



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS,
ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2005

(PROJETO DE LEI Nº 51/2004-CN)

ÁREA TEMÁTICA VIII

TRABALHO, PREVIDÊNCIA

E ASSISTÊNCIA SOCIAL

RELATÓRIO APRESENTADO

Presidente: Deputado PAULO BERNARDO (PT/PR)

Relator: Senador SIBÁ MACHADO (PT/AC)

15 DEZ 2004

RELATÓRIO SETORIAL

ÁREA TEMÁTICA VIII

TRABALHO, PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA

1	INTRODUÇÃO	2
2	MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	4
2.1	Ministério da Previdência Social – Administração Direta.....	4
2.2	Fundo do Regime Geral de Previdência Social.....	5
2.3	Instituto Nacional do Seguro Social.....	6
3	SISTEMAS DE PREVIDÊNCIA.....	6
3.1	Regime Geral de Previdência Social.....	6
3.2	Regime Próprio de Previdência Social da União	8
4	O SALÁRIO MÍNIMO	10
4.1	Política de Reajuste.....	10
4.2	Impactos Orçamentários do Reajuste do Salário-Mínimo	13
5	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME	14
5.1	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	16
5.2	Fundo Nacional de Assistência Social.....	17
5.3	Transferência de Renda com Condiionalidades – Bolsa-Família.....	20
5.4	Segurança Alimentar e Nutricional – Programa Fome Zero.....	23
6	RENDA BÁSICA DE CIDADANIA.....	25
7	MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO	25
7.1	Ministério do Trabalho e Emprego.....	26
7.2	Fundação Jorge Duprat.....	28
7.3	Fundo de Amparo do Trabalhador.....	28
7.4	As Metas e Prioridades da LDO 2005.....	31
8	POLÍTICAS SOBRE EMPREGO - CONSIDERAÇÕES.....	33
9	CRÉDITOS ADICIONAIS APROVADOS E EM APRECIÇÃO NO	
	CONGRESSO NACIONAL – LOA 2004	36
10	DAS EMENDAS.....	36
11	RECOMENDAÇÕES.....	40

RELATÓRIO Nº _____, de 2004

Da RELATORIA DA **ÁREA TEMÁTICA VIII – TRABALHO, PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL**, sobre o Projeto de Lei nº 51, de 2004 – CN, encaminhado por meio da Mensagem nº 151, de 2004-CN, (543, na origem) que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2005, relativamente à programação do Ministério da Previdência Social, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do Ministério do Trabalho e Emprego

RELATOR SETORIAL: Senador Sibá Machado

I. RELATÓRIO

1 INTRODUÇÃO

O Excelentíssimo Senhor Presidente da República, em cumprimento às disposições constitucionais, submeteu à apreciação do Congresso Nacional, o Projeto de Lei nº 51, de 2004-CN, que “estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2005”.

Nos termos do artigo 9º, I, da Resolução nº 01, de 2001-CN, o Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização nos confiou a tarefa de analisar e avaliar as peças orçamentárias que integram a proposta para a área temática VIII – Trabalho, Previdência e Assistência Social.

Para desincumbirmo-nos desta ilustre tarefa, faremos análises de políticas públicas desenvolvidas, relacionadas a essa área temática, trazendo, sempre que a didática de exposição assim o exigir, demonstrações quantitativas acerca da execução orçamentária dos programas ministeriais.

Os valores orçados para 2005 nos permitirão conhecer quais as prioridades do Governo Federal. Em contraposição, os mesmos valores nos informarão quais as ações situadas em plano secundário.

Estarão, doravante, sob análise as despesas **do Ministério da Previdência Social**, cujo destaque é o pagamento de aposentadorias e pensões; as despesas do **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**, responsável por gastos com segurança alimentar e nutricional, com transferência de renda (bolsa-família) e com assistência social, que abrange o atendimento à criança, ao adolescente, ao portador de deficiência, ao idoso, dentre outros; e as despesas **do Ministério do Trabalho e Emprego**, relacionadas com as políticas de geração de emprego e renda, como qualificação profissional, abono salarial e seguro-desemprego.

Ao final, o documento tratará das emendas apresentadas pelos ilustres Senadores da República e Deputados Federais, além daquelas propostas por Bancadas e Comissões das duas Casas do Congresso Nacional.

Para uma visão geral das despesas e da estrutura orçamentária da área, elaboramos o quadro que se segue, contemplando os três ministérios tratados pela relatoria.

Dotações do PLOA 2005 - Setor VIII

Em R\$ Milhões

Órgão / Unidade Orçamentária	Valor	
Ministério da Previdência Social	145.863	100,00%
- Ministério da Previdência Social - Administração Direta	359	0,25%
- Instituto Nacional do Seguro Social	6.897	4,73%
- Fundo do Regime Geral de Previdência Social	138.573	95,00%
- Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social - DATAPREV	35	0,02%
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	15.808	100,00%
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - Administração Direta	6.100	38,59%
- Fundo Nacional de Assistência Social	9.708	61,41%
Ministério do Trabalho e Emprego	29.548	100,00%
- Ministério do Trabalho e Emprego - Administração Direta	3.699	12,52%
- Fundo de Amparo ao Trabalhador	25.804	87,33%
- Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho	44	0,15%
Total do Setor	191.219	-

Fonte: PLOA 51/2004

Passo então a tratar da Previdência Social.

2 MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Fazem parte do Ministério da Previdência Social (MPS) as seguintes unidades orçamentárias: Ministério da Previdência Social – Administração Direta (UO 33101), Instituto Nacional do Seguro Social - INSS (UO 33201) e Fundo do Regime Geral de Previdência Social – FRGPS (UO 33904). Além dessas unidades orçamentárias, temos no orçamento de investimentos do MPS a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social – DATAPREV (UO 33202), com previsão de gastos de R\$ 35 milhões.

A tabela abaixo apresenta os valores consignados em cada unidade orçamentária a partir de 2002 e a previsão para 2005, excluídos os gastos referentes ao pagamento dos benefícios de renda mensal vitalícia a portadores de deficiência e a idosos, que até 2003, eram vinculados ao Fundo do Regime Geral de Social, e os gastos da área de assistência social sob responsabilidade do Fundo Nacional de Assistência Social, unidade orçamentária que esteve vinculada ao MPS até o ano de 2002.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL
EVOLUÇÃO DOS GASTOS POR UNIDADE ORÇAMENTÁRIA 2001 A 2004
(Excluídos os gastos vinculados ao MDS e ao pagamento dos Benefícios de RMV)

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	LIQUIDADADO 2002	LIQUIDADADO 2003	PROPOSTA 2004	AUTORIZADO 2004 (26/11/2004)	PROPOSTA 2005	VARIACÃO NOMINAL %		
						LIQUIDADADO 2002 / PROPOSTA 2005	PROPOSTA 2004 / PROPOSTA 2005	AUTORIZADO 2004 / PROPOSTA 2005
33.101 MPS	154	161	198	218	359	132%	81%	65%
33.201 INSS	6.365	6.323	6.171	6.789	6.897	8%	12%	2%
33.904 FRGPS	86.560	107.836	123.100	124.359	138.573	60%	13%	11%
TOTAL	93.079	114.321	129.469	131.366	145.828	145.828	57%	13%

Fonte: SIAFI/PRODASEN/PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA 2003/PRINCIPAIS AGREGADOS ORÇAMENTÁRIOS (MPOG)/Mensagem 261/2002-CN

2.1 Ministério da Previdência Social – Administração Direta

Ao Ministério da Previdência Social cabe as tarefas de definição das políticas, coordenação e normatização das atividades. Recentemente o MPS passou a realizar atividades finalísticas, processo iniciado em relação à Previdência Complementar e estendido à Previdência do Setor Público, alcançando, hoje, ações vinculadas ao Regime Geral de Previdência Social, tais como o Gerenciamento de Risco e as Forças Tarefas – responsáveis por ações que permitiram a prisão de inúmeros fraudadores este ano. A expansão dessas atividades responde pelo aumento nos gastos da unidade orçamentária

(132% em relação a 2002, 81% em relação à proposta 2004, e 65% em relação ao autorizado 2004).

Em razão da Medida Provisória nº 222, de 05 de outubro de 2004, que atribui ao Ministério da Previdência Social as competências relativas à arrecadação, fiscalização, lançamento e normatização de receitas previdenciárias, e autoriza a criação da Secretaria de Receita Previdenciária no âmbito do Ministério, as despesas dessa unidade orçamentária em 2005 deverão ser elevadas acima do previsto no projeto de lei orçamentária, reduzindo, na mesma proporção, os gastos do INSS. Para viabilização destas alterações provavelmente deverá ser encaminhado, em 2005, projeto de lei de crédito suplementar contemplando estas mudanças.

2.2 Fundo do Regime Geral de Previdência Social

É no âmbito dessa unidade orçamentária que são registradas as despesas da previdência social básica (aposentadorias, pensões e outros benefícios). No total, a proposta orçamentária registra despesa de aproximadamente R\$ 138,6 bilhões, beneficiando 21,3 milhões de pessoas e indicando um crescimento da ordem de 13% em relação à proposta orçamentária de 2004 e de 11% em relação ao autorizado. Projeto de lei de crédito suplementar, em tramitação no Congresso Nacional, aumenta as dotações do FRGPS em 1,8 bilhão, de tal forma que com a aprovação o crescimento das despesas na proposta para 2005 em relação ao autorizado para 2004 será de menos de 10%.

Para o financiamento das despesas acima, são relevantes, conforme PLOA-2005, as seguintes fontes: Contribuições Previdenciárias (R\$ 107,7 bilhões); Contribuição para Financiamento da Seguridade Social – COFINS (R\$ 24,1 bilhões), Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (R\$ 5,9 bilhões) e outras fontes (R\$ 900 milhões).

Há, portanto, uma diferença entre as contribuições previdenciárias (R\$ 107,7 bilhões) e as despesas totais do FRGPS (R\$ 138,6 bilhões), cuja cobertura no valor próximo a R\$ 30,9 bilhões se dá, principalmente, pela CPMF e pela COFINS.

2.3 Instituto Nacional do Seguro Social

Em relação às despesas vinculadas à unidade orçamentária 33201, chama atenção na proposta orçamentária de 2005 a diminuição de recursos para o programa “Arrecadação de Receitas Previdenciárias” cuja dotação orçamentária autorizada em 2004, até o dia 26 de novembro, corresponde a R\$ 136,6 milhões, e a proposta para 2005 é de apenas R\$ 83,3 milhões. Esta redução de certa forma conflita com a intenção manifestada de aumentar a arrecadação previdenciária por meio de esforço extra da área de fiscalização e de maior recuperação de créditos.

Outro ponto que merece destaque é a redução das despesas com o programa “Qualidade dos Serviços Previdenciários”, quando se tem em conta os últimos problemas ocorridos no atendimento aos segurados, que culminaram com o não-funcionamento dos sistemas informatizados e, conseqüentemente, ocasionaram prejuízo para o atendimento à população.

3 SISTEMAS DE PREVIDÊNCIA

A Previdência Brasileira é composta pelo Regime Geral de Previdência Social – RGPS, os Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS, e pela Previdência Complementar, subdivido em entidades abertas e fechadas de previdência.

3.1 Regime Geral de Previdência Social

O Regime Geral de Previdência Social – RGPS, responsável pelo atendimento aos trabalhadores da iniciativa privada, e administrado pelo Governo Federal, por meio do Ministério da Previdência Social, vem apresentando, nos últimos anos, diferença crescente entre os gastos com benefícios previdenciários e as receitas previdenciárias arrecadadas.

Observe-se que os demonstrativos relativos à situação financeira e atuarial do RGPS divulgados pelo Ministério da Previdência Social não consideram todas as receitas destinadas ao custeio dos benefícios da

Previdência Social. Não são levadas em conta nas demonstrações a receita estabelecida pelo inciso II do art. 84 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (parte da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira – CPMF) e as receitas próprias tais como aplicações financeiras e recebimento de aluguéis de imóveis.

A consideração dessas receitas altera a dimensão da necessidade de financiamento - entendida como a diferença entre a arrecadação de receitas previdenciárias e o pagamento de benefícios -, entretanto não modifica a tendência de crescimento verificada, como pode ser constatado na tabela seguinte.

Evolução do Déficit do Regime Geral de Previdência Social

	2000*	2001*	2002*	2003*	2004**	2005**
Receitas do RGPS	55.715	62.492	71.028	80.730	94.894	107.688
- Sobre a Folha	55.715	62.492	71.028	80.730	94.894	107.688
Benefícios Previdenciários	64.285	73.692	86.396	105.476	123.936	138.006
- Normal	63.761	72.977	85.837	104.360	119.723	134.878
- Decisões Judiciais	524	715	559	1.116	4.213	3.128
Necessidade de Financiamento	8.570	11.200	15.369	24.745	29.042	30.319
- Receita da CPMF vinculada ao RGPS	4.089	3.612	4.267	4.851	6.841	7.424
Necessidade de Financiamento Ajustada	4.481	7.588	11.102	19.894	22.201	22.895

Obs.: * Valores executados ** Valores projetados nas Informações Complementares ao PLDOA para 2005

Verifica-se que as reformas instituídas pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998, não foram capazes de evitar o crescimento da necessidade de financiamento do RGPS. O ritmo de crescimento dos gastos com benefícios tem se mostrado maior que o do crescimento da arrecadação de contribuições previdenciárias. Tal situação reflete a situação econômica vivenciada pelo País, até então, com baixo crescimento do Produto Interno Bruto, e com retração no mercado de trabalho.

A recuperação econômica que se apresenta e se projeta para o futuro poderá evitar o agravamento deste quadro com estabilização ou mesmo queda do déficit da RGPS. É esta a direção apontada pela proposta orçamentária para 2005 que sinaliza redução da necessidade de financiamento do RGPS em proporção do PIB, passando de 1,74 em 2004 para 1,64 em 2005, conforme consta da Mensagem que encaminha o projeto de lei orçamentária, que prevê também aumento substancial das contribuições previdenciárias.

As contribuições previdenciárias patronais incidem sobre a folha de pagamento das empresas, funcionando de forma similar a imposto sobre valor agregado parcial (vez que incide somente sobre parte do valor agregado – custo de mão de obra), com a agravante de ter de ser pago, na maioria das vezes, antes que o produto gerado por esta mão-de-obra tenha ocasionado qualquer receita. Nessa situação, se todos os demais custos de tributação forem iguais, a decisão entre a realização de investimentos que impliquem maior ou menor uso de mão-de-obra se dará preferencialmente em favor daqueles que impliquem menor utilização de mão-de-obra, o que vale tanto para a escolha de investimentos em novos empreendimentos quanto para modernização de empreendimentos existentes.

Portanto, é urgente a necessidade de alterar a incidência da contribuição previdenciária patronal de tal forma que deixe de ter como base a folha de salários, passando a ser utilizado o valor agregado total, deixando com isso de penalizar as atividades que necessitem de maior mão-de-obra.

Para manter o mesmo nível de arrecadação atual, que utiliza uma alíquota de 21% em média sobre a folha de salários, seria necessária uma alíquota bem menor que incidisse sobre o valor agregado, em torno de 8%. Nas empresas onde a mão-de-obra representa a maior parte do custo dos bens/serviços, esta alteração poderá significar redução de até 50% no valor da contribuição paga, o que poderá incentivar investimento nestes setores, gerando mais empregos.

Acreditamos que ao longo do tempo esta alteração será mais benéfica ao sistema previdenciário do que qualquer esforço arrecadatório, que terá efeito limitado no tempo.

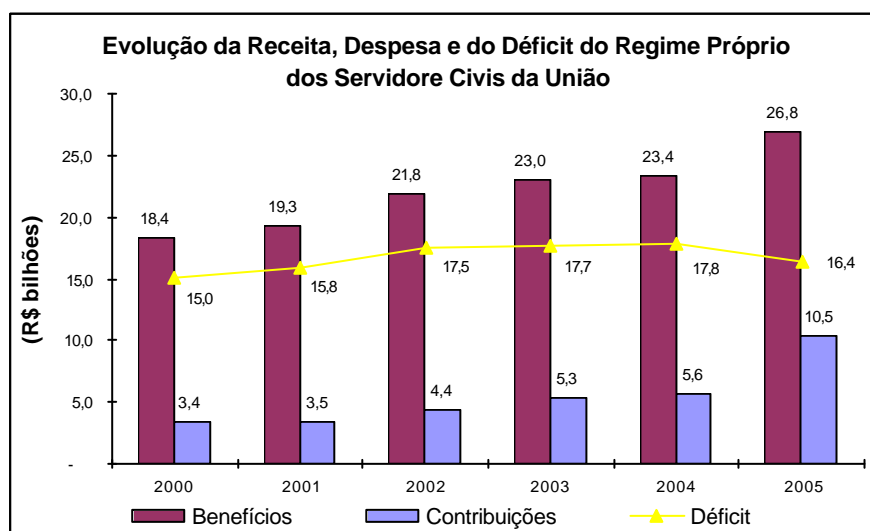
3.2 Regime Próprio de Previdência Social da União

De acordo com o § 20 do artigo 40 da Constituição Federal, cada ente estatal poderá ter um único Regime Próprio de Previdência Social para atender aos servidores titulares de cargos efetivos, ressalvada a situação peculiar dos militares. Sendo assim, efetivamente, podem existir sob a

responsabilidade de cada ente estatal dois regimes próprios distintos, um dedicado aos servidores civis e outro aos servidores militares.

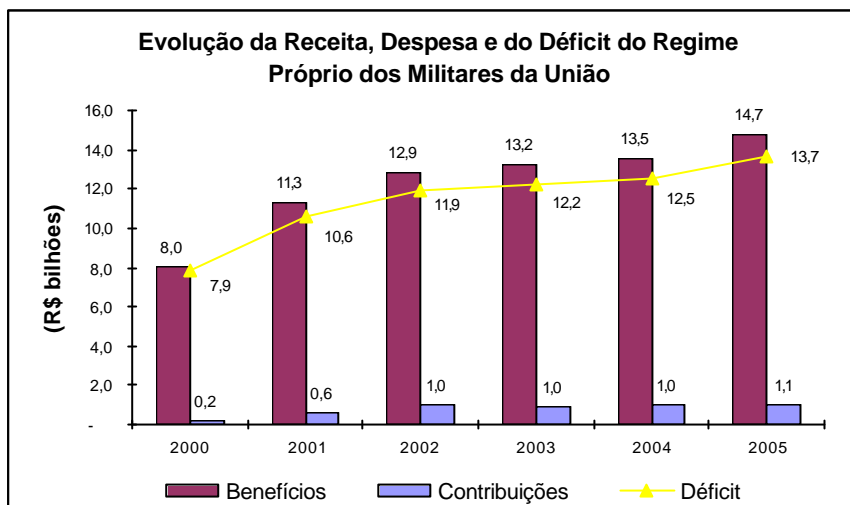
Entendemos que a Mensagem Presidencial que encaminhou o projeto de lei orçamentária para 2005, ao tratar do déficit previdenciário do RPPS, não deveria ter considerado conjuntamente os servidores civis e militares, haja vista que as diferenças entre as regras de contribuição/aposentadoria configuram regimes distintos. Note-se que os Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Civis foram afetados profundamente pelas alterações contidas na Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, e legislações que a regulamentaram. De acordo com o exposto, apresentaremos análise separada dos regimes de previdência dos servidores civis e dos servidores militares.

Como pode ser observado no gráfico abaixo, em 2005 espera-se queda acentuada na necessidade de financiamento (despesas com benefícios menos receitas de contribuição) do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Civis da União, fruto do aumento expressivo das contribuições em razão do incremento da alíquota da contribuição patronal e da instituição da contribuição dos inativos.



Já o Regime dos Servidores Militares da União apresenta tendência constante de elevação da necessidade de financiamento, visto que o valor das contribuições permanece constante desde 2002 e a despesa com benefícios vem aumentando continuamente. Assim como ocorreu com o

Regime dos Servidores Civis o Regime dos Servidores Militares deve ser objeto de ajustes em busca de maior equilíbrio atuarial.



4 O SALÁRIO MÍNIMO

4.1 Política de Reajuste

Preliminarmente, queremos destacar a nossa discordância em relação à não-existência de regras claras e permanentes para a revisão do salário-mínimo. Por essa razão, regularmente, durante o período de discussão da lei orçamentária e nos meses que antecedem o reajuste debate-se de forma acalorada, e muitas vezes demagógica, qual o valor do reajuste a ser concedido e o respectivo impacto nas contas públicas.

Durante as discussões, algumas questões são sempre levantadas: salário-mínimo igual a US\$ 100,00 (cem dólares americanos), possibilidade do aumento quebrar a Previdência Social e os municípios, desvinculação do salário-mínimo dos benefícios da Previdência, possibilidade de existência de salários-mínimos diferentes por regiões, diminuição constante do poder de compra do salário-mínimo desde a sua criação.

Em todos esses momentos, é levantada a necessidade de existência de uma regra perene para o reajuste do salário mínimo. Nesse sentido, na LDO/2005 foi aprovada regra que garante para o ano de 2005, além da reposição da inflação, aumento real mínimo igual a variação real do PIB *per capita* do ano de 2004. Entretanto, como demonstra a discussão iniciada com a

apresentação do projeto de lei do orçamento de 2005, a regra estabelecida pela LDO/2005 não foi suficiente para evitar a repetição das discussões.

Diante disso, fica clara a necessidade do estabelecimento de regra perene em legislação específica, que garanta a recomposição do poder de compra do salário-mínimo. Dessa forma tomando como diretriz dobrar o poder de compra do salário-mínimo no período de 8 (oito) anos, iniciado em maio de 2003 (quando era equivalente a 1,54 vezes o valor médio da cesta básica), e trabalhando com a situação hipotética de crescimento real do PIB de 5% ao ano nesse período, propomos que o reajuste anual do salário- mínimo observe as seguintes regras:

- a) Em 1º de janeiro de 2005, o valor do salário-mínimo corresponderá a 1,9 vezes o valor médio nacional da cesta básica, apurado pelo DIEESE;
- b) A partir de 1º de janeiro de 2006 o valor do salário-mínimo será calculado com base nas seguintes regras:
 1. Reposição da inflação ocorrida no período anterior;
 2. Aumento real igual ao crescimento real do Produto Interno Bruto – PIB, no ano anterior;
 3. A aplicação dos percentuais referentes à inflação e ao crescimento real do PIB não poderá resultar em valor **inferior** ao necessário para manter o poder de compra, em termos de cestas básicas, igual ao vigente em 1º de janeiro do ano anterior; e
 4. A aplicação dos percentuais referentes à inflação e ao crescimento real do PIB não poderá resultar em valor **superior** ao valor do poder de compra do ano anterior acrescido do valor de 0,2 cestas básicas.
 5. Quando o crescimento do PIB verificado no ano anterior for superior a 4,0%, o valor do salário-mínimo corresponderá ao valor necessário para manter o poder de

compra (em cestas básicas) do ano anterior acrescido de 0,2 cestas básicas.

Ressalte-se que no caso do crescimento real do PIB ser inferior a 3,5% a aplicação das regras, em nome da responsabilidade fiscal, postergará o atingimento da meta de dobrar o poder de compra do salário mínimo até 1º de janeiro de 2011.

Outro aspecto importante dessa proposta deve ser enfatizado. A partir do momento em que for definida uma regra permanente de reajuste gradual do salário-mínimo, as discussões sobre disponibilidade de recursos para atender às despesas decorrentes desse aumento cessarão. Nos anos recentes, na ausência dessa regra permanente, o debate sobre o aumento do salário-mínimo começa no âmbito da apreciação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias e prossegue quando da discussão da proposta orçamentária, a qual é elaborada tomando-se como referência um valor menor para o salário-mínimo do aquele que será pretendido, e defendido, por diversos parlamentares e partidos políticos.

O efeito do conhecimento prévio do valor do salário-mínimo e de seu impacto nas despesas públicas, a partir da aplicação de uma regra permanente de reajuste, será equivalente ao da definição do superávit primário. Ao elaborar a proposta orçamentária, tanto o superávit primário, quanto o aumento de despesas derivado do reajuste do salário-mínimo, assim como as demais despesas obrigatórias, constituirão condicionantes da alocação de recursos às demais ações e programas.

A proposta orçamentária, então, será encaminhada ao Congresso Nacional já ajustada ao impacto na despesa provocado pelo aumento do salário-mínimo e não caberá mais discutir a identificação de recursos para financiar o aumento de despesa, tal como vem ocorrendo. Se for o caso, a discussão deverá ser deslocada para outro fórum, no qual poderão ser propostas eventuais modificações da lei que define regras de reajuste gradual do salário-mínimo.

Propomos também que a data base do reajuste passe de 1º de maio para 1º de janeiro.

Para viabilizar a política de reajuste de salário-mínimo para os próximos anos, exposta acima, estaremos apresentando projeto de lei com a introdução daqueles critérios.

4.2 Impactos Orçamentários do Reajuste do Salário-Mínimo

A proposta orçamentária para 2005, enviada pelo Poder Executivo, em cumprimento as determinações do inciso I do art. 59 da Lei N° 10.934, de 11 de agosto de 2004 (LDO/2005) incluiu recursos necessários para elevação do salário-mínimo para R\$ 281,28 (duzentos e oitenta e um reais e vinte e oito centavos), correspondendo a aumento de 8,19%, sendo 5,54% em razão da previsão de inflação para o período, e 2,51% em virtude da estimativa de crescimento do PIB *per-capita* no ano de 2004.

A atualização dos parâmetros usados na elaboração do orçamento para 2005, enviadas pelo poder Executivo, visando a atender o disposto no inciso XXXIV do Anexo das Informações Complementares ao Projeto de Lei Orçamentária de 2005, conforme previsto na LDO/2005, alterou a previsão de crescimento do PIB para 2004, de 3,8% para 4,3%, alterando, conseqüentemente, o PIB *per-capita*. Em razão da revisão dessas estimativas, deverão ser alocados recursos adicionais da ordem de R\$ 238,4 milhões para contemplar a elevação do salário mínimo para R\$ 283,08 (duzentos e oitenta e três reais e oito centavos).

O aumento do salário mínimo traz repercussões às contas públicas via aumento dos gastos previdenciários e assistenciais. Consta das Informações Complementares (inciso XXX) que cada R\$ 1,00 de incremento no salário-mínimo acarreta um aumento líquido de R\$ 132,4 milhões no pagamento de benefícios previdenciários, benefícios de prestação continuada (LOAS), seguro-desemprego e abono salarial. E que cada aumento de 1% corresponde a um impacto de R\$ 344,3 milhões.

Foi apresentada emenda ao orçamento de 2005 (n° 50220003, de autoria da Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Pública da Câmara dos Deputados) propondo a destinação de recursos para fazer frente a reajuste do salário-mínimo para R\$ 300,00 (trezentos reais). Serão necessários R\$ 2,2 bilhões para conceder esse reajuste a partir do mês de maio.

Tendo em vista o valor expressivo da emenda e a forma como a mesma foi apresentada, destinando recursos à Reserva de Contingência específica para custear as despesas decorrentes do reajuste do salário-mínimo, ela deverá ser objeto de análise pelo Relator Geral, em razão do disposto no parágrafo único do art. 10º da Resolução nº 01, de 2001, do Congresso Nacional. Dessa forma, não sendo possível atender ao pleito por esta Relatoria Setorial, recomendamos ao Relator Geral que viabilize recursos para garantir que em 2005 o salário-mínimo seja de R\$ 300,00 (trezentos reais).

Adicionalmente, sugerimos ao Relator Geral que destine recursos necessários à antecipação da data de reajuste do salário-mínimo para 1º de janeiro de 2005. Serão necessários cerca de R\$ 2,8 bilhões de recursos adicionais para fazer frente às despesas previdenciárias e assistenciais.

5 MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

Diante da necessidade de tornar mais eficaz e sinérgica a ação governamental na área social, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), por meio da Medida Provisória nº 163, de 23 de janeiro de 2004, posteriormente convertida na Lei nº 10.869, de 13 de maio de 2004.

O Ministério incorporou as funções que vinham sendo desenvolvidas pelo Ministério da Assistência Social, pelo Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome e pela Secretaria Executiva do Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família. Dessa forma, os programas sociais nas áreas de desenvolvimento social, segurança alimentar e nutricional, assistência social, transferência de renda e renda de cidadania, passaram a ter gestão única, concentrando-se, num único órgão, a formulação, implementação e avaliação dessas políticas.

As unidades orçamentárias que compõem o MDS são: MDS - Administração Direta, no qual estão englobadas as ações de transferência direta de renda, as de segurança alimentar e nutricional e de manutenção do

órgão; e o Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS, ao qual estão afetos os programas relacionados à renda mensal vitalícia, aos benefícios de prestação continuada e as ações de natureza continuada voltadas para a pessoa portadora de deficiência, ao idoso, à criança e ao adolescente, dentre outros.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

Valores em Milhões

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	AUTORIZADO 2004 (Lei+Créditos) (26.11.04)	PL 2005	Variação Autorizado 2004/PL 2005
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Adm. Direta	5.164,3	6.099,8	18,1%
Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condições de Pobreza e Pobreza Extrema	4.488,8	5.437,8	21,1%
Apoio à Instalação de Restaurantes Populares Públicos e de Pequenas Unidades de Produção e Comercialização de Refeições	20,0	42,0	110,1%
Construção de Cisternas para Armazenamento de Água	0,0	77,4	
Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar	170,0	181,3	6,6%
Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos	8,3	46,0	451,4%
Outros	477,2	315,2	-33,9%
Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS	8.227,7	9.708,0	18,0%
Pagamento de Renda Mensal Vitalícia e do Benefício de Prestação Continuada	7.334,9	8.537,4	16,4%
Ações Continuadas de Assistência Social*	708,1	774,1	9,3%
Outros	184,7	396,5	114,6%
TOTAL	13.392,0	15.807,8	18,0%

* Não inclui o pagamento da bolsa vinculada ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

O orçamento proposto para o órgão MDS ocupa a 6^a colocação em volume de recursos. Estão previstos gastos da ordem de R\$ 15,8 bilhões, representando elevação nominal de 18% em relação ao autorizado em 2004. Desse valor, R\$ 5,4 bilhões estão alocados na ação Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condições de Pobreza e Pobreza Extrema e R\$ 8,5 bilhões estão destinados ao pagamento da renda mensal vitalícia e do benefício de prestação continuada ao deficiente e ao idoso.

As citadas ações representam 88% da despesa total do órgão. Percebe-se, pelo montante de recursos, a priorização dada à política de transferência de renda para as camadas mais pobres da população. Essas

¹ Não considera os valores previstos para o órgão 71000-Encargos Financeiros da União, 73000-Transferências a Estados, DF e Municípios e 74000-Operações Oficiais de Crédito. Exclui ainda o refinanciamento da dívida

ações somadas apresentaram elevação de 18,2%, grande parte influenciada pela majoração do salário mínimo², pelo aumento do número de idosos com direito ao benefício de prestação continuada³, e pela ampliação do número de famílias a serem beneficiadas pelo programa Bolsa-Família.

5.1 Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Em relação a 2004, o orçamento do MDS - Administração Direta apresentou elevação de 18,1%, aumentando de R\$ 5 bilhões para R\$ 6 bilhões. Dentre as ações que apresentaram elevação, merecem destaque as seguintes:

- Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza, que passou de R\$ 4,5 bilhões para R\$ 5,4 bilhões, com aumento de 21,1%;
- Apoio à Instalação de Restaurantes Populares Públicos e de Pequenas Unidades de Produção e Comercialização de Refeições, que passou de R\$ 20 milhões para R\$ 42 milhões, com crescimento de 110%. (A Mensagem Presidencial que encaminhou o projeto de lei orçamentária indica que pretende-se ampliar o número de cidades beneficiadas, com a instalação de 49 novos restaurantes populares);
- Construção de Cisternas para Armazenamento de Água, no valor de R\$ 77 milhões, que não figura no autorizado para 2004;
- Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos, que passou de R\$ 8,3 milhões para R\$ 46 milhões, com crescimento de 451%.

Por outro lado, destacam-se as seguintes reduções:

- Apoio a Projetos de Melhoria das Condições Socioeconômicas das Famílias, que passou de R\$ 153 milhões para R\$ 17 milhões, com decréscimo de 89%.

² A renda mensal vitalícia e o benefício de prestação continuada ao deficiente e ao idoso são pagos no valor de um salário-mínimo.

- Serviços de Concessão, Manutenção e Cessação dos Benefícios de Transferência Direta de Renda, que passou de R\$ 200,4 milhões para R\$ 165 milhões, com decréscimo de 18%.

Destaca-se, em 2005, a exclusão do programa “1051-Banco de Alimentos” e do programa *1048-Educação para Alimentação Saudável*, cujas principais ações, *0558-Apoio à Instalação de Banco de Alimentos e 2784-Capacitação em Educação Alimentar, Nutricional e para o Consumo, respectivamente*, foram transferidas para o programa “1049-Acesso à Alimentação”. (Essas exclusões encontram-se especificadas no Projeto de Lei nº 52, de 2004-CN, que altera dispositivos da lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004, que dispõe sobre a revisão do Plano Plurianual 2004-2007).

Também foram excluídos os programas *Avaliação das Políticas Sociais do Governo Federal e Gestão da Política de Assistência Social*. A exclusão do programa *Avaliação das Políticas Sociais do Governo Federal* teve como justificativa a limitação de seu escopo, de forma a atender apenas aos programas sob responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. A exclusão do programa *Gestão da Política de Assistência Social* teve como justificativa unificar as ações dos programas de gestão do Ministério da Assistência e do Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome. As ações de ambos os programas foram absorvidas pelo programa *1006-Gestão da Política de Desenvolvimento Social e Combate à Fome*.

5.2 Fundo Nacional de Assistência Social

As dotações para o FNAS em 2005 são da ordem de R\$ 9,7 bilhões, valor que supera em R\$ 1,48 bilhão os recursos autorizados no orçamento de 2004, representando um crescimento de 18%⁴. No FNAS

³ O Estatuto do Idoso, aprovado em dezembro de 2003, diminuiu a idade para recebimento do benefício, passando de 67 anos para 65 anos.

⁴ Há que se registrar que no exercício de 2004 não constou na programação do FNAS os recursos necessários ao pagamento da Bolsa Criança Cidadã, vinculada ao programa *Erradicação do Trabalho Infantil*. Dado o caráter da ação, de natureza continuada, a bolsa continua sendo paga em 2004 às famílias das crianças atendidas pelo programa, utilizando-se a dotação da ação 0060-*Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza*, alocada na UO 55.101-Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Na proposta orçamentária para 2005 a ação consta no FNAS, sob o título *Concessão de Bolsa a Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho*,

manifesta-se a quase total predominância da aplicação em outros gastos correntes (R\$ 9,699 bilhões). É no âmbito da intervenção parlamentar (emendas) que são ativadas despesas com investimento, principalmente na alocação de recursos para construções de creches, centros comunitários, bem como na aquisição de equipamentos para entidades públicas que prestam assistência social, respeitados os parâmetros da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO para 2004.

Ressalte-se que as despesas com pagamento de benefícios de natureza obrigatória, entendidas como tais os benefícios de prestação continuada⁵ e a renda mensal vitalícia⁶, representam cerca de 87,9% do montante global desse Fundo, no valor de R\$ 8,5 bilhões.

O gráfico seguinte demonstra a composição das despesas do FNAS no período 1996 a 2005, dividindo-as entre despesas obrigatórias e discricionárias, essas últimas destinadas em sua maior parte ao pagamento de ações de natureza continuada a deficientes, idosos, crianças, adolescentes etc.

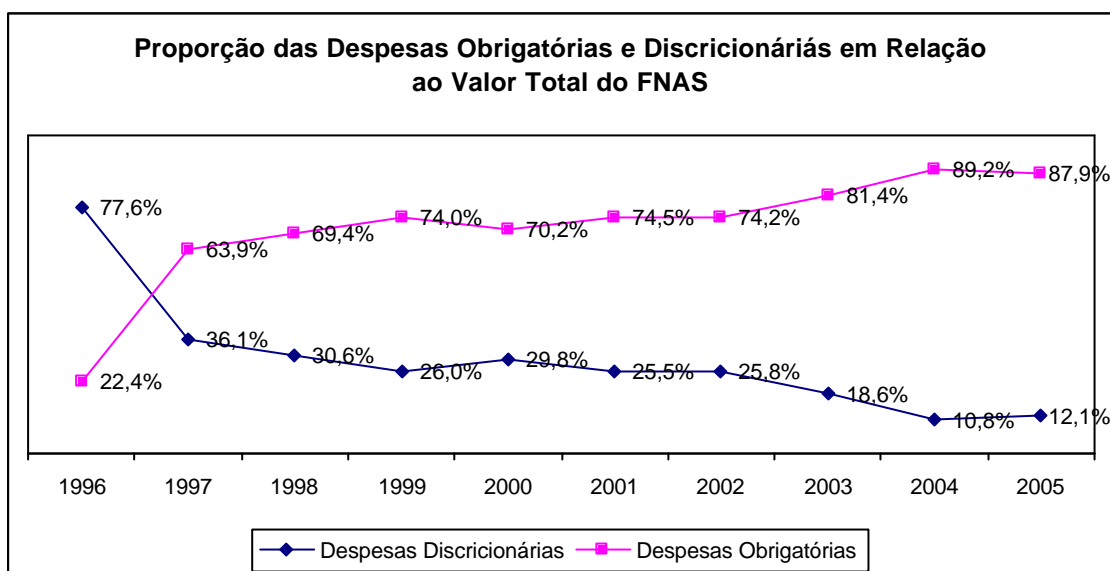
Percebe-se que as despesas obrigatórias aumentaram, em percentual da despesa total (de 22,4% em 1996, para 87,9% em 2005), enquanto as discricionárias diminuíram: de 77,6% para 12,1%. No período, os gastos com benefícios de prestação continuada⁷ apresentaram um crescimento nominal de 5.048% (de R\$130 milhões para R\$ 6,7 bilhões) enquanto os demais, de 156% (de R\$ 451 milhões para R\$ 1,17 bilhões). Pela evolução dos números, percebe-se que as ações continuadas têm sido colocadas em plano secundário.

no valor de R\$ 328 milhões. Não fosse a execução da ação em 2004 no MDS, a variação no FNAS, de 18%, certamente seria menor.

⁵ Benefícios de prestação continuada, concedidos a partir de 1996, são a garantia de um salário mínimo mensal à pessoa idosa com mais de 65 anos e ao deficiente que possuam renda familiar per capita inferior a ¼ do salário mínimo.

⁶ Benefícios de Renda Mensal Vitalícia eram concedidos até 1996, e correspondiam a garantia de um salário mínimo mensal à pessoa idosa e ao deficiente que cumprissem determinados requisitos especificados em Lei.

⁷ Não consideramos a renda mensal vitalícia tendo em vista que esta passou a constar no FNAS apenas a partir de 2004.



O quadro seguinte coteja os recursos autorizados em 2004 para o pagamento das ações continuadas⁸ com aqueles contidos na proposta orçamentária. No período, há previsão de elevação de 9,3%. À exceção da ação *Serviços de Proteção Socioassistencial à Juventude*⁹, todas as ações apresentaram elevação em relação ao projeto de lei para 2004.

AÇÕES CONTINUADAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Cod.	Discriminação	PROJETO DE LEI 2004	AUTORIZADO 2004 (Lei+Créditos) (26.11.04)	PROJETO DE LEI 2005	VARIÇÃO	
					PL 2004/ 2005	AUT 2004/ PL 2005
0886	Concessão de Bolsa para Jovens de 15 a 17 anos em e Situação de Vulnerabilidade e/ou Risco Social e	0,00	56,18	69,87	24,4%	
0887	Capacitação de Jovens em Situação de Vulnerabilidade					
2060	Atendimento à Criança e ao Adolescente em Ações Socioeducativas e de Convivência (PETI)	86,18	185,77	204,65	137,5%	10,2%
2383	Proteção Social às Crianças e aos Adolescentes Vítimas de Violência, Abuso e Exploração Sexual e suas Famílias	27,00	27,56	27,60	2,2%	0,2%
2556	Serviços de Proteção Socioassistencial à Criança e ao Adolescente	211,69	228,85	263,20	24,3%	15,0%
2558	Serviços de Proteção Socioassistencial à Juventude	9,30	10,76	0,00	-100,0%	-100,0%
2559	Serviços de Proteção Socioassistencial à Pessoa Idosa	32,75	39,52	36,00	9,9%	-8,9%
2561	Serviços de Proteção Socioassistencial à Pessoa com Deficiência	70,52	92,83	77,00	9,2%	-17,1%
4915	Atenção Integral à Família	82,00	66,62	95,81	16,8%	43,8%
TOTAL		519,43	708,09	774,13	49,0%	9,3%

Obs: a concessão da bolsa no âmbito do programa de Erradicação do Trabalho Infantil, no valor de R\$ 328 milhões para 2005, não foi incluída na tabela, tendo em vista que em 2004 ela está sendo executada na ação 0060-Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condições de Pobreza e Pobreza Extrema, alocada no MDS-Adm. Direta.. A inclusão da ação distorce a variação dos gastos com as ações de natureza ctninuada.

⁸ Vide Decreto nº 5.085, de 19 de maio de 2004.

⁹ O projeto de revisão do Plano Plurianual (PLN 52, de 2004-CN) informa que O MDS não estará executando a ação referente a serviços socioassistenciais à juventude para evitar duplicidade de atuação com relação a outros órgãos.

Em que pese o aumento demonstrado acima, alguns problemas ainda precisam ser equacionados. Trabalhos¹⁰ apontam a regressividade na distribuição de recursos do FNAS entre as unidades da Federação. Normalmente as regiões Sul e Sudeste têm uma maior taxa de atendimento, apesar de os respectivos Índices de Desenvolvimento Humano-IDH situarem-se acima da média nacional. Como solução, aponta-se a destinação de maiores recursos, de modo a beneficiar as regiões com os menores IDHs ou com as maiores taxas de população em situação de pobreza.

Na programação do FNAS foi excluído todo o programa *Proteção Social ao Adulto em Situação de Vulnerabilidade*. Segundo as justificativas apresentadas¹¹, o público alvo será atendido pelo programa *Sistema Único de Assistência Social* e pelo programa *Transferência de Renda com Condicionalidades, entre outros*.

5.3 Transferência de Renda com Condicionalidades – Bolsa-Família

Por meio da Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, convertida na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, foi criado o Programa Bolsa Família, com o objetivo de unificar os procedimentos de gestão e a execução de ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima Associado à Educação - Bolsa-Escola, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação – Cartão Alimentação (Fome Zero), do Programa Nacional de Renda Mínima Vinculado à Saúde - Bolsa Alimentação, do Programa Auxílio Gás e do Cadastramento Único do Governo Federal.

Apesar de ser uma ação destinada à transferência de renda, a ação *Concessão da Bolsa Criança Cidadã*, atualmente denominada *Concessão de Bolsa a Criança e Adolescentes em Situação de Trabalho*¹², vinculada ao programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI, não foi objeto de unificação. Mas essa não foi a intenção original. Segundo a Mensagem Presidencial que encaminhou o projeto de lei do Plano Plurianual 2004-2007,

¹⁰ Relatório de Avaliação de Programa: Programa de Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência - Tribunal de Contas da União – TCU. Acórdão nº 137/2004-TCU Plenário. Avaliação do TCU sobre as ações de atendimento à pessoa idosa. Decisão nº 590/2002-TCU-Plenário.

¹¹ Projeto de revisão do Plano Plurianual (PLN 52, de 2004-CN).

¹² Código 09JB

previa-se o início da incorporação do PETI ao programa de Transferência de Renda com Condicionais em 2004¹³. Acreditamos que, por essa razão, a ação deixou de constar da proposta orçamentária para 2004¹⁴ encaminhada pelo Poder Executivo, tendo em vista que estaria incorporada ao programa de transferência de renda.

Tendo em vista que o PETI também é um programa de transferência de renda, propugnamos pela sua incorporação ao Bolsa-Família. Valemos-nos para justificar nosso posicionamento o informado na Mensagem Presidencial que encaminhou a proposta orçamentária para 2004:

(...) diagnósticos recentes revelaram que a multiplicidade de programas dessa natureza resulta na superposição das ações e na pulverização dos recursos acarretando perda de eficiência e eficácia da intervenção governamental.

A LOA/2004 previu dotações no valor de R\$ 5,1 bilhões para realização de despesas a título de transferência de renda para famílias em condição de pobreza e/ou extrema pobreza. Desse valor, 4,3 bilhões estão alocados no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e R\$ 0,8 bilhões estão alocados no Ministério da Saúde. Consulta ao Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI demonstra que os recursos alocados no Ministério da Saúde são descentralizados para o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, para que este último efetue os pagamentos.

Tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 55/2004-CN, objetivando a suplementação do programa, em torno de R\$ 883 milhões. Aprovado o projeto, as despesas com o auxílio financeiro às famílias poderão atingir R\$ 6 bilhões.

¹³ Mensagem nº 99/2003-CN (nº 415, na origem), página 69.

¹⁴ O pagamento do PETI em 2004 tem sido feito a conta da dotação 0060-Transferência de Renda às Famílias em Condição de Pobreza e e/ou Extrema Pobreza.

No projeto de lei orçamentária para 2005 há previsão de gastos na ordem de R\$ 6,5 bilhões, representando elevação de 27,3% em relação ao autorizado para 2004 e de R\$ 8,6% em relação ao reprogramado (PLN 55/2004-CN). Em relação ao exercício de 2003, quando a execução dos programas unificados alcançou a importância de R\$ 3,6 bilhões, ocorreu um acréscimo de cerca de 80%.

TRANSFERÊNCIA DE RENDA COM CONDICIONALIDADES

Valores em R\$ milhões

Unidade Orçamentária (UO)	Ação	Autorizado 2004	Reprogramado 2004	PLOA/2005 (C)	Variação %	
		(A)	(B)		C/A	C/B
33101	Ministério Desenvolvimento Social e Combate à Fome 006O Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condições de Pobreza e Pobreza Extrema	4.335	5.218	5.438	25,4%	4,2%
36901	Fundo Nacional de Saúde 099A Auxílio à Família na Condição de Pobreza Extrema, com Crianças de Idade entre 0 e 6 anos, para Melhoria das Condições de Saúde e Combate às Carências Nutricionais	802	802	1.100	37,2%	37,2%
TOTAL		5.136	6.020	6.538	27,3%	8,6%

Segundo consta no PLOA/2005, a ação *Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condições de Pobreza e Pobreza Extrema*, prevista no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, tem como meta atender 8,5 milhões de famílias. Já na ação *Auxílio à Família na Condição de Pobreza Extrema, com Crianças de Idade entre 0 e 6 anos, para Melhoria das Condições de Saúde e Combate às Carências Nutricionais*, a cargo do Ministério da Saúde, não constam informações quanto ao número de famílias a serem atendidas. Em 2004, posição outubro, já haviam sido atendidas 5,4 milhões de famílias. O dispêndio médio por família tem sido de cerca de R\$ 70,00.

A tabela seguinte apresenta o número de famílias atendidas em 2004 pelo Bolsa-Família. Percebe-se que a maior parte das famílias, cerca de 55%, estão localizadas na região nordeste. Tal concentração é justificável, tendo em vista que na região estão situadas cerca de 49% das famílias em condição de pobreza, entendido como tal aquelas com renda mensal familiar per capita de até ½ salário mínimo.

BOLSA FAMÍLIA – DISTRIBUIÇÃO POR REGIÕES

UF	Nº de Famílias Atendidas (Posição outubro/2004)	% em Relação ao Total	Nº de Famílias com Renda Mensal Per Capita Igual ou Inferior a 1/2 Sal Min. (1)	% em Relação ao Total
NORTE URBANA	443.282	8,2%	907.582	7,0%
NORDESTE	2.945.611	54,7%	6.345.469	48,7%
SUDESTE	1.292.278	24,0%	3.728.081	28,6%
SUL	493.956	9,2%	1.220.246	9,4%
CENTRO OESTE	210.473	3,9%	830.270	6,4%
TOTAL	5.385.600		13.031.648	

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2003 – IBGE

A lei que criou o Bolsa-Família prevê que os atuais beneficiários dos programas unificados, à medida que passarem a receber os benefícios do Programa Bolsa Família, deixarão de receber os benefícios daqueles programas. Em outubro de 2004, 3,3 milhões de famílias foram beneficiadas no Bolsa-Escola; 112 mil no Cartão Alimentação; 63 mil no Bolsa Alimentação e quase 6 milhões no Auxílio Gás¹⁵. Os recursos para tais despesas são pagos à conta das dotações anteriormente mencionadas.

A concessão do benefício dependerá, no que couber, do cumprimento de condicionalidades relativas a: 1) exame pré-natal; 2) acompanhamento nutricional; 3) acompanhamento de saúde e; 4) frequência escolar de 85% em estabelecimento de ensino regular.

Diante da necessidade de dar cumprimento ao controle das condicionalidades na área de saúde e educação, foram editadas as Portarias Interministeriais MS/MDS nº 2.509, de 18 de novembro de 2004 (Publicada no DOU Nº 223, em 22 de novembro de 2004) e MEC/MDS nº 3.789, de 17 de novembro de 2004 (Publicada no DOU Nº 221, em 18 de novembro de 2004), que estabelecem as competências da União, dos Estados e Municípios no controle, como também as obrigações do responsável legal das famílias.

5.4 Segurança Alimentar e Nutricional – Programa Fome Zero

O Fome Zero não é um programa de governo nos moldes daqueles inclusos no Plano Plurianual, mas um conjunto de políticas de segurança alimentar e nutricional assumidas pelo governo federal. É tido como

¹⁵ O pagamento do Auxílio Gás deveria ser viabilizado com a arrecadação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE Combustíveis, conforme prevê o Decreto nº 4.102, de 2002. Contudo tal destinação não vem ocorrendo. Vide Parecer Preliminar – Parte A, na parte relativa à Transferência de Renda com Condiionalidades.

uma marca do atual governo brasileiro, um nome de fantasia, elencando um amplo conjunto de ações que devem ser priorizadas no sentido de garantir segurança alimentar e nutricional à população brasileira. (Acórdão TCU nº 1494, de 2004).

Em cumprimento ao determinado pela Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2005¹⁶, o Poder Executivo discriminou o volume de recursos destinados ao Fome Zero e as respectivas ações¹⁷. Ao todo as despesas somam R\$ 14,5 bilhões. Desse valor R\$ 6,5 bilhões destinam-se às ações de transferência direta de renda, incluindo o Bolsa-Família, R\$ 1,9 bilhões para a formação de estoques públicos, R\$ 3,5 bilhões para financiamento e equalização de juros para a agricultura familiar, R\$ 1,1 bilhões para o apoio à alimentação escolar na educação básica, e R\$ 61 milhões para vigilância sanitária de produtos, dentre outros.

Os recursos vinculados ao Fome Zero e alocados no orçamento do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome atingem cerca de R\$ 6,5 bilhões, distribuídos da seguinte forma:

55000 Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome		
	PROGRAMAS	TOTAL
1133	Economia Solidária em Desenvolvimento	28.000.000
0068	Erradicação do Trabalho Infantil	532.915.002
0352	Abastecimento Agroalimentar	192.000.000
1006	Gestão da Política de Desenvolvimento Social e Combate à Fome	15.000.000
1011	Rede Solidária de Restaurantes Populares	42.000.000
1049	Acesso à Alimentação	161.033.808
1335	Transferência de Renda com Condiionalidades – Bolsa Família	5.443.800.000
0070	Proteção Social à Criança, ao Adolescente e à Juventude	69.873.756
TOTAL		6.484.622.566

¹⁶ Anexo III – Relação das Informações Complementares ao Projeto de Lei Orçamentária para 2005: XXXVIII – discriminação, por órgão, atividade, projeto, operação especial e respectivos subtítulos, dos recursos destinados ao Programa Fome Zero.

¹⁷ Segundo Acórdão TCU nº 1494, de 29 de setembro de 2004, decorrente de autoria realizada no âmbito do programa Fome Zero relativa ao período 2003-2004, grande parte das ações e programas elencados pelo Fome Zero já constavam do Plano Plurianual 2000/2003, sendo que algumas ações foram extintas, outras criadas e algumas renomeadas. Observa-se assim que o grande mérito da mudança proposta foi de ordem institucional, visando atacar, de forma prioritária, a situação de risco ou insegurança alimentar e nutricional de 54 milhões de pessoas (segundo estudos do IPEA-2002), que se encontram abaixo da linha da pobreza - considerando a renda per capita de até 1/2 salário mínimo.

6 RENDA BÁSICA DE CIDADANIA

Em 8 de janeiro de 2004, entrou em vigor a Lei nº 10.835, que institui a renda básica de cidadania, constituindo-se *“ho direito de todos os brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes há pelo menos 5 (cinco) anos no Brasil, não importando sua condição socioeconômica, receberem, anualmente, um benefício monetário”*.

O pagamento do benefício, que poderá ser feito em parcelas iguais e mensais, deverá ser igual para todos e suficiente para atender às despesas mínima de cada pessoa com alimentação, educação e saúde, considerando para isso o grau de desenvolvimento do País e as possibilidades orçamentárias.

A lei estabelece que a abrangência do benefício deverá ser alcançada em etapas, a critério do Poder Executivo, priorizando-se as camadas mais necessitadas da população.

Conforme determina o art. 3º dessa lei, Poder Executivo deveria consignar, no Orçamento-Geral da União para o exercício financeiro de 2005, dotação orçamentária para implementar a primeira etapa do projeto. Em pesquisa à proposta orçamentária de 2005 não foram encontradas dotações destinadas especificamente ao cumprimento dessa determinação legal.

Por fim, estabelece a Lei nº 10.835 que *“a partir do exercício financeiro de 2005, os projetos de lei relativos aos planos plurianuais e às diretrizes orçamentárias deverão especificar os cancelamentos e as transferências de despesas, bem como outras medidas julgadas necessárias à execução do Programa.”*

7 MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO

O órgão orçamentário Ministério do Trabalho e Emprego abrange as seguintes unidades orçamentárias:

- 38101 - Ministério do Trabalho e Emprego
- 38201 - Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho – Fundacentro

- 38901 - Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT

A tabela abaixo compara valores referentes aos exercícios 2003, 2004 e 2005 para cada unidade orçamentária.

Unidade	Autorizado 2003	Liquidado 2003	Autorizado 2004 (a)	PLOA 2005 (b)	Varição 2005-2004	(b) / (a)
Ministério do Trabalho e Emprego	2.935.413.203	2.802.222.570	3.006.547.371	3.699.249.249	692.701.878	23,03%
Fundação Jorge Duprat	52.398.472	38.048.433	39.957.380	44.497.489	4.540.109	11,36%
Fundo de Amparo do Trabalhador	18.710.478.963	14.248.912.490	24.424.876.646	25.803.909.982	1.379.033.340	5,65%
TOTAL	21.698.290.648	17.089.183.493	27.471.381.397	29.547.656.720	2.076.275.330	7,55%
Valores atualizados em 26.11.2004						

7.1 Ministério do Trabalho e Emprego

O aumento de R\$ 692.701.878,00 (23,04%) na dotação proposta para a unidade orçamentária Ministério do Trabalho e Emprego, em relação ao valor autorizado para 2004, resultou da seguinte combinação:

1) Aumento das dotações consignadas aos programas:

- 0750 Apoio Administrativo, de R\$ 571.122.999,00 para R\$ 704.544.467,00. (O aumento se deve principalmente à inclusão da ação 09HB Contribuição da União e de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais, cuja dotação é de R\$ 116.362.637,00);
- 0909 Outros Encargos Especiais, de R\$ 1.566.294.540,00 para R\$ 2.162.299.000,00. (Esse programa, no âmbito do MTE, abrange apenas a ação 0643 Complemento da Atualização Monetária dos Recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS – Lei Complementar nº 110/2001, que é uma despesa obrigatória);

2) Redução da dotação de programas finalísticos, como, por exemplo:

- Redução de 92,9% nas dotações do programa *0106 Gestão da Política de Trabalho e Emprego*: de R\$ 7.894.249,00 para R\$

560.721,00. (Em 2005 foi excluída a ação 6399 Políticas de Cooperação Internacional, cuja dotação autorizada em 2004 é de R\$ 7.371.250,00) ;

- Redução de 55,3% nas dotações do programa 1132 *Democratização das Relações do Trabalho*: de R\$ 3.496.996,00 para R\$1.561.166,00. (Houve redução de R\$ 2.300.000,00 para R\$ 418.200,00 na dotação da ação 5478 Fórum Nacional do Trabalho);
- Redução de 67,0% nas dotações do programa 1133 *Economia Solidária em Desenvolvimento*: de R\$ 29.110.453,00 para R\$ 9.606.107,00. (A dotação da principal ação do programa - ação 4737 *Fomento à Geração de Trabalho e Renda em Atividades de Economia Solidária* - foi reduzida de R\$ 20.566.250,00 para R\$ 5.344.861,00);
- Redução de 23,9% da dotação do programa 1329 *Primeiro Emprego*: de R\$ 188.199.998,00 para R\$ 143.124.759,00 (Até 26.11.2004, o montante empenhado corresponde a R\$ 46.156.610,15).

Destacam-se também as seguintes situações:

- Aumento de 27,9% nas dotações do programa 0102 *Rede de Proteção do Trabalho*: de R\$ 12.029.801,00 para R\$ 15.390.485,00;
- A dotação consignada no PLOA/2005 ao programa 0107 *Erradicação do Trabalho Escravo* é da mesma ordem de grandeza que a autorizada para 2004 (R\$ 3.260.000,00);
- A dotação consignada no PLOA/2005 ao programa 1184 *Segurança e Saúde no Trabalho* é da mesma ordem de grandeza que a consignada em 2004 (R\$ 1.797.200,00).

A tabela a seguir apresenta as principais modificações por programa.

**38101 - MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO
COMPARAÇÃO DA DESPESA POR PROGRAMAS**

PROGRAMA	AUTORIZADO 2004 (a)	PROPOSTA 2005 (b)	VARIAÇÃO DA DOTAÇÃO
0909 - OPERAÇÕES ESPECIAIS: OUTROS ENCARGOS ESPECIAIS	1.566.294.540	2.162.299.000	596.004.460
0750 - APOIO ADMINISTRATIVO	571.122.999	704.544.467	187.227.073
0089 - PREVIDÊNCIA DE INATIVOS E PENSIONISTAS DA UNIÃO	621.630.838	655.868.747	66.573.491
0102 - REDE DE PROTEÇÃO AO TRABALHO	12.029.801	15.390.485	-3.360.684
0107 - ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO	3.260.000	3.260.000	0
1184 - SEGURANÇA E SAÚDE NO TRABALHO	1.797.200	1.797.200	0
0068 - ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL	1.000.000	965.000	-35.000
8007 - RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS	695.286	695.286	0
1132 - DEMOCRATIZAÇÃO DAS RELAÇÕES DO TRABALHO	3.497.000	1.561.166	-1.935.830
0106 - GESTÃO DA POLÍTICA DE TRABALHO E EMPREGO	7.894.250	560.721	-7.333.528
1133 - ECONOMIA SOLIDÁRIA EM DESENVOLVIMENTO	29.110.458	9.606.107	19.504.351
1329 - PRIMEIRO EMPREGO	188.200.000	143.124.759	45.075.241

(1) Percentual da variação da dotação do programa em relação à variação da dotação total da unidade orçamentária: R\$ 692.701.878

7.2 Fundação Jorge Duprat

Na unidade orçamentária Fundação Jorge Duprat destacam-se as seguintes variações:

- Aumento de 8,3% na dotação do programa *1184 Segurança e Saúde no Trabalho*, de: R\$ 34.809.398,00 para R\$ 37.697.116,00;
- Aumento 4,02% nas despesas com a previdência de inativos e pensionistas da União: de R\$ 6.516.267,00 para R\$ 6.778.484,00.

7.3 Fundo de Amparo do Trabalhador

O Fundo de Amparo ao Trabalhador, foi instituído pela Lei nº 7.998/90. Destina-se a gerir os recursos provenientes da arrecadação das contribuições para o Programa de Integração Social – PIS (Lei Complementar nº 7/90) e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP (Lei Complementar nº 8/70). Esses recursos, conforme determina o art.

239 da Constituição, financiam o Programa de Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e programas de desenvolvimento econômico, por intermédio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES.

Dos recursos do FAT provenientes das contribuições para o PIS e para o PASEP, pelo menos 40% destinam-se ao BNDES, conforme determina o § 3º do art. 239 da Constituição Federal. Na presente proposta orçamentária, o volume desses recursos atinge R\$ 6,885 bilhões (o autorizado para 2004 é de R\$ 6,266 bilhões), na ação 0158 Financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico a Cargo do BNDES. Dentre as prioridades a serem observadas pelo BNDES, definidas pela LDO/2005 (Lei nº 10.934/04), destacam-se na área de trabalho e emprego:

- Desenvolvimento das cooperativas de produção, micro, pequenas e médias empresas, tendo como meta o crescimento de 50% (cinquenta por cento) das aplicações destinadas a esses segmentos, em relação à média dos 3 (três) últimos exercícios, desde que haja demanda habilitada;
- Financiamento para o apoio à expansão e ao desenvolvimento das cooperativas; e
- Financiamento à geração de renda e de emprego por meio do microcrédito.

A dotação total do Fundo de Amparo do Trabalhador (R\$ 25.803.909.982,00) representa 87,3% da dotação global gerida pelo Ministério do Trabalho e Emprego. Em relação ao valor autorizado para 2004 (até 26.11.04), a dotação do FAT aumentou R\$ 1.423.378.307,00.

A tabela seguinte compara valores relativos ao orçamento 2004 com os da proposta para 2005.

FUNDO DE AMPARO DO TRABALHADOR				
Programa	LEI ORÇAMENTÁRIA 2004			PL 2005
	Dotação Inicial	Autorizado	Empenhado	Proposta
0068 - ERRADICACAO DO TRABALHO INFANTIL	200.000	200.000	50.300	133.737
0099 - INTEGRACAO DAS POLITICAS PUBLICAS DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA	9.305.103.779	9.329.419.414	9.201.090.332	10.641.202.733
0101 - QUALIFICACAO SOCIAL E PROFISSIONAL	89.204.000	107.847.479	68.353.449	127.117.756
0102 - REDE DE PROTECAO AO TRABALHO	5.100.000	5.100.000	5.045.028	5.052.603
0103 - DESENVOLVIMENTO CENTRADO NA GERACAO DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA	500.000	500.000	0	500.000
0104 - RECURSOS PESQUEIROS SUSTENTAVEIS	96.723.382	190.423.555	190.423.555	254.396.775
0106 - GESTAO DA POLITICA DE TRABALHO, EMPREGO E RENDA	134.410.935	145.346.528	114.826.788	137.103.254
0107 - ERRADICACAO DO TRABALHO ESCRAVO	1.708.682	1.708.682	1.616.368	1.711.294
0902 - OPERACOES ESPECIAIS: FINANCIAMENTOS COM RETORNO	6.266.171.002	6.266.171.002	6.266.171.002	6.885.852.419
0999 - RESERVA DE CONTINGENCIA	8.478.809.908	8.385.109.735	0	7.750.839.411
1072 - VALORIZACAO E FORMACAO DE PROFESSORES E TRABALHADORES DA EDUCACAO	50.000	50.000	0	0
1311 - EDUCACAO PERMANENTE E QUALIFICACAO PROFISSIONAL NO SISTEMA UNICO DE SAUDE	50.000	50.000	0	0
TOTAL	24.378.031.688	24.431.926.395	15.847.197.206	25.803.909.982

O principal programa do FAT é o programa 0099 Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda, o qual abrange, entre outras ações, as referentes ao *seguro-desemprego* e ao *abono salarial anual*, que constituem despesas obrigatórias, cujo montante aumentou de R\$ 9.329.419.414,00, em 2004, para R\$ 10.641.202.733,00, em 2005.

Ainda no âmbito da unidade orçamentária Fundo de Amparo do Trabalhador devem ser citadas as alterações nas dotações dos seguintes programas:

- Aumento na dotação do programa 0101 Qualificação do Profissional Trabalhador, de R\$ 107.847.479 para R\$ 127.117.756,00. (A distribuição espacial dos recursos financeiros é definida pelo Conselho do FAT - CODEFAT, em razão de vários critérios como nível de escolaridade, índice de pobreza, contrapartida do Estado, e conforme os Programas Estaduais de Qualificação. Essas ações se concentram em qualificação de

trabalhadores sob risco de desocupação, de pequenos e micro empreendedores, de trabalhadores autônomos ou autogestionados, de policiais civis e militares, e de trabalhadores desocupados);

- Aumento na dotação do programa 0104 Recursos Pesqueiros Sustentáveis, de R\$ 190.423.555,00 para R\$ 254.396.775,00;
- Redução da Reserva de Contingência: de R\$ 8.478.809.908,00 para R\$ 7.750.839.411,00 (A reserva é constituída, basicamente, por recursos advindos das remunerações pagas pelo BNDES ao FAT e das remunerações dos depósitos especiais, classificadas como recursos próprios financeiros – Fonte 180. Registre-se que, por se tratar de despesa financeira, há dificuldade para utilização de tais recursos, tendo em vista que qualquer modificação em seus valores altera o resultado primário fixado na lei de diretrizes orçamentárias);
- Aumento de apenas 0,15% na dotação do programa 0107 Erradicação do Trabalho Escravo, de R\$ 1.708.682,00 para R\$ 1.711.294,00.

7.4 As Metas e Prioridades da LDO 2005

A seguir, comparam-se informações sobre metas constantes da LOA/2004, da LDO/2005 e do PLOA/2005 para os programas e ações do Anexo de Metas e Prioridades da LDO/2005 relacionados com a temática trabalho e emprego:

LOA 2004 (Meta)	LDO 2005 (Meta)	PLOA 2005 (Meta)	AUTORIZADO 2004 Dotação	PROPOSTA 2005 Dotação
Programa 0099 Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda				
2550 Orientação Profissional e Intermediação de Mão-de-Obra (produto: trabalhador colocado)				
754.930	122.066	940.330	R\$ 91.593.562,00	R\$ 75.457.050,00
Programa 0107 Erradicação do Trabalho Escravo				
6461 Assistência Emergencial a Trabalhadores Vítimas de Trabalho Escravo (produto: trabalhador assistido)				
6.000	3.915	6.000	R\$ 300.000,00	R\$ 300.000,00
4918 Atendimento ao Trabalhador Libertado de Trabalho Escravo (produto: trabalhador atendido)				
500	381	1.500	R\$ 40.000,00	R\$ 300.000,00
4920 Capacitação de Recursos Humanos para a Prevenção e Repressão ao Trabalho Escravo (pessoa capacitada)				
250	190	1.150	R\$ 50.000,00	R\$ 230.000,00
2629 Fiscalização para Erradicação do Trabalho Escravo (fiscalização realizada)				
80	53	80	R\$ 2.960.000,00	R\$ 2.960.000,00
Programa 1329 Primeiro Emprego				
4788 Concessão de Auxílio-Financeiro a Jovens Habilitados ao Primeiro Emprego Inseridos no Serviço Voluntário (jovem beneficiado)				
33.690	41.417	30.578	R\$ 30.320.243,00	R\$ 27.520.243,00
0688 Estímulo Financeiro ao Empregador para Geração do Primeiro Emprego Destinado a Jovens (produto: emprego criado)				
102.738	131.950	44.476	R\$ 84.805.030,00	R\$ 67.164.766,00
4787 Qualificação de Jovens para o Serviço Voluntário (produto: jovem qualificado)				
33.690	40.601	30.578	R\$ 30.858.914,00	R\$ 29.799.997,00
4789 Qualificação e Assistência Técnica ao Jovem para o Empreendedorismo (produto: jovem qualificado)				
17.978	22.838	17.976	R\$ 16.178.736,00	R\$ 16.178.736,00

No âmbito do programa 0099 Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda, devem ser comentadas as seguintes situações:

- Para a ação *Orientação Profissional e Intermediação de Mão-de-Obra*, a meta prevista no PLOA/2005 (940.330 trabalhadores colocados) é quase 670% maior do que a meta definida na LDO/2005 (122.066). Aquela meta, no entanto, é apenas 24,5% maior do que a meta definida na LOA/2004 (754.930), o que leva à conclusão de que a LDO fixou uma meta muito baixa para essa ação. Por outro lado, muito embora tenha havido, em 2005, aumento de 24,5% da meta em relação a 2004, houve redução da dotação: de R\$ 91.593.562,00 para R\$ 74.457.050,00;
- Para a ação *Assistência Emergencial a Trabalhadores Vítimas de Trabalho Escravo*, a meta fixada na LDO/2005 é de 3.915. Na proposta a meta informada é de 6.000, a qual, embora superior à

da LDO, é a mesma prevista na LOA/2004. A dotação para 2005 também é igual à fixada na LOA/2004: R\$ 300.000,00;

- Igual situação se verifica com relação à ação *Fiscalização para Erradicação do Trabalho Escravo*: a meta da LDO/2005 (53) é inferior à da LOA/2004 (80); a proposta para 2005 prevê os mesmos valores de dotação e meta fixados em 2004;
- Aumentos efetivos de meta e dotação, considerando a situação de 2004, verificam-se nas ações Atendimento ao Trabalhador Libertado de Trabalho Escravo e Capacitação de Recursos Humanos para a Prevenção e Repressão do Trabalho Escravo.

No âmbito do programa **1329 Primeiro Emprego**, constata-se que as metas fixadas no PLOA/2005 são inferiores às metas definidas na LDO/2005, e, também, inferiores às previstas na LOA/2004. As dotações também foram reduzidas em relação àquelas fixadas na LOA/2004, com exceção da dotação prevista para a ação *Qualificação e Assistência ao Jovem para o Empreendedorismo*, que se manteve igual à de 2004.

8 POLÍTICAS SOBRE EMPREGO - CONSIDERAÇÕES

No que tange às ações do Ministério do Trabalho e Emprego, consideramos devam ser elas direcionadas ao incremento da inclusão de trabalhadores no mercado de trabalho formal. Essa inserção deve visar não só aqueles que não têm os seus direitos garantidos em face da informalidade, mas também os jovens que ainda não tiveram a oportunidade de trabalhar.

Com o fim de atender a esses propósitos, entendemos ser imprescindível a implementação de reformas na legislação laboral. É fundamental que se possibilite aos trabalhadores que estabeleçam com liberdade condições de trabalho mais convenientes para suas necessidades. Tais modificações, sem dúvida, possibilitarão expressivo incremento no poder

de negociação dos sindicatos, que poderão apresentar propostas mais compatíveis com a realidade da categoria que representam.

Toda reforma na legislação trabalhista deve ter como guia o aumento no número de empregos. Mas, por outro lado, não se pode perder de vista a necessidade de se preservar os direitos básicos dos trabalhadores. Não se deve admitir que os trabalhadores fiquem à mercê das imposições dos empregadores, o que pode trazer conseqüências danosas aos empregados, especialmente em épocas de estagnação econômica. É necessário que as duas partes da relação de trabalho tenham amparo legal para, numa negociação em que ambos irão se beneficiar, chegarem a um acordo que possibilite a criação ou a manutenção de vagas de trabalho.

Não se pode esquecer, ainda, que os direitos trabalhistas passam ao largo de grande parte dos trabalhadores brasileiros. Consoante a Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE (Edição de Outubro de 2004), apenas 39,3 % da população economicamente ativa possui carteira assinada. Do restante, 16 % são empregados sem carteira assinada e 20,2% intitulam-se “trabalhadores por conta própria”. Esses dois contingentes, em sua maioria, estão à margem de qualquer tipo de proteção, inclusive previdenciária. Tal situação deixa patente o fato de que a legislação trabalhista não tem compatibilizado a contento as relações entre patrão e empregado, impossibilitando um ambiente em que os direitos trabalhistas sejam atingidos pela maioria dos trabalhadores.

De fato, não podemos continuar assistindo a esse quadro em que substancial parte dos trabalhadores vive na informalidade, sem direitos trabalhistas algum. A pior situação para um trabalhador é a de estar desprovido de seu emprego. Mas igualmente preocupante é o fato de este trabalhador não contar com direitos básicos, como férias, licença para tratamento de saúde ou aposentadoria. Temos de enfatizar, no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, as iniciativas que visem não só ao acréscimo do número de empregos, mas também à migração dos trabalhadores informais para o mercado formal. Nesse sentido, devem ser priorizados os programas e ações que tenham como objeto o incremento do número de relações de emprego formalizadas.

Além dos esforços para trazer à formalidade os trabalhadores que não gozam da proteção trabalhista, não se pode esquecer da premente necessidade da abertura de novos postos de trabalho. Quanto a este tema, a geração de empregos está inteiramente ligada ao crescimento econômico. Dessa forma, a política econômica adotada pelo Governo é essencial para a criação de novas vagas no mercado de trabalho. E, quanto a isso, é de se ressaltar a competência da atual equipe econômica, que vem conseguindo levar a nossa economia a níveis de crescimento que há muito tempo não se via. Com efeito, nenhuma política de geração de emprego tem eficácia em um ambiente de estagnação econômica.

Também não se deve olvidar a necessidade de se possibilitar aos jovens oportunidades para que consigam inserir-se no mercado de trabalho. A esse respeito, são louváveis as ações do Governo Federal. De se destacar, nessa seara, o programa Primeiro Emprego, iniciativa pioneira que visa a beneficiar jovens entre 16 e 24 anos com ensino médio incompleto e com renda familiar per capita de até meio salário mínimo que estejam matriculados na escola.

Essa iniciativa é, em realidade uma parceria entre Governo e Sociedade Civil, na medida em que oferece incentivos financeiros aos empregadores que contratarem os jovens que se enquadram nos requisitos do programa, que são justamente aqueles que encontram maiores dificuldades para inserção no mercado de trabalho. Além disso, também foi criada pelo programa uma linha de financiamento para estimular a abertura de novos negócios pelos jovens.

Defendemos, em síntese, que a atuação do Ministério do Trabalho e Emprego deva não só enfatizar a criação de novos postos de trabalho, mas também priorizar a formalização das relações de trabalho já existentes, possibilitando com isso mais segurança ao trabalhador. Isso tudo sem esquecer a necessidade de se possibilitar aos nossos jovens, em especial aos mais carentes, a inserção no mercado de trabalho com a conquista do tão sonhado primeiro emprego.

9 CRÉDITOS ADICIONAIS APROVADOS E EM APRECIÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL – LOA 2004

A tabela abaixo apresenta as ações previstas no PLN 92, de 2004-CN, que abre ao Orçamento da Seguridade Social da União crédito especial em favor do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Aprovado o crédito, o orçamento do MDS será acrescido em R\$ 835 milhões.

PROJETO DE LEI Nº 92, DE 2004 - CN		Em 1,00
AÇÃO		VALOR
SERVIÇO DE PROTEÇÃO SOCIOASSISTENCIAL À INFÂNCIA E À ADOLESCÊNCIA		400.000
CONSTRUÇÃO, AMPLIAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DE CENTROS PÚBLICOS DE ATENDIMENTO A CRIANÇAS E ADOLESCENTES		135.000
AÇÕES SOCIAIS E COMUNITÁRIAS PARA POPULAÇÕES CARENTES		300.000
TOTAL		835.000

De acordo com o § 2º do art. 167 da Constituição Federal, se o ato de autorização for promulgado até o final do ano de 2004, o crédito em questão poderá ser reaberto, no limite de seu saldo, e incorporado ao orçamento de 2005.

10 DAS EMENDAS

A Relatoria Setorial recebeu na fase inicial 646 emendas, no valor total de R\$ 996 milhões. Para o atendimento desses pleitos, a relatoria contou com recursos de R\$ 163 milhões, representado 16% do valor total pleiteado, o que mostra a nossa limitação para o atendimento integral das emendas coletivas. O quadro seguinte nos indica a distribuição das emendas por tipo de autor:

TIPO DE AUTOR	VALOR	QUANTIDADE
BANCADA ESTADUAL	135.000.000	4
COMISSÃO CÂMARA DOS DEPUTADOS	704.400.000	7
COMISSÃO SENADO FEDERAL	52.650.000	1
DEPUTADO FEDERAL	89.190.000	558
SENADOR	15.015.000	76
TOTAL	996.255.000	646

O quadro seguinte apresenta a distribuição das emendas de acordo com as ações requeridas:

DISTRIBUIÇÃO DE EMENDAS POR ÓRGÃO E AÇÃO

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

AÇÃO	QTDE	VALOR
FUNCIONAMENTO DAS UNIDADES DESCENTRALIZADAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	3	170.000
PROJETO ATÍPICO	2	30.000.000
SUBTOTAL	5	30.170.000

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

AÇÃO	QTDE	VALOR
AÇÕES SOCIAIS E COMUNITÁRIAS PARA POPULAÇÕES CARENTES	154	26.764.000
CONSTRUÇÃO, AMPLIAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DE CENTROS PÚBLICOS DE ATENDIMENTO A CRIANÇAS E ADOLESCENTES	91	16.489.000
SERVIÇOS DE PROTEÇÃO SOCIOASSISTENCIAL À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE	73	6.885.000
CONSTRUÇÃO, AMPLIAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DE CENTROS PÚBLICOS DE ATENDIMENTO À PESSOA IDOSA	61	35.892.000
SERVIÇOS DE PROTEÇÃO SOCIOASSISTENCIAL À PESSOA COM DEFICIÊNCIA	61	136.163.000
AÇÕES DE GERAÇÃO DE RENDA PARA POPULAÇÕES CARENTES	47	62.279.000
CONSTRUÇÃO, AMPLIAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DE CENTROS PÚBLICOS DE ATENDIMENTO À PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA	45	34.645.000
SERVIÇO DE PROTEÇÃO SOCIOASSISTENCIAL À PESSOA IDOSA	31	2.988.000
CONSTRUÇÃO, AMPLIAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DOS CENTROS DE REFERÊNCIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL	18	4.570.000
PROJETO ATÍPICO	16	5.190.000
PROMOÇÃO DA INCLUSÃO PRODUTIVA	11	2.485.000
APOIO À INSTALAÇÃO DE RESTAURANTES POPULARES PÚBLICOS E DE PEQUENAS UNIDADES DE PRODUÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO DE REFEIÇÕES	5	770.000
ATENÇÃO INTEGRAL À FAMÍLIA	5	32.820.000
PROTEÇÃO SOCIAL ÀS CRIANÇAS E AOS ADOLESCENTES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA, ABUSO E EXPLORAÇÃO SEXUAL E SUAS FAMÍLIAS	4	52.950.000
AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS PROVENIENTES DA AGRICULTURA FAMILIAR	1	200.000.000
CONSTRUÇÃO DE CISTERNAS PARA ARMAZENAMENTO DE ÁGUA	1	90.000
SUBTOTAL	624	620.980.000

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO

AÇÃO	QTDE	VALOR
FOMENTO À GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA EM ATIVIDADES DE ECONOMIA SOLIDÁRIA	6	100.800.000
QUALIFICAÇÃO DE TRABALHADORES BENEFICIÁRIOS DE AÇÕES DO SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO E DE ECONOMIA SOLIDÁRIA	4	242.500.000
PROJETO ATÍPICO	2	1.050.000
APOIO PARA ORGANIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DE COOPERATIVAS ATUANTES COM RESÍDUOS SÓLIDOS	2	475.000
QUALIFICAÇÃO DE TRABALHADORES PARA MANUTENÇÃO DO EMPREGO E INCREMENTO DA RENDA	2	200.000
QUALIFICAÇÃO DE TRABALHADORES BENEFICIÁRIOS DE POLÍTICAS DE INCLUSÃO SOCIAL	1	80.000
SUBTOTAL	17	345.105.000
TOTAL GERAL	646	996.255.000

As emendas se concentraram no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome Social, no total de 624, grande parte destinada ao Fundo Nacional de Assistência Social. A ação *Ações Sociais e Comunitárias para Populações Carentes*, que tem como objetivo o atendimento a comunidades fragilizadas pela pobreza, foi objeto de maior preferência parlamentar, com 154 emendas.

Verifica-se ainda a preferência parlamentar pelas ações voltadas a crianças e adolescentes. A ação *Construção, Ampliação e Modernização de*

Centros Públicos de Atendimento a Crianças e Adolescentes recebeu 91 emendas, no valor de R\$ 16 milhões; e a ação *Serviços de Proteção Socioassistência a Crianças e Adolescentes* obteve 73 emendas, no valor de 6,9 milhões.

Registramos, ainda, a apresentação de 20 emendas com projetos sem a devida codificação orçamentária (atípicos), fato que exigiu a adequação por parte dessa Relatoria.

Outras adequações de emendas se fizeram necessárias como forma de compatibilizá-las com os normativos vigentes, notadamente com os artigos 28 a 32 da LDO 2004 (transferências de recursos para entidades privadas), evitando a inadmissão dessas proposições. Também foram efetuados ajustes nos Grupos Natureza de Despesa - GND e nas modalidades de aplicação. Destacam-se os seguintes ajustes:

- Adequação do GND à ação indicada pelo autor. Situações nas quais consignou-se ações que não admitem gastos com Investimentos (GND 4), embora na emenda tenha sido indicado o GND típico de Investimento. Ou ações que não permitem gastos com custeio, embora tenha sido indicado GND típico de custeio;
- Adequação da funcional-programática ao objetivo pretendido pelo parlamentar;
- Mudança da modalidade de aplicação para 99-A definir, nos casos em que a emenda designa no subtítulo a entidade privada destinatária de recursos de custeio, mas especifica modalidade de aplicação diferente de 50-Transferência a Entidades Privadas, tendo em vista o que dispõe o art, 34, inciso V, da LDO 2005 (Lei nº 10.934/04);
- Adequação do GND, ou da funcional-programática ou da modalidade de aplicação, em obediência ao art. 32 da LDO, que não permite a destinação à entidades privadas, na área de assistência social, de recursos para Investimentos.

Os recursos para atendimento das emendas foram provenientes de transferências efetuadas pelo Relator Geral, totalizando R\$ 164 milhões. Desse valor, R\$ 18,8 milhões resultaram de cancelamentos efetuados nos investimentos (GND 4) superiores a R\$ 3 milhões, contidos na proposta orçamentária das unidades orçamentárias afetadas ao setor, no percentual de 15%, em obediência a disposição prevista no Parecer Preliminar.

As emendas individuais tiveram seus valores integralmente aprovados, totalizando R\$ 104,3 milhões.

No atendimento das emendas coletivas, foram priorizadas as relacionadas com ações finalísticas apresentadas pelas Comissões, as quais, por sua natureza, têm caráter nacional. Nesses casos, o alcance dos objetivos pretendidos pelas emendas não se restringem a Estados ou Municípios determinados.

Como critério suplementar, e diante da necessidade de se construir meios e condições para que as famílias possam sair da situação de vulnerabilidade em que se encontram, mediante iniciativas que lhes garantam a geração de renda, o acesso à alimentação e a proteção social do Estado, aportou-se recursos adicionais nas ações *Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar, Proteção Social às Crianças e aos Adolescentes Vítimas de Violência, Abuso e Exploração Sexual e Suas Famílias e Atenção Integral à Família*.

Com relação às emendas de bancada, localizadas na região sul, adotamos critério uniforme, de forma a destinar igual montante para todas elas.

Em razão do mérito das propostas parlamentares, não houve casos de rejeição de emendas. Da mesma forma, não tendo sido verificados casos de desconformidade com norma constitucional ou legal, esta relatoria não opinou pela inadmissão de quaisquer pleitos.

Consideradas as peculiaridades das ações propostas, transferimos para a análise do relator setorial competente as seguintes emendas:

EMENDA	AUTOR	VALOR	DESTINO
14530004	Luiz Eduardo Greenhalgh	170.000	EDUCAÇÃO
11350010	Janete Capiberibe	55.000	EDUCAÇÃO

Por outro lado, recebemos de outro setor a seguinte emenda

EMENDA	AUTOR	VALOR	ORIGEM
17730008	Jair Bolsonaro	300.000	SAÚDE

11 RECOMENDAÇÕES

Em razão de tudo do que foi exposto neste relatório, destacamos e sintetizamos as seguintes sugestões e recomendações:

- a) Ao Relator Geral, sugerimos a viabilização de recursos que garantam em 2005 o reajuste do salário-mínimo para R\$ 300,00 (trezentos reais) e a antecipação da data-base para 1º de janeiro;
- b) Ao Poder Executivo:
 - b.1) destinação de maiores recursos para os serviços de ação continuada de modo a beneficiar as regiões com os menores IDH ou com as maiores taxas de população em situação de pobreza;
 - b.2) formulação de estudos e propostas de incorporação ao programa Bolsa-Família do pagamento da bolsa a crianças e adolescentes carentes vinculada ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil;
 - b.3) formulação de estudos e propostas de modificação da legislação para alteração da incidência da contribuição previdenciária patronal, de tal forma que deixe de ter como base a folha de salários, passando a ser utilizado o valor agregado total, deixando com isso de penalizar as atividades que necessitem de maior mão-de-obra;
 - b.4) formulação de estudos e propostas de fixação de uma regra

permanente de reajuste do salário mínimo e alteração da data base do reajuste de 1º de maio para 1º de janeiro;

b.5) elaboração de estudos e formulação de propostas de alteração da legislação, como também priorização de sua atuação de forma a ampliar a formalização das relações de trabalho já existentes, possibilitando com isso mais segurança ao trabalhador, bem como atuar no sentido de ampliar o acesso de nossos jovens, em especial aos mais carentes, ao mercado de trabalho, com a conquista do tão sonhado primeiro emprego;

b.6) atendimento do que dispõe a Lei nº 10.835/04, no que se refere ao início da implantação da renda básica de cidadania.

Era o que se tinha a relatar.



II. VOTO

Face à exposição, somos pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei nº 51, de 2004-CN, relativamente aos órgãos da Área Temática “Previdência, Assistência Social e Trabalho”, nos termos trazidos pelo Poder Executivo e com as alterações decorrentes das emendas apresentadas e aprovadas.

Sala da Comissão, em de dezembro de 2004

Senador SIBÁ MACHADO
Relator Setorial