

Universidade de Brasília

Instituto de Ciência Política

Mariana Ribeiro da Silva

**Análise histórica sobre a evolução das políticas sociais no governo
FHC: dos fundos aos 12 programas da Rede de Proteção Social.**

Brasília, 2014.

Mariana Ribeiro da Silva

**Análise histórica sobre a evolução das políticas sociais no governo
FHC: dos fundos aos 12 programas da Rede de Proteção Social.**

Monografia apresentada como
pré-requisito para obtenção do
título de bacharel em Ciência
Política pela Universidade de
Brasília.

Orientador: Paulo Afonso
Francisco de Carvalho

Brasília, 2014

**Análise histórica sobre a evolução das políticas sociais no governo
FHC: dos fundos aos 12 programas da Rede de Proteção Social.**

Monografia apresentada como pré-requisito para obtenção do título de bacharel em Ciência Política pela Universidade de Brasília.

Professor Dr. Paulo Afonso Francisco de Carvalho

Professor Dr. Carlos M. Batista

Universidade de Brasília

Brasília, 2014

DEDICATÓRIA

Dedico à Ana, Marcos, Maria Luiza
e Renan.

RESUMO

O objetivo deste trabalho é fazer um levantamento histórico dos programas sociais implementados pelo governo Fernando Henrique Cardoso, entre os anos de 1994 a 2002. O governo do Presidente Fernando Henrique ficou marcado por sua capacidade de estabilizar a economia em um período no qual o país se encontrava economicamente frágil e, passando por uma recente redemocratização onde, uma enorme gama de direitos sociais havia sido adquirida pela sociedade através da Constituição de 1988. Pretende-se portanto descobrir o principal foco das políticas sociais neste recorte temporal analisando desde os fundos públicos regulamentados pelo governo FHC até a sua chamada Rede de Proteção Social, composta pelos principais programas sociais de sua gestão.

Palavras-chave: rede de proteção social, programas, Fernando Henrique Cardoso, fundos.

SUMÁRIO

1. Introdução.....	8
2. FHC e a regulamentação dos fundos.....	9
3. A Rede de Proteção Social do governo FHC.....	18
3.1 Bolsa Escola.....	19
3.2 Bolsa Alimentação.....	21
3.3 Abono Salarial PIS/PASEP.....	22
3.4 Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano.....	25
3.5 Auxílio-Gás.....	27
3.6 Benefício de Prestação Continuada (BPC)	28
3.7 Bolsa Qualificação.....	29
3.8 Bolsa Renda.....	31
3.9 Garantia Safra.....	33
3.10 Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).....	35
3.11 Previdência Rural.....	37
3.12 Serviço de Ação Continuada.....	38
3.13 Renda Mensal Vitalícia.....	40
3.14 Seguro Desemprego.....	42
4. Conclusão.....	44
5. Referencias Bibliográficas.....	46

1. Introdução

O período pós-primeira guerra mundial trouxe consigo o conceito de Bem Estar Social e uma preocupação em garantir direitos sociais básicos ao homem. Em um contexto mundial, a Constituição Mexicana de 1917 foi quem tratou primeiro dos chamados direitos de segunda geração.

No Brasil, a Constituição de 1934 foi a precursora na abordagem da ordem social (a qual continha os direitos sociais), fortemente influenciada pela Constituição Alemã de 1919. A Constituição de 1988 tratou de separar os títulos – ordem social e direito sociais – trazendo então uma novidade ao tema. Agora os direitos sociais seriam tratados de maneira exclusiva em um título na carta magna e os mecanismos de utilização de tais direitos tratados separadamente no título “ordem social”. O professor José Afonso da Silva conceitua os direitos sociais como:

“Prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tender a igualização de situações sociais desiguais. São portanto direitos que se ligam ao direito de igualdade. Valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais na medida em que, criam condições materiais mais propícias ao aferimento da igualdade real, o que por sua vez proporciona condição mais compatível com o exercício da liberdade” (2005, p 287)

No contexto brasileiro, dos direitos sociais são tratados diretamente pelo Estado por meio de políticas públicas sociais. Os programas sociais são as ferramentas utilizadas pelos governos, com o fim de diminuir as desigualdades, garantir o gozo dos direitos sociais instituídos em lei e criar assim, as condições de igualdade real. Intenciona-se aqui descobrir de que forma o governo FHC abordou a temática das políticas sociais e descobrir o que foi feito em nível de programas sociais durante esse recorte temporal.

2. FHC e a regulamentação dos Fundos

Estabilidade macroeconômica em 1995 foi a prioridade de ação do presidente eleito Fernando Henrique Cardoso. Sabe-se, desde os anos 80 o Brasil vinha sofrendo com os sucessivos fracassos na tentativa conter a crescente inflação, já chamada por muitos de hiperinflação. O Plano Real estabeleceu-se como o primeiro mecanismo eficaz na tentativa de contenção da crise. A estabilização dos preços, uma nova política cambial, monetária e fiscal e intensificação da abertura econômica são, dentre outros, alguns dos fatores que levaram o Plano Real a atingir seu objetivo, a estabilidade macroeconômica.

Brevemente entendido o contexto em que se deu a posse de FHC, e quais medidas urgiam em 1995, entende-se que, muito pouco se fez em nível de programas sociais neste primeiro momento de governo. Também se entende que, sem que houvesse um intenso foco em tal política de estabilização macroeconômica, o Estado teria agudas dificuldades na implementação de política sociais por um período incalculável de tempo.

Entretanto, mesmo em meio a tal crise, em 1996 o governo FHC normatizou medidas que, a constituição de 88 abordava. A CF de 1988 trouxe uma gama de direitos sociais. Entretanto, a maioria das normas ali descritas carecia de posterior regulamentação para atingir a eficácia plena. É o caso dos fundos sociais.

O Fundo Nacional da Assistência Social, o qual foi criado em 1993, só teve sua regulamentação em 1995. Esse fundo assegura a existência de recursos para a implementação de programas e projetos da assistência social. O Decreto 1.605 de 1995 tratou de regulamentar a dotação orçamentária do fundo, definindo como serão constituídas as receitas.

Art. 3º constituirão receitas do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS:

I - dotações orçamentárias da União;

II - doações, contribuições em dinheiro, valores, bens móveis e imóveis, que venha a receber de organismos e entidades nacionais ou estrangeiras, bem como de pessoas físicas e jurídicas, nacionais ou estrangeiras;

III - contribuição social dos empregadores, incidentes sobre o faturamento e o lucro;

IV - recursos provenientes dos concursos de prognósticos, sorteios e loterias, no âmbito do Governo Federal;

V - receitas de aplicações financeiras de recursos do Fundo, realizadas na forma da lei;

VI - receitas provenientes da alienação de bens móveis da União, no âmbito da assistência social;

VII - transferência de outros fundos.

O Decreto 1.605 de 1995 também regulamenta a aplicação desses recursos.

Art. 5º Os recursos do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS serão aplicados:

I - no pagamento do benefício de prestação continuada, previsto nos arts. 20; 38 e 39 da Lei nº 8.742, de 1993;

II - no apoio técnico e financeiro aos serviços e programas de assistência social aprovados pelo Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, obedecidas as prioridades estabelecidas no parágrafo único do art. 23 da Lei nº 8.742, de 1993;

III - para atender, em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios as ações assistenciais de caráter de emergência;

IV - na capacitação de recursos humanos e no desenvolvimento de estudos e pesquisas relativos à área de assistência social.

O Decreto 1.605 de 1995 teve sua importância maximizada quando abordou a temática dos convênios entre o governo federal e os governos municipais e estaduais. Antes do Decreto, as políticas sociais eram baseadas em pequenos projetos de doação de cestas básicas e pequenas ações desarticuladas de caráter contingencial. Essa regulamentação proporcionou a implementação de políticas articuladas com a proposição de metas municipais e estaduais para que se possam firmar parcerias com o governo federal;

Art. 6º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios somente receberão recursos do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS para financiamento das ações previstas no artigo anterior, após a efetiva instituição e funcionamento dos respectivos:

I - Conselho de Assistência Social;

II -- Fundo de Assistência Social;

III - Plano de Assistência Social.

(...) Art. 8º A transferência de recursos para órgãos federais, Estados, Distrito Federal e Municípios processar-se-ão mediante convênios, contratos, acordos, ajustes ou atos similares, obedecendo a legislação vigente sobre a matéria e de conformidade com os planos aprovados pelo CNAS. (DECRETO 1.605, artigos. 6º e 8º)

Outro fundo de grande importância dentro do contexto de políticas sociais, desta vez criado e regulamentado pelo governo FHC, foi FUNDEF – Fundo de Manutenção de desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. O FUNDEF foi criado em 1996 através da Emenda Constitucional nº 14 e regulamentado pela Lei 9.424. O fundo era composto da seguinte maneira:

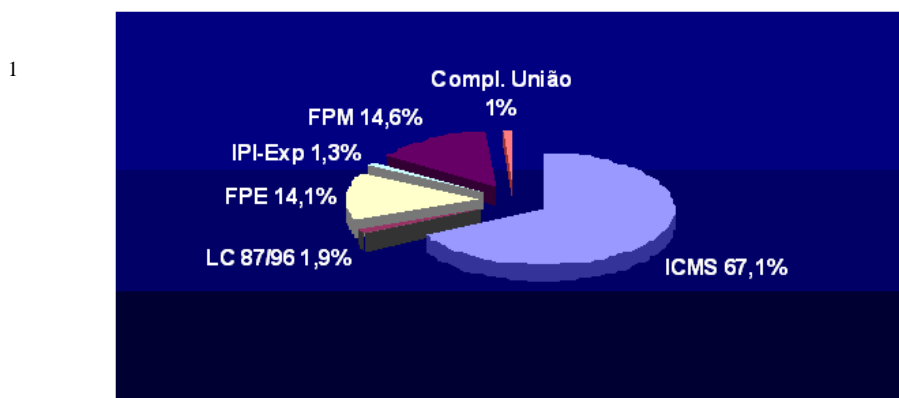


Gráfico 1
Fonte: Decreto 1.605 de 1995

O governo FHC encontrou um cenário de extremo descaso com a educação fundamental advindo de anos de uma política ineficaz de educação onde, a desigualdade na oferta de ensino a nível nacional gerava um ciclo de repetência e desistência sendo o resultado desse ciclo um alto índice de evasão escolar.

O FUNDEF instituiu a alocação dos recursos destinados à educação de acordo com a demanda assim como, suavizou a participação dos estados os quais, antes do fundo arcavam com a grande maioria das despesas relacionadas à educação fundamental. No caso da alocação de recursos, o FUNDEF determinava aos

¹ O gráfico 1 está disponível em www.jus.com.br

municípios que, 60% dos recursos deveriam ser gastos com salários de professores que estivessem trabalhando nas atividades de ensino e também com programas de treinamento para estes.

O FUNDEF trouxe também como inovação no âmbito da educação, a obrigatoriedade de criação de um plano de carreiras para o magistério, o que, para a época foi considerado uma medida inovadora e de extrema importância para a valorização do profissional. Tais características tornaram o FUNDEF uma política admirada não só no país – visto que foi incorporada pelo Presidente LULA – mas também em âmbito internacional, elogiada em 2008 em relatório da UNESCO e descrito como uma programa que é eficaz no sentido de diminuir as desigualdades nos gastos por aluno.

A garantia de recursos impulsionou os governos municipais e estaduais a buscarem essas que estavam fora de escola. O resultado no primeiro ano foi significativo visto que, o percentual de alunos matriculados nas redes de ensino fundamental cresceu cerca de 6% (número que representa quase 2 milhões de crianças) segundo levantamento publicado a época pelo MEC. Segundo este mesmo levantamento, esse percentual de crescimento na taxa de matrícula nos anos anteriores era de 3%. O quadro elaborado a partir de dados obtidos no censo escolar e publicado pelo MEC enfatiza tais colocações:

**QUADRO 15: EVOLUÇÃO PERCENTUAL DAS MATRÍCULAS DO ENSINO FUNDAMENTAL-
1997/2002**

2

Regiões	Número de Alunos																	
	1998/1997			1999/1998			2000/1999			2001/2000			2002 ²⁾ /2001			2002 ²⁾ /1997		
	Est.	Mun.	Total	Est.	Mun.	Total	Est.	Mun.	Total	Est.	Mun.	Total	Est.	Mun.	Total	Est.	Mun.	Total
NO	(11,3)	40,2	7,7	(1,6)	9,3	3,6	(9,5)	7,4	(0,9)	(4,2)	2,8	(0,3)	(2,3)	5,3	2,0	(26,1)	78,3	12,4
NE	(1,3)	22,1	12,1	(0,7)	6,5	3,8	(4,0)	2,5	0,2	(5,9)	2,3	(0,5)	(6,5)	2,3	(0,6)	(17,3)	39,4	15,2
CO	0,3	14,1	4,5	0,4	7,9	2,9	(4,8)	5,0	(1,4)	(5,8)	2,7	(2,6)	(1,1)	5,2	1,3	(10,7)	39,6	4,7
SD	(6,9)	25,5	2,3	(5,6)	9,4	(0,3)	(5,6)	4,5	(1,7)	(6,7)	4,0	(2,3)	(4,7)	3,8	(1,0)	(26,3)	54,9	(3,1)
SUL	(0,5)	4,1	1,5	(3,8)	1,0	(1,7)	(2,2)	1,0	(0,7)	(2,5)	1,1	(0,9)	(2,7)	3,2	0,1	(11,2)	10,8	(1,8)
BR	(4,6)	21,5	6,0	(3,3)	6,9	1,5	(5,0)	3,5	(0,8)	(5,6)	2,7	(1,3)	(4,3)	3,3	(0,3)	(20,8)	42,7	5,0

Fonte: Ministério da Educação

Tabela 1

² A tabela 1 está disponível para consulta pública em www.portal.mec.gov.br

O ponto principal do FUNDEF diz respeito aos efeitos da realocação desses recursos destinados a educação fundamental. A possibilidade de utilização, pelos municípios, dos recursos trazidos pelo FUNDEF gerou o que MEC de municipalização do ensino fundamental o que, conseqüentemente afetou diretamente na democratização do ensino básico.

Essa democratização é conseqüência direta da municipalização visto que, antes do FUNDEF a grande parte dos recursos empregados na educação fundamental era estadual. Muitos estados se viam impossibilitados de levar a educação básica a todos os seus municípios fazendo com que, uma grande parte das crianças em idade escolar não tivesse acesso ao ensino fundamental em seus municípios. Em 1997 os municípios atendiam 41% dos alunos de ensino fundamental. Em um ano, com o processo de municipalização do ensino fundamental essa taxa subiu para 47% e em 2001 os municípios eram capazes de atender 53% dos alunos estudantes do ensino fundamental, dados obtidos através do censo escolar. A tabela a baixo demonstra a queda no percentual de gastos com educação fundamental pelos governos estaduais e um aumento a nível municipal após o FUNDEF.

3

Gasto público em educação básica por esfera de governo (1995-2002)

Ano	Unidade Federada			Total (d)	Relações (%)		
	Municípios	Estados e DF	União		(a/d)	(b/d)	(c/d)
	(a)	(b)	(c)				
1995	1,19	1,75	0,17	3,11	38	56	5
1996	1,18	1,83	0,12	3,14	38	58	4
1997	1,24	1,51	0,10	2,86	43	53	4
1998	1,52	1,71	0,15	3,38	45	51	4
1999	1,64	1,60	0,11	3,35	49	48	3
2000	1,78	1,46	0,11	3,36	53	44	3
2001	1,83	1,45	0,11	3,39	54	43	3
2002	1,83	1,46	0,11	3,40	54	43	3

Fonte: Almeida (2001), IPEA/DISOC, IBGE/MP, INEP/MEC.

Observação: Os dados originais para os gastos públicos em educação (em todos os níveis e modalidades) de 1995 até 1999 foram obtidos de Almeida (2001); já os gastos de 2000 a 2002 representam projeções efetuadas pelo autor, com base nos resultados apresentados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e na dinâmica da arrecadação tributária do período. Elaboração: J. A. Castro.

Tabela 2

A valorização do magistério, como o próprio nome do fundo já diz, é outro ponto de extrema importância que o FUNDEF e o governo FHC trouxeram a nível nacional para o país. Os dados levantados pelo MEC, através da pesquisa FIPE/SP

³ Tabela 2 disponível em artigo de Jorge Abrahão *Financiamento e gasto público da educação básica no Brasil e comparações com alguns países da OCDE e América Latina*. 2005. Disponível em www.cedes.unicamp.br

em 2000 mostraram que, a remuneração do professor aumentou 29% de 2007 a 2000, o que demonstra uma clara resposta do país a bem sucedida política implantada pelo governo. Portanto vinculação de recursos para a qualificação e remuneração dos magistério (60% dos recursos foram subvinculados) promoveu um resultado numérico significativo. A pesquisa também mostrou que, os professores das redes municipais foram o maiores beneficiários desta política de redistribuição de recursos, tendo seus salários aumentados em 33% contra 25% das redes estaduais.

Em 2001 nova pesquisa confirmou essa tendência crescente de crescimento, como mostra o quadro abaixo:

QUADRO 17: ESTIMATIVA DO SALÁRIO BASE MÉDIO DOS PROFESSORES DO ENSINO FUNDAMENTAL COM CARGA HORÁRIA DE 40 HORAS SEMANAIS, EM TODAS AS REDES DE ENSINO, POR NÍVEL DE FORMAÇÃO

Região	Nível Médio - Modalidade Normal			Licenciatura Plena		
	dez/97	jun/01	Var %	dez/97	jun/01	Var %
NO	241,0	353,0	46,5	467,0	617,0	32,1
NE	207,0	307,0	48,3	340,0	418,0	22,9
SD	341,0	503,0	47,5	484,0	627,0	29,5
SU	493,0	650,0	31,8	613,0	920,0	50,1
CO	392,0	451,0	15,1	566,0	575,0	1,6
BR	326,0	450,0	38,0	486,0	617,0	27,0

Fonte: MEC - Pesquisa FIPE 2001

Tabela 3

N

Não há dúvidas a cerca da funcionalidade e eficácia do FUNDEF com relação a melhoria na distribuição de recursos, afetando diretamente na democratização do ensino. Entretanto, essa política recebeu críticas quanto aos aspectos da qualidade e da discricionariedade com a qual o governo federal estabeleceu a divisão desses recursos.

Critica-se que, o governo federal não levou em conta as diferenças regionais no momento de arbitrar a divisão dos recursos por numero de estudantes. O custo de um estudante em determinada região não será necessariamente igual ao custo em outra região, o que pode afetar diretamente na qualidade da implementação desta política.

Outro fundo regulamentado pelo governo FHC e de grande importância para políticas e programas de saúde posteriormente implementados, foi o Fundo Nacional de Saúde – FNS. Apesar de sido instituído decreto nº 64.867, de 24 de julho de 1969, somente em 2001 com o decreto 3.964 o fundo se tornou financeiramente viável para contemplar as diretrizes do Sistema Único de Saúde.

O FNS é o responsável por gerir os recursos financeiros do Sistema Único de Saúde a nível federal. Sabe-se que, a saúde pública é item de essencial importância a nível de políticas públicas no Brasil. Daqui tiramos então a importância de tratarmos os recursos nela empregados de forma separada da administração financeira do Estado. O FNS trouxe melhores condições quanto ao controle institucional e social desses recursos, o que conseqüentemente eleva a qualidade de utilização dos mesmos.

A regulamentação adequada do FNS abriu as portas para a real implantação e viabilidade econômica de programas voltados a saúde a nível nacional. Destaca-se o Programa Saúde da Família – PSF, o qual teve sua origem na implementação do SUS em 1990 e com a criação dos Agentes Comunitários de Saúde em 1991. Foi nesse período que a Atenção Básica passou a ser prioridade no que se diz respeito a saúde pública no Brasil. O FNS impulsionou e facilitou o mecanismo de transferência de recursos federais para a Atenção Básica, o que foi fundamental para o desenvolvimento o PSF. O PSF foi então o primeiro programa a nível nacional voltado para os cuidados com a atenção básica no Brasil, focalizado em atender áreas de maior risco social e democratizar o acesso a saúde.

Bárbara Starfield, importante pesquisadora de saúde pública a nível internacional, preconizava, um bom programa de saúde pública deveria contemplar a atenção básica no sentido de proporcionar estratégias de acompanhamento integral da saúde da família. O PSF incorporou os princípios propostos por Starfield no que diz respeito a atenção básica “...*primeiro contato, longitudinalidade, integralidade, coordenação, abordagem familiar, enfoque comunitário*” (STARFIELD, 2002).

O foco do programa era a implantação de equipes de saúdes formadas por uma diversidade de profissionais (agentes comunitários, especialidades médicas, dentista, enfermeiros dentre outros), alocados em unidades básicas de saúde. Cada

equipe seria responsável por um determinado número de pessoas dentro de uma comunidade, sendo estas equipes responsáveis por desenvolver ações preventivas, de acompanhamento, monitoramento, reabilitação de doenças e manutenção da saúde nesta determinada comunidade.

A implementação do programa ocorreu de maneira prioritária nos pequenos municípios, os quais não possuíam unidades de saúde ou, quando possuíam, as mesmas se encontravam em situação precária. O programa propôs a instituição de unidades de saúde da família, compostas por essas equipes, e agindo como a primeira etapa do sistema de saúde local, sendo esse sistema integrado com outras unidades mais complexas a nível municipal, estadual e federal (hospitais de grande porte, unidades especializadas de saúde, grandes centros de reabilitação).

O Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, instituído em 2001 através da Lei Complementar nº 111 somente foi regulamentado em 2006, já durante o governo Lula, através do Decreto 5.997 de 2006. Tinha como objetivo garantir recursos para serem utilizados em ações voltadas a habitação, saúde, nutrição e programas de transferência direta de renda. A Lei Complementar nº 111 de 2001 estabeleceu que:

Art. 1º O Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, criado pelo art. 79 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, para vigorar até o ano de 2010, tem como objetivo viabilizar a todos os brasileiros o acesso a níveis dignos de subsistência e seus recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, saúde, educação, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social, voltados para a melhoria da qualidade de vida. (LC 111, art. 1º)

A importância de um fundo como este na década de 90 no Brasil é extrema quando se analisa os dados relacionados à extrema pobreza nesse período. No final da década de 80 e início dos anos 90, estudos apontavam que 40,90% da população brasileira tinham uma renda *per capita* mensal inferior a 60 dólares. Essa pesquisa foi feita pelo Banco Mundial, a qual destacou dados discrepantes a respeito da distribuição de renda no Brasil onde, a população que se encontrava na base da pirâmide possuía apenas 2,1% da renda do país. A essa base significava cerca de 20% da população em 1990. Por fim, a pesquisa constatou que 1/3 (39 milhões de

peças) da população brasileira no início da década de 90 vivia em situação de pobreza como destaca a tabela⁴ abaixo.

**Número de pobres e incidência da pobreza absoluta
Brasil, 1980-1990**

Área	Número de pessoas (1000 pessoas)		Proporção de pobres	
	1980	1990	1980	1990
Total	29.477,00	39.208,90	34,80	27,00
Urbano	10.792,20	19.057,20	13,90	17,70
Rural	18.654,80	20.151,70	50,10	53,40

Fonte: Tolosa & Rocha, Políticas de Combate à Pobreza: Experiências e Equívocos. São Paulo, Inae, Fórum Nacional, maio 1993.

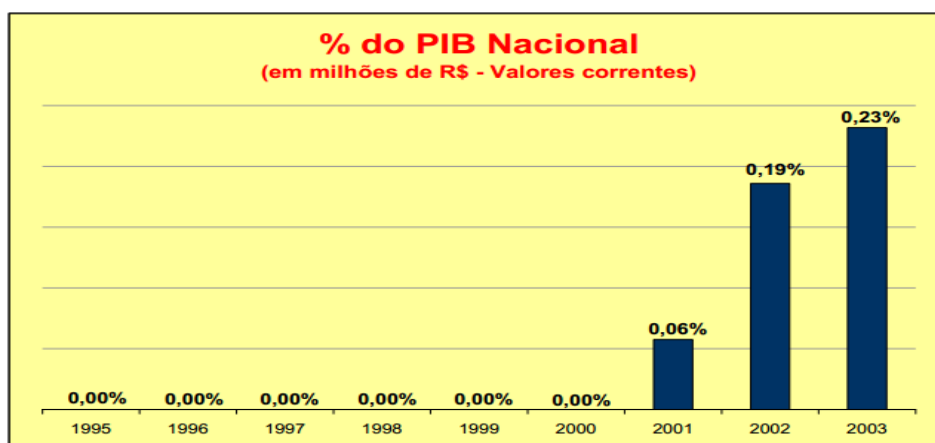
Tabela 4

⁴ A tabela esta contida em Relatório brasileiro sobre desenvolvimento social. *Estudos avançados* LAMPREIA, Luiz.

3. A Rede de Proteção Social do governo FHC

Rede de Proteção Social foi o nome dado ao conjunto de programas sociais do período FHC. A Rede de Proteção Social era composta por 12 principais programas sendo característica comum a todos, o intuito de transferência de renda para os participantes dos programas. O foco desses programas estava em combater a extrema pobreza e auxiliar no processo de redistribuição de renda assim como, intensificar o desenvolvimento social na era FHC, o qual era considerado um período de grandes conquistas na área econômica, mas que, de certa forma estaria deixando de lado os programas sociais.

Os gráficos abaixo, disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome em estudo publicado em abril de 2004⁵, demonstram os investimentos federais nesses chamados programas de transferência de renda e o número de famílias atendidas por esses programas. Nela podemos observar que, o governo FHC intensificou os investimentos no último ano de governo o que demonstra que realmente o foco do primeiro mandato e dos primeiros anos de segundo mandato não eram os programas de proteção social.

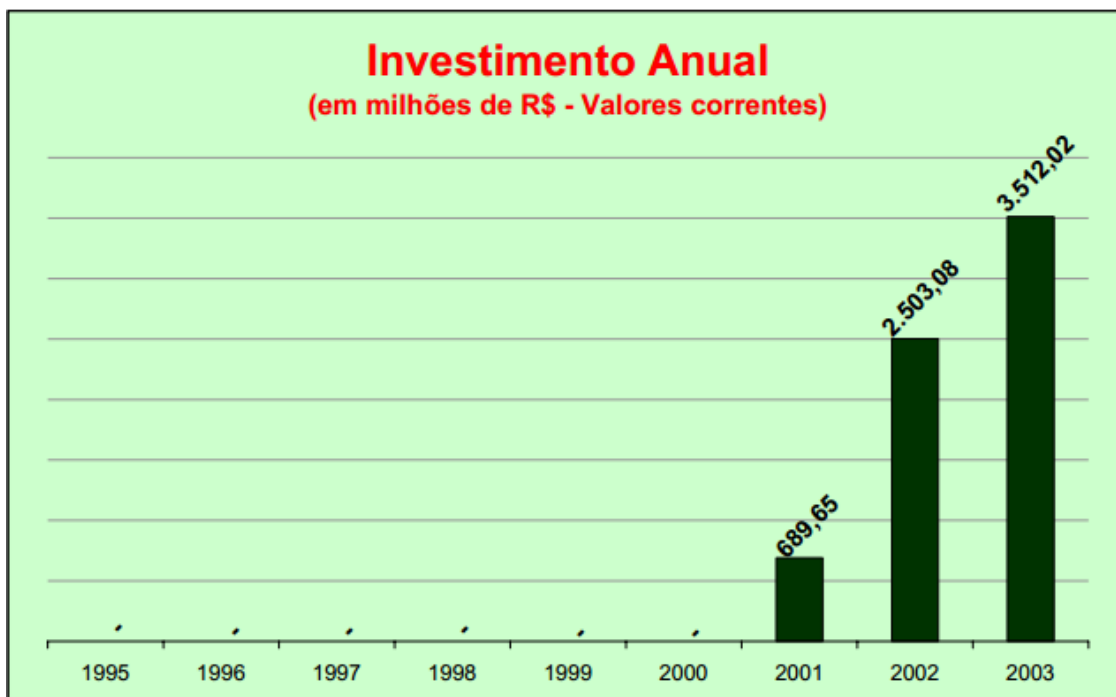


(1) PIB Nacional – Fonte: IBGE

(2) Cálculos realizados entre os valores correntes no ano de referência (sem atualização monetária)

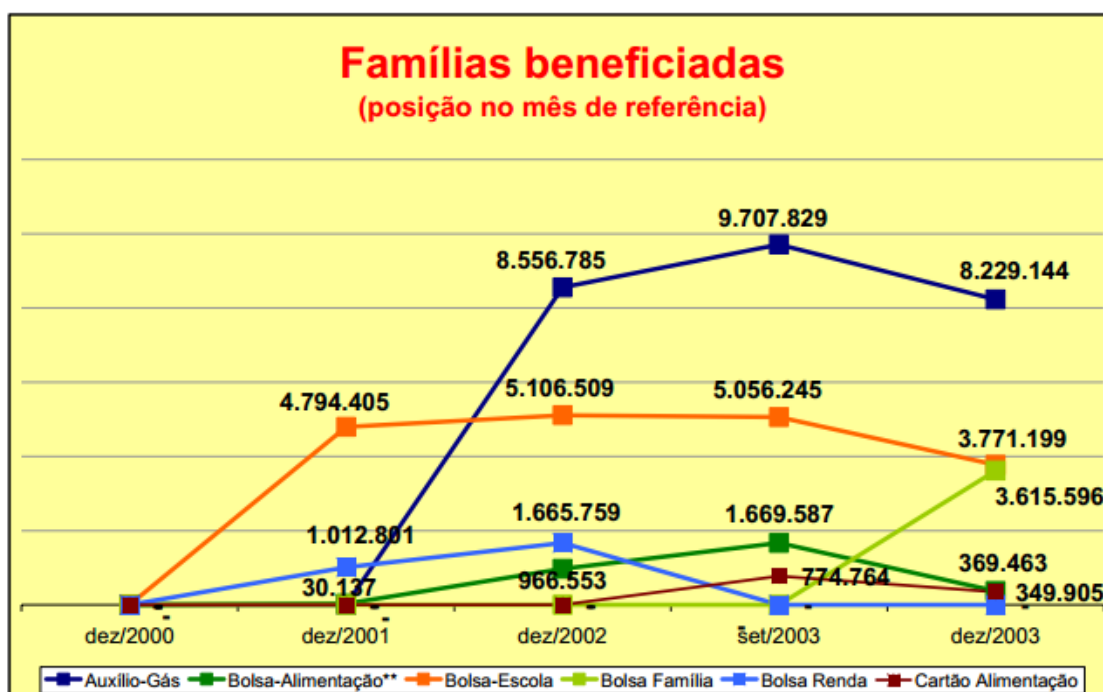
Gráfico 2

⁵ Estudo publicado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome em www.mds.gov.br



(1) Valores correntes no ano de referência (sem atualização monetária)

Gráfico 3



(1) Total de Famílias beneficiadas em cada mês de referência

(2) No caso do Bolsa Alimentação, foram utilizados dados relativos a janeiro de 2002, - ao invés de dezembro de 2001 - tendo em vista não terem sido localizadas as quantidades de famílias beneficiadas pelo programa em seu primeiro ano

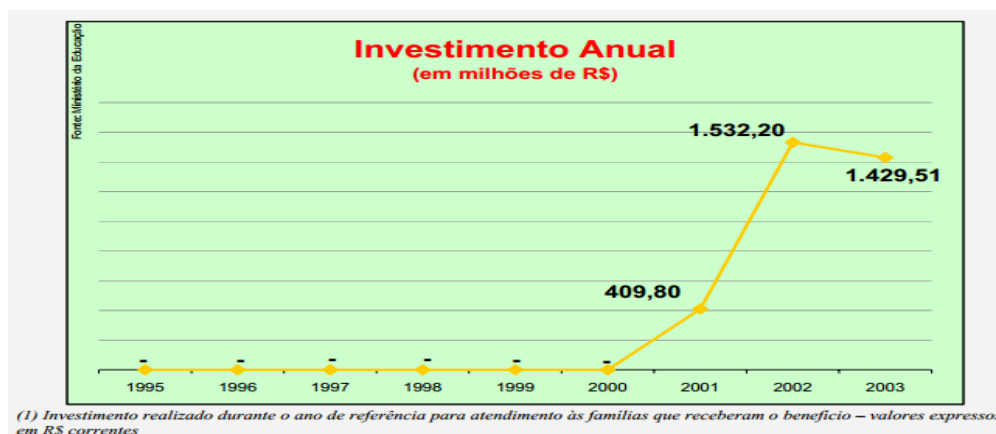
Gráfico 4

3.1 Bolsa Escola

Criado em 2001, o Bolsa Escola tinha como principal objetivo o combate a evasão escolar e ao trabalho infantil, utilizando do modelo de transferência de renda

direta às famílias carentes. Os beneficiários deveriam ser crianças de 6 a 15 anos com renda familiar *per capita* abaixo de noventa reais. O programa foi instituído pela Lei nº 10.291 em 2001. O benefício era de quinze reais por criança, sendo permitido no máximo 3 benefícios por família. Os requisitos para que o beneficiário continuasse a participar do programa eram: estar matriculado na escola e, comprovar trimestralmente a frequência; estar cadastrado no Cadastro Único de Programas Sociais. O Bolsa Escola foi bem sucedido chegando a beneficiar mais de 5 milhões de famílias e, foi incorporado pelo Presidente Lula ao principal programa de transferência de renda do seu governo, o Bolsa Família.

Nos gráficos abaixo, obtidos em ⁶relatório publicados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, podemos observar o avanço no alcance do programa, conforme os investimentos federais também foram aumentando, e uma queda nos investimentos no final do governo FHC.



Fonte: Ministério da Educação

Gráfico 5

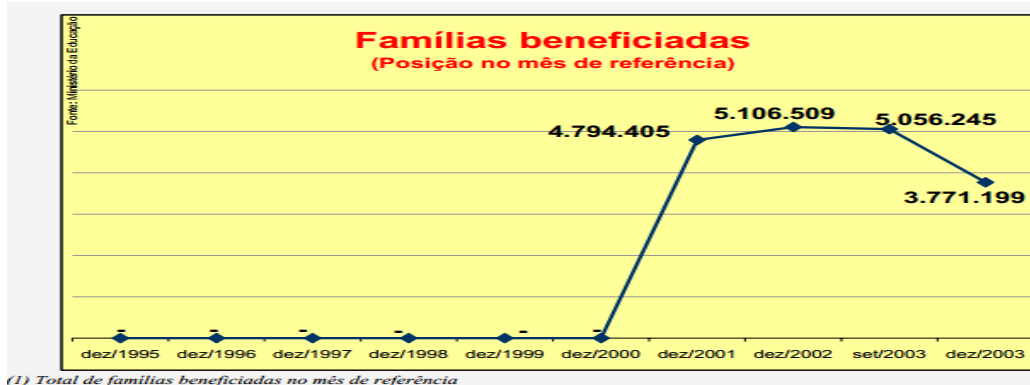


Gráfico 6

Fonte: Ministério da Educação

⁶ Estudo publicado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome em www.mds.gov.br

3.2 Bolsa-Alimentação

O Programa Bolsa-Alimentação, também instituído em 2001 pela Medida Provisória 2206 de 2001. Teve sua regulamentação através do Decreto nº 3934 de 2001. O Programa fazia parte da Política Nacional de Alimentação e Nutrição lançada pelo então Ministro José Serra no ano de 2000. O programa social atuava em conjunto com o Ministério da Saúde, no sentido proporcionar instrução nutricional aos beneficiários. O principal objetivo do programa era combater a desnutrição, a mortalidade infantil, minimizar as carências nutricionais. No final da década de 90, O IBGE⁷ apontava que, 3,5 milhões de crianças pertencentes a famílias com renda *per capita* abaixo de meio salário mínimo, encontravam-se em risco nutricional. Inicialmente, o programa priorizou as famílias atingidas pela seca no nordeste do país e na região norte de Minas Gerais, sendo mais de 1.100 municípios contemplados nesta fase inicial do programa. No ano de 2002 o programa foi ampliado, e passou a beneficiar famílias de todo o país. Os beneficiários do programa são crianças de 0 a 6 anos em situação de risco nutricional, gestantes e mãe no período de amamentação com renda *per capita* inferior a meio salário mínimo. A exigências deste programa iam além da renda. O programa estabeleceu uma parceria com essas mães, as quais se comprometiam com o progresso nutricional da família. Como instrumento de controle deste comprometimento, criou-se a “cartilha de compromissos”. Essa cartilha instruía as mães a freqüentar consultas do pré-natal regularmente, e exigia destas mães um posterior acompanhamento e monitoramento do desenvolvimento da criança. As ações de monitoramento e acompanhamento incluíam uma rotina de vacinação, acompanhamento nutricional nas unidades de saúde, palestras educativas no sentido de instruir essas mães sobre higiene, alimentação adequada, planejamento familiar dentre outros temas priorizados pela atenção básica. O benefício era constituído de 15 reais por pessoa sendo no máximo três beneficiários por família. O Bolsa-Alimentação, assim como o Bolsa Escola foi incorporado ao Programa Bolsa família pelo governo Lula. Os gráficos a seguir trazem um levantamento do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome referente do número de famílias beneficiadas e o investimento governamental para com o programa.

⁷ Dados referentes a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD divulgada pelo IBGE

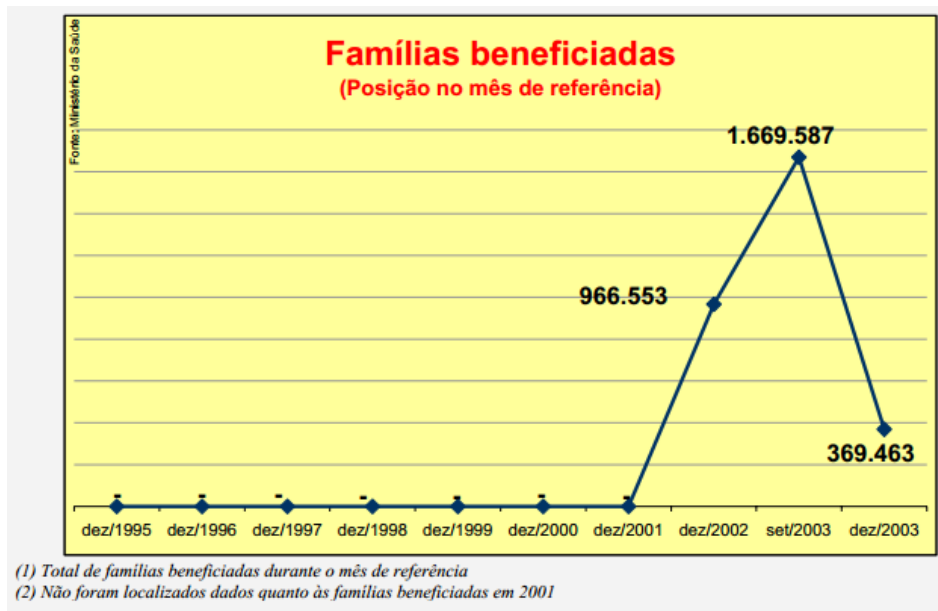


Gráfico 7

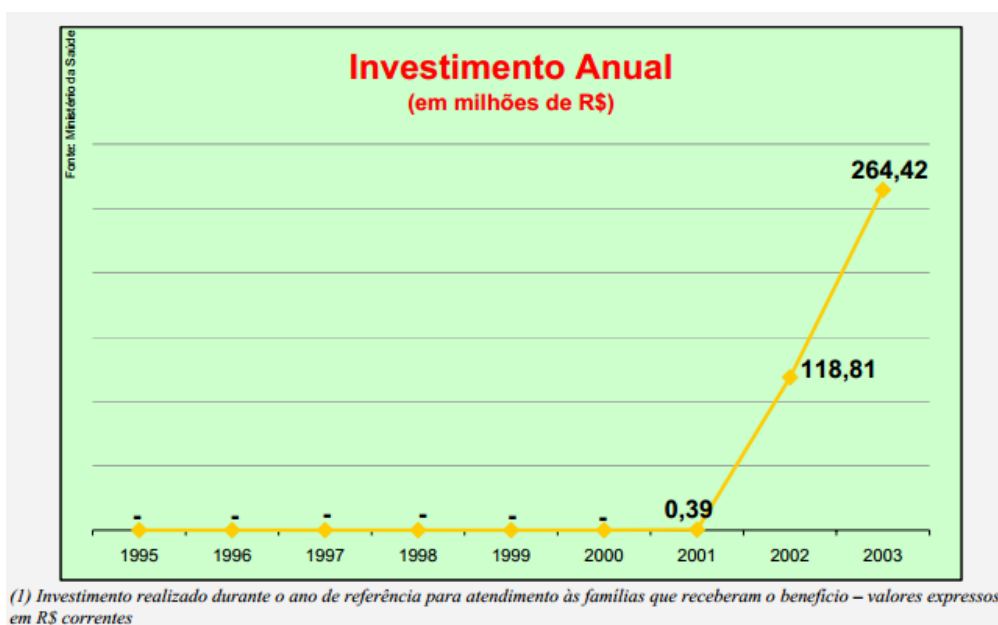


Gráfico 8

3.3 Abono Salarial PIS/PASEP

O Abono Salarial PIS/PASEP foi o benefício criado para o trabalhador que recebeu até dois salários mínimos mensais e que estiverem cadastrados no PIS-Programa de Integração Social ou no PASEP - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público há pelo menos 5 anos, trabalhando no ano anterior por pelo menos 30 dias com vínculo empregatício. Tais critérios estão normatizados pela Constituição Federal em seu artigo 239, § 3º e, regulamentados pela Lei nº 7.998.

O programa não é novo e tem suas origens na década de 70 quando as Leis Complementares nº 7 e 8 instituíram as bases do programa. O objetivo era promover

a integração na vida e no desenvolvimento das Empresas/Entidades Públicas, através de contribuições dos empregadores distribuídas em contas individuais em nome de cada empregado/servidor. O valor do benefício era de no máximo 1 salário mínimo. Em 1988, a nova Constituição trouxe uma parcial alteração no destino dos fundos obtidos através deste programa. O artigo 239 agora instituí que:

Art. 239. A arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social, criado pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, criado pela Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, passa, a partir da promulgação desta Constituição, a financiar, nos termos que a lei dispuser, o programa do seguro-desemprego e o abono de que trata o § 3º deste artigo. (Regulamento)

§ 1º - Dos recursos mencionados no "caput" deste artigo, pelo menos quarenta por cento serão destinados a financiar programas de desenvolvimento econômico, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, com critérios de remuneração que lhes preservem o valor.

§ 2º - Os patrimônios acumulados do Programa de Integração Social e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público são preservados, mantendo-se os critérios de saque nas situações previstas nas leis específicas, com exceção da retirada por motivo de casamento, ficando vedada a distribuição da arrecadação de que trata o "caput" deste artigo, para depósito nas contas individuais dos participantes.

§ 3º - Aos empregados que percebam de empregadores que contribuem para o Programa de Integração Social ou para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, até dois salários mínimos de remuneração mensal, é assegurado o pagamento de um salário mínimo anual, computado neste valor o rendimento das contas individuais, no caso daqueles que já participavam dos referidos programas, até a data da promulgação desta Constituição.

§ 4º - O financiamento do seguro-desemprego receberá uma contribuição adicional da empresa cujo índice de rotatividade da força de trabalho superar o índice médio da rotatividade do setor, na forma estabelecida por lei. (CF, art. 239)

O Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome utilizando dados do Ministério do Trabalho e Emprego, disponibilizou gráficos⁸ que demonstram a evolução do programa desde 1995 até 2003 e também o investimento governamental no programa.

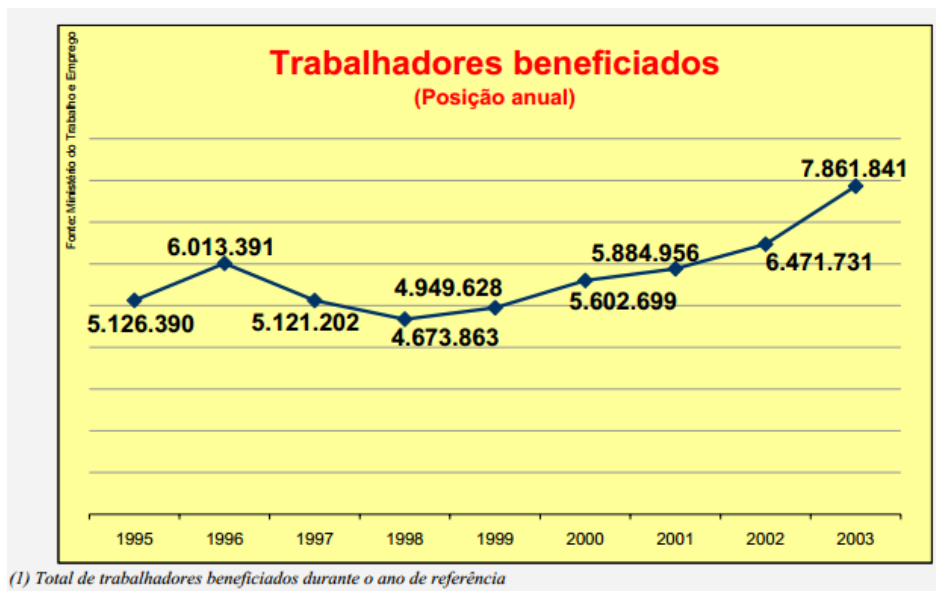


Gráfico 9

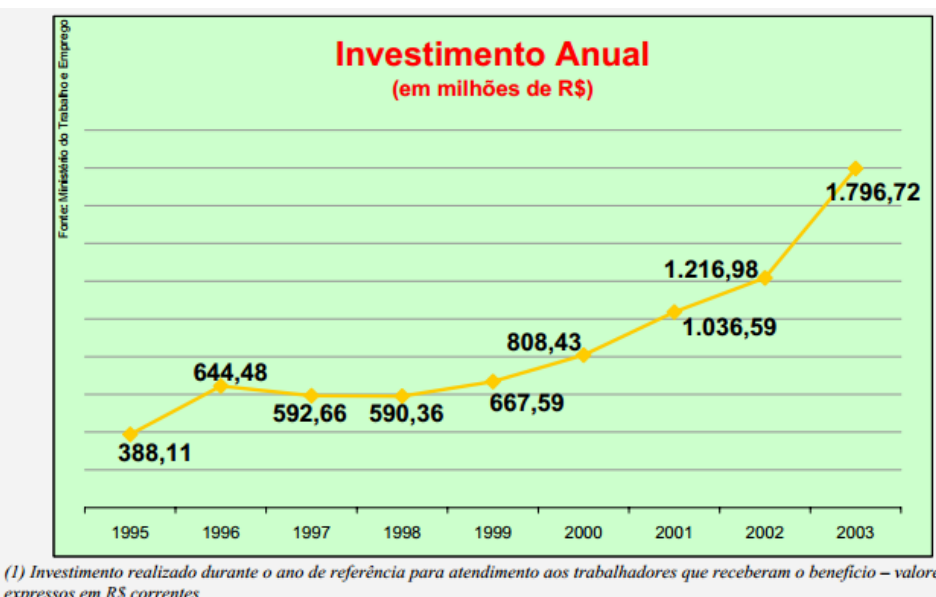


Gráfico 10

⁸ Estudo publicado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome em www.mds.gov.br

3.4 Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano

O Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano foi criado em 1999 e implementado em 2001 como parte integrante do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil. O Programa está ligado ao Ministério da Previdência e Assistência Social e à Secretaria de Estado de Assistência Social, sendo pautado na Emenda Constitucional nº 20 que modifica o art. 7º da seguinte maneira:

Art. 7º [...]

XXXIII - proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos. (EC 20, art 7º)

O foco do Programa são adolescentes de 15 a 17 anos integrantes de famílias de baixa renda. A prioridade é dada aos jovens que estejam participando de outros programas sociais ou tenham participado; jovens envolvidos em situação de crimes ou contravenções; egressos ou que estejam sob medida protetiva; oriundos de Programas de Atendimento à Exploração Sexual e Comercial de menores. Existe ainda um percentual de 10% reservado aos jovens com deficiência.

O Programa consiste em proporcionar uma capacitação teórica e prática, através de atividades que não configurem trabalho, preparando o jovem para o mercado de trabalho e proporcionando a permanência desse jovem na escola. A seleção desses jovens se daria por meio do cadastro único de programas social, o qual poderia permanecer no programa, recebendo bolsa mensal de 65 reais, por 1 ano. Somente em caso de extrema vulnerabilidade, o conselho tutelar poderia prorrogar o prazo por mais 2 anos, sendo compulsória a saída aos 18 anos. O jovem deveria obter uma frequência mínima de 75% tanto na escola quanto nos cursos do programa. Os cursos consistiam em 300 horas de aulas teóricas e práticas voltadas não somente ao mercado de trabalho, mas a participação cidadã deste jovem.

Os principais objetivos do Programa, além da preparação para o mercado de trabalho, eram: ampliar o protagonismo juvenil através de cursos de capacitação

voltados para atuação em sociedade e meio ambiente; preparar estes jovens para a atuação como agente de mudança em sua comunidade através de aulas que preconizavam a formação humana; diminuir os índices de doenças sexualmente transmissíveis e gravidez indesejada através de instruções relacionadas à saúde. Os gráficos ⁹ abaixo, disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome ilustram a evolução do Programa e a atuação do Governo Federal a nível de investimentos.

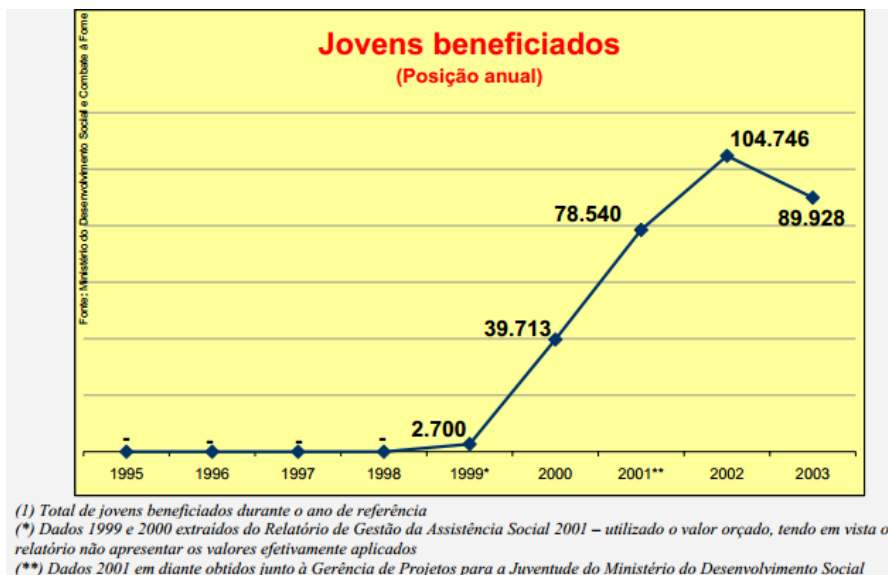


Gráfico 11

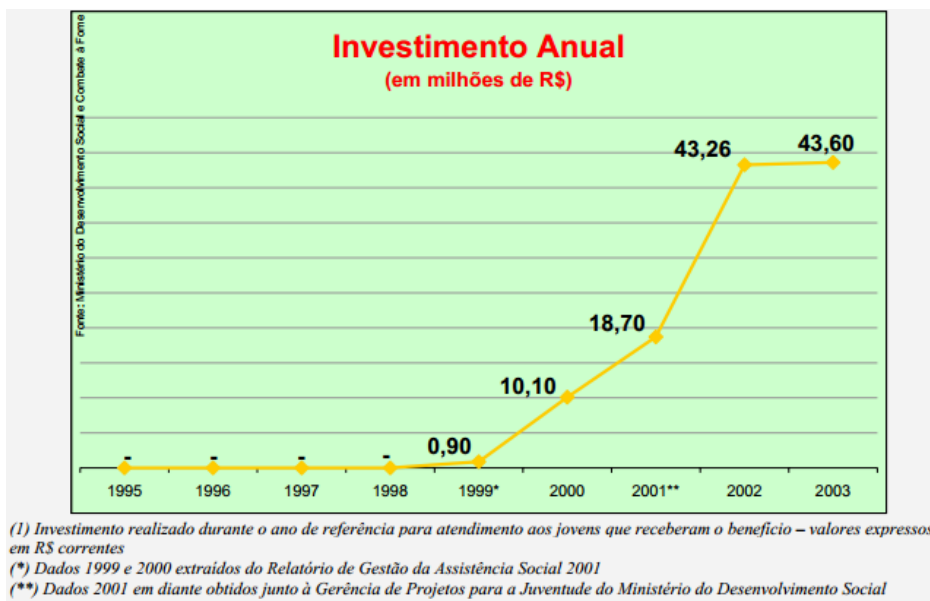


Gráfico 12

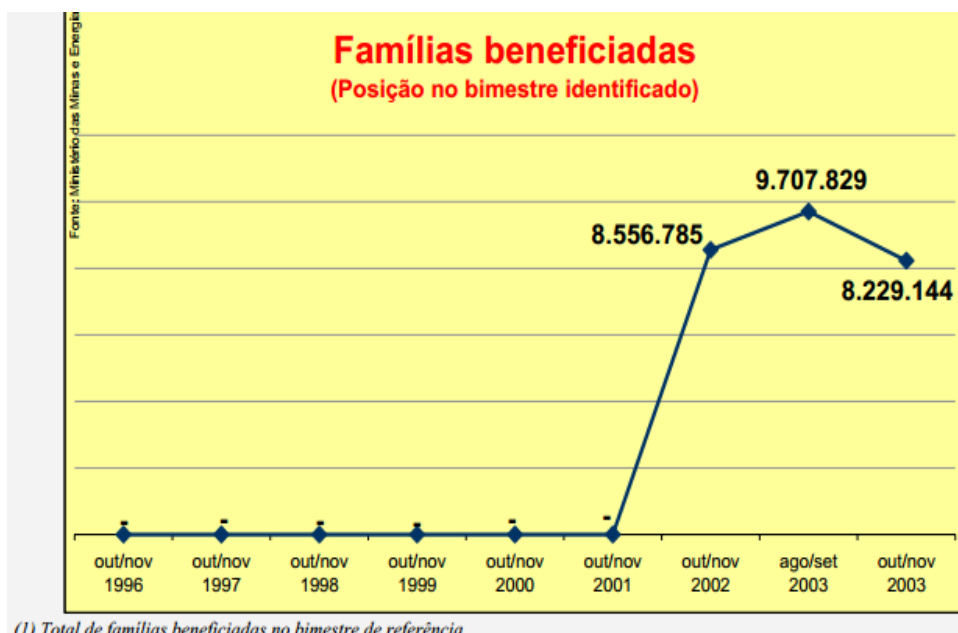
3.5

⁹ Estudo publicado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome em www.mds.gov.br

Auxílio Gás

O Programa foi criado através da MP 18/2001, de 28/12/2001 (Artigos 5º e 6º), a qual foi convertida na Lei 10.453, de 13/05/2003 em 2001 e instituído através do Decreto nº 4102, sendo ligado ao Ministério de Minas e Energia. Consistia em uma forma de recompensar as famílias de baixa renda que sofreram com o aumento do gás de cozinha a partir da abertura do mercado e o fim dos subsídios para o setor, através de um auxílio pago bimestralmente de 15 reais.

Para receber o auxílio, a família deveria possuir renda de no máximo meio salário mínimo e era voltado para as famílias já participantes de outros programas da Rede de Proteção Social. O objetivo do Programa era reduzir a fome no país. Os gráficos abaixo, disponibilizados em estudo¹⁰ feito pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome em conjunto com o Ministério de Minas e Energia, mostram quantitativo de famílias assistidas pelo Programa e, o investimento realizado pelo Governo Federal no mesmo.



Fonte: Ministério das Minas e Energia
Gráfico 13

¹⁰ Estudo publicado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome em www.mds.gov.br

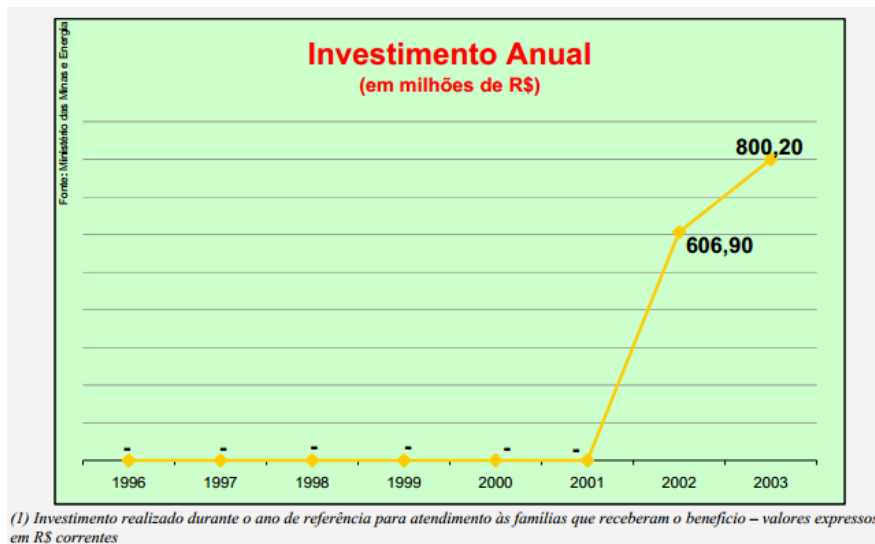


Gráfico 14

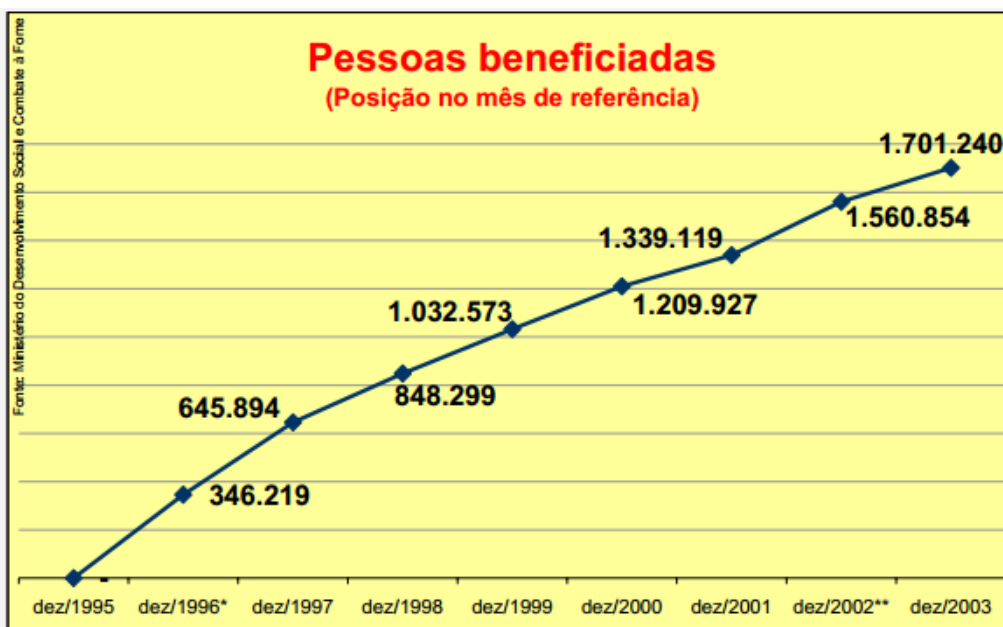
3.5 Benefício de Prestação Continuada (BPC)

O Benefício de Prestação Continuada foi regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social em 1993. Consiste em um Benefício voltado aos idosos (65 anos ou mais) e pessoas com deficiências incapacitantes para a vida independente que sejam por tanto incapazes de prover o próprio sustento e nem possuam familiares que o possa. O beneficiário receberá 1 salário mínimo mensal.

É um benefício de caráter assistencial não-vitalício, individual e intransferível, sendo desnecessário qualquer tipo de contribuição prévia. Esse benefício é baseado no direito à cidadania, previsto no art. 1º da Constituição Federal. Os beneficiários devem atender aos seguintes critérios estabelecidos pela Lei Orgânica da Assistência Social, pelo Decreto nº 1.744/95, pela Lei nº 9.720/98 e pelo Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/03) : renda per capita familiar inferior a ¼ do salário mínimo; comprovação da deficiência e do nível de incapacidade para vida independente e para o trabalho. Não há impedimento para que duas pessoas da mesma família recebam o benefício.

Nos gráficos abaixo, obtidos em estudo¹¹ divulgado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome temos a evolução do programa, desde 1995 até o ano de 2003, mostrando-nos o número crescente de pessoas beneficiadas e também o crescimento no investimento a nível Federal no programa.

¹¹ Estudo publicado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome em www.mds.gov.br

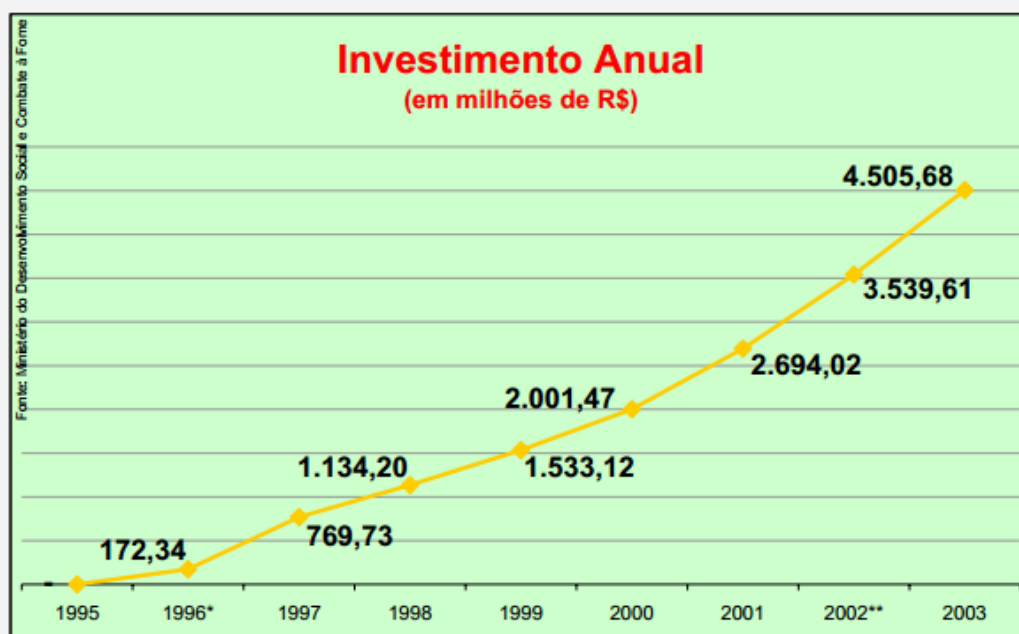


(1) Total de pessoas beneficiadas em dezembro de cada ano

(*) Entre 96 e 2001, os dados foram obtidos junto à Gerência do BPC, no próprio Ministério do Desenvolvimento Social

(**) Para 2002 e 2003, dados extraídos de relatório de Evolução do Orçamento e Execução 1997-2003 do Fundo Nacional de Assistência Social.

Gráfico 15



(1) Investimento realizado durante o ano de referência para atendimento às pessoas que receberam o benefício – valores expressos em R\$ correntes

(*) Entre 96 e 2001, os dados foram obtidos junto à Gerência do BPC, no próprio Ministério do Desenvolvimento Social

(**) Para 2002 e 2003, dados extraídos de relatório de Evolução do Orçamento e Execução 1997-2003 do Fundo Nacional de Assistência Social.

Gráfico 16

3.7 Bolsa Qualificação

Programa vinculado ao Ministério do Trabalho, foi previsto inicialmente na Medida Provisória nº 1.726 de 1998 e também no Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT). Consistia em um auxílio ao trabalhador que teve seu contrato suspenso

em conformidade com a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT. A suspensão de um contrato de trabalho é prevista no art . 476 - da CLT o qual dispõe que:

Art. 476-A. O contrato de trabalho poderá ser suspenso, por um período de dois a cinco meses, para participação do empregado em curso ou programa de Qualificação Profissional oferecido pelo empregador, com duração equivalente à suspensão contratual, mediante previsão em convenção ou acordo coletivo de trabalho e aquiescência formal do empregado, observado o disposto no art. 471 desta Consolidação.

§ 1º Após a autorização concedida por intermédio de convenção ou acordo coletivo, o empregador deverá notificar o respectivo sindicato, com antecedência mínima de quinze dias da suspensão contratual.

§ 2º O contrato de trabalho não poderá ser suspenso em conformidade com o disposto no caput deste artigo mais de uma vez no período de dezesseis meses.

§ 3º O empregador poderá conceder ao empregado ajuda compensatória mensal, sem natureza salarial, durante período de suspensão contratual nos termos do caput deste artigo, com valor a ser definido em convenção ou acordo coletivo.

§ 4º Durante o período de suspensão contratual para participação em curso ou programa de Qualificação Profissional, o empregado fará jus aos benefícios voluntariamente concedidos pelo empregador.

§ 5º Se ocorrer a dispensa do empregado no transcurso do período de suspensão contratual ou nos três meses subseqüentes ao seu retorno ao trabalho, o empregador pagará ao empregado, além das parcelas indenizatórias previstas na legislação em vigor, multa a ser estabelecida em convenção ou acordo coletivo, sendo de, no mínimo, cem por cento sobre o valor da última remuneração mensal anterior à suspensão do contrato.

§ 6º Se durante a suspensão do contrato não for ministrado o curso ou programa de Qualificação Profissional ou o empregado permanecer trabalhando para o empregador, ficará descaracterizada a suspensão, sujeitando o empregador ao pagamento imediato dos salários e dos encargos sociais referente ao período, às penalidades cabíveis previstas na legislação em vigor, bem como às sanções previstas em convenção ou acordo coletivo.

§ 7º O prazo limite fixado no caput poderá ser prorrogado mediante convenção ou acordo coletivo de trabalho e aquiescência formal do empregado, desde que o empregador arque com o ônus correspondente ao valor da Bolsa Qualificação Profissional no respectivo período. (CLT, art.476)

Portanto, para que o trabalhador faça jus ao benefício, é necessário que o mesmo esteja matriculado em curso de formação oferecido pelo empregador de

acordo com o disposto em acordo coletivo ou convenção. O trabalhador que cumprir 75% das horas dispostas no curso ou programa, fará jus a um benefício calculado de acordo com os três últimos salários recebidos pelo mesmo. Abaixo temos 2 gráficos com informações divulgadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego e formulados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome que demonstram a evolução do Programa e os investimentos a nível Federal no mesmo.



(1) Total de trabalhadores beneficiados durante o ano de referência

Gráfico 17



(1) Investimento realizado durante o ano de referência para atendimento aos trabalhadores que receberam o benefício – valores expressos em R\$ correntes

Gráfico 18

3.8 Bolsa Renda

O Bolsa-Renda, programa que faz parte da Rede de Proteção Social, foi instituído em 2001 através da MP 2.203 e da Lei nº 10.458 a qual instituiu que:

Art. 1º Fica instituído o Programa Bolsa-Renda, a ser custeado com recursos alocados para ações emergenciais de defesa civil, para atendimento dos agricultores familiares atingidos pelos efeitos da estiagem nos Municípios com reconhecimento de estado de calamidade pública ou de situação de emergência pelo Governo Federal, mediante portaria do Ministro de Estado da Integração Nacional.

Art. 2º Cabe ao Ministério da Integração Nacional a gestão do Programa de que trata o art. 1º, competindo-lhe definir:

- I – os critérios para a determinação dos beneficiários;
- II – os órgãos responsáveis pelo cadastramento da população no Programa;
- III – o valor do benefício, que poderá ser de até R\$ 60,00 (sessenta reais) mensais;
- IV – as exigências a serem cumpridas pelos beneficiários; e
- V – as formas de controle social do Programa.

Art. 3º A operação do Programa Bolsa-Renda fica condicionada à existência de disponibilidade orçamentária. [...]

§ 2º Fica o Tesouro Nacional autorizado a criar condições especiais de financiamento para os agricultores dos Municípios declarados em estado de calamidade pública ou atingidos pelo fenômeno da estiagem, visando assegurar a recuperação de sua capacidade produtiva.

O programa consistia em um auxílio de 60 reais mensais às famílias residentes em municípios em estado de calamidade pública. Principalmente voltado aos agricultores que vivenciavam períodos de estiagem ou famílias em situação emergencial reconhecidos pelo Governo Federal

De acordo com o art. 3º, o qual condiciona a existência de dotação orçamentária, a qual não ocorreu no ano de 2003 para o programa, o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome foi quem repassou recursos para o pagamento dos 3 primeiros meses do programa ao Ministério da Integração Nacional. Apesar de instituído o valor de 60 reais a ser pago, devido a falta de dotação orçamentária, o Governo nunca pagou tal valor, sendo restritos os benefícios ao valor de 30 reais mensais.

Os gráficos abaixo disponibilizados¹² pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome em conjunto com informações fornecidas pelo Ministério da Integração Nacional demonstram a evolução do programa e como a falta de dotação orçamentária afetou na queda no número de beneficiários do programa.

¹² Estudo publicado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome em www.mds.gov.br

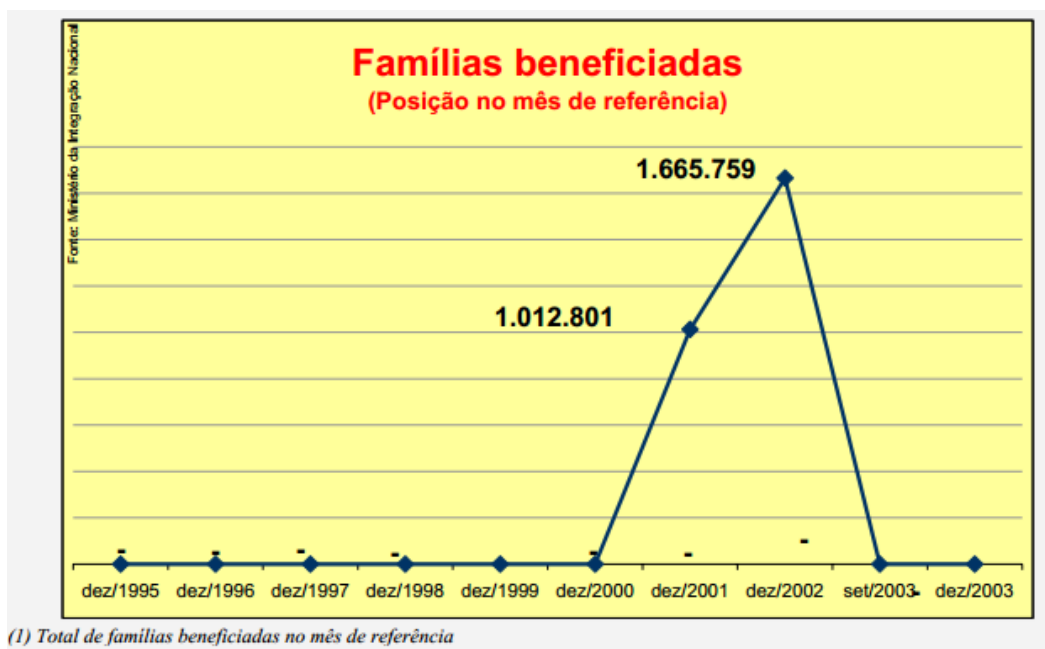


Gráfico 19

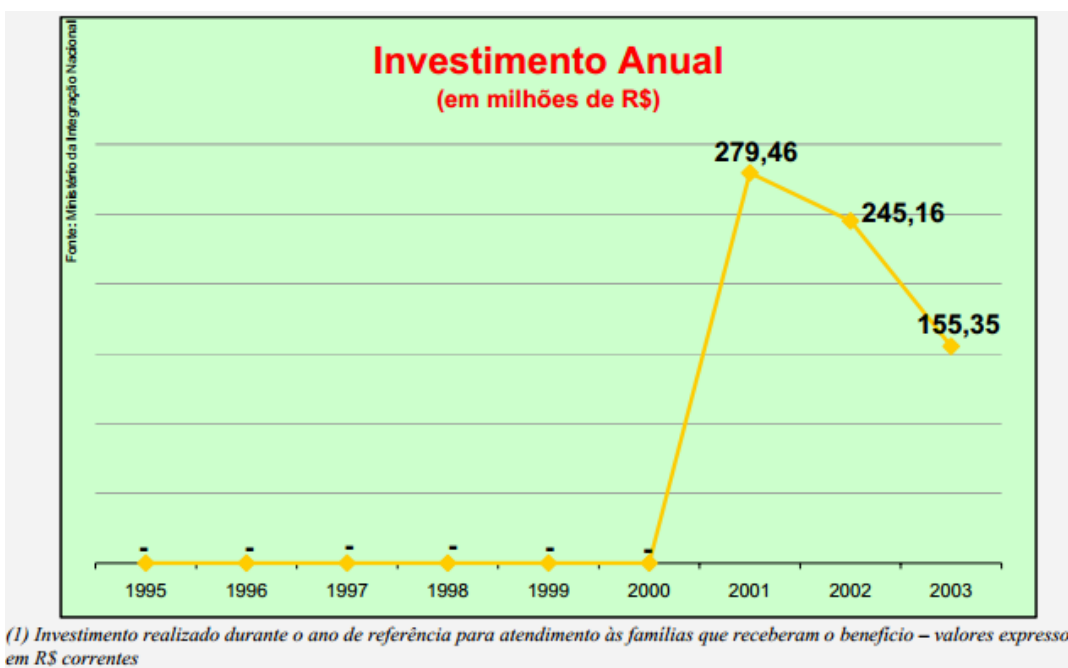


Gráfico 20

3.9 Garantia Safra

Programa voltado para o pequeno produtor rural, principalmente aos residentes em regiões do semi-árido brasileiro, os quais estejam vivendo em períodos de estiagem, calamidade ou emergência. Foi criado pela Lei nº 10.420 a qual criou também o Fundo Safra, gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, a fim de garantir a dotação para o Programa. O Fundo Safra foi regulamentado pelo Decreto nº 4.363 de 2002 o qual instituiu um Comitê Gestor para o Fundo.

O programa consistia no pagamento de 475 reais mensais divididos em 5 parcelas iguais de 95 reais. O agricultor beneficiado pelo Programa não poderia estar

participando de nenhum outro programa de transferência de renda assim como, o benefício seria pago por família e não individualmente.

A Lei 10.420 além de dispor a cerca do benefício monetário pago aos agricultores e famílias vitimadas por situações de emergência, também dispôs a cerca de propostas que visavam uma atuação conjunta da União, dos Estados e dos Municípios para que a eficácia da aplicação do fundo fosse maximizada. É o que dispõe o art. 6º da Lei:

Art. 6º A. Tendo em vista o aumento da eficácia do Fundo Garantia-Safra, a União, os Estados e os Municípios buscarão a melhoria das condições de convivência dos agricultores familiares com o semi-árido, enfatizando: (Incluído pela Lei nº 10.700, de 9.7.2003)

I – a introdução de tecnologias, lavouras e espécies animais adaptadas às condições locais; (Incluído pela Lei nº 10.700, de 9.7.2003)

II – a capacitação e a profissionalização dos agricultores familiares; (Incluído pela Lei nº 10.700, de 9.7.2003)

III – o estímulo ao associativismo e ao cooperativismo; e (Incluído pela Lei nº 10.700, de 9.7.2003)

IV – a ampliação do acesso dos agricultores familiares ao crédito rural. (Incluído pela Lei nº 10.700, de 9.7.2003)

Os gráficos abaixo disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e compilados em estudo¹³ divulgado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome trazem uma evolução do programa a nível de abrangência e investimentos do Governo Federal.

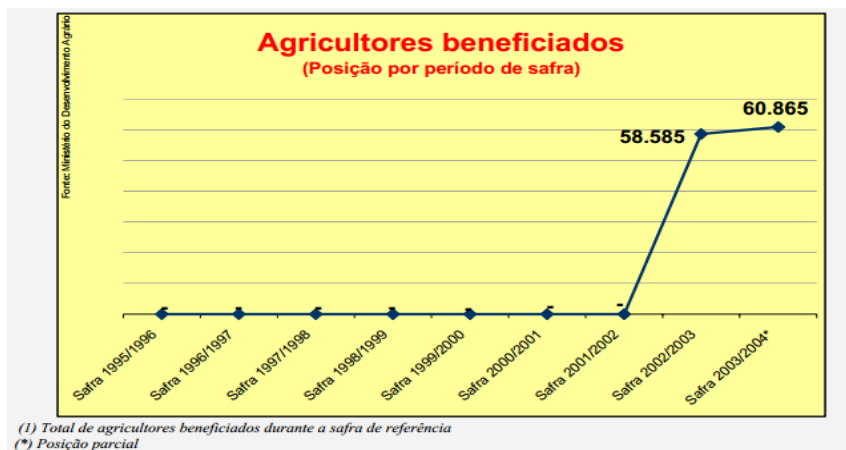


Gráfico 21

¹³ Estudo publicado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome em www.mds.gov.br

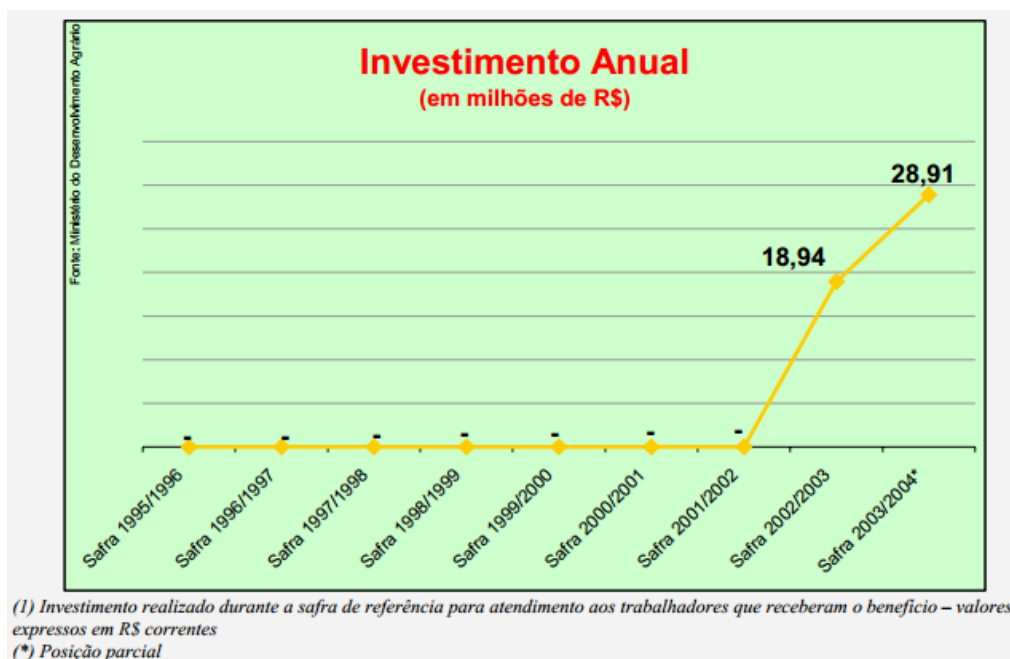


Gráfico 21

3.10 Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)

Em 1992 o Brasil passou a integrar o Programa Internacional para a Erradicação do Trabalho Infantil da Organização Internacional do Trabalho. O que motivou o Governo brasileiro a compor tal programa foram os índices alarmantes de pobreza em que o país se via na década de 90. As desigualdades sociais atingiam principalmente os estados menos desenvolvidos do país, centrados nas Regiões Norte e Nordeste, segundo o Censo Demográfico de 1991.

Sabendo que as crianças são os seres mais vulneráveis em situações de extrema pobreza, suscetíveis a todo tipo de exploração e violência, era de urgência algum tipo de política que contemplasse essa população infanto-juvenil em situação de risco. Em 1994 o Ministério do Trabalho promoveu o Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil tendo apoio das Nações Unidas através do Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF. Aqui se dava o primeiro passo para o que futuramente viria a se tornar o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI. Em 1996 o Fórum propôs o Programa de Ações Integradas, o qual instituiria as diretrizes básicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

As primeiras ações do Programa foram voltadas ao interior do país, atingindo as regiões que possuíam os maiores números de denúncias de exploração infantil: Mato Grosso do Sul, Pernambuco e Bahia. As demandas eram principalmente relacionadas a trabalhos em carvoarias e canaviais, onde as condições de trabalho são consideradas as mais penosas e degradantes.

O Programa consistia em um benefício concedido as famílias, por criança de 7 a 15 anos, no valor de 25 reais em zona rural e 40 reais em zona urbana, mensalmente, cuja a família possuía renda *per capita* de até meio salário mínimo. Entretanto, o Programa visava muito mais do que a transferência de renda. Uma mudança estrutural, que contemplasse toda a família, a fim de proporcionar oportunidades de geração de renda, através de capacitação, manutenção dessas crianças nas escolas e cidadania era o objetivo fim deste programa.

Sendo assim, o Governo estipulou que, as famílias que fossem beneficiárias do PETI, teriam prioridade nos programas de capacitação e geração de renda, como é o caso do Programa Nacional de Geração de Emprego e Renda em Áreas de Pobreza – Pronager. O *Manual de Orientações* do PETI traz a definição do Pronager:

O Pronager é um programa que visa gerar ocupação e renda para os chamados 'excluídos' sociais, potencializando todos os recursos e vocações econômicas da comunidade. O Pronager parte da capacitação de pessoas desempregadas ou subempregadas, para sua organização em empresas, associações e cooperativas de bens e/ou serviços com competitividade no mercado (PETI, 2002, p. 14).

Os gráficos abaixo disponibilizados¹⁴ pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome nos mostram a evolução do Programa e sua abrangência.

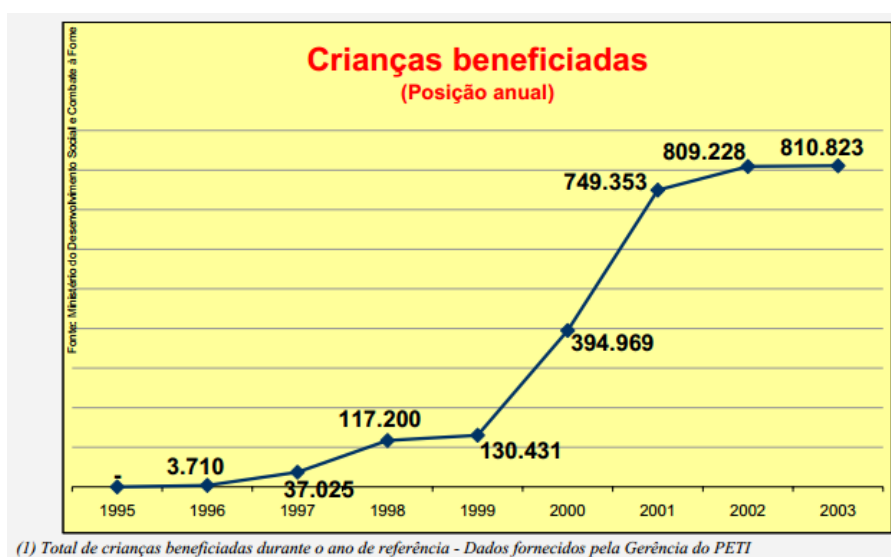


Gráfico 22

¹⁴ Estudo publicado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome em www.mds.gov.br

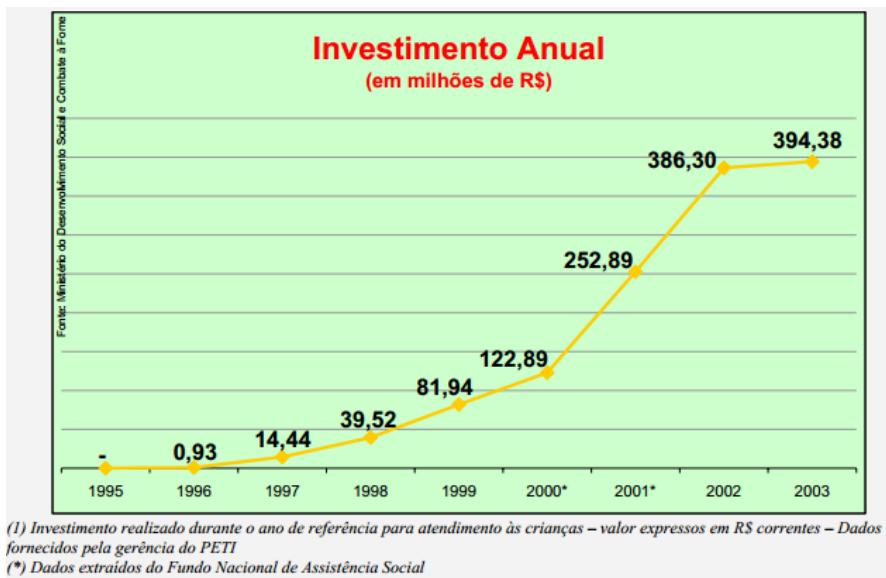
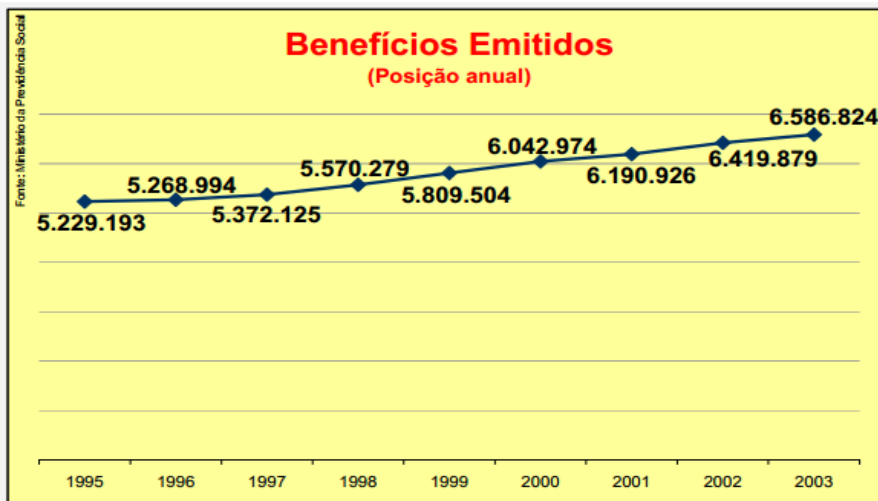


Gráfico 23

3.11 Previdência Rural

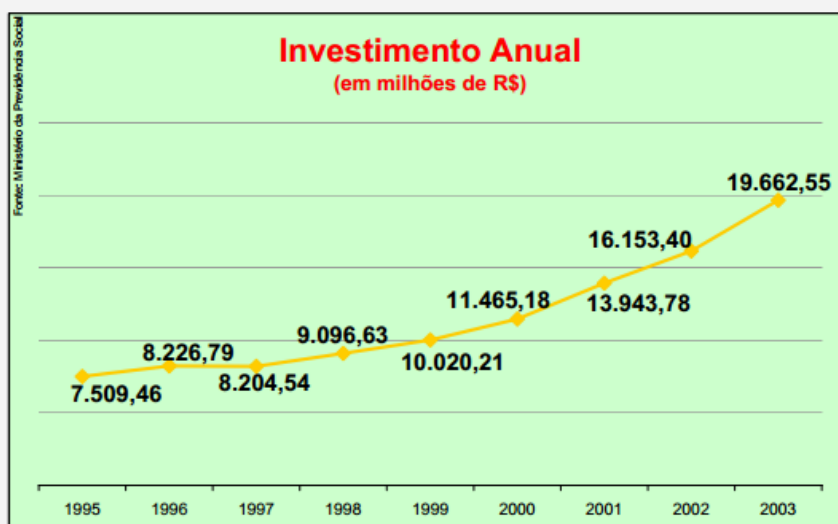
As primeiras tendências a garantir algum tipo de direito ao trabalhador rural, advém da década de 60 quando se instituiu o Estatuto do Trabalhador Rural. O Estatuto regulamentou algumas das demandas dos trabalhadores rurais como a normatização dos sindicatos rurais, o pagamento de um salário mínimo e instituiu um Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural. Entretanto, somente em 1971 com a Lei Complementar nº 11, o qual ainda não atendia às demandas por completo dos trabalhadores rurais pois instituíu precariamente um benefício de meio salário mínimo à apenas 1 membro da família e aposentadoria por idade aos 65 anos. Essas demandas atendidas foram consideradas mínimas e, as décadas seguintes pouco contribuíram para o avanço das demandas sociais rurais. Somente em 1991, através da Lei 8.213, o trabalhador rural adquiriu o direito de contribuir em uma Previdência social e obtiveram direitos similares aos dos trabalhadores urbanos. A previdência social rural estabeleceu o pagamento de um salário mínimo ao trabalhador rural aposentado. Os gráficos abaixo obtidos em estudo¹⁵ publicado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome utilizando dados do Ministério da Previdência Social, mostra a abrangência do Programa e os investimentos advindos de impostos, contribuições e fundos.

¹⁵ Estudo publicado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome em www.mds.gov.br



(1) Quantidade de aposentadorias e pensões emitidas - créditos emitidos para pagamento de benefícios que estão ativos no cadastro, ou seja, aqueles que efetivamente geram emissão de créditos e que são encaminhados aos órgãos pagadores conveniados com o INSS
 (*) Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social - versão InfoLogo

Gráfico 24



(1) Valor total líquido anual: obtido pela diferença entre o valor bruto (valor do benefício adicionado de complementos etc.) e o valor dos descontos (imposto de renda, pensão alimentícia etc.) – valor expressos em R\$ correntes
 (*) Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social - versão InfoLogo

Gráfico 25

3.12 Serviço de Ação Continuada (SAC)

Após a Constituição de 1988 instituiu a proteção integral dos direitos da criança e do adolescente, em 1990 instituiu-se o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA. O ECA seria um marco no que diz respeito a proteção integral desses direitos, sendo até então a única legislação na América Latina a contemplar o que teria sido debatido na Convenção das Nações Unidas.

A Lei Orgânica da Assistência Social também trata do tema – Proteção Integral dos Direitos da Criança e do Adolescente. É aqui que o SAC adentra como Programa incluído na modalidade de serviços assistenciais. O Programa visa atender

crianças de 0 a 6 anos, idosos e pessoas com deficiências em creches e instituições especializadas, com renda *per capita* de até meio salário mínimo.

A funcionalidade do Programa se estabelece através de uma parceria entre Governo Federal, o qual se responsabiliza pelo repasse de recursos, Governos Estaduais e Municipais, responsáveis pela implementação do programa e pela complementação desses recursos atuando como co-financiadores do programa e instituindo os estabelecimentos apropriados ao serviço de assistência. As ações podem ser executadas direta ou indiretamente pelos Estados e Municípios. De forma direta seria a construção de tais abrigos, creches e instituições especializadas. De forma indireta seria através de parcerias com ONGs e convênios com redes especializadas.

Abaixo temos os gráficos divulgados¹⁶ pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, referentes à abrangência do Programa e ao Investimento do Governo Federal no mesmo.

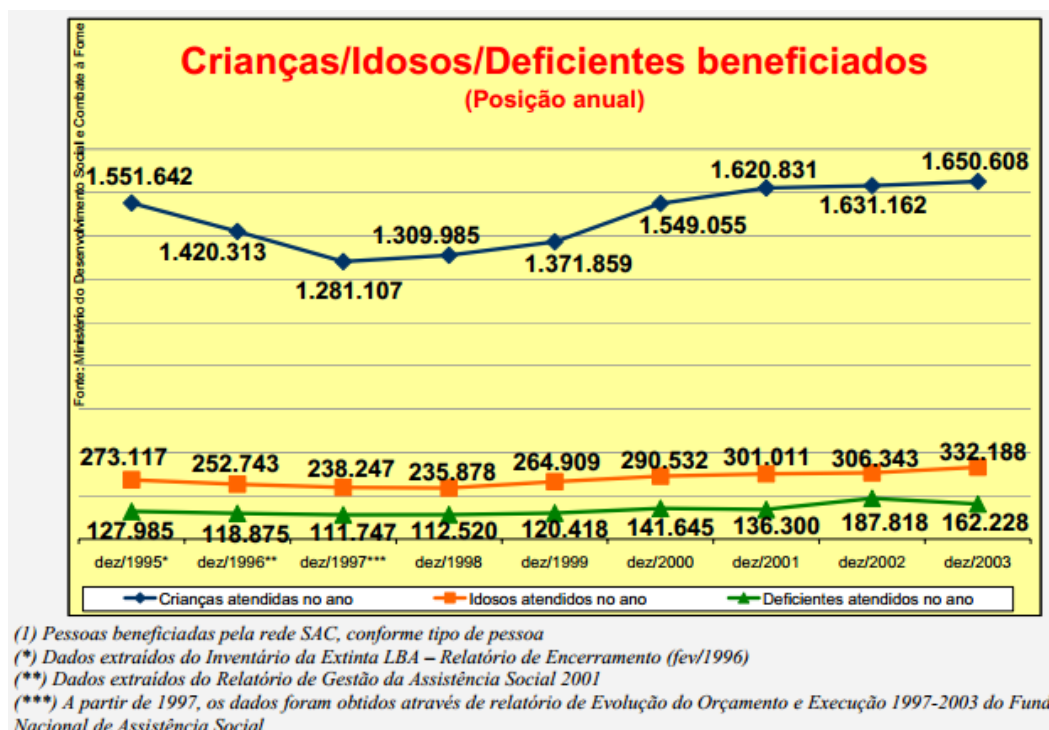
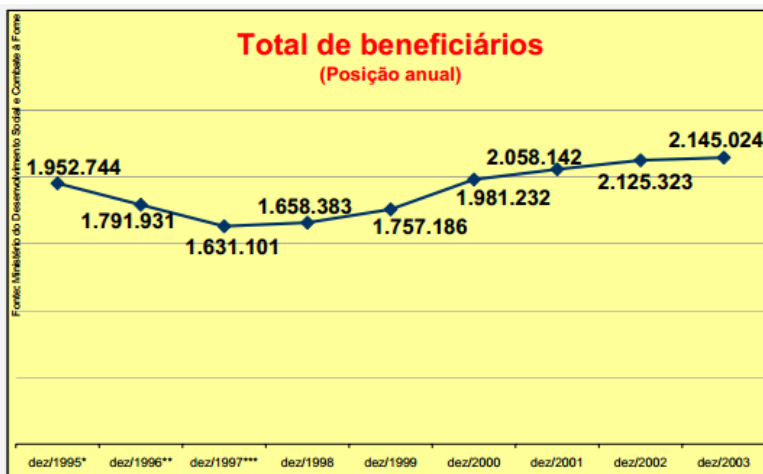


Gráfico 26

¹⁶ Estudo publicado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome em www.mds.gov.br



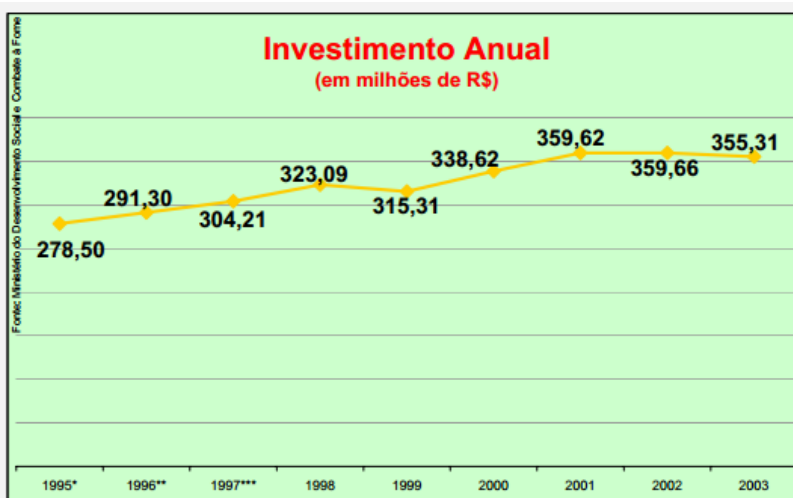
(1) Total de pessoas beneficiadas durante o ano de referência

(*) Dados extraídos do Inventário da Extinta LBA – Relatório de Encerramento (fev/1996)

(**) Dados extraídos do Relatório de Gestão da Assistência Social 2001

(***) A partir de 1997, os dados foram obtidos através de relatório de Evolução do Orçamento e Execução 1997-2003 do Fundo Nacional de Assistência Social

Gráfico 27



(1) Investimento realizado durante o ano de referência para atendimento aos beneficiários – valor expressos em R\$ correntes

(*) Dados extraídos do Inventário da Extinta LBA – Relatório de Encerramento (fev/1996)

(**) Dados extraídos do Relatório de Gestão da Assistência Social 2001

(***) A partir de 1997, os dados foram obtidos através de relatório de Evolução do Orçamento e Execução 1997-2003 do Fundo Nacional de Assistência Social

Gráfico 28

3.13 Renda Mensal Vitalícia

A Renda Mensal Vitalícia foi um benefício criado em 1974, pela Lei nº 6.179. Era inicialmente um benefício previdenciário voltado à população maior de 70 anos ou incapacitados para o trabalho. A Constituição de 1988 instituiu em seu art. 203 um benefício de 1 salário mínimo ao idoso e aos deficientes físicos, independentemente de contribuição previdenciária, os quais não possuem meios de prover a si mesmo.

Entretanto tratava-se de uma Lei de eficácia contida visto que, carecia de posterior regulamentação. Por este motivo, até 1996, quando o art. 203 da Constituição Federal foi regulamentado e entrou em vigor, ainda vigorava a antiga Lei de 1974 que vinculava o benefício a algum tipo de contribuição previdenciária.

Os gráficos abaixo obtidos em estudo¹⁷ divulgado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, juntamente com dados obtidos no Ministério da Previdência Social trazer a trajetória do Programa quanto a sua abrangência e quanto aos investimentos do Governo Federal no mesmo.

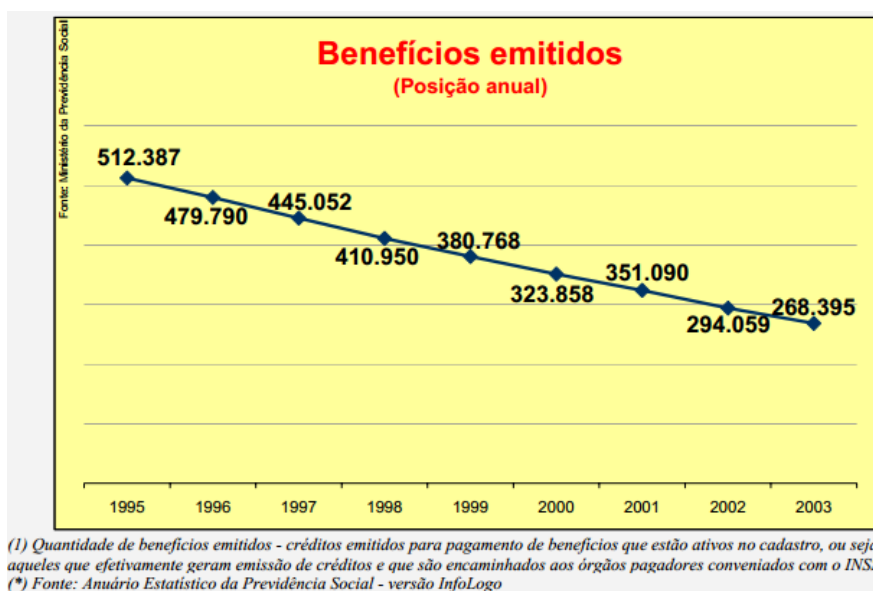


Gráfico 29

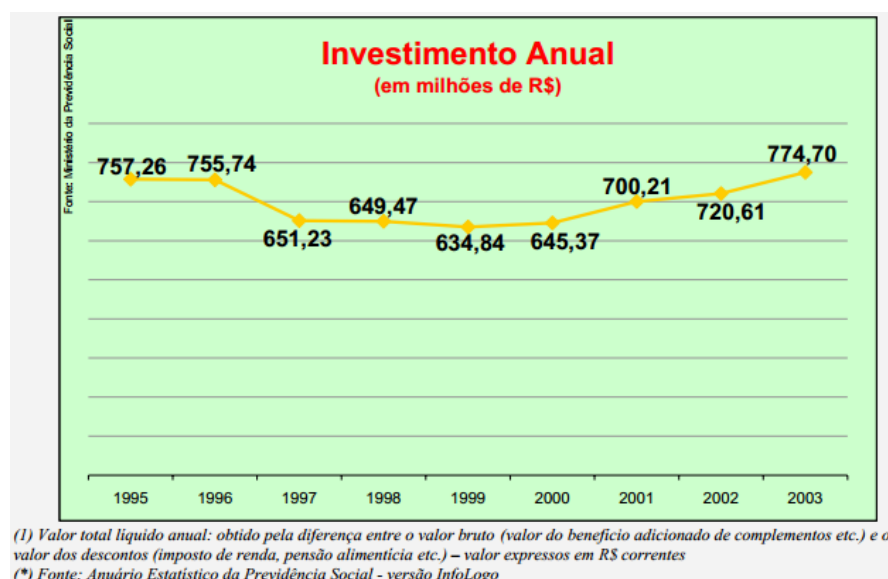


Gráfico 30

¹⁷ Estudo publicado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome em www.mds.gov.br

3.14 Seguro Desemprego

O Seguro Desemprego se caracteriza por atender ao trabalhador demitido por justa causa proporcionando-lhes assistência financeira de caráter temporária. O Programa visa também auxiliar este trabalhador a se recolocar no mercado de trabalho, através de ações voltadas à qualificação profissional, orientação e recolocação.

Foi instituído em 1986, pelo Decreto-Lei n.º 2.284 passando nas décadas seguintes por diversas regulamentações. Em 1994 o Governo FHC instituiu através da Lei n.º 8.900/94 novos critérios para o recebimento do benefício:

Art. 2º O benefício do seguro-desemprego será concedido ao trabalhador desempregado por um período máximo variável de três a cinco meses, de forma contínua ou alternada, a cada período aquisitivo, cuja duração será definida pelo Codefat.

1º O benefício poderá ser retomado a cada novo período aquisitivo, observado o disposto no artigo anterior.

2º A determinação do período máximo mencionado no *caput* deste artigo observará a seguinte relação entre o número de parcelas mensais do benefício do seguro-desemprego e o tempo de serviço do trabalhador nos trinta e seis meses que antecederam a data de dispensa que deu origem ao requerimento do seguro-desemprego:

I - três parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada, de no mínimo seis meses e no máximo onze meses, no período de referência;

II - quatro parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada, de no mínimo doze meses e no máximo vinte e três meses, no período de referência;

III - cinco parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada, de no mínimo vinte e quatro meses, no período de referência.

3º A fração igual ou superior a quinze dias de trabalho será havida como mês integral, para os efeitos do parágrafo anterior.

4º O período máximo de que trata o *caput* poderá ser excepcionalmente prolongado em até dois meses, para grupos específicos de segurados, a critério do Codefat, desde que o gasto adicional representado por este prolongamento não ultrapasse, em cada semestre, dez por cento do montante da Reserva Mínima de Liquidez, de que trata o § 2º do art. 9º da Lei n.º 8.019, de 11 de abril de 1990, com a redação dada pelo art. 1º da Lei n.º 8.352, de 28 de dezembro de 1991.

5° Na determinação do prolongamento do período máximo de percepção do benefício do seguro-desemprego, o Codefat observará, dentre outras variáveis, a evolução geográfica e setorial das taxas de desemprego no País e o tempo médio de desemprego de grupos específicos de trabalhadores

Os gráficos abaixo obtidos em estudo¹⁸ divulgado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome com dados do Ministério do Trabalho e Emprego, demonstram a evolução do Programa a nível de abrangência e os investimentos do Governo Federal no mesmo.

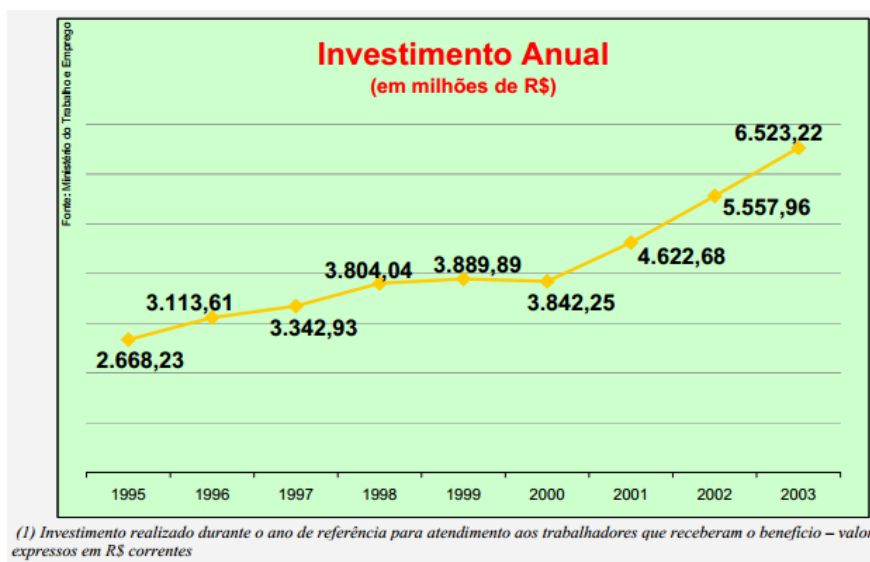


Gráfico 31

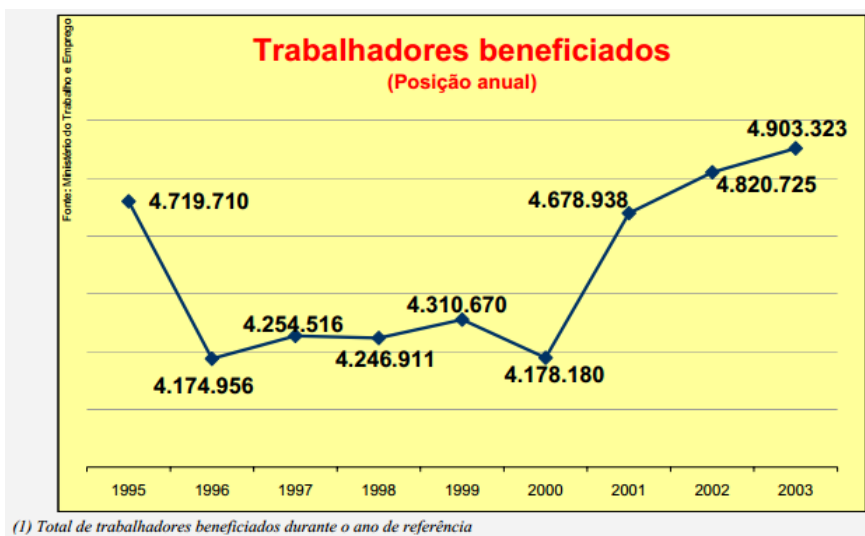


Gráfico 32

¹⁸ Estudo publicado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome em www.mds.gov.br

4. Conclusão

As referências bibliográficas nos mostram que, durante o primeiro governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, foram poucos os novos programas sociais implementados. Temos um período inicial que vai de 1994 a 1997 onde a maioria das ações voltadas ao contexto de políticas sociais se faz em função da regulamentação de fundos previstos constitucionalmente e da normatização de programas que a Constituição Federal de 1998 e os governos anteriores formularam.

Em seu segundo mandato, já com uma política econômica formulada e um processo de estabilização política mais próximo, coube ao governo voltar-se para as questões sociais. Temos aqui uma segunda fase do governo FHC, onde os programas assistenciais de distribuição de renda começaram a fazer parte da chamada Rede de Proteção Social, que consistia na junção de todos os programas implementados pelo governo, voltados à assistência social.

As críticas que se fazem tanto ao conceito dos programas formulados pelo governo FHC, quanto a implementação dos mesmos, em geral relacionam-se com o caráter contingencial de alguns programas. Rosimar de Fátima Oliveira, em estudo publicado pela Universidade Federal de São João Del Rei referente ao FUNDEF, critica o programa no seguinte sentido:

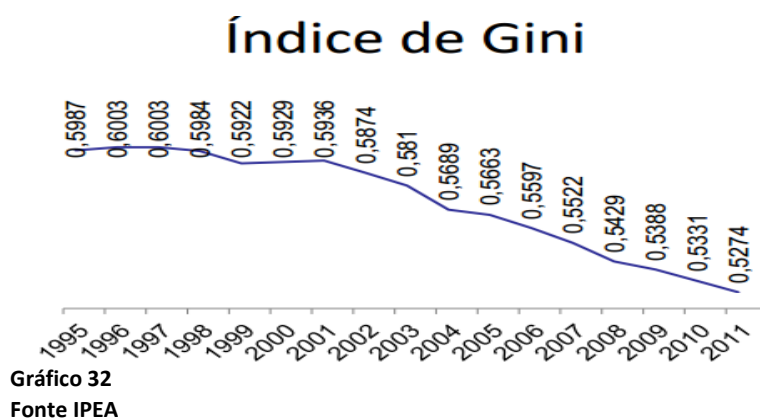
“[...] o novo Fundo induz a expansão das matrículas e novas relações federativas para a distribuição dos recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino, mas negligencia a qualidade da educação como seu fundamento.” (OLIVEIRA, 2009, pp. 1)

Os programas da Rede de Proteção Social em geral não instituíam mudanças estruturais nas vidas das famílias beneficiadas e pouco afetou na redistribuição de renda no país. Tais críticas podem ser sustentadas quando analisamos os dados obtidos pelo IPEA¹⁹ quanto a concentração de renda no país, utilizando o índice de Gini. O gráfico abaixo nos mostra somente uma leve queda no índice durante os governos FHC. Quanto mais próximo de zero for o índice menos concentração de renda possui um país. Podemos então concluir que, o efeito esperado de redistribuição de renda através dos programas da Rede de Proteção Social do

¹⁹ Os dados referentes ao índice de Gini estão disponíveis ao público no site do IPEA <http://www.ipea.gov.br/portal/>

governo FHC não se mostraram de forma significativa, de acordo com o índice de Gini.

20



Entretanto, os programas da Rede de Proteção Social foram úteis não somente ao governo FHC, mas ao presidente seguinte também, visto que, grande parte dos programas da Rede de Proteção Social ainda hoje vigora e foi integrados ao Programa Bolsa Família, implementado pelo Presidente Lula.

²⁰ Disponível em Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA em www.ipea.gov.br

5. Referências Bibliográficas

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. Algumas lições do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. *São Paulo Perspec.* [online]. 2004, vol.18, n.4, pp. 50-61.

Censo Demográfico de 1991. Disponível em www.ibge.gov.br

Decreto nº 1.605, de 25 de Agosto 1995.

Decreto n.º 2.284 de 1986

Decreto Nº 4.102, de 24 de Janeiro DE 2002

Decreto nº 4363, de Setembro de 2002.

Decreto n.º 5.452, de 1º de Maio DE 1943. Consolidação das Leis do Trabalho – CLT

Decreto Nº 1.605, de 25 de Agosto de 1995.

Decreto nº 3.934, de 20 de Setembro de 2001.

Decreto nº 3.964, de 10 de Outubro de 2001.

Decreto nº 64.867, de 24 de Julho de 1969.

Emenda Constitucional nº 20, de 15 de Dezembro de 1998

SCOREL, Sarah; GIOVANELLA, Ligia; MENDONCA, Maria Helena Magalhães de and SENNA, Mônica de Castro Maia. O Programa de Saúde da Família e a construção de um novo modelo para a atenção básica no Brasil. *Rev Panam Salud Publica* [online]. 2007, vol.21, n.2-3, pp. 164-176.

Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA em www.ipea.gov.br

LAMPREIA, Luiz Felipe. Relatório brasileiro sobre desenvolvimento social. *Estudos Avançados.* 1995, vol.9

LEI nº 11, de 25 de Maio de 1971

LEI nº 111, de 6 Julho de 2001

LEI nº 6.179, de 11 de Dezembro de 1974.

LEI Nº 7.998, de 11 de Janeiro de 1990.

LEI nº 8.213, de 24 de Julho de 1991.

LEI nº 8.900, de 30 de Junho de 1994.

LEI nº 9.424, de 24 de Dezembro de 1996.

LEI Nº 9.720, de 30 de Novembro de 1998.

LEI nº 10.420, de 10 de Abril de 2002

LEI nº 10.458, de 14 de Maio de 2002

LEI Nº 10.741, de 1º de Outubro de 2003.

LEI Nº 10.291, de 27 de Setembro de 2001.

Medida Provisória nº 2.203, de 8 de Agosto de 2001

Medida Provisória nº 2.206-1, DE 6 de Setembro de 2001.

OLIVEIRA, Gesner and TUROLLA, Frederico. Política econômica do segundo governo FHC: mudança em condições adversas. *Tempo soc.* [online]. 2003, vol.15, n.2, pp. 195-

OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. DO FUNDEF AO FUNDEB: A QUALIDADE AINDA FORA DE PAUTA. 2009

MEDEIROS, Marta de Souza. A implementação dos programas federais PETI e Agente Jovem em Porto Alegre no Contexto de Políticas de Transferência de Renda dos Governos Fernando Henrique Cardoso. Dissertação em Doutorado, 2006.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Análise Comparativa de Programas de Proteção Social. Disponível em www.mds.gov.br

Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Disponível em www.ibge.gov.br

Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes. Em http://www.comitenacional.org.br/files/anexos/08-2013_PNEVSCA-2013_f19r39h.pdf

VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. *Rev. Nutr.* [online]. 2005, vol.18, n.4, pp. 439.

STARFIELD, BARBARA: Atenção Primária – Equilíbrio entre a necessidade de saúde, serviços e tecnologias. Brasília. UNESCO/MS, 2002.

