



SENADO FEDERAL

# TEMAS SOCIAIS

# Lúcio

ALCÂNTARA

BRASÍLIA – 2001



SENADO FEDERAL

**TEMAS  
SOCIAIS**

**Senador Lúcio Alcântara**

Brasília – 2001

Editado pelo gabinete do  
**Senador Lúcio Alcântara**

Projeto Editorial:  
**Ricardo Alcântara**

Diagramação:  
**Roberto Barros**

Secretaria-Geral:  
**Afonso Celso Machado Neto**

Impressão:  
**Secretaria Especial de Editoração e  
Publicações do Senado Federal**

# **DISCURSOS**



## **Luz no Campo**

Julgo-me no dever de, sendo como sou crítico do governo, dizer da minha satisfação em verificar que um programa anunciado há pouco tempo pelo presidente Fernando Henrique Cardoso e pelo ministro Rodolpho Tourinho Neto, de Minas e Energia, está tendo curso. Agora mesmo, o ministro foi ao Ceará e assinou com o governador Tasso Jereissati importante convênio, que contou com a interveniência da Companhia de Eletrificação do Ceará (Coelce), distribuidora de energia no estado —, para investir R\$130 milhões, sendo 75% provenientes de empréstimo do Governo Federal a essa distribuidora e 25% de investimento do governo do estado, que visa, em três anos, universalizar a eletrificação de todas as propriedades rurais daquele estado.

Considero que o programa Luz no Campo tem um alcance enorme. Podemos aquilatar o

que significa mudar a qualidade de vida de alguém que, vivendo na zona rural, não dispõe de energia elétrica. Note que, no Estado do Ceará, 62,8% das propriedades já estão energizadas. A meta é alcançar 95% em três anos, graças a esse programa; os outros 5% são as unidades remotas, para as quais não compensa estender uma rede de energia. Essas unidades terão de ser abastecidas por formas alternativas de energia, como energia solar, eólica, etc.

Esse programa do governo federal merece nosso apoio. Sete estados brasileiros, ao fim do programa, nos próximos quatro anos, estarão completamente eletrificados. Espera-se que, além dos benefícios na produção do proprietário rural, haja melhoria na sua qualidade de vida. Enfim, como se sabe, a eletricidade vai melhorar, repito, sua condição de vida, além de trazer um grande efeito multiplicador na economia. Calcula-se que serão mais 500 mil motores elétricos, mais 850 mil refrigeradores, mais 800 mil televisores e cinco milhões de lâmpadas, 600 mil equipamentos de irrigação e bombeamento, 500 mil picadeiros desintegradores. É renda, é trabalho, é melhoria da condição de vida do homem no campo.

São, portanto, benefícios que não podemos desconhecer. Um milhão de propriedades rurais serão eletrificadas nesses quatro anos. Serão 465 mil quilômetros de rede de distribuição, 500 mil transformadores, 7 mil transformadores de potência total, 1 milhão de medidores, 3 milhões e 800 mil postes e 110 mil condutores.

Esse programa tem um grande efeito multiplicador na economia – os números citados são gigantescos. O programa foi lançado há alguns dias e os resultados já estão aparecendo. Considero isso muito importante.

Essa parceria entre Governo Federal, estadual e distribuidoras de energia elétrica demonstra a possibilidade de uma sinergia, resultando em uma melhoria das condições de vida do homem no campo e na dinamização da economia. Ao investir, essas distribuidoras estarão criando, é claro, novos consumidores e, conseqüentemente, ampliando o seu mercado. É um programa montado de tal forma que convém a todos os atores envolvidos, e o beneficiário maior é o homem do campo.

Além disso, temos de ver o programa nacional de eletrificação rural Luz no Campo em um contexto de ações. Há necessidade de aumentar a reforma agrária? Sim. Entretanto, ninguém pode deixar de reconhecer o volume de investimentos, de obras e de desapropriações que o presidente Fernando Henrique tem feito para acelerar a reforma agrária.

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar para os pequenos agricultores (Pronaf), o Brasil Empreendedor Rural, que desburocratiza e dá crédito mais barato, e o Luz no Campo demonstram que há realmente grande atuação do governo no campo.

Esses programas estão sendo executados porque, embora as empresas tenham sido privatizadas, o Estado existe para regular, para fiscalizar e para induzir políticas. Certamente, essas empresas de distribuição de energia nos



estados não iriam fazer esse programa. Por quê? Porque é um investimento de longo prazo, que demanda bastantes recursos e cujos resultados vão demorar a aparecer. Então é preciso que o governo federal e os governos estaduais estabeleçam condições razoáveis que produzam os resultados pretendidos na execução desse programa.

Vejam, ainda aqui, os benefícios de médio prazo por alcançar com os programas de eletrificação rural já executados: cada R\$1,00 aplicado na área rural movimentava R\$3,00 na economia; cada R\$1 milhão aplicado no setor agropecuário gera 200 empregos diretos, com um conseqüente acréscimo na arrecadação de impostos da ordem de R\$2 mil por propriedade; valorização da propriedade rural e contribuição para a fixação do homem ao campo.

Trata-se, pois, de um programa que produz grandes efeitos na economia e na sociedade.

20 de janeiro de 2000

# **Violência pública**

Não se recusa, por justiça, que o Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso vem dedicando o melhor do seu esforço à difícil tarefa de promover o crescimento do País e de garantir a felicidade de sua gente. No entanto, as dificuldades vividas pelo processo de recuperação econômica produzem indesejáveis entraves a que se estabeleçam, finalmente, as condições de bem-estar social almejadas pela população.

O avanço da criminalidade, manifestado na crescente ocorrência de episódios de violência, as deficiências ainda hoje constatadas no aparato de segurança pública e no sistema penitenciário, inclusive levando à discussão das vantagens de sua privatização ou de co-gestão de sua administração, constituem problemas que se entrelaçam e demandam soluções, tanto quanto possível, conjuntas.

No último dia 18, o plenário da Câmara dos Deputados, revestido das prerrogativas de Comissão Geral, reuniu-se para debater os temas da violência e da falta de segurança no País, recepcionando, para essa alta e oportuna finalidade, representantes do Executivo e do Judiciário, empresários, dirigentes sindicais e outros grupos de pessoas representativas da sociedade.

Lá estiveram, participando dos trabalhos, o deputado Michel Temer, presidente daquela Casa legislativa; o ministro Carlos Veloso, dirigente máximo do Supremo Tribunal Federal; o procurador-geral da República; os ministros da Justiça e da Defesa; o secretário-geral da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e os representantes das vítimas da violência.

Na oportunidade, foi instituída comissão especial, de 31 membros, destinada a recolher, a analisar e a estudar subsídios para a formulação de propostas que venham a solucionar o problema da violência.

Por todos esses motivos, como temos defendido, é cada vez mais oportuna a discussão sobre se deveríamos adotar a privatização ou o regime de co-gestão do sistema penitenciário brasileiro. Com esse propósito, divulgou-se, há pouco, elogiado estudo do juriconsulto Ricardo Machado, promotor de Justiça da capital do nosso estado e com mestrado em Direito Público pela Universidade Federal do Ceará.

Registra o autor que, nesta década, intensificaram-se os debates acerca da privatização do sistema penitenciário, “em face do notório fracasso do nosso sistema prisional”. Basta ver

que, de acordo com o último censo penitenciário, promovido pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária do Ministério da Justiça, contamos com uma população prisional de cerca de 130 mil internos, que ocupam, num desafio às leis da física, tão-somente 60 mil vagas. O déficit é, portanto, brutal, carecendo o sistema de pelo menos 70 mil novas vagas, apenas para acomodar os que estão presos, sem se considerar 275 mil mandados de prisão aguardando cumprimento.

Resume o estudo, como causas da falência do sistema, a apontada insuficiência de vagas; a não-ressocialização do condenado; as deploráveis condições higiênicas dos presídios; a precariedade da assistência médico-odontológica; os alarmantes índices de reincidência; a inexistência, em geral, de educação técnico-formal e do emprego da mão-de-obra carcerária; e a ausência de programas de natureza psicossocial.

Reporta-se, também, à experiência dos Estados Unidos, onde o preso, sob a responsabilidade do Estado, custa 50 dólares, enquanto o transferido para a responsabilidade de estabelecimentos privados custa 25 dólares/dia, em iguais ou melhores condições. Nesse exemplo, o Estado paga à empresa 30 dólares por dia, repondo o custo e pagando mais 5 dólares/dia/preso ao administrador da penitenciária particular. Aqui, somente com alimentação, um preso custa 227 dólares e ocorre um nível de reincidência de 70% a 90%; nas prisões privatizadas americanas, apenas 30% dos ex-detentos voltam a cometer delitos.

Consigna a pesquisa que a idéia de privatização do sistema penitenciário, “como solução emergente para enfrentar o caos verificado no setor”, reúne os seguintes benefícios: recupera o sistema com menor gasto público; confere eficácia ao cumprimento da pena privativa de liberdade; resolve, eficazmente, o problema da superlotação dos presídios; as prisões transformam-se “em locais de trabalho produtivo e escolas de civismo e de consciência religiosa”; e inverte, com o trabalho do preso, “a situação hoje injusta em que o Estado gasta para sustentar quem causou mal à sociedade”.

Opostamente, os que rejeitam a privatização argumentam que: a jurisdição e a execução das suas decisões, assim como a segurança pública, são funções próprias do Estado, de acordo com a Constituição de 1988; os defensores da privatização apresentam argumentos puramente pragmáticos, “motivados por fatores de ordem econômica”; o Estado, como guardião da liberdade, “é o único que pode restringi-la”, segundo o pensamento de Hobbes, Locke e Rousseau; não é inteiramente confiável a afirmação de que a privatização das penitenciárias nos Estados Unidos tenha levado à redução dos índices de reincidência criminal; o problema das penitenciárias brasileiras não pode ser reduzido à falta de verbas; e a magnitude do tema não autoriza que, de forma simplista, a administração pública seja condenada “pelos vícios do sistema carcerário”.

Um modelo federal de co-gestão, ou gestão mista, do sistema penitenciário compreenderia prisões de segurança máxima afetas à

União, com administração partilhada com o setor privado. Os agentes penitenciários continuariam servidores públicos, cabendo ao particular a gestão da penitenciária; a construção das instalações determinadas pela administração, em área concedida; a utilização do trabalho dos condenados e presos provisórios, mediante remuneração revertida, em parte, para a manutenção do presídio. O empreendedor, assumindo obrigações contratuais por um período de dez anos, receberia os lucros provenientes da venda de manufaturados, podendo, até, vir a incorporar ao seu patrimônio o direito sobre as edificações.

Após dissertar detidamente sobre as propostas francesa, norte-americana e inglesa de privatização; tecer oportunas considerações filosóficas; alinhar breves apontamentos de ordem histórica, constitucional e processual; e registrar aspectos jurídicos e administrativos do tema proposto, o trabalho do dr. Alfredo Ricardo Holanda Machado refere-se a outros aspectos da vida do preso e da responsabilidade civil do Estado, concluindo:

*“Finalizando este esforço, que pretende ser uma humilde contribuição temática, concluímos expondo a idéia geral que deve servir de parâmetro a balizar as discussões e as iniciativas em torno do assunto ora estudado, ou seja: os serviços penitenciários que não importem na prática de atos de império podem ser, por delegação (contrato de concessão), entregues à execução do particular; é possível pretender a co-gestão do sistema penitenciário, não a sua privatização.”*

Não apenas louvamos a dedicação do dr. Ricardo Machado pela excelência de seus percucientes estudos. Também consignamos que eles representam, pela singular erudição e construtiva argumentação, inestimável aporte à discussão de tema que é, seguramente, de máxima relevância para o nosso País.

20 de janeiro de 2000

## **O caso das enchentes**

Ano novo, drama velho. O título dado por um jornal paulista às notícias sobre as enchentes que, neste início de ano, atingiram os Estados de Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro espelha, lamentavelmente, uma dessas mazelas crônicas do nosso País.

A cada ano, a cada estação das chuvas, o fenômeno repete-se. Uns morrem e muitos perdem todos os bens materiais que levaram, às vezes, uma vida inteira para amearhar. Neste início de 2000, nem autoridades foram poupadas. Ao que se viu no noticiário, pelo menos um juiz, um prefeito e uma secretária municipal estavam entre as vítimas das cheias no sul de Minas.

Estradas importantes, como a Fernão Dias, que liga São Paulo a Minas Gerais, ficaram interrompidas por cerca de dois dias. Os prejuízos materiais são imensos, os governos libe-



ram verbas de emergência, a sociedade civil mobiliza-se, solidária. E no meio da miséria surge, para nossa tristeza, mais miséria: ladrões saqueiam as casas inundadas, aumentando o prejuízo dos que já foram castigados pelas águas.

As chuvas ainda estão longe de acabar, mas um levantamento preliminar, publicado pela imprensa, já contabiliza 39 mortes, apenas para ficar nos casos mais graves. Os menos graves somam milhares e milhares e têm sua dor banalizada pela transformação em grandes números e estatísticas, justificando a frase de Chico Buarque de Hollanda: a dor daquela gente não sai no jornal.

É óbvia a impotência do ser humano diante dos fenômenos climáticos e da sua força de destruição, tanto no mundo desenvolvido como nos países mais pobres. Os vendavais e as chuvas destroem na França. Os furacões e os tornados arrasam cidades inteiras nos Estados Unidos.

Também a imprevisibilidade das intempéries precisa ser levada em consideração, quando se discute esse problema e as suas possíveis soluções. É o caso concreto de Itajubá, em Minas Gerais, que nunca havia sido atingida por uma enchente dessas proporções em tempos recentes, segundo noticiado pelos jornais.

Há, entretanto, o que pode ser prevenido pelo homem, e aí é que está a questão que pretendo levantar aqui. As soluções são, fundamentalmente, de duas ordens, principalmente no caso das enchentes: falo da sua prevenção, por meio de obras de infra-estrutura e

das providências destinadas à proteção da vida humana.

A proteção da vida, o que pode haver de mais importante na discussão deste assunto, liga-se, obviamente, às obras que podem impedir as inundações. Quando estas não podem ser evitadas, pela abundância da chuva, trata-se, então, do estabelecimento de um sistema permanente e eficiente de alerta, para a adoção, em tempo hábil, de medidas de retirada da população das áreas de risco. Foi o que se viu, no ano passado, na costa leste dos Estados Unidos, quando um alerta sobre um furacão nos permitiu assistir, na televisão, uma mobilização sem precedentes das autoridades e da população.

De outra parte, é fundamental lembrar, como já disse, da prevenção de inundações com obras de infra-estrutura. Não me refiro aqui apenas a obras novas, mas também àquelas de manutenção: algumas simples, como a limpeza de sistemas de esgotamento de águas pluviais; outras mais caras e demoradas, como o aprofundamento de leitos de rios, a exemplo do que está sendo feito no rio Tietê, em São Paulo.

O balanço desse assunto, feito neste início de ano, pela imprensa, é uma repetição trágica e já enfadonha do problema, a justificar plenamente o título de jornal que já mencionei. Sem aprofundar muito a investigação sobre a questão, vamos a alguns fatos.

Segundo informações dos governos estaduais, publicadas nos jornais, o Rio de Janeiro aplicou, em 1999, somente 55% dos R\$9 mi-

lhões inscritos no orçamento para prevenção e defesa contra inundações. O Governo de São Paulo utilizou apenas 69% dos R\$302 milhões previstos orçamentariamente para o ano passado na prevenção de alagamentos. Desse total, R\$195 milhões destinavam-se à recuperação do rio Tietê, mas mesmo em regime de prioridade o investimento foi menor que o necessário: apenas 72% desse valor foi empenhado.

Em Minas Gerais, a situação parece ainda pior, a julgar pelo que noticia a imprensa. O Estado não tem rubrica específica em seu orçamento para a prevenção de enchentes. O dinheiro é repassado pelo governo estadual a outros órgãos de governo que, dependendo de demandas, podem ou não realizar obras desse tipo. E não é que não existam inundações em Minas: em 1997, a União e o governo estadual gastaram R\$14,1 milhões em decorrência de estragos provocados pelas chuvas.

Na discussão do motivo por que as obras não são feitas, surgem a falta de vontade e a ignorância dos governantes. Ainda se ouve dizer, por este Brasil afora, que rede de esgoto não dá voto, porque fica enterrada. O "jogo de empurra" entre as autoridades e as tradicionais disputas políticas, como já se viu neste início de ano, também se alinham entre as causas do problema. Por último, mas não menos importante, há o crônico fenômeno da corrupção, que exaure os recursos públicos em sacrifício da população.

Assim, desejo fazer o meu alerta. Enquanto o nosso Nordeste é castigado pela seca, outras partes do Brasil sofrem com as inunda-

ções. Ao que vem de Deus, temos de nos resignar. Mas no plano que cabe ao homem, há muito o que fazer.

A administração séria e competente dos recursos financeiros, o trabalho harmônico entre as três esferas do poder e a preparação da máquina burocrática para servir à sociedade – e não o contrário – são nossos deveres de homens públicos, escolhidos pela população para essa nobre tarefa.

Eleger, entre as prioridades da administração pública, a preparação para enfrentar os fenômenos da natureza certamente faz parte das nossas obrigações primeiras. É inaceitável, nos dias de hoje, quando a ciência e a tecnologia nos maravilham com seus feitos, que pessoas ainda morram ou percam todo o seu suado patrimônio pela falta de obras, por vezes simples, como já disse, que evitem inundações.

Desenvolver uma estrutura eficiente de proteção à vida humana, equipando e preparando o sistema de defesa civil, também deve ser prioridade absoluta para qualquer governante de responsabilidade. Não podemos ser apanhados desprevenidos pelas intempéries e depois simplesmente chorar os mortos porque já não há mais o que fazer.

Este era o chamamento que gostaria de fazer a todos os homens públicos do Brasil. Faço este apelo na esperança de que no ano que vem as chamadas dos jornais não sejam mais voltadas para um velho drama, mas para anunciar que a vida melhorou em nosso País.

27 de janeiro de 2000



## **Ensino fundamental**

Desejo registrar a viagem que o presidente Fernando Henrique Cardoso faz hoje a Parintins, no Amazonas, a fim de abrir solenemente em todo o País o ano escolar.

Por mais rigorosos que sejamos na crítica ao governo, ninguém deixará de lhe dar o crédito do grande avanço alcançado na área do ensino fundamental. Se com relação ao terceiro grau o governo ainda tem muito a fazer – acredito que as universidades estão recebendo pouco apoio do governo federal –, na área do ensino fundamental os avanços são extraordinários. Os dados são muito eloqüentes. O Ministro da Educação, Paulo Renato, conseguiu mobilizar o País em torno do ensino fundamental e tem demonstrado um grande empenho em tratar dessa questão.

Os números anunciados para este ano: 73 milhões de livros para serem distribuídos a 33

milhões de alunos do ensino fundamental, matriculados em 170 mil escolas. Praticamente, não há aluno fora da escola no ensino fundamental. Há um crescimento que já se reflete no ensino médio, que vai requerer um esforço adicional dos estados e da própria União para criar novas vagas.

É evidente que há ainda um percentual de analfabetos, pessoas que já ultrapassaram uma determinada idade e que estão sendo tratadas, também, por programas especiais. Mas o maior êxito do governo tem sido realmente a mudança de perfil e de perspectivas para o ensino fundamental. Nesse particular, o PSDB, o Instituto Teotônio Vilela, que é um instituto de estudos políticos do partido e que tenho a honra de presidir nacionalmente, deve lançar amanhã uma publicação chamada *Cadernos 45*, sobre educação, mostrando quanto o governo conseguiu avançar.

É evidente que nada disso teria sido possível sem a participação dos estados e dos municípios e também do Congresso Nacional. Votou-se aqui muita coisa que se refletiu diretamente na educação. Para exemplificar, a emenda constitucional e a lei que criaram o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF), que tem sido alvo de alguns desmandos, numa situação absolutamente inaceitável – prefeitos malbaratando esses recursos, recursos destinados ao ensino fundamental, que são escassos e, mesmo assim, os prefeitos gastam mal, aplicam mal ou são desonestos na aplicação desses recursos. Felizmente, a sociedade está alerta e cobra dos respon-

sáveis a punição para esses maus administradores.

Outro programa aprovado aqui foi o projeto de educação vinculado à renda mínima, com a participação dos municípios, que está sendo executado nacionalmente pelo Ministério da Educação e que visa oferecer um estímulo financeiro aos municípios mais pobres do País para que os pais mantenham seus filhos na escola.

Todo dia ouvimos o refrão: só podemos sair do subdesenvolvimento se educarmos nossas crianças, se formos capazes de abrir as janelas para que elas enxerguem e possam se inserir nesse admirável mundo novo que já chegou, que é o mundo da Internet, da tecnologia, da informática, da comunicação, que requer aptidões especiais das pessoas. Esse desafio está sendo enfrentado pelo governo em todos os seus níveis e pela sociedade brasileira, que se conscientizou de que a educação é essencial. Se não dermos condições aos nossos jovens, às nossas crianças, para enfrentar o mundo novo que se descortina, o Brasil será sempre uma Nação injusta, subdesenvolvida, que não consegue realizar seu grande destino.

Gostaria de registrar a grande simbologia existente na ida do Presidente da República ao município de Parintins para a abertura oficial do ano escolar. Frequentemente, associamos as viagens do Presidente a inaugurações, à visitação de obras ou a comemorações de eventos, de datas nacionais. A ida de Sua Excelência a Parintins, na selva amazônica, visa, justamente, evidenciar a importância que seu governo dá à questão da educação.



Educação é, de certa maneira, um tema que sintetiza todos esses sentimentos, às vezes contraditórios, que povoam a alma do povo brasileiro.

Espero que tenhamos, daqui até o fim do seu governo, o que comemorar de fato na área da educação.

7 de fevereiro de 2000

**PARECERES**



## **Fundo de Combate à Pobreza**

No presente relatório, o senador Lúcio Alcântara emite parecer sobre duas propostas de emendas à Constituição, que passam a tramitar em conjunto por se tratar da mesma matéria, que prevêm a constituição de um fundo para erradicação da pobreza no País.

A PEC nº 67, de 1999, altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, criando o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. A proposta é o resultado do trabalho da Comissão Especial da Pobreza, do Congresso Nacional.

A PEC nº 96, também de 1999, cujo principal signatário é o senador Antônio Carlos Magalhães, institui o Fundo Constitucional de Combate à Pobreza e a Contribuição Social sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e Créditos de Natureza Financeira.

## Onde estão os pobres?

Inexistindo impedimentos com relação à constitucionalidade das propostas, o relator Lúcio Alcântara passa então a fazer uma análise do mérito das propostas, que seria saber em que medida os meios mobilizados pelas propostas são suficientes para conseguir erradicar a pobreza do País no prazo de dez anos, prazo este estabelecido pelas próprias PEC.

Inicialmente, é preciso definir quantos são e onde estão os pobres em nosso País. Segundo dados coletados pelas Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNDA), em 1997, 15% da população brasileira situa-se abaixo da linha de indulgência, enquanto 34% participa de famílias consideradas pobres. Em números absolutos, 54 milhões de brasileiros são pobres e 24 milhões encontram-se em estado de indulgência.

Nestes últimos vinte anos, a situação não mudou muito. Os pobres sempre corresponderam a, aproximadamente, 40% da população brasileira.

Mas a pobreza não se encontra distribuída de maneira aleatória na sociedade brasileira. Pelo contrário, dentro da sociedade existem espaços preferenciais, nos quais sua concentração, e por vezes sua intensidade, é maior.

No conjunto da população urbana, 28% encontram-se abaixo da linha de pobreza; no meio rural, são 58%. No entanto, como a população brasileira é predominantemente urbana, as cidades concentram 65% do total de pobres. Além disso, os pobres urbanos são mais po-

bres, ou seja, sofrem uma pobreza mais intensa que seus congêneres rurais.

A divisão regional acolhe, igualmente, concentrações diferenciadas de pobres. Norte e Nordeste apresentam percentuais mais elevados que Sul e Sudeste. No Nordeste, 60% da população encontra-se na faixa de pobreza, enquanto no Sudeste o número fica em torno de 20%. No entanto, também aqui a intensidade da pobreza atua no sentido contrário ao da concentração. Os pobres nordestinos, embora representem mais da metade dos pobres brasileiros, aproximam-se mais, em média, da linha limítrofe com a situação de não-pobre.

Com relação a cor, idade e nível de escolaridade do chefe do domicílio, a pobreza mostra também os espaços preferenciais. A maioria dos pobres é de cor não-branca, está na adolescência ou juventude e tem na família um chefe de domicílio com no máximo quatro anos de estudo.

Cabe indagar, então, das razões da situação que acabamos de descrever, de maneira sumária.

Em poucas palavras, o povo brasileiro não é pobre por falta de riquezas no País e sim pela desigualdade absurda e renitente que aqui vigora. Os anos de crescimento econômico não se mostraram capazes de alterar “espontaneamente” essa situação e hoje alcançamos o consenso de que a resolução do problema exige a operação de mecanismos políticos que rompam, na sua raiz, os determinantes dessa desigualdade.

A comparação internacional, a esse respeito, evidencia a um tempo a posição relativamente favorável do País no que toca à geração de riquezas, a situação preocupante, mesmo vergonhosa, no que diz respeito ao percentual de pobres sobre a população e a posição nada invejável do Brasil no topo da escala de desigualdade social.

Cabe lembrar, em primeiro lugar, que, no decorrer de todo o período marcado pelo autoritarismo, a pobreza não era encarada como questão a merecer políticas públicas específicas para seu combate. A ênfase voltava-se por inteiro para o desenvolvimento. Cabia ao Estado, nessa visão, criar as condições necessárias para o desenvolvimento econômico, suprir as lacunas, criar pólos de difusão do crescimento que a iniciativa privada poderia acompanhar e neles crescer, mas não gerá-los por si só. A redução da pobreza seria decorrência “natural” de um processo de desenvolvimento bem-sucedido.

Com a Nova República, qualquer ilusão quanto à redução automática da pobreza em seguida a um crescimento intenso e continuado havia-se dissipado. O programa de governo elaborado durante a candidatura Tancredo Neves priorizava explicitamente a ação positiva do Estado para a erradicação da pobreza. Outra não foi a diretriz que animou o Poder Constituinte na elaboração da nova Carta, vigente desde 1988. Seu art. 3º, inciso III, arrola, entre os objetivos da República Federativa do Brasil, “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”.

Nos últimos anos, três conjuntos de ações destacam-se: aquelas desenvolvidas no bojo do Programa Comunidade Solidária; as mudanças implementadas, após a vigência da nova regra constitucional, na Previdência Rural; e, finalmente, a gama de iniciativas que combina a entrega de um montante mínimo de renda às famílias pobres com a exigência de manutenção dos filhos na rede escolar.

Determinar o montante do gasto nacional destinado à rubrica do “social”, a partir dos dados disponíveis, é tarefa complexa. Segundo estudos técnicos do Ipea, essa cifra, no ano de 1995, seria estimada em R\$135 bilhões, ou seja, algo em torno de 20,9% do PIB.

A comparação desse percentual com os dados equivalentes de outros países da América Latina revela um dado perturbador: o Brasil é o País que mais gasta, em termos de percentual do PIB, com a área social, embora no caso particular da educação se encontre em sexto lugar, atrás da Costa Rica, do Panamá, do Equador, do México e da Bolívia. Isso significa que países com gastos similares ou inferiores têm logrado sucesso maior no combate à pobreza. Tudo indica que a eficácia do nosso gasto social é reduzida, não resistindo à comparação com os países citados.

O problema parece localizar-se no fato de os principais beneficiários das políticas alimentadas por essas despesas não se situarem entre os mais pobres, mas entre os menos pobres, ou mesmo nas camadas médias de nossa sociedade.



## Os exemplos internacionais

Nos anos mais recentes, os casos mais eficientes de redução da pobreza vêm do sudeste asiático, dos chamados novos e novíssimos tigres: Coréia, Taiwan e, mais recentemente, Indonésia e Malásia. Em todos esses países, políticas públicas lograram êxito em reduzir rápida e substancialmente a extensão da pobreza em suas populações.

Qual a receita do sucesso? Em primeiro lugar, o Estado efetivou, nesses países, reformas agrárias de alcance radical, a ponto de, em certos casos, a lei definir o tamanho máximo permitido para a propriedade do solo e seu arrendamento. Em segundo lugar, o Estado promoveu também políticas educacionais massivas que resultaram na universalização do ensino de primeiro e segundo grau, bem como na expansão do percentual de universitários na população economicamente ativa.

Vale dizer que, se a solução, no médio prazo, passa por medidas como essa, o Brasil inicia, tímida e tardiamente, o caminho exemplificado. Sabemos todos que o ritmo de expansão da reforma agrária no Brasil, embora ainda insuficiente, superou, no último quinquênio, tudo que fora realizado nas duas décadas anteriores.

Da mesma forma, temos caminhado a passos largos na educação. Aproximamo-nos, recentemente, da universalidade do acesso ao primeiro grau. Restam-nos os desafios de elevar a qualidade desse ensino e de resolver o gargalo do segundo grau.

## As PEC

Como se insere, nesse quadro, a Proposta de Emenda à Constituição ora examinada?

Em face da gravidade da situação em que se encontra expressiva parcela de nossa população, que sobrevive privada dos mais elementares direitos que, por prescrição constitucional, dever-lhe-iam ser assegurados, considero necessário e urgente o redirecionamento de recursos públicos com o fito de reduzir e, posteriormente, erradicar por completo a miséria e a pobreza em nosso País. Sob essa perspectiva, meu parecer não poderia ser outro que não a aprovação da medida ora em exame.

Porém, da comparação entre as duas propostas de emenda constitucional ressaltam, a meu ver, três diferenças fundamentais. Em primeiro lugar, a PEC nº 96, de autoria da Comissão, manifesta uma preocupação maior com aspectos operacionais e administrativos do Fundo, definindo inclusive o número de membros do conselho gestor do Fundo, a participação da sociedade civil, assim como percentuais mínimos de aplicação dos recursos. No meu entender, esse conjunto de questões não cabe no texto constitucional e deve ficar a cargo da lei. Sob esse aspecto, portanto, considero preferível a formulação mais econômica adotada pela PEC nº 67.

Em segundo lugar, a PEC nº 96 abre a possibilidade de constituição de Fundos da mesma natureza nos estados, Distrito Federal e municípios. A abertura é salutar, pois explicita o fato de o combate à pobreza ser tarefa de

todos e, principalmente, de todas as instâncias da Federação. A omissão, no caso, poderia ensejar a interpretação de uma responsabilidade exclusiva da União sobre o tema.

Finalmente, há a considerar as diferenças que dizem respeito às fontes de financiamento e aos montantes de recursos previstos em cada caso. A principal diferença reside na exclusão, no rol de fontes da PEC nº 96, de recursos oriundos do antigo FEF, hoje redenominado Desvinculação de Receitas Orçamentárias da União (DRU), e sua substituição pela alíquota de oito centésimos incidente sobre a contribuição sobre movimentações financeiras. Como resultado, o Fundo, na proposta da Comissão, contaria com recursos anuais no intervalo de R\$4 a R\$ 6 bilhões, resultado significativamente inferior ao previsto na proposta sob exame.

Considero que a PEC nº 96 contém dispositivos que aperfeiçoam a redação da PEC nº 67, notadamente aqueles que se referem à possibilidade de criação de fundos estaduais e municipais e à definição da relação de fontes provedoras. Optei, em conseqüência, pela apresentação de um substitutivo que consolidasse as melhores soluções presentes em ambas as propostas.

Nessa nova proposta, considereei fundamentalmente o fato de que o combate à pobreza só será efetivo se contar com instrumentos que possam ser aplicados de imediato nos marcos da estrutura administrativo-orçamentária vigente, obedecendo aos limites impostos pelo cenário econômico. Caso contrário, recairíamos na tentação de aprovar propostas politicamente

te atraentes, mas carentes de viabilidade operacional. Assim, mais uma vez, frustraríamos a sociedade brasileira quanto à possibilidade de instituímos programas sérios que levem à melhoria das condições de vida das populações que vivem na miséria.

O substitutivo que ora apresento, portanto, limitou as fontes de alimentação do Fundo às seguintes:

I – adicional sobre a CPMF na alíquota de oito centésimos;

II – adicional de cinco pontos percentuais sobre a alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), ou do imposto que vier a substituí-lo, incidente sobre produtos supérfluos;

III – o imposto sobre as grandes fortunas, conforme previsto no art. 153, inciso VII, da Constituição;

IV – dotações orçamentárias;

V – doações, de qualquer natureza, de pessoas físicas ou jurídicas do país ou do exterior;

VI – outras receitas a serem definidas na regulamentação do referido Fundo.

Com isso, eliminei do rol de fontes toda e qualquer vinculação com relação a tributos já existentes, a fim de evitar prejuízos à gestão orçamentária e, com isso, preservar o andamento dos programas sociais e econômicos já implementados. Destarte, poderá ser arrecadado para a execução das tarefas previstas no projeto um montante situado entre R\$3 bilhões e R\$5 bilhões, na dependência do volume das dotações orçamentárias que sejam efetivamente destinadas ao Fundo.

Esses quantitativos são manifestamente insuficientes para equacionar por inteiro o problema da pobreza no País, mas contribuirão para minorá-lo.

**Lúcio Alcântara**, Senador da República pelo Partido da Social-Democracia Brasileira, foi eleito para a legislatura 1995/2002 e integra as seguintes comissões:

## **SENADO FEDERAL**

### **Titular**

- Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
- Comissão de Assuntos Sociais
- Comissão de Educação
- Subcomissão Permanente do Judiciário
- Subcomissão Permanente da Saúde
- Subcomissão Permanente do Cinema Brasileiro
- Subcomissão Permanente de Rádio e TV
- Conselho de Ética e Decoro Parlamentar

### **Suplente**

- Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional
- Comissões de Assuntos Econômicos

## **CONGRESSO NACIONAL**

- Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
- Comissão Mista destinada a apreciar a Medida Provisória nº 2.035, Operações de Créditos com os Fundos Constitucionais

**Ensino Fundamental**

**Violência Urbana**

**Luz no Campo**

**Combate à Pobreza**