalizadas de combate à fome e à miséria e de mobilização, participação e parcerias com a sociedade civil. Este documento também chama a atenção para algumas das inúmeras dificuldades existentes para o desenvolvimento desse ambicioso programa. Seu objetivo não é arrazoar justificativas para a inércia e o desânimo. Ao contrário, tem o propósito de chamar a atenção para o tamanho da tarefa e para a imprescindível necessidade do apoio e da colaboração de todos.

Tabela 1
Indicadores de indigência enquanto insuficiência de renda,
segundo unidades da Federação e estratos - 1990

Brasil	Número de indigentes	Proporção de indigentes (%)
Norte ⁽¹⁾	1.952.578	38,0
Nordeste	9.089.059	22,0
Sudeste	4.035.814	6,6
Sul	1.622.909	7,5
Centro-Oeste	820.344	8,2
Metropolitano	3.414.801	8,0
Urbano	6.102.073	9,3
Rural	7.009.248	22,5
Total	16.526.122	11,9

Fonte: IBGE/PNAD, 1990 (Tabulações Especiais)

(1) Exceto estrato rural, não investigado pela PNAD, e Estado de Tocantins, ainda incluindo em Goiás no desenho amostral da PNAD.

Tabela 2
Gasto Social, Distribuição Relativa e Proporção do PIB (1985-1990)

	Distribuição relativa		Proporção do PIB (em %)	
	1985	1990	1985	1990
Alimento e nutrição	1.24	1.36	0.17	0.26
Educação e cultura	21.98	22.20	2.92	4.21
Saneamento	5.02	4.25	0.67	0.80
Habituação	8.79	7.15	1.17	1.36
Trabalho	0.34	5.11	0.05	0.97
Assistência social	1.71	2.34	0.23	0.44
Seguridade social	44.52	41.14	5.92	7.80
Saúde	16.40	16.45	2.18	3.12
Total	100.00	100.00	13.3	18.96

Fonte: Nos cálculos foram usados dados de Piola et. al., 1994.

Nota: Os recursos aplicados na área social compreendem a soma dos gastos federal, estadual e municipal em saúde, educação, seguridade social, assistência social, habitação, serviços urbanos, saneamento, trabalho e nutrição.

I - CONDIÇÕES NECESSÁRIAS

Estabilidade Macroeconômica

Já não cabem dúvidas sobre o sucesso do plano de estabilização monetária, adotado a partir de meados de 1993, e que ficou conhecido como Plano Real. Suas conquistas ainda não são irreversíveis, mas a amplitude e extensão temporal da baixa de preços permitem dizer que, efetivamente, está-se longe da situação de inflação crônica que perdurou por tantos anos, na economia brasileira. O gráfico 2 mostra as variações mensais do Índice de Preços ao Consumidor (IPC) — FIPE, a partir de janeiro de 1994, observando-se a dramática queda e a manutenção da taxa a níveis baixos para os padrões históricos do Brasil: cerca de 50%, em maio de 1994, para menos de 2%, nos últimos meses.

Gráfico 1



A partir do sucesso do Plano Real, pôde ficar claro quais são os benefícios da estabilidade macroeconômica, a qual, embora não seja um fim em si mesma, constitui condição necessária para a retomada plena do desenvolvimento econômico e social.

Graças a sua implantação bem-sucedida, até aqui, adicionou-se à realidade econômica do país a dimensão da estabilidade de preços. O controle da inflação gerou transparência de custos para as empresas e maiores rendimentos, em termos reais, para os trabalhadores. A eliminação do imposto inflacionário beneficiou, especialmente, os mais pobres e transferiu renda dos segmentos mais altos da população para os que se encontravam nos estratos mais baixos da distribuição de renda.

Em primeiro lugar, portanto, é essencial **consolidar o Plano Real**. O crescimento econômico, sem o qual não é possível gerar empregos, exige a estabilidade de preços. A médio e longo prazos, a estabilidade monetária restaura as condições prévias ao crescimento econômico: elimina as incertezas, propiciando o ambiente requerido para novas inversões antes inibidas, e alarga os mercados, rompendo o círculo vicioso da estagnação, que tanto puniu a economia brasileira, em anos recentes. É o que tem sido feito, nos últimos dois anos, com o crescimento econômico sendo cuidadosamente monitorado, para não se recair num recrudescimento inflacionário, que poria a perder as conquistas recentes.

Paralelamente, o Governo tem-se empenhado em alterar, profundamente, o formato do Estado, providência indispensável para tornar definitiva a estabilidade. As diversas reformas que o Congresso Nacional vem apreciando, desde o ano passado, visam dotar o país de ambiente institucional que favoreça o crescimento econômico duradouro, em um contexto não-inflacionário e permita ao Estado desempenhar melhor as funções que agora lhe cabem. Em particular, enfatiza-se a necessidade de eliminar o déficit público, por meio do equacionamento da questão fiscal. Isto retirará o peso do programa de estabilização das políticas monetária e cambial. Já a continuidade do programa de privatizações deverá aliviar os problemas de financiamento do setor público e conferir maior eficiência alocativa à economia.

O **sucesso do programa de reformas** irá criando as condições para que a economia brasileira melhore seu desempenho e obtenha vantagens do processo de globalização competitiva.

Reforma do Estado

É inegável que se esgotou o modelo de crescimento apoiado no Estado como promotor direto da industrialização e do desenvolvimento econômico. Esta ação, predominantemente por meio de empresas estatais, muitas delas criadas nos anos 70 e atuando, especificamente, na área de infra-estrutura, viabilizou-se a partir de determinadas condições, nos mercados de crédito externo (abundância de créditos, devido à recessão mundial e à necessidade de reciclar petrodólares) e de determinadas decisões, na área fiscal do Governo: negligência em relação a gastos na área social, sobretudo aquela dirigida aos mais pobres. Esse descaso agravou a situação de profunda **desigualdade social**, com o próprio Estado gastando mais com os mais ricos.

Os dados da tabela abaixo ilustram esse aspecto perverso do gasto social brasileiro. Enquanto o Chile destina 36,3% do gasto em saúde, educação e habitação aos 20% mais pobres e apenas 4% aos 20% mais ricos, no Brasil, apenas 15,5% do gasto vão para os 20% mais pobres e 20,9%, para os mais ricos.

Tabela 3
Distribuição de benefícios dos gastos públicos na área social:
Chile e Brasil*

Quartil	Chile (1992)	Brasil (1990)
1	36.3	15.5
2	27.2	19.9
3	20.1	22.0
4	12.4	21.7
5	4.0	20.9

(*) Inclui gastos em saúde, educação e habitação
Fonte: Banco Mundial, 1994

Este quadro, sozinho, já justificaria o empenho de todos — sociedade e governo — por reformas profundas, diante do consenso de que a área social não pode mais ser negligenciada. No entanto, há outras duas razões importantes: o Estado perdeu capacidade fiscal e os créditos externos, como se sabe, tornaram-se escassos. Com isso, acentuou-se a crise do Estado, agravada pelas mudanças ocorridas na economia internacional, em que acirrou-se a competição. A exigência de maior eficiência produtiva, colocou a nu, dilemas antes encobertos por questões políticas e pela própria inflação crônica e ascendente: o que deve produzir o Estado? Insumos básicos ou serviços sociais? Aço ou saúde, petróleo ou educação? Energia ou habitação? A Constituição de 1988 não respondeu a essas perguntas e deixa, em seu texto, a impressão de que os recursos do Estado são infinitos, ou quase. A realidade, porém, é bem outra.

A reformulação do papel do Estado, portanto, deixou de ser questão ideológica, visto que afeta o desempenho macroeconômico do país e, sobretudo, a área social. Se não contar com recursos governamentais, sua oferta será sempre insuficiente, pois não há poder aquisitivo na população que a torne atraente ao setor privado, o que significaria condenar gerações à miséria e à falta de perspectivas. No caso dos insumos básicos, as condições da economia brasileira já tornam dispensável a presença do Estado, por se tratar de área interessante à iniciativa privada. É, assim, bastante desejável a saída do Estado de certas áreas, o que configura uma tendência mundial e vem sendo feita de forma cuidadosa e programada, no Brasil.

Esse processo de **privatização** insere-se num amplo contexto de política econômica: alívio fiscal do governo, políticas sociais, política de comércio exterior e de abertura de mercados. Com ele, por exemplo, cancela-se parcela importante da dívida pública, possibilitando que recursos hoje consumidos no pagamento de juros sejam alocados na área social. A saída do Estado da área diretamente produtiva também permite que recursos adicionais sejam investidos nos setores sociais, que têm caráter muito mais redistributivo do que os de insumos básicos.

Não é a privatização, porém, a única faceta da reforma do Estado. A própria consecução do objetivo de justiça social exige o desapareci-

mento de "cartórios", isto é, de situações privilegiadas de mercado, que permitem ganhos extraordinários de natureza parasitária, sem relação com o desempenho da economia ou com os níveis de produtividade. Requer-se, para tal, um Estado ágil e leve, racionalizando-se suas funções, sem que desapareça, entre elas, a reguladora. A própria justiça fiscal é um exemplo de função de caráter redistributivo, entre outras propriedades. A modernização do Estado é, na verdade, um requisito para a permanência do crescimento econômico, num ambiente competitivo, com estabilidade e equidade.

Um Federalismo Renovado

O Estado não deverá mais ser grande produtor de bens de serviços; usará seu poder de sinalização e de regulamentação, e sua capacidade de investir, para tornar viáveis empreendimentos de outras instituições que se considerem desejáveis: esferas subnacionais de governo (estados e municípios), empresas privadas e entidades da sociedade civil e das comunidades. Com isso, aproxima-se o poder público do cidadão, que deixará de ser um objeto passivo da ação pública, passando a ter papel ativo na concepção e execução das iniciativas que lhe parecerem mais desejáveis.

Ao mesmo tempo, a **descentralização** da tomada de decisões - e não apenas da aplicação dos recursos - permitirá que, além de orientar a sua ação para o controle físico-contábil dos meios e recursos utilizados, o referencial do governo sejam os resultados finais, isto é, os benefícios para a população envolvida, que terá, ela mesma, tido um papel ativo, na escolha de alternativas.

Com isso, em vez de se definir, a portas fechadas e por meio de pequenos grupos, quais devem ser as prioridades do dispêndio governamental, os usuários dos serviços é que definirão, pelo menos, as grandes linhas. Fica nítida, assim, a importância do regime de concessão dos serviços públicos, que aproxima o produtor do usuário.

O planejamento participativo e a tomada descentralizada de decisões são uma forma eficiente de gerir o gasto público e que pressupõe a descentralização de encargos. A proximidade do usuário permite, com

maior segurança, que as diversas esferas de governo participem da oferta dos serviços, evitando possíveis desequilíbrios entre oferta e procura, causados por desconhecimento das demandas dos usuários.

Nesse sentido, sabe-se que a Constituição de 1988 consagrou o mais elevado grau de descentralização já ocorrido no país, não só no que toca aos estados, mas também, aos municípios, cujo *status* de membros integrantes da Federação pode ser considerado sem precedentes no mundo. Os governos subnacionais recebem mais de um terço da receita tributária total do país, além das transferências constitucionais dos impostos federais. Ao contrário do que ocorria antes, a União não pode interferir na legislação relativa aos tributos estaduais e municipais, nem sobre os níveis de endividamento de estados e municípios (que necessitam, no entanto, de autorização do Senado), e não pode fiscalizar suas contas.

Não se propõe o governo a rever esse grau de descentralização; deve-se, entretanto, organizar o processo de maneira mais racional. À redistribuição de receitas que ocorreu não correspondeu, tão nitidamente, uma redistribuição de encargos, o que, de certa forma, explica a insuficiência de oferta, em alguns setores sociais, como a saúde, tornando-se necessário um amplo acordo entre o Governo Federal e demais esferas, para que não haja uma descontinuidade, na prestação de serviços. Da mesma forma, é preciso estabelecer regras para a evolução do endividamento, de maneira a que não fiquem prejudicadas futuras administrações, eventualmente imobilizadas, devido a decisões passadas, notoriamente indesejáveis, do ponto de vista da boa gestão pública.

Uma ordenação desse processo de descentralização exige, entre outras medidas: a) evitar a duplicidade de ações das esferas de governo, extinguindo órgãos federais e procurando eliminar programações orçamentárias, em áreas nas quais a presença da União tornou-se supérflua ou inadequada; e b) regularizar e dar transparência às transferências voluntárias, notadamente, no que diz respeito aos setores de educação e saúde, condicionando-as à melhoria do esforço próprio de estados e municípios e à efetiva assunção dos encargos e responsabilidades que, antes da redistribuição de receitas, competiam à União.

Não se deve esquecer, porém, que as profundas desigualdades inter e intra-regionais apontam para a necessidade de se implementar uma transferência diferenciada de encargos, segundo a capacidade financeira e administrativa das unidades, ainda que em caráter estritamente temporário. Em outras palavras, deveriam existir competências supletivas para a União e os estados, quando o município não dispusesse, objetivamente, de condições para prestar um serviço tipicamente municipal, mas tomando as necessárias medidas, para que tal situação não se perpetuasse.

Além da **reforma funcional do Estado**, por meio da qual se redefinem as funções do setor público, redistribuem-se essas funções entre os diferentes níveis de governo e aumenta-se a participação cidadã nos processos decisórios, é condição necessária a **reforma da administração pública**, para a execução de um conjunto eficiente de políticas de proteção social.

Finalmente, também são indispensáveis mudanças no financiamento do gasto público, para instaurar uma nova solidariedade tributária, avanços significativos nos sistemas de arrecadação para eliminar a fraude e a sonegação fiscais e melhoria substancial na gestão do gasto, para aumentar sua eficiência e eficácia. Em outras palavras, é fundamental uma **reforma fiscal e tributária**.

Esse conjunto de reformas visa a fortalecer as estruturas estatais necessárias, eliminar as obsoletas e permitir a consolidação de um novo federalismo, condição indispensável para o bom funcionamento de um sistema eficiente, moderno e democrático de proteção social.

A Reforma dos Serviços Sociais Básicos

A partir de algumas informações básicas sobre o gasto social, será mais fácil entender porque o financiamento, a reestruturação, a reforma e o funcionamento adequado desses serviços constituem o fator central da política social do Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

O comprometimento do Governo Federal, na provisão dos serviços sociais básicos, pode ser sintetizado segundo diversos indicadores:

- a) 55,7% da despesa estimada no orçamento de 1996, excluindo-se aquelas relativas à dívida, destinam-se a esses serviços;
- b) do gasto social nas três esferas do governo, 57% foram aportados pelo Orçamento Geral da União;
- c) 18% das receitas provenientes de tributos têm como destino, por dispositivo constitucional, a educação.

Na distribuição desses recursos à área social, destacam-se os benefícios previdenciários (62%), saúde, saneamento e proteção do meioambiente (15%) e educação e cultura (9%). Essa importância dos benefícios previdenciários, nos gastos sociais, determina que, apesar da crescente participação dos estados e municípios, nas receitas de impostos, a União continue sendo a principal fonte de financiamento, nessa área.

A importância social dos benefícios previdenciários (aposentadorias e pensões) pode ser dimensionada a partir da extensão do universo de beneficiados: 15,8 milhões de pessoas (10 milhões nas áreas urbanas e 5,8 milhões no meio rural), sendo que 72% do público coberto recebem um valor mensal de até um salário mínimo. Além disso, o sistema previdenciário brasileiro concede diversos benefícios, não diretamente proporcionais às contribuições, sendo os dois mais relevantes, por sua importância social, a aposentadoria concedida ao homem do campo e a renda mínima vitalícia.

Outra transferência direta de renda, cuja capacidade de cobertura vem-se ampliando, é o seguro-desemprego, que beneficia 4 milhões de pessoas por ano (40% dos desligados do mercado formal de trabalho), com um valor médio de 1,5 salário mínimo.

Em 1996, o público beneficiado por essas transferências diretas de renda está sendo ampliado, devido à aplicação da Lei Orgânica da Assistência Social, que determina o pagamento de uma renda mensal, no valor de um salário mínimo, para idosos e deficientes carentes. Este benefício, cujo público-alvo está estimado em 447 mil pessoas, representa um passo importante para a universalização do sistema de seguridade social.

Ineficiência e Injustiça Social

Os serviços sociais, no país, ainda estão longe de superar seus dois grandes problemas: um elevado grau de ineficiência e ineficácia e um baixo impacto redistributivo, além de exclusões na universalidade do acesso.

A instabilidade das despesas, presente nas três esferas de governo, alimenta a ineficiência do sistema, compromete a continuidade dos programas, prejudica a prestação de serviços e chega a inibir uma maior agilidade, no processo de descentralização. A frágil articulação entre os órgãos encarregados dos programas e a excessiva fragmentação e superposição de ações continuam sendo uma característica da área social que, associada à mencionada instabilidade no financiamento, dificultam elevar o grau de eficácia e eficiência dos recursos alocados.

A persistência de algumas das características do sistema mantém um mecanismo perverso, onde as classes sociais mais privilegiadas e as regiões mais desenvolvidas são, paradoxalmente, as mais beneficiadas pelos serviços sociais. Um dos exemplos mais ilustrativos é a Previdência Social, onde 72% dos beneficiários, que recebem até um salário mínimo, concentram, apenas, 43% do total de benefícios pagos. A aposentadoria por tempo de serviço que, em princípio, deveria beneficiar os mais pobres (os que, tradicionalmente, começam a trabalhar mais cedo), termina por favorecer a população de salários mais elevados, com vida profissional mais estável e com maior possibilidade de reinserção no mercado de trabalho.

Essa dinâmica concentradora, no entanto, não está limitada à Previdência Social. Na saúde, incentivos fiscais no imposto de renda resultam em subsídios ao atendimento médico-hospitalar das classes de renda mais alta. Enquanto isso, o SUS, que dispõe de recursos insuficientes, ainda subsidia, indiretamente, os vários planos de saúde. Isso porque, respeitando o princípio da universalidade, acaba atendendo à alta complexidade de tratamentos que são, habitualmente, excluídos dos planos privados de saúde. O SUS não impediu, por outra parte, o florescimento, altamente subsidiado, de sistemas diferenciados de atendimento médico à burocracia nos três níveis de governo.

Na educação, a universidade pública e gratuita, em geral, de melhor qualidade, é mais acessível aos estudantes de renda familiar mais elevada, porque a má qualidade do ensino público básico torna difícil a seus alunos, com nível de renda menor, conseguir uma vaga no ensino superior público e gratuito. Paradoxalmente, esses estudantes, se quiserem continuar os estudos, devem buscar a universidade particular, paga e nem sempre de boa qualidade. Também é evidente a reduzida capacidade do sistema de diminuir os hiatos regionais, uma vez que os gastos municipais variam, em valores por aluno/ano, de um mínimo de R\$ 80,00 (no Maranhão) a um máximo de R\$ 1.156,00 (em São Paulo), enquanto as despesas estaduais variam entre um mínimo de R\$ 220,00 (no Pará) e um máximo de R\$ 830,00 (no Rio de Janeiro).

A baixa capacidade redistributiva do gasto público social fica clara, também, nas diferenças de acesso à moradia e aos serviços de saneamento. Em relação à habitação, 55% das 3,3 milhões de novas moradias necessárias na área urbana estão concentrados em famílias cujos chefes recebem até dois salários mínimos. Por sua vez, 59% dos domicílios cujos chefes de família recebem até um salário mínimo não são servidos por rede coletora de esgoto ou fossa séptica, enquanto essa proporção reduz-se a 9%, no caso dos domicílios de famílias com renda superior a 20 salários mínimos.

Medidas destinadas a elevar a eficiência e eficácia, nos gastos sociais, envolvem múltiplas providências, muitas das quais já começaram a ser desenvolvidas. Mudar as formas de organização e gerenciamento, na área social, incentivando a **descentralização**, a **parceria** com a sociedade civil e a **transparência**, são linhas de ação que gozam de um certo consenso e uma estratégia que já vem sendo adotada, no país, há alguns anos e que está sendo reforçada pelo atual governo.

Trata-se de um processo que exige o comprometimento de todos os atores que atuam na área (governo federal, estados, municípios e sociedade civil), sendo uma tarefa impossível de ser executada por um só dos participantes. Além disso, dada a heterogeneidade que caracteriza o Brasil e a multiplicidade de atores envolvidos, é de se esperar que o

processo desenvolva-se de forma desigual entre as diferentes regiões e áreas.

Do lado da despesa, combater a instabilidade requer um processo de amplo consenso, que passa pela redefinição das responsabilidades entre as três esferas de governo. A polêmica e as resistências em torno das reformas fiscal e tributária dão uma idéia da complexidade dessa tarefa. É difícil imaginar, porém, um maior planejamento na área social, que permita elevar a eficácia e eficiência dos recursos, sem essa redefinição das fontes de receitas e gastos do setor público.

Uma política que pretenda modificar essa perversidade do atual sistema certamente encontra ampla resistência, nos setores que serão prejudicados pela reforma. Aqui, não estamos na presença de um problema "técnico", capaz de ser solucionado, unicamente, a partir de mudanças no gerenciamento e formas de organização do sistema. Rediscutir o impacto distributivo dos gastos sociais e desenhar alternativas constituem um problema essencialmente político, que exige enfrentar um histórico conflito distributivo. As resistências às mudanças na Previdência Social são um claro exemplo desse processo, cujo resultado será o produto do poder de barganha de cada classe, setor ou região.

A Reestruturação em Andamento

O financiamento e a responsabilidade de gerenciamento são exclusivos da União, no que se refere aos benefícios previdenciários, pagamento do seguro-desemprego e das pensões para idosos e deficientes carentes. Nos outros serviços sociais (saúde, educação, saneamento, etc.), devido ao processo de descentralização que vem ocorrendo, o financiamento e gerenciamento são compartilhados pelas diversas esferas de governo (União, estados e municípios), fato que, apesar dos potenciais ganhos, em termos de eficiência e controle social, tende a tornar mais complexa a implementação dos programas. Nesse contexto, num primeiro momento, a delimitação das responsabilidades pela lenti-dão, falta de eficiência e, mesmo, fracasso de certos projetos é mais difícil de ser estabelecida. Ainda assim, é preciso persistir e aprofundar o

processo de descentralização, porque o modelo centralizado comprovou-se esgotado.

Na área da saúde, a descentralização resultou em um aumento da participação da rede municipal, no total de estabelecimentos públicos, permanecendo, no entanto, o Governo Federal como principal responsável pelo custeio dos serviços (2/3 do gasto público das três esferas de governo são sustentados pelas receitas da União). Além da participação no financiamento dessa área, o Governo Federal tem empreendido um esforço, no sentido de reduzir as desigualdades no acesso e estimular ações de prevenção e promoção da saúde, que se traduziu em: **a)** incorporação à tabela de procedimentos pagos pelo SUS de ações de vigilância sanitária e epidemiológica; **b)** expansão do Programa de Saúde da Família; **c)** expansão do Programa de Agentes Comunitários de Saúde; **d)** aumento da oferta de serviços financiados pelo SUS, nas regiões mais carentes; **e)** implantação do programa de redução da mortalidade na infância.

Na área da educação, a União tem sido, tradicionalmente, responsável pelo ensino superior, destinando 60% do orçamento do MEC à manutenção da rede de instituições federais, que responde por 21% das matrículas nesse nível, e financiando o Programa de Crédito Educativo. Estados e municípios respondem, concorrentemente, pelo atendimento dos demais níveis, contando com a assistência financeira da União. Também é mantida pela União uma boa rede de escolas técnicas e agrotécnicas, cuja oferta de vagas, no entanto, está longe de atender à demanda existente. Por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, o MEC emprega 21% de seu orçamento na assistência financeira às redes estaduais e municipais de ensino fundamental, sendo que 2/3 da arrecadação do salário-educação constituem a cota estadual, transferida, automaticamente, aos governos dos estados. Quanto ao terço restante (a cota federal), eliminou-se o caráter clientelista na eleição das prioridades de aplicação, adotando-se o repasse direto às escolas públicas, com base no número de alunos, e reservando-se, ainda, uma parcela para o financiamento de projetos de inovação e aperfeiçoamento educacional, como a aquisição de kits tecnológicos básicos pelas escolas.

Na área de habitação e saneamento, a principal fonte de recursos públicos é o FGTS que, nos últimos dez anos, financiou cerca de 67% dos investimentos geridos pelo Governo Federal no setor de saneamento e 90% dos investimentos em habitação popular (até 12 salários mínimos). Em 1996, após uma interrupção nas contratações, que prolongou-se de 1991 a novembro de 1995, o FGTS destinou R\$ 4,2 bilhões para novas contratações, sendo 61% alocados para a área de habitação popular. Novos programas habitacionais e de saneamento, voltados, prioritariamente, para a população de baixa renda, foram implantados, norteados pelos princípios básicos da descentralização, transparência na alocação de recursos, flexibilidade de soluções e parceria com a sociedade. Da mesma forma, importantes modificações foram feitas, no processo de viabilidade dos projetos, para garantir melhores condições de retorno das operações contratadas. Foi eliminado o caráter clientelista e fisiológico que sempre caracterizou o setor de habitação e saneamento no país, e corrigidas as distorções que permitiam a gestão irresponsável dos recursos do FGTS. Com a criação da **Secretaria de Política Urbana**, vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Governo Federal está promovendo ampla reestruturação de todo o setor, inclusive lançando sua base jurídico-institucional, mediante projeto de lei dispondo sobre os objetivos, princípios e diretrizes da política urbana e instituindo o Conselho Nacional de Política Urbana.

Na área de assistência social, o governo também iniciou um processo de mudanças organizacionais e de gerenciamento. O antigo Ministério do Bem-Estar Social, a Legião Brasileira de Assistência (LBA) e o Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (CBIA) foram substituídos pela **Secretaria de Assistência Social**, vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social. Essas transformações não representam uma simples mudança burocrática, dado que visam a implementar a descentralização, evitar o clientelismo e incentivar o controle da sociedade. O Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), regulamentado em agosto de 1995, só pode transferir recursos aos estados e municípios, para o financiamento das ações nessa área, após a instituição e funcionamento dos seus respectivos conselhos, fundos e planos de assistência social. Apesar dessas novas formas de gerencia-

mento e organização, para evitar a descontinuidade dos programas, foram renovados, durante 1995, 8.600 convênios relativos ao atendimento de creches, idosos e portadores de deficiência, além de ter-se dado início a 400 novos convênios. O programa da ex-CBIA foi garantido, por meio do repasse de recursos aos estados e municípios para os convênios já assinados.

Na área da previdência social, a correção do desequilíbrio estrutural requer medidas específicas de maior profundidade, ainda que com efeitos a médio e longo prazos. Esse é o sentido da reforma que está no Congresso Nacional - um primeiro passo para as mudanças que, obrigatoriamente, deverão exigir novos projetos, ainda durante este governo. No âmbito do Ministério da Previdência, está sendo adotado um conjunto de programas e ações voltado para combater a sonegação, a evasão e as fraudes, tanto na arrecadação quanto na concessão e pagamento de benefícios. As medidas que estão sendo tomadas compreendem a revisão da estrutura organizacional e institucional, a modernização gerencial, a reestruturação dos sistemas de informações e a implantação do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS). Este cadastro permitirá tanto um maior controle da arrecadação e da concessão de benefícios, quanto a melhoria do atendimento, não apenas no âmbito previdenciário, mas também, nos outros fundos e benefícios sociais, como o FGTS e o seguro-desemprego.

II - OS GRANDES DESAFIOS

Crescimento Econômico

A retomada do crescimento econômico, por meio de um processo sustentado, é essencial para a redução das desigualdades e a promoção das melhorias sociais. Sem crescimento econômico, não há como compreender políticas sociais ativas: não há geração de empregos, reduzindo-se a renda *per capita* e a própria receita do governo, inibindo ações diretas de promoção social.

O passado recente comprova. Os anos 80 e parte dos anos 90 viram a pior combinação de características que uma economia pode abrigar: ausência de crescimento econômico e inflação crônica, em alguns momentos. Durante esse período, esgotou-se o padrão de crescimento até então vigente, apoiado na liderança do Estado, com maciços investimentos diretos e farta distribuição de benesses ao capital nacional e estrangeiro, por meio de políticas protecionistas, reservas de mercado, administração de preços, etc. Embora se tenha logrado elevar o *standard* médio de vida da população brasileira, o modelo era concentrador: as desigualdades sociais aumentaram e não se conseguiu eliminar a indigência e a pobreza de contingentes demográficos significativos.

A estagnação econômica que se seguiu, impediu a elevação do padrão de vida médio e a redução das desigualdades, acirrando-se a disputa inter-classes e, não por acaso, elevando-se a taxa de inflação a patamares sucessivamente rompidos, frustrando todas as tentativas de eliminá-la. Esses quase 15 anos de estagnação com inflação refletem, entre outras coisas, a incapacidade de adaptação às novas características da economia, visto que essa readaptação implicava, naturalmente, nova correlação de forças, políticas e econômicas, despertando reações, por vezes vigorosas, nos perdedores potenciais.

As condições prevaletentes nos anos 90, contudo, não mais permitiram a postergação dessas questões: a integração crescente da econo-

mia mundial, o fim do bloco socialista e a adoção de práticas capitalistas até em países que, formalmente, não abandonaram, sequer, a planificação central, apressaram a tomada de medidas que permitissem, a um só tempo, o fim da inflação crônica, a recuperação do crescimento econômico e a elevação dos níveis de produtividade. Tais medidas refletem, em poucas palavras, as únicas opções de que dispõem as economias contemporâneas, se desejam, de fato, elevar, sustentadamente, a oferta interna de bens e serviços: a) estímulos às inversões do setor privado e b) induções ao aumento de produtividade, por meio da exposição dos setores domésticos à concorrência internacional.

A opção pelos investimentos privados é decorrência das próprias condições da economia nacional e internacional. Os recursos do Estado já não são fartos, como há 20 anos, quando condições especialíssimas da economia mundial permitiram a tomada de créditos fáceis, sem que se atentasse para as consequências de longo prazo, afinal sentidas, brutalmente, ao longo dos anos 80. Assim, não obstante uma carga tributária de quase um terço do PIB, não é possível atender, simultaneamente, às demandas típicas de um setor estatal semi-privado e àquelas típicas do Estado de bem-estar, em que saúde, educação e previdência têm óbvia prioridade. Por isso, é praticamente obsoleta a controvérsia acerca da capacidade empresarial do Estado; não há recursos expressivos para serem alocados às empresas estatais. Ao mesmo tempo, a oferta de educação e saúde, por exemplo, é notoriamente deficiente, seja em termos de quantidade, seja no que tange à qualidade.

Por outro lado, é preciso acompanhar o ritmo vertiginoso da economia internacional, no que diz respeito às elevações de produtividade e ao próprio aumento da competitividade, o que supõe agilidade, investimentos em pesquisas e na qualificação da mão-de-obra, informação, etc. Trata-se de uma exigência incontornável, já que as utopias autárquicas desapareceram. É preciso, portanto, integrar-se à economia internacional, o que requer elevar a quantidade de bens e serviços comercializados com outros países e oferecer produtos de preços e qualidade competitivos, única maneira de encontrar compradores e, assim, também poder comprar. Ou seja, a integração à economia mundial

não é, propriamente, uma opção política, visto que inexistem outras possibilidades para os países que não desejem permanecer em um nível de vida incompatível com os anseios de toda a população. O que não significa, porém, uma inserção passiva no processo de globalização. Lembre-se que o Estado brasileiro continuará cumprindo seus papéis fundamentais, inclusive, coordenando os investimentos públicos e privados. O Plano Plurianual de Investimentos (PPA) é um poderoso instrumento de que dispõe o governo, não só para executar suas ações diretas, mas também, para orientar e induzir o setor privado a realizar inversões. Da mesma forma, o papel do BNDES, como grande financiador dos projetos industriais e de infra-estrutura, assegura ao Estado um papel-chave, no processo de retomada do desenvolvimento econômico.

Durante esse processo ocorrerão perdas de postos de trabalho e, mesmo, desemprego, de um lado; de outro, algumas empresas e, por vezes, boa parte de um ramo inteiro da indústria poderão não se adaptar à concorrência internacional e desaparecer. Isso, no entanto, deve ser analisado do ponto de vista do conjunto da economia.

Em primeiro lugar, é preciso estabelecer uma distinção entre perdas agregadas; o fechamento de uma fábrica que leve algumas centenas de trabalhadores ao desemprego, ainda que temporário, é certamente uma ocorrência indesejável, mas que não permite a ilação de que a economia ou a sociedade estarão, globalmente, piores, em termos de bem-estar. Ao contrário, o evento mais provável é que a fábrica fechada, devido à concorrência, estará permitindo que milhares de consumidores comprem o mesmo produto a preços mais baixos, elevando sua renda real, permitindo que outros bens de consumo sejam adquiridos (dado o excedente que se materializou) e contribuindo, assim, para um aumento global do próprio emprego. Ao nível agregado, portanto, os efeitos são incertos, sendo mais provável a manutenção do nível de emprego, dados os efeitos positivos da concorrência sobre o poder aquisitivo da população.

Em segundo lugar, a adaptação setorial à concorrência internacional não significa sucateamento da indústria, como querem alguns, relem-

brando experiências ultraliberais na América Latina, em meados da década de 70. Àquela época, o mundo capitalista era bastante menos aberto e a ausência de certas defesas poderia ser, efetivamente, desastrosa. Hoje, é possível que alguns setores venham a ter sua importância relativa diminuída, enquanto outros já estão respondendo ao desafio da concorrência e, certamente, crescerão, voltando a frequentar a pauta do comércio exterior.

Uma vez mais, o que importa é o comportamento dos valores agregados; as dificuldades setoriais ou regionais não sendo resolvidas via mercado poderão ser objeto de políticas compensatórias por parte do Estado, o qual, livre das amarras de inversões improdutivas e dos antolhos representados pela inflação crônica, será capaz de dedicar-se às tarefas de cunho social e de programar, realisticamente, seus dispêndios. Em outras palavras, será capaz de exercer tarefas de planejamento em países capitalistas: planificação de despesas do governo e planejamento indutivo.

É precisamente por isso que a abertura da economia vem-se fazendo com cautela, a passos medidos, com o governo sempre pronto a reavaliar as medidas tomadas, como é exemplo a questão do regime automotivo. Essa estratégia de retomada da coordenação de investimentos, já delineada no Plano Plurianual, deverá articular-se em três eixos de atuação:

- 1) Uma política de reestruturação industrial para ramos nos quais é possível restaurar ou adquirir competitividade no novo contexto de globalização.
- 2) Uma estratégia de privatização da infra-estrutura, que defina prioridades, abra possibilidades para complementariedades entre o setor público e o setor privado, estabeleça regulamentação adequada e ofereça apoio institucional.
- 3) Uma política que examine alternativas e condições para o desenvolvimento de áreas estratégicas de *up-grading* tecnológico do setor industrial.

O ponto de partida dessa retomada vem sendo, e continuará a ser, o estabelecimento de políticas para áreas e setores que terão função estratégica no desenvolvimento do país: o setor automobilístico; alguns corredores de exportação, inclusive, baseados no transporte intermodal, vinculados à produção agroindustrial e de *commodities*; setores têxtil, de calçados, da construção civil e do turismo (por sua importância para a geração de empregos); e as áreas de energia e de telecomunicações.

Não há dúvidas, por outro lado, de que as opções acima descritas só fazem ressaltar a necessidade de um Estado voltado para os dispêndios na área social. Com a estabilidade monetária e a abertura da economia, é certo que boa parte do desemprego que ocorrerá e vem ocorrendo, deve-se a questões tecnológicas e relativas ao aumento da produtividade, o que não significa, necessariamente, que vamos ser obrigados a conviver, permanentemente, com elevados níveis de desemprego. As próprias características desse desemprego permitem uma ação no sentido de readaptação, em que nem todos serão beneficiados, mas que poderá reduzir o desemprego, agregadamente.

Nesse sentido, a educação desempenha um papel fundamental, tanto para os que estão ingressando no mercado de trabalho, quanto para aqueles que vêm sendo deslocados, involuntariamente. É óbvio que o setor privado, por si só, não fará esse trabalho de readaptação, sendo essencial a atuação do setor público, por meio de programas de educação para adultos, educação à distância, etc. Para as novas gerações, também é evidente a necessidade de uma forte presença do Estado, de modo a assegurar a universalidade do ensino fundamental e a elevação de seu nível de qualidade, para que aqueles que ingressarem no mercado de trabalho, daqui a uma década, estejam preparados para os desafios de modernização de todos os setores produtivos, mesmo aqueles não diretamente expostos à concorrência internacional.

Por isso mesmo, o cerne da política social do Governo Fernando Henrique Cardoso estrutura-se em torno de dois objetivos: **oferecer mais**

e melhores serviços sociais básicos e atuar para aumentar as oportunidades de trabalho e renda.

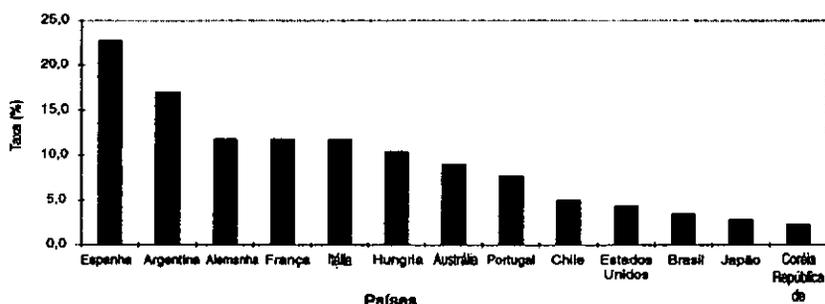
Volta-se, enfim, para a conjunção dos dois fenômenos que deverão nortear a ação da economia e do setor público: **crescimento econômico**, de modo a assegurar a criação de empregos, a eliminação da pobreza e a elevação do nível de renda da população, e **prioridade governamental à área social**, de modo a garantir a distribuição justa dos frutos desse crescimento e a preparar as gerações futuras para um país moderno e exigente quanto à qualificação intelectual de seus habitantes ativos.

Emprego

O problema do emprego, tanto no que se refere à oferta quantitativa de postos de trabalho, quanto, sobretudo, no que se refere à qualidade dos postos de trabalho, constitui o mais grave desafio a ser enfrentado pelo governo e pela sociedade brasileira, como, aliás, por todos os países do mundo.

Gráfico 2

TAXA DE DESEMPREGO EM PAÍSES SELECIONADOS



Fonte: Organização Internacional do Trabalho, 1996

As razões desse desafio relacionam-se não apenas a fatores associados à oferta de mão-de-obra — quantidade e qualidade da mão-de-obra — como a fatores associados à demanda por mão-de-obra, aumento das exigências de capacitação, dualização e precarização dos mercados de trabalho.

No Brasil, especificamente, a geração de empregos depende do crescimento econômico sustentado. Este, por sua vez, só pode ocorrer no contexto da estabilidade de preços. A melhor política de emprego é, por conseguinte, o desenvolvimento econômico em um ambiente não-inflacionário e institucionalmente favorável à expansão dos investimentos públicos e privados. Todavia, o mercado não pode fazer tudo sozinho. A prosperidade econômica é condição essencial, mas não suficiente, para se obter o pleno emprego. Governo e sociedade, em parceria, podem conceber e implementar políticas que gerem estímulos à criação de empregos, permitam aos trabalhadores empregados manterem-se nos seus postos de trabalho e protejam a mão-de-obra desempregada.

O caráter estrutural do problema do emprego e seus componentes

1. Do lado da força de trabalho:

- a) o componente demográfico: contínua pressão sobre o mercado de trabalho, nos próximos 15 anos, quando alguns segmentos da população em idade ativa (os segmentos mais velhos) estarão crescendo a taxas ligeiramente superiores a dois por cento ao ano, mais altas do que o crescimento da população como um todo, exigindo a criação de mais de um milhão de novos empregos por ano, como se pode observar na tabela abaixo.

Tabela 4
Taxas de crescimento da população e da PEA no Brasil
estimadas e projetadas - 1980-2000 (em %)

	1980/1990	1990/2000	2000/2010	2010/2020
População total	2.0	1.6	1.2	1.0
População em Idade Ativa (PIA)	2.5	1.9	1.6	1.1
População Economicamente Ativa (PEA)	3.0	2.7	1.9	1.4
PEA masculina	2.5	2.2	1.6	1.1
PEA feminina	4.3	3.4	2.4	1.7
PEA 10 a 24 anos	1.4	1.9	-0.2	0.6
PEA de 25 a 49 anos	4.2	3.0	2.4	1.6
PEA de 50 anos e +	3.3	3.4	3.7	3.1

OBS: Projeções de PEA realizadas com base nas informações dos censos demográficos de 1980 e 1991, PNAD's de 1976/90 e projeções populacionais de Machado (1993)

Nota: As tabelas do texto foram apresentadas pela Prof^a Simone Wajaman, em seminário realizado no Ministério do Trabalho e gentilmente cedidas.

- b) o componente sócio-cultural: aumento nas taxas de participação das mulheres na força de trabalho, em virtude não só dos níveis baixos da renda das famílias, mas, também, das importantes transformações sócio-culturais que vêm ocorrendo no papel da mulher e na estrutura da família.

2. Do lado da oferta de postos de trabalho:

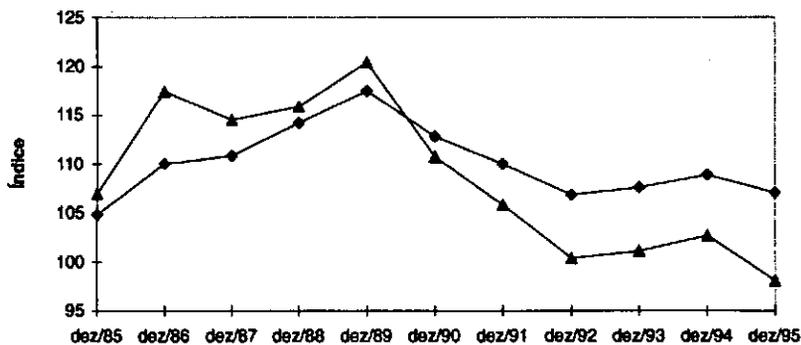
- a) abertura da economia e competição: qual será a composição setorial de uma economia industrial periférica, integrada na nova divisão internacional do trabalho? A resposta a essa pergunta ainda necessita de pesquisa e reflexão mais profundas. Contudo, existem indicações de que, pelo menos, a curto prazo, essa composição implicará menor oferta de postos de trabalho e maiores exigências de qualificação, tanto por razões de ordem tecnológica, quanto por razões de ordem organizacional e gerencial.

- b) o componente tecnológico (reestruturação produtiva) e as mudanças na composição de capacitações certamente exigirão maior capacitação da força de trabalho, o desenvolvimento de habilidades novas e mais flexíveis e acarretarão a desvalorização do trabalho manual não-qualificado.
- c) a reestruturação organizacional tem levado à abolição de categorias intermediárias de ocupações, por meio dos processos de *trimming* e *downsizing*, assim como o aumento da competição e a estabilidade macroeconômica têm forçado alguns setores — como o bancário — a diminuir seus contingentes de empregados.

Gráfico 3

EVOLUÇÃO DO EMPREGO FORMAL - BRASIL

Base: Dez/84 = 100



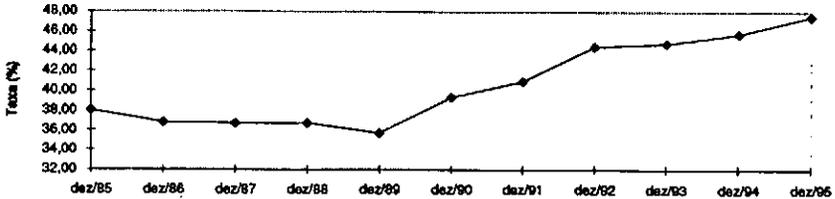
Fonte: CAGED - MTb



- d) a reestruturação produtiva e organizacional levam ao fenômeno da "terceirização", o que contribui para crescente informalização de alguns segmentos ocupacionais.

Gráfico 4

EVOLUÇÃO DO GRAU DE INFORMALIZAÇÃO DO PESSOAL OCUPADO Total das sete Áreas Metropolitanas (RE, SA, BH, RJ, SP e POA)



Fonte: PME/IBGE

Nota: O grau de informalização corresponde ao quociente entre a soma dos ocupados sem carteira e conta própria sobre o total dos ocupados.

Tudo parece indicar, portanto, que, no futuro próximo, as economias gerarão um número menor de postos de trabalho, maior instabilidade ocupacional para importantes segmentos do mercado de trabalho e, provavelmente, mais desigualdade. São necessárias, assim, medidas ativas para a geração de mais e melhores postos de trabalho, por meio da coordenação de um conjunto variado de políticas gerais e específicas, que resultem em soluções criativas e inovadoras. Isso constitui um dos objetivos centrais da política do governo Fernando Henrique Cardoso.

É preciso ter presente que a capacidade do mercado de trabalho de gerar empregos depende não apenas da expansão econômica, mas também, das instituições que regulam o seu funcionamento e da maturidade das relações de trabalho. O grau e a natureza da regulação do mercado podem facilitar ou dificultar a capacidade de resposta do emprego ao crescimento econômico e atenuar ou agravar os conflitos entre capital e trabalho.

As propostas que o governo está apresentando à sociedade devem colocar-se nessa perspectiva. Constituem um conjunto amplo de medidas

que, acordadas com a sociedade, visam: a) criar ambiente institucional favorável para que a retomada do crescimento econômico conduza o país a uma trajetória de emprego mais elevada do que aquela que seria obtida em um contexto altamente regulado e inibidor da criação de empregos e b) instituir um moderno sistema de relações do trabalho, que encontre, no fortalecimento sindical e na livre negociação coletiva, os meios para a resolução dos conflitos de interesse.

Um conjunto de ações já em andamento objetiva reduzir os custos não-salariais do trabalho e introduzir novas formas de contratação. Para diminuir os custos de admissão e de demissão, o governo está negociando com os atores sociais relevantes formas de reduzir os encargos sociais, especialmente, a "cunha fiscal" incidente sobre a folha salarial. Para contratos por prazo determinado, o governo já submeteu ao Congresso Nacional projeto de lei que reduz alguns encargos, mudando a natureza desses contratos. A redução dos encargos sociais contribuirá para diminuir o "custo Brasil", estimular as empresas a gerar mais empregos e, sobretudo, a formalizar as relações de trabalho, colocando o trabalhador na rede de proteção social.

Uma comissão foi instalada, no âmbito do Ministério do Trabalho, com representantes das centrais sindicais de trabalhadores, das entidades patronais e do governo, para negociar uma redução mais generalizada dos encargos sociais. As negociações centram-se na busca de uma forma alternativa de financiamento desses encargos, que devem ser deslocados da folha de pagamento para outras bases de incidência (faturamento, lucro líquido, valor agregado).

Outra iniciativa governamental para reduzir custos foi a instituição do Programa de Desregulamentação das Normas Administrativas do Trabalho, que visa a racionalizar e extinguir antigos e burocratizados procedimentos de controle interno das empresas quanto às relações contratuais de trabalho.

Em resumo: as ações do governo federal, para fomentar o emprego, proteger o trabalhador e estabelecer, em novas bases, as relações entre capital e trabalho visam:

- a) ampliar o espaço de negociação entre capital e trabalho, reduzindo o grau de conflito entre as partes;
- b) fortalecer os sindicatos na sua capacidade de manter os empregos dos seus afiliados ou de minimizar o desemprego decorrente dos aumentos de produtividade ditados pela globalização;
- c) gerar empregos por meio do apoio às micro, pequenas, médias e grandes empresas e canalizar recursos para investimentos em infra-estrutura econômica e social, tanto por intermédio do FAT quanto do FGTS, de forma a maximizar os efeitos positivos da globalização e amparar os setores que estão se ajustando, estruturalmente, a este processo;
- d) aumentar a parcela do emprego de boa qualidade, amparado pela rede de proteção social e trabalhista, no total da ocupação;
- e) aumentar a empregabilidade da força de trabalho brasileira face aos novos paradigmas tecnológicos, organizacionais e gerenciais que são intensivos em conhecimentos, por meio da educação profissional, e promover a reconversão laboral, nos setores sujeitos à reestruturação produtiva;
- f) proteger os grupos mais vulneráveis da força de trabalho (sujeitos a trabalho forçado, trabalho infantil, etc.) e assegurar que os direitos dos trabalhadores, constantes da legislação e dos acordos e convenções coletivas, sejam respeitados;
- g) melhorar o bem-estar dos trabalhadores, garantindo a sua saúde e segurança no ambiente de trabalho;
- h) reduzir os custos não-salariais do trabalho por meio da diminuição dos encargos sociais;
- i) aumentar a flexibilidade da legislação trabalhista, para acomodar novas formas de contrato de trabalho e para abrigar o que for livremente negociado entre as partes;
- j) integrar as ações de intermediação da mão-de-obra com a requalificação profissional e com o seguro-desemprego, de forma a instituir um eficiente Sistema Público de Emprego.

A necessidade imperiosa de gerar mais e melhores oportunidades de trabalho e de obtenção de renda justifica outra prioridade fundamental do Governo Fernando Henrique Cardoso: um programa audacioso e integrado de reforma agrária e desenvolvimento rural. Neste programa destaca-se, entre outras iniciativas, a meta de se assentar 280.000 famílias — das quais 60.000 já foram assentadas nos primeiros dezoito meses de governo — e um amplo programa de apoio à agricultura familiar. A urgência desses programas — além de medida inadiável de justiça social — se faz necessária como fator de desaceleração do crescimento urbano e de uma melhor distribuição da população pelo território nacional.

Ao buscar esses objetivos, o governo federal, em parceria com os demais níveis de governo e com a sociedade civil, tem certeza de que será possível mudar para melhor os rumos do trabalho, no país.

Distribuição de Renda

É conhecida a triste liderança brasileira, no que se refere às desigualdades sociais. Possuímos, sem dúvida, uma das piores — senão a pior — distribuição de renda do mundo, por razões que têm raízes no nosso passado histórico e que também derivam dos aspectos perversos do padrão de crescimento baseado na industrialização substitutiva de importações.

Tomando como base as experiências de abertura das economias e de reestruturação produtiva, tanto no mundo desenvolvido como no mundo em desenvolvimento, a tendência desses processos, quando não contrabalançados por enérgica ação do governo, tem sido aumentar a desigualdade na distribuição de renda. Pela situação anteriormente existente e dados os limites impostos pela necessidade praticamente inexorável da abertura econômica e da reestruturação produtiva, é fundamental **incorporar a preocupação com a distribuição de renda**, nas políticas de governo.

Contudo, ainda menos do que na área do emprego, não é possível enfrentar o problema, apenas, por meio de políticas específicas, voltadas para promover a distribuição direta da renda, em que pese o papel importante e inovador que possam ter, por exemplo, programas de renda mínima. De novo, o enfrentamento dessa questão, que afeta, inclusive,

a eficácia das políticas sociais, se faz por meio do sentido do conjunto das políticas de governo.

O crescimento econômico pós-Real é a melhor demonstração dessa lição: gerou postos de trabalho (tabela 5) e elevou o consumo (tabela 6), além de ter permitido um aumento dos gastos sociais do governo (gráfico 5).

Tabela 5
Crescimento e emprego - 1990/1995

Ano	Taxa de crescimento PIB	Novos postos de trabalho geral	Taxa de crescimento da indústria	Novos postos de trabalho na indústria
1990	-4,3	531.538	-8,90	-11.592
1991	0,3	-1.785.888	-2,61	-663.396
1992	0,8	-89.123	-3,73	-269.854
1993	4,2	210.603	-7,25	-8.126
1994	5,8	369.387	7,93	7.084
1995	4,0	411.734	2,9	54.395

Fonte: IBGE, Pesquisa Mensal de Emprego e Contas Nacionais

Tabela 6
Vendas no comércio varejista de São Paulo
Taxa de Crescimento Anual

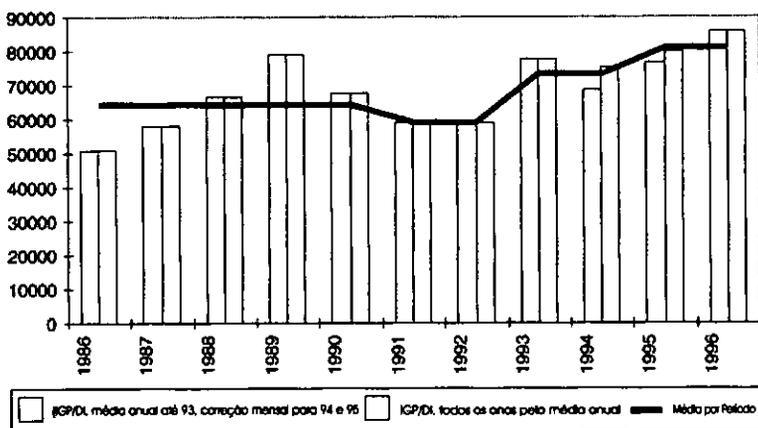
Ano	Consumo geral	Bens duráveis Veículos	Total	Bens semiduráveis	Não-duráveis
1990	-24,1	-20,5	-22,9	-32,3	-24,2
1991	-28,8	-13,1	-37,3	-34,4	-27,7
1992	-12,3	5,6	-29,9	-30,0	-4,2
1993	15,3	25,7	17,0	17,6	5,3
1994	16,3	10,8	35,8	14,1	8,2
1995	3,2	11,9	14,2	19,2	5,3

Fonte: FCESP

Elaboração: IPEA/DIPES

Gráfico 5

Gasto Social Federal (R\$Dez 1995) (Estimativas Preliminares)



Por outro lado, nunca é demais colocar ênfase nos benefícios da estabilidade, seja atuando diretamente na questão social, seja indiretamente, por meio de oferecimento das condições favoráveis ao crescimento econômico. Em termos de curto prazo, o resultado imediato da queda da inflação pôde ser visto, claramente: aumento do poder aquisitivo da população de mais baixo nível de renda, aquela que possui menos defesas contra a corrosão inflacionária, e restauração dos mecanismos de crédito, permitindo a ampliação do mercado de bens duráveis. Em outras palavras, ocorreu um primeiro passo, na desejada distribuição de renda, evidenciado por diversos indicadores, tais como o consumo de alimentos e aquisição de bens duráveis, entre outros, como se pode ver pela tabela 6.

Pode-se afirmar, assim, que o combate à hiperinflação constitui, por si mesmo, uma política antipobreza, visto que procura eliminar todas as perdas que a inflação inflige aos mais pobres. Recente pesquisa do SEADE/DIEESE mostra que, entre junho de 1994 e setembro de 1995, o rendimento real médio dos 10% ocupados de menor renda cresceu 14%,

evidenciando o fenômeno acima descrito. Para demonstrar esse comportamento, destacamos a análise recente publicada na Carta de Conjuntura do IPEA, baseada nos dados da Pesquisa Mensal de Emprego - PME/IBGE, cujos principais resultados estão apresentados na tabela 7 e no gráfico 6.

Tabela 7
Decis da distribuição de renda domiciliar *per capita*
 (%)

	2	3	4	5	6	7	8	9	10
12m pré-real ⁽¹⁾	-24.37	-11.75	-8.92	-7.59	-6,02	-4.17	-2,00	3.92	9.67
Transição ⁽²⁾	33.14	24.06	23.88	23.64	24.42	23.91	23.75	22.94	19.40
12m pós-real ⁽³⁾	29.70	29.80	26.57	25.28	22.10	19.14	18.04	17.46	7.32

Fonte: PME - IBGE

Notas:

(1) Junho de 1993 a junho de 1994.

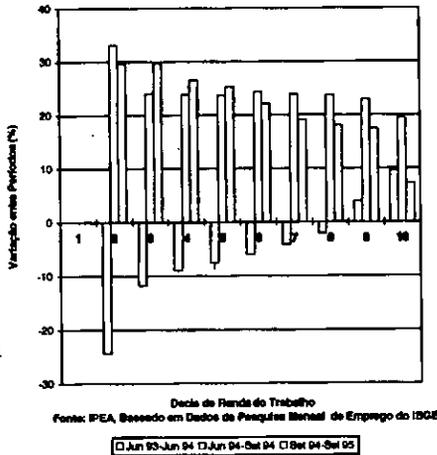
(2) Junho de 1994 a setembro de 1994.

(3) Setembro de 1994 a setembro de 1995.

Conforme é possível observar, na tabela 7, a renda real (do trabalho) domiciliar *per capita* de quase todos os decis de renda diminuiu, entre junho de 1993 e junho de 1994, sendo progressivamente mais fortes nos decis mais pobres (2, 3, 4 e 5), chegando a uma perda superior a 20% no decil 2. Entre julho e setembro de 1994, no entanto, a renda real (do trabalho) domiciliar *per capita* cresceu em todos os decis, chegando esse ganho a ser superior a 30% para o decil 2 e em torno de 20% para os demais. Finalmente, a renda real (do trabalho) domiciliar *per capita* também cresceu em todos os decis, entre setembro de 1994 e setembro de 1995, chegando esse ganho a ser, também, de cerca de 30% para os decis mais pobres (2 e 3) e acima de 20% para os decis 4, 5 e 6. O gráfico 6 sintetiza de forma exemplar essas informações.

Gráfico 6

Varição na Renda Média Mensal Domiciliar
Per Capita
(Renda do Trabalho)



Para aumentar os ganhos obtidos até agora e aprofundar uma política de efetiva distribuição de renda, convém mencionar alguns aspectos da preocupação do Governo, neste momento:

- investir nos fatores que contribuem para melhorar a igualdade de oportunidades, o que é papel do conjunto das políticas sociais;
- proporcionar proteção contra situações estruturais de risco: papel da seguridade social;
- proteger os mais fracos, no conflito distributivo: criar condições para facilitar a negociação, proteger, institucionalmente, a capacidade dos diferentes segmentos para a reivindicação e eliminar situações de alta vulnerabilidade;
- buscar maior solidariedade tributária;
- negociar e implementar uma proposta básica: criar as condições para uma repartição marcadamente redistributiva dos resultados do novo surto de crescimento.

III - POLÍTICA DE INVESTIMENTOS

O Presidente Fernando Henrique definiu, desde a campanha eleitoral, que os objetivos de seu governo, em matéria social, seriam diminuir a indigência e a pobreza e reduzir a desigualdade na distribuição de renda. Dentro dessa estratégia de governo, a política econômica tem sido um dos instrumentos utilizados para atingir a esses objetivos. Nessa perspectiva, o Governo vem implementando um conjunto de políticas de investimento e emprego, que busca incorporar a dimensão social, nas ações que desenvolve na área econômica. É difícil imaginar um eficaz e eficiente combate à pobreza em uma sociedade incapaz de oferecer a sua população postos de trabalho em quantidade e qualidade suficientes.

Gerar esses postos de trabalho e assegurar sua qualidade não é, porém, um problema que pode ser resolvido a partir de soluções mágicas. Consciente da magnitude do desafio, o Governo está desenvolvendo uma política que aborda a geração de postos de trabalho a partir de dois eixos: uma agressiva política de investimentos e medidas voltadas, especificamente, ao mercado de trabalho. A seguir, algumas das principais ações programadas para este ano.

Recursos Físicos

BNDES

O orçamento de investimentos do BNDES para 1996 é de **R\$ 11,3 bilhões**, 59% superior ao realizado em 1995. Os principais setores a receber financiamento do Banco, este ano, serão: Transportes (18,9%), Serviços Industriais de Utilidade Pública (17,1%) e Agroindústria (11,6%). No total, os investimentos viabilizados com esses recursos ocuparão **4.541 mil trabalhadores**, sendo os financiamentos do BNDES responsáveis, diretamente, por 2.435 mil empregos e a contrapartida dos tomadores dos recursos pelos outros 2.006 mil empregos. Desse total de empregos, 3.564 mil serão gerados pela execução dos investimentos (construção civil, produção de máquinas e equipamentos, etc.), representando um acréscimo de 1.426 mil empregos, em relação ao observado

em 1995. A isso acrescenta-se a criação de 978 mil postos de trabalho, nos setores contemplados com recursos do BNDES.

Além disso, o Banco também será o agente executor do **Proemprego** - Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador. Esse programa prevê a realização, no período de 1996 a 1998, de investimentos em infra-estrutura econômica e social, no valor global de **R\$ 9 bilhões**, nos segmentos de transporte coletivo de massa, saneamento ambiental, infra-estrutura turística e projetos de infra-estrutura em geral, com vistas à melhoria da competitividade do país, particularmente, no segmento de transporte de cargas e revitalização de subsectores industriais.

Para operar o **Proemprego**, o BNDES estará recebendo recursos adicionais do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), já aprovados pelo CODEFAT, no valor de R\$ 3,5 bilhões, acrescidos do aporte de outros recursos administrados pelo Banco, no valor de R\$ 2,5 bilhões, além de R\$ 3 bilhões, na forma de contrapartida.

O **Proemprego** contribuirá, significativamente, para a solução de pontos de estrangulamento setoriais e proporcionará expressivo volume de novos empregos, já a partir da etapa de implantação dos projetos. No total, os investimentos representarão a ocupação de **2.735 mil trabalhadores**. O programa influirá, ainda, na redução do chamado "custo Brasil", por meio de externalidades produtivas às empresas instaladas no país, tanto as voltadas ao mercado interno quanto ao externo, além da melhoria da qualidade de vida da população, especialmente, a de menor nível de renda.

Empresas Estatais

Como é de amplo conhecimento, as estatais têm constituído importante instrumento de indução do crescimento econômico brasileiro, exercendo, ainda, papel primordial na correção de desequilíbrios regionais e sociais e na geração de empregos. Para 1996, os investimentos previstos para o conjunto das empresas estatais (suas aplicações no ativo imobilizado) chegam a **R\$ 11,8 bilhões**. Serão R\$ 3,4 bilhões a mais do que os investimentos realizados em 1995, o que significa um

incremento real de 24%. O setor de Telecomunicações responde por metade desse incremento, enquanto o setor Elétrico participa com 20%.

De acordo com estimativa feita pelo BNDES, esse acréscimo nos investimentos deverá gerar, na economia brasileira, cerca de **600 mil empregos** diretos e indiretos, sendo 371 mil durante a fase de implantação dos projetos e 239 mil a partir da operação, o que, certamente, representará significativa contribuição à melhoria do nível de emprego, no país.

Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano

Nessas três áreas serão investidos, mediante programas articulados pelo Governo Federal, recursos totais de cerca de **R\$ 34 bilhões**. Desse montante, R\$ 8,6 bilhões provêm do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), o que, por si só, constitui uma ótima notícia, tendo em vista que esta fonte de financiamento havia deixado de contratar novas operações entre 1991 e novembro de 1995. O restante virá das disponibilidades provenientes do Orçamento Geral da União (OGU), do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo, de fontes externas, de contrapartidas de estados e municípios e da iniciativa privada.

A estimativa é de que os R\$ 21 bilhões, alocados em habitação, gerem mais de **2 milhões de empregos** e os R\$ 12,4 bilhões, alocados em saneamento, cerca de **2,5 milhões de empregos**, ao longo do período. Com os investimentos em habitação, deverão ser beneficiadas **6,5 milhões de pessoas** com novos ou melhores imóveis. As obras de saneamento, por sua vez, beneficiarão cerca de **30 milhões de pessoas**, em todo o país, com água tratada, recolhimento de resíduos sólidos e sistema de esgotamento sanitário, além de vias de acesso, contenção de encostas e dragagem de áreas de risco ou insalubres. Tudo isso vai assegurar uma significativa melhoria na qualidade de vida da população, em particular, da parcela de mais baixa renda, além de efeitos multiplicadores, nas áreas de proteção ambiental e de saúde pública.

Indústria Automobilística

Em todo o mundo, a indústria automobilística vem passando por fortes ajustes, dentro da estratégia de produção globalizada. Esses ajustes

envolvem não apenas a terceirização de atividades, direta ou indiretamente relacionadas com o processo de produção, mas também, a relocação de investimentos voltados para a fabricação de produtos, para atender ao mercado mundial.

As novas formas de produção implicam o aumento da automação e a redução estrutural de empregos, no setor. No entanto, por seus fortes elos com inúmeras áreas da economia, o setor impacta de forma significativa o produto, a balança comercial e o emprego.

Para permitir a manutenção e ampliação da produção e da competitividade das empresas já instaladas, no país, bem como atrair investimentos de novas empresas para o setor, o Governo implementou o regime automotivo. Sob a égide desse regime, já foram firmados compromissos de investimentos pelas empresas montadoras (já instaladas ou novas) estimados em **US\$ 12,8 bilhões**, até o final da década.

A tais investimentos somam-se, também, os das empresas de autopeças - **US\$ 1,7 bilhões** - totalizando, assim, **US\$ 14,5 bilhões**. É importante destacar, neste total, as compras de máquinas e equipamentos nacionais, no valor de **US\$ 4,6 bilhões**. Dessa forma, com o regime automotivo, espera-se que a tendência de redução do emprego, no setor, seja revertida, possibilitando a sua manutenção e até expansão.

Plano Plurianual - PPA

A preocupação do Governo Federal com a geração de emprego e renda também está refletida em seu Plano Plurianual (PPA), aprovado pelo Congresso Nacional. Tal prioridade não se restringe a programas específicos, definidos no Plano e voltados para esse fim, mas está presente no conjunto das ações propostas, tanto na área social, como em outras áreas da ação governamental.

Nesse sentido, cabe mencionar o volume de investimentos previstos no PPA, notadamente, nas áreas de infra-estrutura econômica, recursos hídricos, irrigação, turismo, saneamento e habitação, somando mais de **R\$ 100 bilhões**, cujo impacto, na geração de empregos, diretos e indiretos, é significativo.

Além disso, o PPA prevê importantes ações no campo do treinamento, reciclagem e elevação do nível de escolaridade média do trabalhador, com a finalidade de aumentar as oportunidades de acesso ao mercado de trabalho, cada vez mais exigente, em termos da qualificação da mão-de-obra.

Recursos Humanos

Educação Básica, Formação e Reciclagem Profissional

O investimento em recursos humanos é um instrumento que permite democratizar as oportunidades de ocupação dos postos de trabalho, criados no processo de desenvolvimento. Em um mundo no qual as rápidas inovações tecnológicas requerem um trabalhador cada vez mais qualificado, os investimentos em capital humano complementam a política de investimentos em capital físico.

O Governo, com recursos do FAT, vem ampliando o número de profissionais treinados pelos programas de formação e reciclagem, que passou de 60 mil trabalhadores, em 1994, para 150 mil, em 1995 e serão **750 mil**, em 1996. Essa ampliação será viabilizada por um aumento dos recursos alocados a esse fim, que foram de R\$ 20 milhões, em 1994, R\$ 60 milhões, em 1995, e atingirão a **R\$ 290 milhões**, em 1996.

Programa de Geração de Emprego e Renda - PROGER

Financiado com recursos do FAT, é uma estratégia que visa a ter um impacto direto e imediato, nas oportunidades de trabalho proporcionadas pelas micro e pequenas empresas. Esse programa combina uma linha de financiamento com assistência técnica e gerencial aos beneficiados. A descentralização e o controle social, por meio dos Conselhos Estaduais e Municipais de Trabalho, são características que singularizam o PROGER. O Banco do Brasil e o Banco do Nordeste são as instituições que gerenciam este programa. O BB aplicou, entre janeiro de 1995 e fevereiro de 1996, **R\$ 73 milhões**. O montante aplicado pelo Banco do Nordeste atinge a **R\$ 134 milhões**. Por solicitação do BNB, o Conselho

Deliberativo do FAT já autorizou um suplemento de crédito, no total de **RS 280 milhões**.

Programa do Seguro-Desemprego

Complementa essas medidas, cujo eixo é o mercado de trabalho. Durante 1995, **4.732.791 trabalhadores** foram contemplados, resultando em uma cobertura de 60% dos desligados do mercado formal de trabalho. Com isto, o Governo oferece uma proteção financeira ao trabalhador desempregado, em particular, àqueles de mais baixos salários. O Governo vem trabalhando, ainda, para aperfeiçoar esse programa, a partir da prestação de serviços de intermediação e reciclagem do trabalhador, associada à concessão do benefício.

Área de Desenvolvimento Regional e Social

A partir da orientação geral do governo, foi criada, no BNDES, a **Área de Desenvolvimento Regional e Social**. Na sua estrutura, o Departamento do Trabalho tem como atribuição tratar das questões relacionadas ao mercado de trabalho, de acordo com as seguintes linhas de atuação: promoção do emprego, melhoria das relações capital-trabalho e da qualidade dos postos de trabalho, apoio à capacitação dos trabalhadores, aos microempreendimentos e a mecanismos de gestão por trabalhadores. A seguir, são destacadas algumas ações que já vêm sendo desempenhadas por essa nova área.

Gestão por Trabalhadores

Nos últimos dois anos, surgiu, no Brasil, um movimento de trabalhadores visando a assumir o controle (autogestão) e compartilhar a gestão de empresas (co-gestão). Com mais ênfase, ainda, após a criação de sua **Área Social**, o BNDES vem incentivando e apoiando, financeiramente, essas iniciativas. Ademais, ao estabelecer critérios de apoio, em função de sua larga experiência, na avaliação de empresas, o Banco colabora no estabelecimento de diretrizes, que nortearão o novo relacionamento dos trabalhadores com o negócio, tanto do ponto de vista de sua participação na gestão, como nos seus resultados. Até agora, foram

realizadas quatro operações e encontram-se em processo de análise mais seis, além de outros cinco casos de consulta prévia.

Reestruturação produtiva

O BNDES, nas suas políticas operacionais, incluiu exigências adicionais, referentes à assunção, por parte das empresas, do custo social decorrente de investimentos voltados para a reestruturação empresarial, capacitação tecnológica e para programas de qualidade e produtividade, que impliquem um processo de demissão coletiva. O objetivo da nova política operacional é melhorar as condições de inserção, no mercado de trabalho, dos empregados demitidos, exigindo a inclusão de um programa de apoio e reciclagem profissional, no projeto a ser financiado pelo Banco, bem como estimulando a adoção de indenizações e benefícios complementares às obrigações trabalhistas.

Privatização

Nos projetos de privatização, o BNDES vem implementando ações, no sentido de articular as instituições envolvidas na operacionalização da política pública de emprego, com o objetivo de facilitar o acesso aos instrumentos de assistência aos trabalhadores demitidos, como seguro-desemprego, intermediação, requalificação e crédito assistido.

Para a realização de ações no âmbito da requalificação profissional e demais instrumentos de assistência aos desempregados, foi assinado o **Protocolo do Trabalho**, que representa um Termo de Cooperação Técnica entre o BNDES e o Ministério do Trabalho. Entende-se que, por meio desses programas de requalificação profissional, o BNDES e o MTb possam contribuir para minimizar os efeitos decorrentes dos processos de reestruturação produtiva e privatização.

O caso da Rede Ferroviária vem a ser um primeiro exemplo desta atuação conjunta. A Rede Ferroviária, em uma iniciativa sem precedentes, obteve do Banco Mundial a aprovação de um empréstimo no valor de US\$ 350 milhões, destinado ao projeto de reestruturação prévia à privatização, notadamente, para o programa de demissão voluntária. Este

programa inclui a requalificação, o pagamento de auxílio financeiro, além das indenizações previstas em lei, aos empregados da Rede.

Crédito Assistido

Está em fase final de formulação um programa de financiamento e de capacitação para os microempreendimentos, artesãos, prestadores de serviços, cooperativas e formas associativas de produção, com o objetivo de gerar emprego e renda.

IV - PROGRAMAS BÁSICOS

Como parte de sua estratégia de desenvolvimento social, o Governo selecionou um conjunto de programas e ações que merecem atenção especial e prioritária, por sua importância e impacto imediato nas condições de vida de amplos setores da população, especialmente, das camadas mais pobres.

Os recursos envolvidos, em 1996, chegam a **R\$ 85 bilhões**, correspondendo a cerca de 55% do gasto federal, neste ano. A Câmara de Política Social da Casa Civil da Presidência da República, que é a instância superior de coordenação da política social do governo, terá a responsabilidade de assegurar as condições necessárias para a execução desses programas, tanto em relação à garantia do fluxo de financiamento e à qualidade do gerenciamento, quanto no acompanhamento, avaliação e revisão das ações propostas, quando o resultado for considerado insatisfatório.

A ação social dos diversos ministérios foi agrupada com base em quatro critérios principais:

- programas voltados a alterar, imediatamente, o modo rotineiro de funcionamento de serviços sociais básicos, como é o caso da valorização do ensino fundamental;
- programas que enfrentem situações graves e emergenciais de segmentos sociais em situação de extrema dificuldade, como no caso da população empobrecida do campo e dos idosos e deficientes físicos;
- ações específicas destinadas a reduzir ou eliminar a fome, como os programas de alimentação e nutrição;
- programas que envolvam tarefas urgentes ditadas pelo novo padrão de crescimento econômico e sua exigência de se aumentar a empregabilidade de importantes segmentos da força de trabalho, casos do Proemprego (investimentos de **R\$ 6 bilhões** em infra-estrutura, no período 96/98) e dos programas de capacitação profissional.

A decisão de recriar o Ministério Extraordinário de Política Fundiária também atende à estratégia do Governo de promover uma melhor articulação da área social, para evitar que ações isoladas de cada ministério e de diferentes órgãos, passadas de forma fragmentada à sociedade, impeçam a correta visão de conjunto.

As ações relacionadas a seguir definem, claramente, os compromissos do Governo, as propostas de todos os ministérios envolvidos nesse esforço e as metas estabelecidas. Quer-se, com isso, reforçar os princípios de transparência, assegurando à sociedade as informações necessárias para que acompanhe as atividades do Governo e cobre, com energia e responsabilidade, o cumprimento desses objetivos. O Governo, por sua parte, compromete-se a fornecer, regularmente, uma prestação de contas da execução das metas aqui firmadas.

Tabela 8
Gasto Social Federal — 1996

Áreas	R\$ Milhões	% Despesas	% PIB
Previdência social	60.751	39,5	7,45
Saúde	9.194	6,0	1,13
Educação	8.035	5,2	0,98
Trabalho	3.831	2,5	0,47
Saneamento e habitação	1.685	1,1	0,20
Assistência social	583	0,4	0,07
Subtotal	84.079	54,7	10,13
Outros	1.491	1,0	0,19
Total	85.570	55,7	10,49

Fonte: IPEA, SOF/MPO.

1. EDUCAÇÃO

A questão da educação básica constitui, hoje, um dos pontos mais graves a serem enfrentados por uma política responsável, para que o país possa desenvolver-se de forma mais rápida e reduzir os desequilíbrios sociais.

Ante as enormes deficiências do sistema educacional, foram estabelecidas prioridades que contemplam as necessidades da maioria da população. O problema, entretanto, não é de fácil solução, uma vez que depende da ação autônoma de estados e municípios, entre os quais existem enormes diferenças.

Para melhorar a qualidade do ensino, é imprescindível aumentar o aporte de recursos públicos à educação fundamental e valorizar os docentes. Por isso, é preciso definir com mais clareza, na própria Constituição, as responsabilidades dos estados e municípios, bem como garantir uma distribuição mais equitativa dos recursos disponíveis.

Atualmente, cada estado e cada município deve aplicar em educação um mínimo de 25% de suas receitas de impostos, sendo a metade, pelo menos, no ensino fundamental e na erradicação do analfabetismo.

A Proposta de Emenda Constitucional que o Governo encaminhou ao Congresso institui um fundo contábil no âmbito de cada estado, composto por 15% da receita de impostos do estado e de todos os seus municípios. Os recursos deste fundo serão rateados entre o estado e seus municípios, de acordo com a quantidade de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino de 1º grau. Quando este rateio importar um gasto médio por aluno inferior a R\$ 300,00/ano, a União aportará ao fundo estadual recursos suficientes para que este patamar seja atingido.

Esta medida complementa-se com a vinculação de 60% destes recursos ao pagamento do salário dos professores em efetivo exercício em sala de aula no 1º grau, o que permitirá a superação de situações de verdadeira indigência salarial dos docentes, nas regiões mais pobres do país.

1.1 Plano de Valorização do Ensino Fundamental e do Magistério

■ Objetivos

Adoção de políticas voltadas para a melhoria da qualidade do ensino fundamental e a valorização do magistério, por meio da redistribuição e equidade que tomam o gasto aluno/ano como referência, assegurando um investimento mínimo por aluno, beneficiando, sobretudo, as regiões mais pobres do país e permitindo, de forma gradual, o aumento da remuneração dos professores.

Deste plano derivam os projetos:

1.1.1 Criação do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Professor

■ Objetivos

- a) Fundo de desenvolvimento do ensino fundamental com quatro aspectos básicos:
- vinculação de 15% de toda a arrecadação de estados e municípios ao ensino fundamental, mediante a criação de um fundo contábil, no âmbito de cada unidade da federação.
 - redistribuição dos recursos do fundo entre o Estado e seus municípios, de acordo com o número de alunos na rede de 1º grau.
 - garantia pelo Governo Federal de um gasto mínimo por aluno (quando a redistribuição dos recursos não atingir pelo menos R\$ 300,00 por ano).
 - vinculação de 60% desses recursos ao pagamento do professor em efetivo exercício em sala de aula.

Com esse projeto assegura-se uma vinculação permanente de cerca de R\$ 12 bilhões por ano ao ensino fundamental.

b) Valorização do professor.

- apoiar os sistemas de ensino na reorganização dos estatutos.
- implementar novo plano de carreira e salários.

1.1.2 Educação à Distância: TV Escola e Treinamento de Professor

■ Objetivos

Melhorar a formação dos professores da rede pública de ensino e fornecer ferramentas para maior qualificação do conteúdo das aulas por meio da montagem de uma rede televisiva de educação.

■ Metas físicas

Em 1996: Treinar **1 milhão de professores** atingindo **23 milhões de alunos**.

Em 1996: Equipar **46 mil** escolas públicas com Kit tecnológico (TV, vídeo e antena parabólica).

■ Recursos

R\$ 71 milhões, provenientes do FNDE, para a aquisição dos equipamentos.

1.1.3 Programa Nacional do Livro Didático - PNLD

■ Objetivos

Atender aproximadamente **30 milhões** de alunos, garantindo a distribuição de livros de 1ª a 8ª série.

■ Metas físicas

Entregar **99,1 milhões de livros** até o início do ano letivo de 1997.

■ Recursos

Em 1996: **R\$ 292 milhões**.

1.1.4 Programa de Repasse de Recursos para a Manutenção das Escolas Públicas do Ensino Fundamental

■ Objetivos

Transferir recursos diretamente para as escolas das redes estaduais e municipais para despesas de manutenção da escola, aquisição de material didático e pedagógico.

■ Metas físicas

Atender **180.000 escolas**.

Beneficiar **27 milhões** de alunos.

■ Recursos

R\$ 250 milhões.

OBS: Tais recursos são calculados de acordo com o número de alunos matriculados e devem ser aplicados pela própria direção da escola, associação de pais e professores, etc.

1.1.5 Avaliação Educacional

■ Objetivos

Desenvolver instrumentos que possam monitorar a qualidade, equidade e eficiência da educação brasileira, bem como subsidiar a formulação de políticas públicas.

■ Metas físicas

Em 1996: avaliação de **200 mil alunos** do ensino básico e **66 mil alunos** dos cursos de graduação e nível superior.

1.1.6 Definição dos Conteúdos Curriculares Nacionais de 1ª a 4ª série

■ Objetivos

Introdução de parâmetros curriculares nacionais, que visam a estabelecer uma política de ensino e a reestruturação de propostas educacionais que preservem as especificidades locais.

1.2 Alfabetização para Todos

■ Objetivos

Alfabetização de jovens e adultos entre 14 e 55 anos, por meio da mobilização de estados, municípios, ONGs e iniciativa privada com o intuito de estimular a criação de Programas de Alfabetização Descentralizados.

■ Recursos

R\$ 36 milhões, em 1996.

1.3 Democratização e Expansão do Ensino Profissional

■ Objetivos

Incrementar a oferta de oportunidades de educação, otimizando a utilização da infra-estrutura existente para atender à diversidade de demanda de trabalhadores e empregadores, num processo de educação tecnológica.

■ Metas físicas

Ampliar, em 5 anos, as vagas de 139 mil para **604 mil** no ensino técnico público, incluindo cursos de curta duração e cursos especiais.

Criar, em 5 anos, **1.200 centros** de educação profissional por meio das escolas profissionalizantes existentes.

Ampliar o Telecurso 2000 Profissionalizante de 110 Telecursos com 3.330 aluno em 1996 para **920 Telecursos com 110.400 alunos em 1998**.

■ Recursos

R\$ 1 bilhão a partir de 1997, sendo R\$ 600 milhões provenientes de negociação com o BID, R\$ 200 milhões do FAT e R\$ 200 milhões do MEC.

1.4 Esporte Solidário

■ Objetivos

Incentivar a prática do esporte, lazer e recreação, integradas a outras formas de atendimento pessoal e social de crianças e adolescentes em estado de carência, em parceria com outros órgãos, entidades, instituições públicas e privadas.

■ Metas físicas

Em 1996: instalação de **300 pólos**, atendendo **400 crianças/pólo (120.000 crianças atendidas)**.

■ Recursos

R\$ 12 milhões, em 1996.

1.5 Parceria com a Sociedade Civil

■ Objetivos

Apoio às parcerias com a sociedade civil, por meio de linha de crédito destinada a financiar ações de organizações sem fins lucrativos que queiram desenvolver programas de combate à miséria em favor das crianças, especialmente àquelas em situação de risco, de combate ao analfabetismo e de ajuda para aquisição e construção de moradias populares.

■ Recursos

R\$ 150 milhões para o período de 3 anos, em negociação junto ao BID.

2. TRABALHO, EMPREGO E RENDA

2.1 Geração de Oportunidades de Trabalho e Renda

Nessa área, a estratégia governamental está centrada em dois eixos: o reordenamento do marco institucional que regula as relações capital-trabalho e políticas específicas na promoção de emprego e assistência ao trabalhador desempregado.

A reforma e o reordenamento institucional na área do trabalho visam:

- Instituir o contrato coletivo como núcleo central da relação capital-trabalho de forma a ampliar o espaço negocial na resolução dos conflitos de interesses;
- Reestruturar a organização sindical e o seu mecanismo de financiamento, objetivando o fortalecimento e a democratização das representações dos trabalhadores e dos empregadores;
- Modernizar os institutos trabalhistas por meio da reforma da CLT.

Esta reforma permitirá induzir o crescimento do nível de emprego formal, aumentando o número de trabalhadores protegidos pelo sistema de seguridade social, a par de estimular soluções específicas, em face da realidade de cada segmento econômico, para a composição das relações capital-trabalho.

A atual política de emprego e de assistência ao trabalhador desempregado, custeada com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, será aperfeiçoada pela integração das ações de qualificação profissional e de intermediação de mão-de-obra com o provimento do seguro-desemprego, que beneficia o trabalhador do setor formal, sob certos requisitos, despedido sem justa causa. Estas atividades, hoje, desenvolvem-se de forma desarticulada, gerando baixa eficiência e permitindo o surgimento de fraudes. Este novo modelo deverá, também, aperfeiçoar as ações de fomento às microempresas e pequenos empreendimentos.

Esta reforma deverá aumentar a eficiência e a eficácia da ação dos SINEs estaduais, cujo desempenho é muito desigual entre as diversas unidades da federação.

As atividades de fomento, atualmente desenvolvidas por meio do PROGER, estão orientadas para o financiamento de pequenos empreendimentos e de microempresas e para assegurar a prestação de assistência técnico-gerencial aos projetos. Além disso, estão submetidas ao controle da sociedade civil, mediante a formação de Conselhos Estaduais, que definem localmente as linhas de ação e exercem o controle sobre a alocação de recursos.

A redução da pobreza e da desigualdade poderá ser alcançada mediante a geração de empregos e de trabalho e a ampliação de oportunidades de renda. A existência de um tratamento diferenciado e simplificado para a pequena produção, tanto urbana quanto rural, facilitará o acesso desses grupos ao crédito. Nesse sentido, foram criados programas específicos de geração de emprego e renda para as áreas urbana e rural.

Será implementada, também, uma política objetiva e coordenada que privilegie e apoie programas e projetos geradores de trabalho, que promovam a melhoria da qualificação profissional e o aprimoramento das relações capital-trabalho.

2.1.1 Proger Rural

■ Objetivos

Gerar emprego e renda por meio do apoio aos pequenos e microempreendedores rurais, suas cooperativas e formas associativas de produção e aos trabalhadores autônomos, no acesso ao crédito junto ao Banco do Brasil e ao Banco do Nordeste do Brasil.

■ Metas físicas

No período de 1995 a 1999: gerar **225 mil empregos** diretos.

Número de empregos gerados até dezembro de 1995: **88.588**.

■ Recursos

R\$ 1.100 milhões, provenientes do FAT (dos quais R\$ 200 milhões para o PRONAF).

2.1.2 Proger Urbano

■ Objetivos

Gerar emprego e renda por meio do apoio aos pequenos e microempreendedores urbanos, suas cooperativas e formas associativas de produção e às iniciativas do setor informal, no acesso ao crédito junto ao Banco do Brasil e Banco do Nordeste do Brasil.

■ Metas físicas

No período de 1995 a 1999: gerar **103 mil empregos** diretos.

Número de empregos gerados até dezembro de 1995: **60.838**.

■ Recursos

R\$ 390 milhões, provenientes do FAT.

OBS.: Os recursos destes programas são retroalimentados. Uma vez solvidos os empréstimos, os valores serão reaplicados, até a data limite de dezembro 1999.

2.1.3 Proemprego

■ Objetivos

Apoio a projetos de investimento em infra-estrutura, visando ao aumento de oportunidades e emprego e à melhoria das condições de vida da população, com a aplicação de recursos nos seguintes segmentos:

- transporte coletivo de massa
- saneamento ambiental
- ferrovias
- hidrovias

- portos
- infra-estrutura turística.

■ Recursos

R\$ 9 bilhões (no período de 1996 a 1998), sendo R\$ 3,5 bilhões originários do FAT, R\$ 2,5 bilhões de outros recursos administrados pelo BNDES (inclusive oriundos de privatizações) e R\$ 3 bilhões de contrapartida.

OBS: O Programa Proemprego foi lançado pelo CODEFAT em 29/04/1996.

2.1.4 Sistema Nacional de Emprego - SINE

■ Objetivos

Prestar atendimento integrado ao trabalhador nas áreas de intermediação de mão-de-obra, qualificação profissional e seguro-desemprego.

■ Metas físicas

Atender **3,5 milhões de trabalhadores** por ano.

Aumentar a eficiência do Sistema Nacional de Emprego.

Viabilizar a integração entre o Seguro-Desemprego e a requalificação profissional.

■ Recursos

R\$ 68,6 milhões em 1996, sendo R\$ 53,2 milhões do FAT e R\$ 15,4 milhões de contrapartida dos Estados.

2.1.5 Abono Salarial

■ Objetivos

Assegurar a destinação de recursos do PIS/PASEP para o pagamento do Abono Salarial aos trabalhadores de baixa renda.

■ Metas físicas

Em 1996: beneficiar **7,5 milhões de trabalhadores**.

■ Recursos

Em 1996: **R\$ 949 milhões.**

2.1.6 Programa de Crédito Produtivo Popular

■ Objetivos

- a) Viabilizar novos mecanismos de financiamento, por meio do BNDES, para geração de ocupação e renda que atendam à população de baixa renda, dando acesso, inclusive, aos trabalhadores do setor informal, seja para o auto-emprego, seja para formação de cooperativas de trabalho, de forma a criar condições de sobrevivência, crescimento e formalização desses negócios.
- b) Criar alternativas de investimentos para a geração de empregos, notadamente nas microempresas.
- c) Elevar a produtividade dos empreendimentos apoiados, por meio do incentivo ao investimento fixo associado à capacitação técnico-gerencial do empreendedor, de forma a minimizar o risco do negócio, possibilitar seu crescimento e estimular a formalização da microempresa.

■ Recursos

R\$ 68 milhões, sendo 51 milhões para o BNDES Trabalhador e R\$ 17 milhões para o BNDES Solidário.

2.2 Qualificação e Requalificação de Trabalhadores

A população economicamente ativa do Brasil tem, em média, apenas quatro anos de estudo - o que não significa, necessariamente, quatro séries completas. Trata-se, ao mesmo tempo, de uma população relativamente jovem, com pelo menos 20 anos de vida profissional pela frente, que só será produtivamente realizada se adquirir competências cada vez mais demandadas pelo mercado de trabalho.

Educação básica e profissional - e esta em bases contínuas - são, cada vez mais, fatores determinantes de empregabilidade, ou seja, de capacidade não só de se obter um emprego, mas de se manter em um mercado de trabalho altamente competitivo e seletivo.

2.2.1 Programa Nacional de Qualificação Profissional

■ Objetivos

Desenvolver ações de qualificação e requalificação profissional, em escala crescente e em bases contínuas, contemplando a oferta de habilidades básicas, específicas e de gestão, de modo a beneficiar, prioritariamente, trabalhadores de baixa escolaridade, desempregados, empregados afetados por processo de reestruturação produtiva e outros contingentes efetiva ou potencialmente excluídos do mercado de trabalho, sempre com vistas à sua empregabilidade.

■ Metas físicas

Em 1996: Oferta de programas de educação profissional a pelo menos **750 mil de trabalhadores**, com perspectiva de geração de emprego, trabalho e renda a pelo menos 70% desse contingente, assim distribuídos:

- **410 mil trabalhadores** em Programas Estaduais, contemplando prioridades e demandas de cada Estado;
- **150 mil trabalhadores** em Programas Emergenciais, atendendo a segmentos mais afetados por processos de crise ou reestruturação, como agricultura canavieira e cacaueteira, transportes ferroviários, serviços bancários e portuários, indústria calçadista;
- **340 mil trabalhadores** em Programas Nacionais, em benefício de segmentos potencialmente geradores de trabalho — tais como turismo, construção civil, serviços pessoais, pesca, produção associativa e artesanal — e de clientela afetadas por processos de exclusão econômica e social — como jovens de baixa escolaridade, portadores de deficiências, detentos e egressos do sistema penitenciário, conscritos das Forças Armadas.

No período 1996/1998 estima-se atender **5 milhões de trabalhadores**.

■ Recursos:

RS 290 milhões, provenientes do FAT.

2.2.2 Protocolo de Emprego

■ Objetivos

- a) Incentivar as empresas em processo de reestruturação produtiva ou privatização a investir na qualificação e treinamento de trabalhadores que poderão vir a ser dispensados nesse processo, por meio de financiamento junto ao BNDES com juros mais baixos e maior prazo de carência.
- b) Melhorar a qualidade dos empregos, por meio de programas de investimentos na qualificação e treinamento dos trabalhadores, bem como na criação de estímulos a estratégias empresariais de valorização do trabalho, quando da concessão de financiamentos.
- c) Aprimorar as relações entre o capital e o trabalho, mediante a intensificação da ação governamental em atividades que promovam a modernização do aparato normativo que regula estas relações.

OBS: O Protocolo de Emprego foi celebrado no dia 14/02/1996, entre o Ministério do Planejamento e Orçamento e o Ministério do Trabalho.

2.3 Reforma Agrária

O padrão de crescimento econômico observado nas últimas décadas foi incapaz de reduzir as desigualdades de renda, deixando grupos sociais à margem de seus benefícios. Entre esses grupos, estão massas de trabalhadores rurais sem-terra e microproprietários rurais empobrecidos. Isso fez com que a questão agrária brasileira se transformasse em permanente foco de tensões sociais, necessitando de ações urgentes de democratização do acesso à terra.

Dessa forma, além de se promover políticas de reforma agrária, deve-se também privilegiar a agricultura de base familiar, como estraté-

gia na garantia de geração de empregos e aumento da renda para trabalhadores do campo.

2.3.1 Programa de Assentamento de Trabalhadores Rurais

■ Objetivos

Assentamento progressivo de famílias de agricultores sem-terra, identificadas, cadastradas e selecionadas nas diversas unidades da federação.

■ Metas físicas

Em 1996: **60.000 famílias** assentadas.

Entre 1997/98: **180.000 famílias** assentadas.

■ Recursos

Em 1996: **R\$ 1,7 bilhões**, dos quais R\$ 400 milhões em TDAs (Títulos da Dívida Agrária).

2.3.2 Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF

■ Objetivos

Apoiar o miniprodutor que explora a propriedade em regime familiar, no sentido de gerar emprego e renda, ampliar a oferta de alimentos, contemplando três linhas de ação:

- a) crédito;
- b) serviços de apoio à agricultura;
- c) reordenamento da infra-estrutura para a agricultura familiar.

■ Metas físicas

Em 1996: beneficiar **150.000 famílias** de 382 municípios e profissionalizar **54.000 agricultores**.

■ Recursos

Em 1996: Estima-se investimento de **R\$ 1 bilhão**, sendo R\$ 400 milhões provenientes do PROGER Rural/FAT, R\$ 400

milhões dos fundos constitucionais e R\$ 200 milhões de exigibilidades bancárias.

OBS: Este programa é realizado por meio de parceria entre os governos federal, estaduais, municipais e a iniciativa privada, executado descentralizadamente no município.

3. SAÚDE, ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO

3.1 Saúde

Não obstante as mudanças determinadas pela Constituição Federal de 1988, nos aspectos jurídico-administrativos e institucionais do setor da Saúde, que culminaram com a criação do Sistema Único de Saúde - SUS, observa-se que muito se tem a fazer para equacionar os problemas que impedem a consolidação do novo modelo de atenção preconizado.

Embora se observe uma redução gradual e progressiva das doenças infecciosas e parasitárias, o cenário epidemiológico do país mostra a coexistência com as doenças crônico-degenerativas, em franca ascensão. A mortalidade infantil encontra-se, ainda, em patamares críticos, especialmente, nos bolsões de pobreza.

No entanto, a rede de serviços do setor público, que é responsável pelo atendimento de 80% da população, tem-se caracterizado, frequentemente, como insuficiente ou incapaz, sendo, por isso, objeto de discussões permanentes na sociedade, não dispondo de recursos suficientes para suprir as necessidades de um atendimento, que deve ser universal, integral e equânime.

Para um progressivo aperfeiçoamento do SUS, é obrigatório um entendimento entre as três esferas de governo, o que implica em melhorar a gestão com descentralização, municipalização, participação social, combate às fraudes e irregularidades e o adequado financiamento do Sistema.

Na área da saúde, dois objetivos fundamentais devem ser perseguidos: a melhoria do quadro sanitário, com ênfase na redução da taxa de mortalidade infantil, e a reorganização político-institucional do setor.

Para atender ao primeiro objetivo, dar-se-á maior atenção ao controle de doenças transmissíveis, à prevenção e recuperação da desnutrição, às ações de atenção integral à saúde da mulher e da criança e o acesso a serviços de saneamento básico.

As principais linhas de ação governamental para assegurar o alcance de metas ligadas à redução da mortalidade na infância são:

- **A ampliação da cobertura vacinal para, no mínimo, 90% da população menor de cinco anos, com vacina triplice, BCG, antipólio e anti-sarampo;**
- **A expansão do Programa de Agentes Comunitários de Saúde;**
- **A implementação das ações dos programas de Assistência Integral à Saúde da Mulher - PAISM e da Criança - PAISC;**
- **O fortalecimento das ações de prevenção e recuperação da desnutrição de gestantes e crianças;**
- **A melhoria das condições de acesso a serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, confluindo os esforços dos órgãos governamentais ligados à saúde e ao saneamento.**

A reorganização político-institucional do setor visa a ampliar a capacidade de cobertura e incrementar a eficiência e a qualidade dos serviços. Busca-se, então, reorientar o modelo de atenção vigente, atuando em três campos: o da assistência individual e coletiva, o das intervenções ambientais e o das políticas extra-setoriais.

Estratégia importante na reorientação do modelo assistencial e na organização da gestão da assistência é a expansão do Programa Saúde da Família, com previsão de implantação de 3.000 equipes até 1998.

A descentralização da gestão dos serviços para as instâncias estaduais e municipais e o fortalecimento do papel regulador e redistributivo do nível federal são requisitos indispensáveis para o alcance dos objetivos setoriais. A expectativa é de que, em 1999, se chegue a **497 municípios** com responsabilidade plena de gestão, **2.984 municípios** em condição de gestão parcial e **14 estados** com a gestão descentralizada.

Simultaneamente, no esforço de Reforma do Estado, será promovida a reorganização do Ministério da Saúde, ajustando-o às suas funções no sistema, com aprimoramento da regulação sobre os sistemas público

e privado de atenção à saúde, modernização da Vigilância Sanitária e apoio a estados e municípios mediante cooperação técnica e financeira.

O objetivo é agilizar a reorganização do setor, acelerando o processo de descentralização, com apoio aos estados e municípios na definição de modelos mais eficientes de gestão e estimulando a adoção de forma mais avançada de gestão municipal e a constituição de consórcios municipais. Nessa direção, serão implementadas ações visando reforçar os processos de planejamento, programação, controle e avaliação. A implantação de centros de apuração de custos e a melhoria do sistema de informações, em todas as esferas de governo, serão instrumentos importantes nesse processo. Destaca-se a implantação de novo Sistema de Auditoria em **26 estados e 3.481 municípios**, até 1999.

Neste processo, uma questão crucial se refere ao financiamento do SUS. É fundamental a garantia da estabilidade dos recursos federais, que permanecerão como principal fonte de custeio no longo prazo. Neste sentido, merece atenção o fato de que mais de 30% do orçamento da saúde para 1996 resultam de receitas provenientes da Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras - CPMF.

3.1.1 Redução da Mortalidade na Infância

■ Objetivos

Reduzir o coeficiente de **mortalidade infantil para 22,6/1000**, até 1998, o que significará uma redução de 50% do coeficiente registrado no início desta década.

Melhorar a qualidade da assistência à saúde da mulher, fortalecendo o Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher - PAISM, pela garantia da execução de ações nas áreas prioritárias: assistência ao pré-natal, parto e pós-parto, planejamento familiar e controle das doenças sexualmente transmissíveis, com enfoque nos 913 municípios considerados de maior risco

de mortalidade na infância e componentes do Projeto Redução da Mortalidade na Infância - PRMI.

■ Metas físicas

Vacinar, segundo o esquema básico de vacinação, todas as crianças menores de 5 anos e todas as mulheres em idade fértil.

Ampliar em 20 mil o número de Agentes Comunitários de Saúde.

Fixar cerca de 3 mil Equipes de Saúde da Família em áreas carentes.

Implantar o programa de Suplementação Alimentar nos **913 municípios de maior risco** do PRMI.

Implantação de sistemas de abastecimento público que possibilitem o fornecimento de água em quantidade e qualidade aos **913 municípios de maior risco** para a mortalidade na infância.

Fornecer **100%** dos medicamentos e contraceptivos necessários à operacionalização do PAISM (Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher) e PAISC (Programa de Atenção Integral à Saúde da Criança).

3.1.2 Reforma do Setor Saúde - REFORSUS

■ Objetivos

Ampliação da capacidade e da eficiência do SUS pela recuperação física da rede existente, correção do hiato tecnológico dos serviços de saúde e o desenvolvimento institucional do setor, direcionado para o incremento da capacidade de gestão do Sistema, em seus diferentes níveis.

■ Metas físicas

Recuperação, ampliação e conclusão de **355 unidades públicas de saúde**, em 1996 e **1.598** no período 1996/1998.

■ Recursos

R\$ 750 milhões, para o período de 1996 a 1998, provenientes:

R\$ 350 milhões do BID, R\$ 300 milhões do BIRD e R\$ 100 milhões do EXIMBANK (em negociação)

Em 1996: **R\$ 45 milhões.**

No período de 1997 a 1998: **R\$ 705 milhões.**

3.1.3 Controle da Febre Amarela e do Dengue no Brasil

■ Objetivos

Implementação do Plano Diretor de Erradicação do *Aedes aegypti*, que envolve ações de vários ministérios, articulação com governos estaduais e municipais e a sociedade organizada, integrando-se à estratégia continental de erradicação do mosquito transmissor da dengue e da febre amarela.

■ Metas físicas

Mobilização comunitária, envolvendo **5 milhões de escolares** do 1º grau.

Implementar trabalho educativo no que se refere às medidas de saneamento domiciliar, peridomiciliar e prevenção do dengue com eliminação de criadouros de mosquitos.

Incrementar a cobertura vacinal contra a Febre Amarela de 50% para 95% nos municípios de risco, vacinando **4,3 milhões** de pessoas maiores de 6 meses.

Realização de duas pesquisas anuais em **336 municípios** sobre o comportamento da população, relativo às práticas de saneamento domiciliar e peridomiciliar.

Monitoramento dos índices de infestação do *Aedes aegypti* em **3.361 municípios.**

Recursos **R\$ 4,5 bilhões**, no período 1996-1999.

3.1.4 Eliminação da Hanseníase

■ Objetivos

Redução da taxa de prevalência para menos de **um caso por 10.000** habitantes até o ano 2.000, eliminando a hanseníase enquanto problema de saúde pública.

■ Metas físicas

Reduzir em **10%** ao ano a taxa de abandono do tratamento da hanseníase.

Garantir a disponibilidade de medicamentos para o tratamento da hanseníase em todas as unidades de saúde com ações de controle implantadas.

Detectar e acompanhar os **36.000 casos novos** de hanseníase esperados, tratando-os segundo o esquema de polioquimioterapia - PQT/OMS (rifampicina, dapsona e clofazimina) e diagnosticando precocemente **90%** dos mesmos.

Realizar duas campanhas educativas nacionais, anualmente.

Desenvolver um trabalho integrado com o MEC, em 1996, para incluir ações de educação em saúde, focalizando a hanseníase nas grades curriculares das escolas de 1º e 2º graus.

3.1.5 Modernização da Vigilância Sanitária

■ Objetivos

Fortalecimento do controle de ações sanitárias, principalmente as relativas ao uso do mercúrio, chumbo, asbesto, benzeno e agrotóxicos, fomentando a vigilância sanitária e epidemiológica nas áreas de risco.

Inspeção das indústrias produtoras de matéria-prima e fármacos, com o respaldo das normas de fabricação vigentes no país.

■ Metas físicas

Elaborar as normas técnicas necessárias à fabricação e utilização de Saneantes do Grau II, do benzeno e para utilização de agrotóxicos e outros poluentes.

Atualizar periódica e sistematicamente o cadastro das indústrias e produtos farmacêuticos e farmoquímicos e dos seus respectivos produtos.

Inspeccionar 270 indústrias farmacêuticas e 100% das indústrias farmoquímicas, em 1996.

3.1.6 Vida Ativa

■ Objetivos

Incentivar o indivíduo para prática de atividade física como hábito diário e forma de promoção da saúde.

■ Metas físicas

Aumentar em 20% o número de praticantes de atividade física no país.

OBS: Este programa será desenvolvido por meio de campanhas de mobilização, de um sistema de informação e produção e distribuição de vídeos.

3.2 Alimentação e Nutrição

A questão alimentar e nutricional de parte da sociedade brasileira, especialmente a que vive nos bolsões de pobreza, deve ser objeto de atenção redobrada. Diante da gravidade da situação, programas específicos são necessários e urgentes.

Além disso, é grande o número de crianças que não têm alimentação adequada dentro de suas casas, necessitando de uma complementação alimentar. A merenda escolar supre essa deficiência, tornando-se, além de um estímulo para a permanência da criança na escola, uma importante fonte protéico-calórica que permite melhor desempenho por parte do aluno.

3.2.1 Programa Nacional de Alimentação Escolar

■ Objetivos

Garantir uma refeição diária (suplementação alimentar) durante 180 dias letivos a escolares de primeiro grau da rede pública.

■ **Metas físicas**

Distribuição diária de **32,5 milhões de refeições** durante 180 dias letivos ao preço de R\$ 0,13/dia por aluno e R\$ 0,20/dia no caso dos municípios do Comunidade Solidária.

■ **Recursos**

Em 1996: **R\$ 600 milhões**.

OBS: Importante salientar que este programa já está sendo realizado de forma totalmente descentralizada.

3.2.2 Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos
- PRODEA

■ **Objetivos**

Promover a distribuição emergencial de gêneros de primeira necessidade, oriundos dos estoques públicos, a populações carentes nos municípios dos bolsões de pobreza selecionados pelo Comunidade Solidária, municípios em estado de emergência e acampamentos dos trabalhadores rurais sem-terra.

■ **Metas físicas**

Em 1996: distribuir **700.000 toneladas** de alimentos.

■ **Recursos**

Em 1996: **estoque físico de alimentos e R\$ 50 milhões** para operacionalização do programa.

4. SANEAMENTO BÁSICO E HABITAÇÃO

As políticas de habitação e de saneamento estão sofrendo alterações profundas na sua institucionalização, concepção e operacionalização. A extinção dos Ministérios do Bem-Estar Social e da Integração Regional e sua substituição pela **Secretaria de Política Urbana**, órgão da estrutura do Ministério do Planejamento e Orçamento, cumpriram duas funções básicas. A primeira é a de resgatar a competência da esfera federal nas ações de desenvolvimento urbano, que é fundamentalmente normativa, reguladora e indutora. A segunda é a de coordenar as ações dos diversos órgãos federais que atuam nesses setores, de forma a evitar a pulverização e a reduzida eficácia das ações e dos investimentos públicos.

Por sua vez, os novos programas definidos pelo Governo para essas duas áreas, quer financiados com recursos do Orçamento Geral da União, quer por meio do FGTS ou de créditos externos, estão voltados, prioritariamente, para a população de baixa renda. No caso específico do FGTS, a média histórica de aplicações voltadas para a população de até 3 salários-mínimos **não ultrapassava 5%**. O Orçamento do FGTS para 1995 e as diretrizes orçamentárias gerais desse Fundo para o período 1996-1999 elevam substancialmente esse patamar, para **percentuais superiores a 30%**.

Ademais, os princípios de descentralização, flexibilidade, transparência e parceria já foram implantados na nova sistemática de aplicação dos recursos do FGTS, principal fonte de financiamento dessas áreas, mediante a participação direta de instâncias colegiadas estaduais, constituídas por representantes do Governo Estadual, dos Governos Municipais e da sociedade civil, no processo de enquadramento, hierarquização e seleção das propostas de operações de crédito com recursos do FGTS.

No exercício de 1995, os recursos fiscais para as áreas de saneamento e habitação foram integralmente destinados a assegurar a execução dos compromissos assumidos na administração anterior. O orçamento aprovado para 1996 prevê R\$ 381 milhões para habitação e R\$ 440 milhões para saneamento, destinados a programas para populações de baixa renda.

Os recursos orçamentários para habitação estão alocados ao **Programa Habitar Brasil**, por meio de rubricas, Programa de Melhoria das Condições Habitacionais em Áreas Urbanas e Rurais e ao Fundo de Custeio de Programas de Habitação Popular. Ambos os programas prevêm a utilização de recursos fiscais, não onerosos, conjugada à aplicação de recursos onerosos (do FGTS e de empréstimos externos), mediante uma política explícita de subsídios de caráter temporário, individual e inversamente relacionado à renda familiar.

Na área de saneamento, a par do orçamento específico da Fundação Nacional de Saúde, os recursos a serem coordenados pela Secretaria de Política Urbana do Ministério do Planejamento e Orçamento serão aplicados no **Programa de Ação Social em Saneamento - PASS**, cuja formulação, acompanhamento e avaliação está a cargo de grupo de trabalho integrado pelo Ministério do Planejamento e Orçamento, pelo Ministério da Saúde, pela Caixa Econômica Federal e pela Comunidade Solidária.

Ultrapassada, com êxito, a fase de definição de novas formas de aplicação em habitação e saneamento, a contratação integral dos recursos do FGTS esbarra na baixa capacidade de pagamento de estados e municípios, de acordo com a metodologia de análise da Caixa Econômica Federal, Agente Operador do Fundo. Das 27 Unidades da Federação, que são responsáveis pela maior parcela da demanda por recursos de saneamento, apenas 8 estados² possuíam, em dezembro de 95, segundo a Central de Risco de Crédito da CEF, margem normal ou reduzida para contrair e pagar dívidas novas.

Por sua vez, a análise da capacidade de pagamento da CEF indica que 65% dos municípios analisados possuíam, em dezembro de 95, margem para contratação de operações de crédito junto ao FGTS. Não obstante, os municípios não aprovados são, em sua maioria, capitais de estado ou cidades de grande e médio portes, principais demandantes dos

2 Amapá, Bahia, Ceará (com margem reduzida). Minas Gerais, Pará, Paraná, Roraima e Tocantins.

recursos e concentrando os maiores déficits de habitação, abastecimento de água e esgotamento sanitário.

O déficit habitacional urbano indica a necessidade de **5 milhões de novas moradias**, além de **3 milhões de domicílios com deficiências na provisão de infra-estrutura**, concentrados na faixa de renda familiar de até dois salários mínimos (55%).

Na área de saneamento, verifica-se que cerca de **15 milhões de pessoas** residentes nas cidades não têm acesso à água canalizada, **39 milhões** não dispõem de adequado esgotamento sanitário e **6 milhões** de domicílios urbanos não dispõem de serviços de coleta de lixo.

Para enfrentar essas questões é que se prevêem ações importantes nas áreas de habitação e saneamento básico, contando com recursos fiscais, de financiamentos externos e do FGTS, e do setor privado.

4.1 Pró-Saneamento

■ Objetivos

Aumentar a cobertura e melhorar a prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário para clientelas urbanas de baixa renda, mediante ações que possibilitem a conclusão de obras que revertam em benefícios imediatos à população, a implantação de novos sistemas e o desenvolvimento institucional, financeiro e operacional dos prestadores de serviço.

■ Metas físicas

Entre 1996/99:

Abastecimento de água e esgotamento sanitário: **4,5 milhões de famílias beneficiadas**.

Extensão de rede de água e esgoto: **24 mil Km**.

■ Recursos

R\$ 8,1 bilhões, sendo R\$ 5,7 bilhões do FGTS e R\$ 2,4 bilhões de contrapartida de estados e municípios.

4.2 Programa de Ação Social em Saneamento - PASS

■ Objetivos

Universalizar os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta/destinação final de resíduos sólidos, nas áreas de maior concentração de pobreza das grandes cidades e nos municípios (distrito, sede, vilas e povoados) de pequeno e médio portes, selecionados pelos programas de Redução da Mortalidade na Infância e Comunidade Solidária, visando à melhoria da saúde e das condições de vida das populações beneficiadas.

■ Metas físicas

Entre 1996/99:

Abastecimento de água: **3,2 milhões de famílias atendidas.**

Esgotamento Sanitário: **2,8 milhões de famílias atendidas.**

Coleta e tratamento de lixo: **1,7 milhão de famílias atendidas.**

■ Recursos

R\$ 3 bilhões, sendo R\$ 2,5 bilhões oriundos da União e R\$ 500 milhões da contrapartida de estados e municípios.

4.3 Programa de Ação Social em Saneamento - PROSEGE

■ Objetivos

Aumentar a cobertura dos serviços de esgotamento sanitário, reduzindo os níveis de insalubridade ambiental e melhorando as condições de saúde das famílias com rendimentos de até 3 salários mínimos.

■ Metas físicas

Em 1996:

Ligações de Esgoto: **265,6 mil domicílios beneficiados.**

Extensão de redes: **2.095 km.**

■ Recursos

Em 1996: **R\$ 219,7 milhões**, sendo R\$ 156,0 milhões de recursos externos (BID) e R\$ 63,7 milhões de contrapartida de estados e municípios.

4.4 Pró-Moradia

■ Objetivos

Melhoria das condições de moradia de famílias com rendimentos mensais de até três salários mínimos, notadamente as que habitam em áreas sujeitas a riscos de desmoronamentos, enchentes, ou ainda em áreas de proteção ambiental, envolvendo ações de produção e aquisição de lotes urbanizados, construção, aquisição, conclusão e reforma de unidades habitacionais e ações complementares de saneamento, urbanização e infraestrutura.

■ Metas físicas

Entre 1996/99: **400 mil famílias beneficiadas.**

■ Recursos

R\$ 3,4 bilhões, sendo R\$ 2,4 bilhões com recursos do FGTS e R\$ 1 bilhão oriundos da contrapartida de estados e municípios.

4.5 Carta de Crédito

■ Objetivos

Melhoria das condições de moradia e redução do déficit habitacional, por meio de financiamento a pessoas físicas, com rendimento de até 12 salários mínimos, para aquisição de terrenos, moradias novas ou usadas, construção, reforma ou ampliação de unidades habitacionais.

■ Metas físicas

Entre 1996/99: **410 mil famílias beneficiárias.**

■ Recursos

R\$ 5,9 bilhões, sendo R\$ 5,3 bilhões oriundos do FGTS e R\$ 600 milhões de contrapartida dos beneficiários.

4.6 Crédito Direto ao Consumidor para Compra de Material de Construção - CRED-MAC e para Aquisição de Imóvel - CRED-CASA

■ Objetivos

Financiar “Kit material” para construção, conclusão, ampliação e reforma de unidades habitacionais.

■ Metas físicas

Entre 1996/99: **260 mil famílias**.

■ Recursos

Entre 1996/99: **R\$ 1,5 bilhão** (recursos alocados para Carta de Crédito).

4.7 Programa Habitar Brasil

■ Objetivos

Ações integradas para recuperação de áreas que não apresentam condições mínimas de habitabilidade, beneficiando populações de baixa renda.

■ Metas físicas

Entre 1996/99: **254 mil famílias**.

■ Recursos

Entre 1996/99: **R\$ 1,8 bilhão**, sendo R\$ 1,6 bilhão do Orçamento da União e R\$ 200 milhões de contrapartida de estados e municípios.

5. JUSTIÇA, PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL

Nesta área, a preocupação principal é dar continuidade aos esforços já iniciados de operacionalização das determinações da Lei Orgânica da Assistência Social, sobretudo no que diz respeito à descentralização, ao controle social e à implementação, pelo INSS, dos benefícios assistenciais aos idosos e às pessoas carentes portadoras de deficiência.

No tocante à descentralização dos serviços assistenciais, foi estabelecido um modelo onde ao Ministério compete a formulação da política pública de assistência social e a coordenação e a normatização das ações de assistência social de abrangência nacional, cabendo aos estados e municípios a coordenação das atividades no seu âmbito de competência. Foi regulamentado, em agosto de 1995, o Fundo Nacional de Assistência Social, base para o funcionamento do sistema descentralizado e participativo, em que a transferência de recursos será feita “fundo a fundo”.

Esse procedimento pressupõe a existência de uma rede de fundos estaduais e municipais responsável pelos repasses dos recursos federais acrescidos dos complementos financeiros estaduais e municipais. Esta rede está subordinada aos conselhos estaduais e municipais que, à semelhança do Conselho Nacional da Assistência Social, constituem as instâncias que deliberam acerca da assistência a ser prestada. A Secretaria da Assistência Social em nível do Governo Federal, juntamente com as secretarias estaduais e municipais, representam a estrutura operacional responsável pelos diagnósticos das necessidades, pelas formulações de diretrizes e formas de atuação, por implantar avaliações e acompanhamentos adequados e, especialmente, dar assessoramento e apoio técnico às entidades, principais prestadoras dos serviços.

O funcionamento apropriado desse sistema requer transformações que demandam tempo. Desta forma, enquanto não estiverem existindo e operando adequadamente todos os fundos e conselhos, pretende-se repassar os recursos para os Fundos Estaduais, via convênios, que, por sua vez, transferirão parte dos recursos para os municípios com fundos instalados ou diretamente para organizações públicas e não governamentais.

O rompimento do caráter clientelista que marcou, no passado, a atuação da assistência social no país é fundamental. As providências até o momento adotadas são imprescindíveis mas não suficientes. O êxito do processo de reformas iniciado no setor depende, fundamentalmente, da relação a ser construída entre o Governo Federal e os governos estaduais e municipais e a sociedade civil.

5.1 Justiça

A prevenção e o combate ao trabalho escravo, infantil e degradante é prioridade do Governo Federal.

Assim, foi criado pelo Presidente da República um grupo interministerial - GERTRAF (Grupo Executivo de Repressão ao Trabalho Forçado) - que demonstra o compromisso do Governo no enfrentamento do problema.

Esse grupo vem desenvolvendo um programa que visa, além da fiscalização e repressão, garantir os direitos constitucionais dos trabalhadores menos organizados e menores de idade em suas relações empregatícias.

5.1.1 Combate ao Trabalho Escravo, Infantil e Degradante

■ Objetivos

Dirigir a fiscalização para os focos potenciais de trabalho escravo, forçado, infantil e outras formas degradantes de trabalho, por intermédio da organização de grupos especiais de fiscalização que poderão atuar em qualquer área geográfica, independentemente da circunscrição prevista no Regulamento de Inspeção do Trabalho.

Organizar e oferecer à Fiscalização do Trabalho instrumentos, cadastros e informações necessárias ao combate ao trabalho escravo e infantil, em suas atividades permanentes e especiais de fiscalização e atuação, bem como apoiar soluções das comunidades locais aos problemas relacionados com esta realidade social.

■ Metas físicas

Reduzir os níveis de exploração de trabalho.

Eliminar o trabalho escravo ou perigoso de até 60 mil crianças nas carvoarias, no sisal e setor sucro-alcooleiro em 1996.

Apurar as denúncias encaminhadas.

■ Recursos

Em 1996: **R\$ 6,9 milhões** (provenientes do Programa Brasil Criança-Cidadã).

5.2 Defesa dos Direitos

5.2.1 Melhoria das Condições e dos Ambientes de Trabalho

■ Objetivos

Estabelecer, em parceria com empregadores e trabalhadores, um conjunto de ações para melhorar as condições de saúde e segurança nos ambientes de trabalho.

Implementar ações de prevenção de acidentes e de doenças ocupacionais.

Revisar e editar normas regulamentadoras sobre saúde e segurança no trabalho.

Adotar procedimentos de inspeção das condições e dos ambientes de trabalho.

5.2.2 Combate à Discriminação

■ Objetivos

Um fator de extrema relevância para qualquer estratégia de desenvolvimento social é o combate às múltiplas situações de discriminação social que intensifiquem as exclusões, desigualdades e carências já existentes ou criem novas.

No Brasil, é particularmente importante o combate a algumas formas predominantes de discriminação racial e a discriminação contra minorias e segmentos ocupacionais específicos.

A discriminação por gênero, por seu caráter profundo e insidioso, agravada pela crescente feminização da pobreza, exige, por um lado, que a preocupação com esse problema esteja presente em todas e em cada uma das políticas de governo, e, por outro, o fortalecimento daquelas voltadas, especificamente, para a situação da mulher, como, por exemplo, a revitalização, no âmbito do Ministério da Saúde, do Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher.

No que se refere à discriminação racial, além de se tornar necessário enfatizar a tolerância e o pluralismo racial *como valores* é imperativo reconhecer as múltiplas — explícitas ou disfarçadas — formas de discriminação social ainda persistentes na sociedade brasileira. Aqui, também, é necessário, por um lado, desenvolver políticas de combate à discriminação racial e a valorização da população negra e das minorias e, por outro lado, de impregnar o conjunto das políticas de governo com essa preocupação.

O Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso tem tido um empenho firme e decidido nessa direção. Prova disso é a revalorização do Conselho de Defesa dos Direitos da Mulher, da Secretaria de Defesa da Cidadania e da Fundação Palmares e a criação do Grupo de Trabalho para a Valorização da População Negra. É objetivo do Governo que esses órgãos tenham papel destacado na formulação e na implementação das políticas de governo, particularmente, nas políticas da área social.

5.2.3 Reabilitação Integral da Pessoa Portadora de Deficiência

■ Objetivos

Integrar os portadores de deficiência e a sociedade a partir da capacitação de recursos humanos; conscientização das comuni-

dades; fortalecimento técnico e gerencial das ONGs; normalização dos espaços, locais e edificações de uso público; bem como da implantação de sistemas de informação.

■ **Metas físicas**

600 mil portadores de deficiência integrados à sociedade.

■ **Recursos**

R\$ 3,6 milhões, em 1996.

5.2.4 Integração Sócio-Laboral de Portadores de Deficiência

■ **Objetivos**

Apoiar a implantação de projetos de profissionalização e elaborar normas para regulamentação do acesso do portador de deficiência ao mercado de trabalho.

■ **Metas físicas**

750 mil portadores de deficiência integrados.

■ **Recursos**

R\$ 3,4 milhões, em 1996 e R\$ 34 milhões entre 1997/1999.

5.3 Previdência Social

5.3.1 Melhoria do Atendimento ao Cidadão

■ **Objetivos**

Implantação de projetos com o propósito de melhorar o atendimento ao público, objetivando maior qualidade e produtividade das diversas unidades do INSS e do seu corpo de funcionários.

■ **Metas físicas**

Em 1996:

Instalar Postos de Seguro Social em 112 empresas com mais de 4 mil funcionários.

Diminuir o prazo para autorização de concessão dos benefícios para até 10 dias, com instalação de equipamentos de informática em rede.

Implantar, via telefone, serviço de atendimento com hora marcada em 24 Superintendências do Instituto Nacional do Seguro Social.

Facilitar a obtenção de benefícios por meio de convênio com a ECT, com o Kit segurado.

5.4 Assistência Social

Reconhecendo a amplitude e diversidade da população mais carente das políticas assistenciais, o Governo está aumentando o contingente de pessoas atendidas pelos seus diversos programas. É importante destacar a ampliação dos beneficiários de uma renda mensal por meio da implementação do benefício da prestação continuada, programada desde a promulgação da Constituição de 1988. Outro ponto que merece destaque é a expansão e revisão da assistência prestada à criança e ao adolescente em situação de carência.

5.4.1 Renda Mínima para Idosos e Deficientes

■ Objetivos

Contribuir, por meio do pagamento de um salário-mínimo mensal, para melhoria das condições de vida de pessoas de 70 anos ou mais e dos portadores de deficiência severa ou profunda pertencentes a famílias com renda mensal “per capita” de até um salário mínimo.

■ Metas físicas

Atender todos aqueles que tenham direito ao benefício

Em 1996 estima-se: **350 mil pessoas beneficiadas.**

A partir de 1997: **450 mil pessoas beneficiadas.**

■ Recursos

Em 1996: **R\$ 150 milhões.**

Nos anos seguintes: **R\$ 498 milhões.**

5.4.2 Brasil Criança - Cidadã

■ Objetivos

Promover o atendimento sócio-educativo de crianças e adolescentes, na faixa de 7 a 14 anos.

Fomentar o desenvolvimento de atividades de iniciação profissional, propiciando ao adolescente, a partir de 12 anos, a aquisição de conhecimentos sobre o mundo do trabalho.

Incentivar o desenvolvimento de ações de apoio e orientação familiar.

Viabilizar a erradicação do trabalho infantil por meio da concessão de uma **bolsa-cidadania** para a família matricular e manter as crianças na escola.

■ Metas físicas

Em 1996: **435.5 mil crianças e adolescentes** atendidas das quais **20 mil crianças** recebendo a bolsa-cidadania.

■ Recursos

Em 1996: **R\$ 105,7 milhões.**

V - O FORTALECIMENTO E AMPLIAÇÃO DO PROGRAMA COMUNIDADE SOLIDÁRIA:

Um Novo Mecanismo de Coordenação, Focalização e Parceria

Atuar no sentido de garantir as condições necessárias para o estabelecimento, a longo prazo, de uma sociedade de bem-estar; de proporcionar os recursos e promover as reformas indispensáveis para o adequado funcionamento dos serviços sociais básicos a médio prazo e realizar, no curto prazo, um conjunto estratégico de ações na área social, embora constituam pilares centrais da política social do Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, não a esgotam. É preciso, ainda, atuar rápida e eficientemente no enfrentamento de situações graves e agudas de indigência, de fome e de calamidade pública. Nesse último caso, é necessário, também, mudar a forma de operar programas sociais do Governo Federal para que eles beneficiem, de forma integrada, as áreas mais distantes do país e os segmentos sociais mais necessitados.

Análises críticas do sistema brasileiro de proteção social têm mencionado, como fatores que impedem seu funcionamento eficiente e eficaz e que reduzem seu papel redistributivo, especialmente, no caso das políticas sociais sob o controle direto da União, a fragmentação das políticas, sua excessiva centralização executiva, sua escassa capacidade de atingir as clientela mais necessitadas e o reduzido grau de controle público e democrático que se exerce sobre essas políticas.

Com o processo de redemocratização, apesar da prolongada crise dos anos 80, importantes avanços foram conseguidos, em particular, no que se refere à descentralização executiva e a múltiplas e bem sucedidas experiências de participação da população. Uma prova desses avanços é oferecida pela melhoria de quase todos os indicadores sociais no período 1980-1989, contrabalançando os efeitos seguramente negativos da crise.

Contudo, apesar desses avanços, resta muito por fazer, especialmente, no que se refere à coordenação das políticas — sem recorrer à centralização executiva - e à adequada focalização dos benefícios, quando desejável, nos segmentos mais carentes da população — sem incorrer nos vícios do clientelismo e da estigmatização.

Além disso, a magnitude dos problemas sociais a serem enfrentados, a manifesta crise da Administração Pública e do Estado e um renovado fortalecimento da sociedade civil têm-se conjugado para mostrar os limites da ação estatal, a necessidade da criação e fortalecimento de novos espaços públicos (não necessariamente estatais) e a urgência de se incentivar novas formas de mobilização e parceria entre diferentes níveis de governo e agências estatais (União, Estados, Municípios, Empresas Públicas, Universidades) e entre o Governo e as múltiplas e diferenciadas organizações da sociedade civil (empresas, organizações sindicais, organizações voluntárias — como as ONGs, Igrejas, movimentos sociais, entre outros). Exemplo marcante das possibilidades dessas formas de parceria foi dada pela campanha desenvolvida pela Ação da Cidadania contra a Miséria e a Fome e a Favor da Vida, a chamada campanha do Betinho.

É atento a esses problemas, procurando evitar os erros que caracterizam algumas experiências de outros países que o Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso propôs e constituiu *um novo mecanismo de coordenação das políticas, de articulação entre os diferentes níveis de governo, de focalização dos programas pertinentes em áreas e populações necessitadas, de incentivo a novas formas de parceria entre os governos (União, Estados e Municípios) e as diversas organizações da sociedade civil na área de combate à fome e miséria e de encaminhamento de situações agudas de carência e de calamidade pública*. Nesse novo mecanismo se dá apoio especial às iniciativas voltadas para promover a solidariedade comunitária e para experimentar soluções inovadoras.

É este o sentido do Programa Comunidade Solidária, criado pelo Decreto 1.366, de 12 de Janeiro de 1995, e organizado ao longo de duas instâncias, articuladas mas independentes: o *Conselho da Comunidade*

*Solidária e a Secretaria Executiva do Programa Comunidade Solidária, ambas subordinadas à Casa Civil da Presidência da República.*³

O Conselho do Programa Comunidade Solidária

Na divisão de trabalho existente entre o Conselho e a Secretaria Executiva, cabe ao Conselho, entre outras, as seguintes atribuições: *a) propor e opinar sobre ações prioritárias na área social, colaborando com o Governo Federal na formulação de alternativas viáveis de atuação na área social; b) incentivar na sociedade o desenvolvimento de organizações e iniciativas que, em parceria com o governo, realizem ações relevantes para o combate à fome e à miséria e para eliminar a exclusão social; c) identificar experiências inovadoras e bem-sucedidas nesse tipo de ação, promovendo sua divulgação e sua disseminação; d) propor, a título de experiência, ações inovadoras nessa área e mobilizar formas de parceria entre diversas organizações e atores - governamentais e não-governamentais - para realizá-las; e) promover campanhas de conscientização da opinião pública para o combate à fome, à indigência, à miséria e à pobreza, visando à integração de esforços do governo e da sociedade.*

A Casa Civil da Presidência da República dá apoio logístico para o funcionamento rotineiro do Conselho da Comunidade Solidária, que não possui recursos próprios nem controla recursos governamentais de qualquer natureza, para a realização de suas ações programáticas. Constitui, nesse sentido, *um mecanismo de articulação entre o Governo Federal e a sociedade civil.*

Para isso, integram o Conselho, por um lado, 21 membros da sociedade civil de reconhecida atuação na área social, dos quais um é designado pelo Presidente da República para presidi-lo por período determinado e, por outro lado, dez ministros de Estado das áreas econômica (Fazenda, Planejamento e Agricultura) e social (Educação, Saúde,

3 A importância e centralidade dessas iniciativas não pode ser minimizada, entre outras razões pela urgência e o agravamento dos problemas agudos e a fome, miséria, desemprego crônico resultante da prolongada crise econômica - mitigados mas não resolvidos pelo Plano Real

Previdência e Assistência Social, Trabalho, Justiça, Esportes), além do Ministro Chefe da Casa Civil e do titular da Secretaria Executiva do Comunidade Solidária.

O Conselho da Comunidade Solidária, inicialmente, escolheu como temas prioritários para sua atuação catalisadora *a mobilização dos jovens para participar da luta contra a fome e a exclusão*, merecendo destaque a iniciativa denominada Universidade Solidária; *a capacitação profissional dos jovens para os mercados emergentes de trabalho; experiências inovadoras na área de saúde de crianças e adolescentes e o incentivo à promoção de novas experiências na área de crédito popular.*

O Governo Federal, por meio da participação de muitos de seus ministros no Conselho, tem colaborado e se compromete a seguir colaborando com todas essas iniciativas. Entretanto, o sucesso delas tem dependido e seguirá dependendo, em larga medida, da mobilização e da participação da sociedade civil e de suas múltiplas organizações.

A Secretaria Executiva do Programa Comunidade Solidária

Evitando criar novas estruturas de execução, paralelas e centralizadoras, o Governo Federal manteve os programas de combate à fome e à miséria nos respectivos Ministérios, constituindo uma instância pequena e flexível, mas dotada de autoridade para atuar nessa área: a Secretaria Executiva do Programa Comunidade Solidária.

Assim, agindo independentemente, embora de forma articulada, com o Conselho da Comunidade Solidária, ao qual presta contas e para o qual desempenha funções de apoio técnico e administrativo, a Secretaria Executiva é responsável pela coordenação das ações da Administração Federal escolhidas para integrar o conjunto de programas de combate à fome e miséria, consideradas prioritárias e objeto de atenção especial⁴. Nesse papel, cabe à Secretaria Executiva *a) acompanhar as*

4 Não existe um conjunto pré-definido e fixo de programas que integrem o Comunidade Solidária. Contudo, no decreto de sua criação se deu prioridade a programas nas áreas de alimentação e nutrição, serviços urbanos, desenvolvimento rural, geração de emprego e renda, defesa de direitos e promoção social. Ao longo do ano de 1995, cerca de quinze programas pertencentes a essas áreas foram objetos de atenção da Secretaria Executiva.

ações dos órgãos da Administração Federal encarregados dos programas que integram o Comunidade Solidária, garantindo sua adequada execução; b) contribuir para a crescente melhoria desses programas no que se refere à cobertura, eficiência e eficácia; c) articular os diferentes programas a nível federal, evitando sua fragmentação e pulverização; d) promover a colaboração entre os diferentes níveis de governo (União, Estados e Municípios) para a execução de uma política concertada de combate à fome e miséria; e) definir procedimentos que maximizem a focalização dos programas sob sua responsabilidade, garantindo que seus benefícios atinjam as áreas mais carentes do país e os segmentos mais pobres da população, buscando a melhor utilização dos recursos e a transparência; e f) incentivar a execução descentralizada e o controle público e democrático dos programas por meio de mecanismos adequados de participação.

Em 1995, a Secretaria Executiva definiu como estratégia de ação, além do acompanhamento da execução dos programas a nível federal, experimentar um procedimento para a implementação integrada e focalizada dos programas sob sua jurisdição, selecionando, em cada unidade da Federação, um grupo de municípios para os quais deveriam convergir essas ações. Levando em consideração um conjunto de indicadores e de situações agudas de carência e de calamidade, entre os quais cabe mencionar a incidência de situações de miséria, o volume absoluto de famílias carentes e a ocorrência reconhecida de calamidade pública, foram identificados pouco mais de mil municípios reconhecidos como áreas de preocupação prioritária.

Integram esse conjunto municípios muito pobres e pequenos, espalhados pelo interior, e municípios das grandes áreas urbanas (capitais) do país.

Têm sido especialmente bem sucedidos, na implementação integrada, por um lado, os programas na área de alimentação e nutrição (distribuição de cestas básicas, distribuição de leite e merenda escolar) e por outro, programas na área de educação (kits escolares, recursos financeiros para uso direto pelas escolas, ônibus escolar e livro didático).

É compromisso do Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso dar continuidade a essa estratégia, aprimorando esse mecanismo de coordenação, corrigindo eventuais distorções, aprendendo com a experiência e garantindo os recursos possíveis para a expansão das áreas e segmentos sociais que possam vir a se beneficiar da implementação integrada e focalizada destes programas.

O aprendizado adquirido com as experiências realizadas ao longo do ano de 1995, tanto no âmbito do Conselho quanto no âmbito da Secretaria Executiva, permitirá que no futuro estas iniciativas sejam expandidas e se intensifiquem, buscando desenvolver e aprimorar mecanismos ágeis e eficazes de combate a situações agudas de pobreza, indigência e fome; formas inovadoras de articulação entre diferentes níveis de governo na luta contra a fome e a miséria e consolidar e apoiar as atividades voltadas para o fortalecimento do controle público, o aumento da participação e o desenvolvimento de novas parcerias com a sociedade civil.

É expectativa do Governo Federal que essa estratégia desperte o interesse de outras entidades (empresas privadas, organizações não governamentais, agências internacionais, universidades, etc.), por meio, por exemplo, da adoção de áreas desse tipo para uma atuação integrada e concentrada, uma vez que o Governo Federal não dispõe dos recursos necessários para atuar em todas as áreas onde há necessidade e urgência.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Secretaria de Comunicação Social
Subsecretaria de Imprensa e Divulgação

Apoio Institucional
Câmara de Política Social

COLEÇÃO DOCUMENTOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

PORTUGUÊS

1. DISCURSO DE DESPEDIDA DO SENADO FEDERAL
2. DISCURSO DE POSSE
3. MENSAGEM AO CONGRESSO NACIONAL
4. POLÍTICA EXTERNA
5. A NOVA FASE DA PRIVATIZAÇÃO
6. CONCESSÕES DE SERVIÇOS PÚBLICOS NO BRASIL
7. FATOS E DADOS SOBRE O BRASIL DO REAL
8. REAL UM NOVO COMEÇO
9. PROPOSTA DE REFORMA ADMINISTRATIVA
10. PROPOSTA DE REFORMA TRIBUTÁRIA
11. DIREITOS HUMANOS: NOVO NOME DA LIBERDADE E DA DEMOCRACIA
12. PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO
13. MENSAGEM AO CONGRESSO NACIONAL
14. OS RUMOS PARA 1996
15. COMUNIDADE SOLIDÁRIA TODOS POR TODOS
16. SOCIEDADES INDÍGENAS: A AÇÃO DO GOVERNO
17. PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS
18. MERCADO DE TRABALHO E A GERAÇÃO DE EMPREGOS
19. POR UM BRASIL MAIS JUSTO

INGLÊS

1. PRIVATIZATION ENTERS A NEW PHASE
2. PUBLIC SERVICE CONCESSIONS IN BRAZIL
3. THE RESULTS OF THE REAL PLAN
4. THE TELECOMMUNICATION SECTOR IN BRAZIL
5. BRAZIL 1996: FROM REFORM TO GROWTH
6. THE IMPACT OF GLOBALIZATION ON DEVELOPING COUNTRIES RISKS AND OPPORTUNITIES

FRANÇÈS

1. SOCIÉTÉS INDIGÈNES ET L'ACTION DU GOUVERNEMENT
2. COMMUNAUTÉ SOLIDAIRE: TOUS POUR TOUS
3. BRÉZIL: DES RÉFORMES À LA CROISSANCE
4. PROGRAMME NATIONAL DES DROITS DE L'HOMME

ESPAÑHOL

1. BRASIL 1996: DE LAS REFORMAS AL CRESCIMIENTO

Cópias adicionais desta publicação poderão ser solicitadas à:
Presidência da República
Secretaria de Comunicação Social
Esplanada dos Ministérios - bloco A - 6º andar
Telefone: (061) 224.7300 (Sra. Nilde França)
Brasília - DF
CEP: 70054-900

ESTA OBRA FOI FORMATADA
E IMPRESSA PELA
IMPrensa NACIONAL,
SIG, QUADRA 6, LOTE 800,
70604-900, BRASÍLIA, DF,
EM 1996, COM UMA TIRAGEM
DE 5.000 EXEMPLARES

