

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1237

POLÍTICAS DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA NO BRASIL: DESAFIOS À MONTAGEM DE UM SISTEMA PÚBLICO, INTEGRADO E PARTICIPATIVO

**José Celso Cardoso Jr.
Roberto Gonzalez
Matheus Stivali
Brunu Amorim
Fábio Vaz**

Brasília, novembro de 2006

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1237

POLÍTICAS DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA NO BRASIL: DESAFIOS À MONTAGEM DE UM SISTEMA PÚBLICO, INTEGRADO E PARTICIPATIVO

José Celso Cardoso Jr.*
Roberto Gonzalez*
Matheus Stivali*
Brunu Amorim*
Fábio Vaz*

Brasília, novembro de 2006

* Técnicos de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) do Ipea.

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Ministro – Paulo Bernardo Silva

Secretário-Executivo – João Bernardo de Azevedo Bringel



Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Luiz Henrique Proença Soares

Diretora de Administração e Finanças

Cinara Maria Fonseca de Lima

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento

Alexandre de Ávila Gomide

Diretora de Estudos Sociais

Anna Maria T. Medeiros Peliano

Diretor de Estudos Setoriais

João Alberto De Negri

Diretor de Estudos Macroeconômicos

Paulo Mansur Levy

Diretor de Estudos Regionais e Urbanos

Marcelo Piancastelli de Siqueira

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Assessor-Chefe de Comunicação

Murilo Lôbo

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

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

ISSN 1415-4765

JEL H44, I31, R41

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou o do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

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

A produção editorial desta publicação contou com o apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), via Programa Rede de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Públicas – Rede-Ipea, o qual é operacionalizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), por meio do Projeto BRA/04/052.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1	INTRODUÇÃO	7
2	BREVE HISTÓRICO DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA	7
3	O FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR (FAT) COMO FONTE PRIVILEGIADA DE FINANCIAMENTO	20
4	O CONSELHO DELIBERATIVO DO FAT (CODEFAT) COMO INSTÂNCIA DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DE DELIBERAÇÃO POLÍTICA	35
5	GESTÃO PÚBLICA, DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO NÃO ESTATAL NO SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA (SPETR)	43
6	DESAFIOS À EFETIVAÇÃO DO SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA (SPETR) NO BRASIL	52
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	69
	REFERÊNCIAS	72

SINOPSE

Este trabalho realiza um esforço de compreensão acerca de temas centrais ao desenvolvimento do aqui chamado Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) no Brasil. Para tanto, na seção 1, traz-se uma recuperação histórica não exaustiva da montagem das principais políticas federais brasileiras de emprego, trabalho e renda. Na seção 2, são revelados alguns aspectos importantes da criação e do estabelecimento do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) como principal – e quase exclusiva – fonte de financiamento daquelas políticas. Na seção 3, evidenciam-se algumas características distintivas do Conselho Deliberativo do FAT (Codefat) perante as demais políticas sociais brasileiras, com destaque para sua forma de funcionamento e para alguns aspectos concernentes ao gerenciamento dos programas sob sua alçada. Na seção 4, abordam-se aspectos da gestão pública das políticas de emprego, trabalho e renda, com ênfase para as principais características da descentralização e da participação não estatal na provisão de serviços do SPETR. Por fim, na seção 5, promove-se uma breve avaliação de desempenho (físico e financeiro) dos principais programas federais de emprego, trabalho e renda do país.

ABSTRACT

This work does an effort to understand the central issues related to development of the, here named, Public System of Employment, Work and Income (SPETR) in Brazil. To this, the work is organized as follows. Section 1: shows the historical construction of the principal policies of employment, work and income at Federal level. Section 2: stresses some aspects related to the creation and establishment of the Worker Support Fund (FAT) as principal – and almost exclusive – funding source of these policies. Section 3: shows some distinctive characteristics of the Worker Support Fund Advisory Council (Codefat) among other Brazilian social policies, stressing its working procedures and some aspects related to the management of programs under Council's responsibility. Section 4: This section treat public administration issues related to policies of employment, work and income; giving special attention to policy decentralization and to the role of non-government agents supplying services into SPETR. Section 5: This is the last section of the work and provides a performance evaluation, in physical and fiscal terms, of principal Federal programs of employment, work and income in Brazil.

1 INTRODUÇÃO

Para entender a posição e a situação das políticas públicas de emprego, trabalho e renda no Brasil atual, é necessário tanto historiar suas origens e seu desenvolvimento como problematizar aqueles temas que, embora não esgotem o conjunto de questões cruciais, são considerados indispensáveis para antever os desdobramentos futuros de um Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) no país. Em razão disso, este trabalho está organizado da seguinte maneira.

Na seção 1, faz-se uma recuperação histórica não exaustiva da montagem das principais políticas federais brasileiras de emprego, trabalho e renda. Na seção 2, são revelados alguns aspectos importantes da criação e do estabelecimento do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) como principal – e quase exclusiva – fonte de financiamento dessas políticas. Na seção 3, são evidenciadas algumas características distintas do Conselho Deliberativo do FAT (Codefat) perante as demais políticas sociais brasileiras, com destaque para sua forma de funcionamento e para alguns aspectos concernentes ao gerenciamento dos programas sob sua alçada. Na seção 4, abordam-se aspectos do perfil da gestão pública das políticas de emprego, trabalho e renda, com ênfase para as principais características da descentralização e da participação não estatal na provisão de serviços do SPETR. Por fim, na seção 5, realiza-se uma breve avaliação de desempenho (físico e financeiro) dos principais programas federais de emprego, trabalho e renda, com o intuito de destacar as limitações colocadas à efetividade e à eficácia do sistema público.

As especificidades brasileiras nessa área revelam a necessidade de se buscar soluções inovadoras no âmbito das políticas públicas de emprego, trabalho e renda, o que ganha especial relevância no momento em que se discute a reorganização dessas políticas com vistas a fortalecer um sistema público de emprego integrado – discussão materializada nas resoluções de dois congressos que contaram com a participação de representantes de trabalhadores, de entidades patronais e dos três níveis de governo.¹ À guisa de conclusão, pode-se dizer que a principal lição proveniente deste trabalho reside na ênfase que deveria ser dada às políticas ativas que atuam sobre o lado da demanda por trabalho, pois é nesse campo que se concentram as chances de se incrementar a oferta de vagas de boa qualidade no mercado de trabalho.

2 BREVE HISTÓRICO DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

Apesar do longo caminho trilhado pelas economias desenvolvidas desde o fim da II Guerra Mundial na estruturação de seus sistemas públicos de emprego, a experiência brasileira nesse campo ocorreu muito mais recentemente. Pode-se dizer que as primeiras políticas de proteção ao trabalhador só começaram a ser implantadas no Brasil na década de 1960.²

1. Ver Brasil (2004) para os resultados e resoluções do I Congresso e Brasil (2005) para os resultados e resoluções do II Congresso.

2. A rigor, o aparato institucional de regulação das relações e das condições de trabalho começou a ser desenhado no Brasil durante a 1ª República, consolidando-se durante o Estado Novo por meio da Consolidação das Leis do Trabalho

Nessa época, o crescimento populacional, a migração rural e o crescimento dos grandes centros urbanos provocaram uma expansão significativa da mão-de-obra disponível nas cidades. As altas taxas de crescimento econômico do período possibilitaram a incorporação de parcelas expressivas da População Economicamente Ativa (PEA) ao mercado formal de trabalho, sobretudo no setor industrial e nos aparelhos de Estado.

Num momento em que a economia mundial vivia um surto de crescimento econômico sem precedentes, acreditava-se, no Brasil, que a melhoria das condições de vida da população seria consequência direta do crescimento econômico. O desemprego existente era entendido como uma imperfeição decorrente do baixo nível de desenvolvimento econômico que marcava o país. O predomínio dessa concepção parece explicar a quase ausência de programas públicos de emprego e renda no decorrer dos anos 1960 e 1970 no Brasil.

Os programas existentes nesse período, os quais se voltavam à indenização do trabalhador demitido ou à formação de patrimônio Fundo de Garantia por tempo de Serviço (FGTS)/Programa de Integração Social (PIS)/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), não podem ser tomados como partes de um sistema público de emprego, porque lhes faltava a perspectiva de atuar no sentido da reincorporação do trabalhador ao emprego. Nesses termos, apenas com a criação do Sistema Nacional de Emprego (Sine), em meados dos anos 1970, é que começa a ser idealizado um formato de políticas de emprego que integra serviços de recolocação e proteção ao desempregado. Será visto, porém, que tal formato só começou a se efetivar realmente a partir do momento em que se estabeleceu um esquema de financiamento para essas políticas. Considera-se, portanto, neste trabalho, que só a partir dos anos 1990 é que começa a se formar efetivamente um sistema público de emprego, trabalho e renda no país, embora várias de suas políticas já existissem.

2.1 PRIMÓRDIOS: DÉCADAS DE 1960, 1970 E 1980 NO BRASIL

Apesar de a Constituição de 1946 estabelecer a assistência ao desempregado como um direito do trabalhador, a primeira tentativa de criação de um seguro para o trabalhador desempregado foi feita apenas em 1965, com a Lei nº 4.923/65 que criou o Cadastro Permanente de Admissões e Dispensas de Empregados e instituiu um plano de assistência ao desempregado. Esse benefício deveria ser custeado pelo Fundo de Assistência ao Desempregado (FAD), com recursos provenientes da arrecadação de 1% da folha salarial da empresa e de uma parcela das contribuições sindicais.³ Para usufruir o benefício, o trabalhador deveria ter sido demitido sem justa causa ou por ocasião de fechamento total ou parcial da empresa.

(CLT), em 1943. Entretanto, políticas públicas propriamente de mercado de trabalho, tais como as descritas nesta seção, passaram a ser objeto de ação governamental apenas nos anos 1960. Para uma discussão completa sobre as origens e o desenvolvimento do sistema público de emprego no Brasil, ver Azeredo (1998) e Barbosa e Moretto (1998).

3. O FAD era estritamente contábil: seus recursos advinham do Tesouro Nacional, pois não possuía receita vinculada.

2.1.1 O surgimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)

O benefício não durou muito. No ano seguinte, a Lei nº 5.107/66 criou o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, e os recursos do FAD referentes a 1% da folha salarial foram drenados para esse novo fundo. A diminuição dos recursos obrigou o governo a restringir a cobertura do programa, que passou a conceder benefícios apenas a trabalhadores desligados em dispensas coletivas, isto é, trabalhadores desligados em empresas que tivessem demitido pelo menos 50 trabalhadores em um período de 60 dias.

O FGTS tinha por objetivo flexibilizar o processo de demissão dos trabalhadores, visto que a legislação da época impunha pesadas indenizações para os empregadores que demitissem sem justa causa (FERRANTE, 1978). Quanto maior o tempo de serviço do empregado, maiores eram as indenizações pagas pelas empresas, e o trabalhador que ficasse mais de dez anos na mesma empresa teria assegurada a sua estabilidade no emprego.

Com o FGTS, o empregador passou a depositar, mensalmente, 8% do salário do trabalhador numa conta vinculada ao contrato de trabalho, a cujos fundos o trabalhador poderia ter acesso no momento da sua demissão. As restrições impostas nas regras de concessão do auxílio-desemprego fizeram com que o FGTS passasse a representar praticamente a única fonte de proteção financeira efetiva ao trabalhador desempregado.

A criação do FGTS representou um enorme estímulo à rotatividade, visto que os empregadores não precisavam mais pagar grandes indenizações no momento da dispensa do trabalhador. Como consequência, reduziu-se a proteção financeira ao trabalhador desempregado. Isso porque os critérios do FGTS foram feitos para garantir ao trabalhador algo como um salário por ano trabalhado. No entanto, dada a instabilidade do mercado de trabalho brasileiro, grande parte dos trabalhadores permanecia menos de um ano em um mesmo emprego, obrigando-os a sacar constantemente os recursos do fundo. O resultado é que a proteção financeira no momento do desemprego, oferecida como substituto da estabilidade, deixou de existir.

2.1.2 O surgimento do Programa Integração Social (PIS)/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep)

Em 1970, foram criados o Programa de Integração Social e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público. Esses fundos foram instituídos com os objetivos de formação de patrimônio para o trabalhador e de estímulo à poupança interna, sendo o PIS dirigido aos trabalhadores da iniciativa privada e o Pasep, aos servidores públicos nos três níveis de governo. Os recursos desses fundos seriam aplicados de forma unificada por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social (BNDES) em projetos de desenvolvimento, cabendo à Caixa Econômica Federal (CEF) e ao Banco do Brasil (BB) a administração das contas individuais, respectivamente, do PIS e do Pasep. Os trabalhadores teriam acesso aos recursos desses fundos por ocasião do casamento, da aposentadoria, de invalidez permanente ou de morte do participante. Com a criação desses fundos, instituiu-se o pagamento adicional de um salário mínimo por ano para os trabalhadores com carteira assinada que recebiam até cinco salários mínimos, o que ficou conhecido como abono salarial. Em 1975, procedeu-se à unificação dos fundos PIS/Pasep.

Para o trabalhador, no entanto, esses fundos trouxeram poucos benefícios. Seus recursos não propiciaram a formação de qualquer patrimônio significativo. De fato, o único benefício importante criado por eles foi o abono salarial, que, no entanto, permaneceu completamente isolado de qualquer outro programa ou serviço público.

2.1.3 O surgimento do Sistema Nacional de Emprego (Sine)

Em 1975, para atender às determinações da Convenção nº 88 da Organização Internacional do Trabalho (OIT),⁴ criou-se o Sistema Nacional de Emprego pelo Decreto nº 76.403/1975. O sistema tinha por objetivo prover serviços de intermediação de mão-de-obra, orientação profissional, qualificação profissional e geração de informações sobre o mercado de trabalho. Seu financiamento se daria com recursos do FAD e sua estrutura seria erguida por meio de postos de atendimento mediante parceria entre o Ministério do Trabalho e governos estaduais.

Por causa da fragilidade da fonte de financiamento do Sine e do caráter descentralizado de sua implementação, os resultados inicialmente alcançados foram bastante incipientes e heterogêneos entre os estados. Dos serviços previstos, apenas a intermediação de mão-de-obra se consolidou. Após um período inicial de expansão do sistema (1975 a 1982), seguiu-se um período marcado por incertezas e descontinuidades políticas (1983 a 1993), o que provocou a desarticulação das ações do Sine, a queda brusca do número de trabalhadores colocados no mercado de trabalho, a desestruturação das equipes técnicas e a perda de boa parte do conhecimento e experiência adquiridos, tanto na esfera federal como na estadual.

Assim, pode-se dizer que as políticas públicas de emprego elaboradas nos anos 1960 e 1970 se orientaram muito mais no sentido de indenizar o trabalhador demitido do que no de fornecer alguma proteção efetiva ao trabalhador desempregado. Por isso, as primeiras tentativas de implantação de um programa de seguro-desemprego e de um sistema de emprego abrangente não vingaram. O entrave fundamental a seu desenvolvimento foi o fato de não terem contado com uma base de financiamento estável e segura. Quando encontraram algum espaço, foram financiados com recursos do Orçamento Geral da União, aplicados de acordo com critérios políticos e discricionários.

Essa situação perdurou enquanto as elevadas taxas de crescimento da economia possibilitaram a expansão do setor formal e a manutenção de baixas taxas de desemprego aberto. Com a crise do início dos anos 1980, no entanto, a realidade do mercado de trabalho mudou completamente. Observa-se um crescimento da taxa de desemprego ao mesmo tempo em que ocorre uma estagnação do emprego formal e o alargamento das ocupações informais como fonte de absorção de mão-de-obra. A crise da dívida e a falência das finanças públicas minaram a capacidade de investimento do Estado e, portanto, de promoção do crescimento. Tais transformações aconteceram sem que o país contasse com instrumentos consolidados de proteção aos desempregados.

4. A Convenção nº 88 da OIT trata da constituição dos sistemas públicos de emprego, em especial, os que visam a atender os trabalhadores desempregados.

2.1.4 O surgimento do seguro-desemprego

Em 1986, passado o pior momento da crise do início dos anos 1980, e refletindo também o momento político favorável trazido pela redemocratização política do país, o governo federal instituiu o seguro-desemprego (Decreto-Lei nº 2.284/1986) como parte do Plano Cruzado. A finalidade era prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa ou paralisação total ou parcial das empresas. A regulamentação do seguro previa, como atribuição do Sine, a recolocação do trabalhador no mercado de trabalho e a requalificação do desempregado que estivesse recebendo o benefício.

Pelo decreto-lei, o financiamento do seguro-desemprego seria feito pelo FAD. No entanto, durante o exercício de 1986, excepcionalmente, seria custeado com recursos provenientes do Orçamento Geral da União. Previa-se a criação de uma comissão tripartite (com representantes do governo, dos trabalhadores e dos empresários), sob coordenação do Ministério do Trabalho, para elaborar a proposta de financiamento do seguro, com recursos provenientes de contribuições da União, dos empregadores e dos empregados, nos moldes existentes nos países desenvolvidos, tal que estivesse em condições de produzir efeitos a partir de 1987. Tal comissão, no entanto, nunca chegou a se reunir, e parte dos custos passou a ser coberta com recursos ordinários do Tesouro Nacional, além das receitas provenientes da contribuição sindical e da colocação de títulos públicos no mercado.

Talvez por causa da ausência de uma fonte de financiamento específica para o seguro-desemprego, os critérios de pagamento e de acesso a esse benefício foram ainda bastante restritivos, a saber: *i*) o trabalhador deveria comprovar a condição de assalariado no mercado formal durante os últimos seis meses; *ii*) ter contribuído para a previdência social durante pelo menos 36 meses nos últimos quatro anos; *iii*) o tempo de duração do benefício não poderia ultrapassar quatro meses; e *iv*) haveria um período de carência de 18 meses para o recebimento de um novo seguro. Tais regras acabaram se refletindo em uma baixa cobertura nos primeiros anos da implantação do programa. Isso porque os trabalhadores menos qualificados – em geral os que sofrem com a maior instabilidade no mercado de trabalho – não conseguiam satisfazer as regras para a obtenção do benefício. Os que tinham baixos valores a sacar do FGTS e com menores alternativas de auto-sustento nos períodos de desocupação eram justamente os trabalhadores com maiores dificuldades para cumprir os requisitos de acesso ao seguro-desemprego. Além disso, na regulamentação do programa, feita pelo Ministério do Trabalho, estabeleceu-se de os trabalhadores teriam de estar desempregados por no mínimo 60 dias para requerer o benefício. Esse prazo, somado à demora para o processamento do pedido e liberação do primeiro pagamento, obrigava o trabalhador a ficar um longo período sem proteção, contrariando os objetivos formais do programa.

2.2 DESENVOLVIMENTO: DÉCADAS DE 1990 E 2000

À época da Assembléia Nacional Constituinte, portanto, o sistema público de emprego ainda não havia se consolidado no Brasil. De um lado, havia os benefícios que dispunham de um esquema de financiamento claro, os quais se limitavam de forma geral à indenização por dispensa ou outro evento que resultasse em impedimento para o

trabalho. De outro lado, havia tanto a rede de agências do Sine quanto o seguro-desemprego, ambos, em tese, voltados a apoiar a reinserção do trabalhador desempregado, podendo ser considerados como os primeiros passos na construção do SPETR, que, na prática, atuavam de forma paralela, sem articulação.

Além disso, a ausência de uma fonte estável para o financiamento das políticas de emprego limitou muito o seu alcance até o início da década de 1990. A definição das fontes financiadoras do seguro-desemprego e demais políticas de emprego se consolidaria apenas na Constituição de 1988, quando nas Disposições Constitucionais Gerais, o artigo 239 possibilitou dar um formato mais acabado às iniciativas existentes, estabelecendo o PIS e o Pasep como lastro para as políticas dessa área e criando as bases para a organização do SPETR tal como hoje existente.

Segundo o artigo 239 da Constituição Federal (CF), a arrecadação do PIS/Pasep, em vez de ser acumulada com o objetivo de formação de patrimônio individual do trabalhador, passaria a financiar os programas do seguro-desemprego e do abono salarial, esse último restrito aos trabalhadores que tivessem recebido até dois salários mínimos mensais no ano anterior. Adicionalmente, pelo menos 40% da arrecadação dessas contribuições seria destinada ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Previa-se que as empresas com maior rotatividade da força de trabalho, em face do índice médio do setor, deveriam dar uma contribuição adicional para o seguro-desemprego, dispositivo que, no entanto, jamais foi regulamentado. Tais modificações no PIS/Pasep foram feitas com o objetivo de assegurar a proteção do trabalhador em caso de desemprego involuntário sem, contudo, criar um novo tributo para essa finalidade.

2.2.1 O surgimento do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)

A regulamentação da nova estrutura institucional de financiamento do seguro-desemprego só ocorreu em 1990, por meio da Lei nº 7.998/90, que criou o FAT e o Codefat. Nesse novo esquema de financiamento, o faturamento das empresas consagrava-se como a principal base de incidência do fundo, como pode ser visto pelo quadro 1.

A Lei nº 7.998/90 também estendeu as atribuições do programa do seguro-desemprego, que passou a ter por finalidades prover assistência financeira temporária ao desempregado e auxiliar tais trabalhadores na busca de um novo emprego, podendo, para isso, promover a sua reciclagem profissional. Ou seja, adotava-se uma concepção de seguro-desemprego que ia além do auxílio financeiro, incorporando também os serviços de intermediação de mão-de-obra e de qualificação profissional nos moldes dos sistemas adotados nos países desenvolvidos. Pelos novos critérios, o trabalhador teria de demonstrar a comprovação de emprego com carteira durante pelo menos 15 meses nos últimos dois anos. O tempo de carência foi reduzido de 18 para 16 meses. Também se aumentou o valor do benefício, de maneira que se aumentou a reposição da renda anterior do trabalhador.

Dessa forma, pode-se afirmar que a CF de 1988 estabeleceu as bases para a organização de um efetivo programa de amparo ao trabalhador desempregado. Mais do que isso, o programa de seguro-desemprego daí resultante e a sua forma de financiamento vieram a representar o grande eixo organizador de um conjunto de benefícios e

serviços no que se refere às políticas de emprego. Em termos gerais, a existência de uma fonte de financiamento como o FAT permitiu ampliar o escopo das políticas públicas de emprego, a fim de que essas fossem além da mera concessão de benefício monetário temporário contra o desemprego.

QUADRO 1

Composição das fontes de financiamento do FAT

Fontes	Base de arrecadação
1. PIS/Pasep	<p>PIS: o faturamento (receita operacional bruta) das empresas privadas com ou sem fins lucrativos, a utilização do trabalho assalariado ou quaisquer outros que caracterizem a relação de trabalho, a entrada de bens estrangeiros no território nacional ou o pagamento, o crédito, a entrega, o emprego ou a remessa de valores a residentes ou domiciliados no exterior como contraprestação por serviço prestado.</p> <p>Contribuintes pelo faturamento: empresas do setor privado com fins de lucro, sociedades civis de prestação de serviços relativos ao exercício de profissões legalmente regulamentadas, sociedades cooperativas que praticam operações com não cooperados, serventias extrajudiciais não-oficializadas.</p> <p>Contribuintes pela folha de pagamento: entidades sem fins lucrativos que tenham empregados e que não realizem habitualmente venda de bens ou serviços, sociedade cooperativas que praticam operações com cooperados, condomínios em edificações.</p> <p>Alíquota sobre faturamento: 1,65% para as empresas que declaram com base no lucro real e 0,65% para aquelas que declaram com base no lucro presumido.</p> <p>Alíquota sobre folha de pagamento: 1% sobre folha de salários.¹</p> <p>Pasep: arrecadação efetiva de receitas correntes da União, estados, Distrito Federal e municipal; e as transferências correntes e de capital realizadas a entidades da administração pública.</p> <p>Contribuintes: pessoas jurídicas de direito público interno, com base no valor mensal das receitas correntes arrecadadas e das transferências correntes e de capital recebidas; e as entidades sem fins lucrativos definidas como empregadoras pela legislação trabalhista, incluindo as fundações, com base na folha de salários.</p> <p>Alíquota: 1% sobre o total da folha de pagamento mensal dos empregados da pessoa jurídica.</p>
2. Receitas financeiras	<p>BNDES: juros e correção monetária pagos pelo BNDES sobre os repasses constitucionais (BNDES 40%).</p> <p>Depósitos especiais: juros e correção monetária pagos pelos Agentes Executores (BNDES, BB, CEF, Banco do Nordeste (BNB), Finep e Basa) sobre os depósitos especiais.</p> <p>BB extramercado: juros e correção monetária sobre aplicações financeiras próprias do FAT (BB Extramercado).</p> <p>Recursos não desembolsados: juros e correção monetária sobre recursos não desembolsados.</p>
3. Outras receitas	<p>Cota-parte da contribuição sindical.</p> <p>Restituição de benefícios não desembolsados.</p> <p>Restituição de convênios.</p> <p>Multas e juros devidos pelos contribuintes ao FAT.</p> <p>Devolução de recursos de exercícios anteriores e multas judiciais.</p>
4. Contribuição pelo índice de rotatividade	Arrecadação adicional das empresas cujo índice de rotatividade da força de trabalho for superior à média do setor. ²

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Até a legislação de 2002, que alterou as alíquotas de contribuição e a base de incidência do PIS, as empresas privadas recolhiam uniformemente 0,65% das suas receitas operacionais brutas.

² A contribuição adicional dos empregadores pelo índice de rotatividade jamais foi regulamentada e, portanto, não existe na prática.

Obs.: Fundamentos legais: artigo 234 da CF; Leis Complementares nº 7 e nº 8, de 1970; Lei Complementar nº 26/75; Lei nº 9.715/98; Lei nº 10.637/02; Decreto nº 4.524/02; Lei nº 10.865/04.

2.2.2 A expansão de cobertura do seguro-desemprego

Dentro do processo de melhoria do seguro-desemprego, a Lei nº 8.352/91 flexibilizou os critérios de elegibilidade do programa. Ela dispensou a comprovação de trabalho com carteira durante 15 meses nos últimos dois anos. Para receber o benefício, bastava comprovar carteira assinada nos últimos seis meses. Com isso, adotou-se um critério que permitiu a ampliação de sua cobertura, em especial sobre aqueles trabalhadores

sujeitos a maior instabilidade do vínculo empregatício e com baixa proteção no momento do desemprego.

A Lei nº 8.900/94, por sua vez, tornou permanente essa regra de acesso e, além disso, promoveu o aumento do número de parcelas do seguro para aqueles trabalhadores com mais tempo de inserção anterior no mercado de trabalho. Pode-se dizer que, a partir daí, o programa foi estendido até próximo de seu limite, permitindo o acesso para aqueles que tivessem carteira assinada a partir de seis meses. A nova lei abriu a possibilidade, a critério do Codefat, de prolongar excepcionalmente o período do benefício em até dois meses, respeitando a disponibilidade financeira do FAT, a evolução geográfica e setorial das taxas de desemprego e o tempo médio de desemprego.

A abrangência do seguro-desemprego foi também ampliada pela incorporação de algumas novas clientelas. Em 1992, foi criado o seguro-desemprego para o pescador artesanal que estivesse impedido de trabalhar por causa da decretação de defeso.⁵ Em 2001, as empregadas domésticas passaram a ter direito ao benefício, mas desde que o empregador também recolhesse o FGTS. E, em 2003, criou-se o seguro-desemprego para o trabalhador libertado de condição análoga a de escravo. Em todos esses casos, ficou estabelecido que o programa teria por finalidades prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, em virtude de dispensa sem justa causa, e auxiliar os trabalhadores na busca de emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional. Dessa forma, se a lei anterior restringia os serviços de intermediação e treinamento apenas aos requerentes do seguro-desemprego (e, portanto, apenas aos trabalhadores formais do mercado de trabalho), a nova lei abriu a possibilidade de desenvolver essas ações para os trabalhadores em geral, independentemente da sua condição de segurado do programa.

2.2.3 Os programas de qualificação profissional

Permitiu-se, com isso, a alocação de recursos do FAT para programas de qualificação profissional que eram destinados aos trabalhadores em geral, e não apenas àqueles que requeriam o seguro-desemprego. É nesse contexto que se criou, em 1995, o Plano Nacional de Formação Profissional (Planfor), elaborado pelo Ministério do Trabalho por meio da Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional.⁶ Seu objetivo consistia em aumentar a oferta de educação profissional, de forma que atingisse, anualmente, pelo menos 20% da População Econômica Ativa (PEA). O público-alvo seria composto por desempregados, trabalhadores formais e informais, micro e pequenos produtores urbanos e rurais, jovens à procura de emprego, jovens em situação de risco social, mulheres chefes de família, portadores de deficiência, dentre outros. Cabe ressaltar que, a partir dos investimentos em qualificação profissional, introduziu-se nas políticas de emprego a preocupação com grupos marginalizados e discriminados no mercado de trabalho. Essa ênfase não esteve restrita apenas à focalização do

5. Situação em que, em razões da preservação ambiental, é proibido pescar em determinadas áreas.

6. Cabe ressaltar que a educação profissional existe no país desde pelo menos a década de 1940, com a criação dos primeiros órgãos do chamado Sistema S. Entretanto, essas experiências restringiam-se aos segmentos do mercado de trabalho formal e não se articulavam com outras políticas de emprego. Além de Azeredo (1998), ver também, sobre esse ponto, Posthuma (1999).

público atendido, estendendo-se ao desenvolvimento de metodologias diferenciadas de qualificação.

A implementação do Planfor ocorria de forma descentralizada, por meio de Planos Estaduais de Qualificação, coordenados pelas Secretarias Estaduais de Trabalho. O Planfor estabelecia parcerias mediante convênios, termos de cooperação técnica e protocolos de intenção entre o Ministério do Trabalho e a rede de educação profissional do país, que compreende: *i*) sistemas de ensino técnico federal, estadual e municipal; *ii*) universidades públicas e privadas; *iii*) Sistema S; *iv*) sindicatos de trabalhadores; *v*) escolas e fundações de empresas; e *vi*) organizações não-governamentais.

Embora o modelo de implementação do Planfor tenha representado uma importante experiência de descentralização nas políticas de emprego, os problemas de fraude encontrados no Distrito Federal, em 1999, revelaram problemas no controle do MTE sobre a aplicação dos recursos pelos estados. O Codefat reagiu a isso implementando medidas que envolveram a obrigatoriedade de que os recursos recebidos pelos estados fossem depositados em uma conta no Banco do Brasil, maior clareza na especificação dos critérios de transferência dos recursos para os estados e a criação de uma ouvidoria no MTE para receber denúncias. Essas ações melhoraram a transparência do Planfor, mas não acabaram completamente com os problemas de malversação dos recursos. Além disso, perante a restrição de recursos, passou-se a financiar cursos com carga horária bastante reduzida. Assim, em 2003, o Planfor foi substituído pelo Plano Nacional de Qualificação (PNQ), com o aumento do monitoramento e controle de suas ações, estabelecimento de uma carga horária mínima e conteúdos pedagógicos específicos para os diversos cursos de qualificação.

2.2.4 Os programas de geração de emprego, trabalho e renda

A Lei nº 8.352/91 determinou que as disponibilidades financeiras do FAT poderiam ser aplicadas em depósitos especiais remunerados, a cargo das instituições financeiras oficiais federais, possibilitando o uso dos recursos do FAT para incrementar as políticas de emprego no país. Os depósitos especiais abriram espaço para a implementação de novas políticas voltadas à geração de emprego e renda. Além disso, o poder do Codefat foi ampliado, ficando em suas mãos as atribuições relacionadas à definição de novas aplicações do FAT e à escolha de outros agentes financeiros aptos a operacionalizar os referidos empréstimos do fundo.

Instituídos pelo Codefat por meio da Resolução nº 59/94, esses depósitos especiais deram origem aos Programas de Geração de Emprego e Renda do governo federal, os quais tinham por objetivo oferecer alternativas de geração de emprego e renda e de inserção no processo produtivo por meio de estímulos à capacidade empreendedora e à busca da auto-sustentação do empreendimento. A implementação desses programas foi feita por meio da concessão de linhas especiais de crédito a setores com pouco ou nenhum acesso ao sistema financeiro convencional, como micro e pequenas empresas, cooperativas e formas associativas de produção, além de iniciativas de produção próprias da economia informal. Os programas foram efetivados a partir de 1995, tendo como agentes financeiros, inicialmente, o Banco do Brasil e o Banco do Nordeste (BNB). Posteriormente, foram incluídos a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep)

e, mais recentemente, o próprio BNDES, a Caixa Econômica Federal e o Banco da Amazônia (Basa).

Foram criados programas para o financiamento de projetos para as áreas urbanas, naquilo que ficou conhecido como Proger Urbano, e para as áreas rurais, por meio do Proger Rural. Nos primeiros anos, verificou-se um número de operações de crédito bem abaixo do que o que se esperava. Uma das principais razões levantadas era a de que, na prática, as instituições financeiras criavam muitas dificuldades para a liberação dos empréstimos, o que acabava prejudicando os pequenos tomadores, justamente aqueles que deveriam ser beneficiados pelo programa. Em resposta a isso, criou-se, em 1999, o Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda (Funproger) com a finalidade de garantir parte do risco dos financiamentos concedidos pelas instituições financeiras.⁷ Essa ação trouxe um efeito positivo, expresso por grande expansão do número de operações de crédito entre 1999 e 2005, mas o programa ainda apresenta problemas, tal como o fato de a taxa de sobrevivência dos empreendimentos não ser satisfatória. A dificuldade de acesso aos empréstimos pelos pequenos tomadores e a mortalidade precoce dos seus empreendimentos ainda persistem, embora se possam encontrar evidências de melhora no desempenho agregado do programa.

Também se alocaram recursos do FAT para o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), operado, primeiramente, pelo Banco do Brasil e, atualmente, também pelo BNB e pelo BNDES, com a finalidade de fornecer apoio financeiro ao pequeno empreendimento agrícola e familiar. O Pronaf tem conseguido atingir os objetivos de democratizar o crédito de forma bem melhor do que o Proger Rural, que tem apresentado redução ano a ano no número de operações de crédito. Um dos fatores que parece ter contribuído para o maior sucesso relativo do Pronaf foi o fato de os empréstimos terem sido facilitados por um conjunto amplo de normas baixadas pelo Conselho Monetário Nacional com o intuito de melhor precisar os diversos segmentos sociais que compõem o grande setor de economia familiar rural do país.

Ainda na área de geração de emprego e renda, o Codefat, a partir de 1996, liberou recursos para o BNDES no âmbito de um outro programa, o Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador (Proemprego), que pretendia financiar empreendimentos de maior porte e, ao mesmo tempo, com potencial de geração de empregos. O programa, no início, financiou empreendimentos nas seguintes áreas: *i*) transporte coletivo de massa; *ii*) saneamento ambiental; *iii*) infraestrutura turística; *iv*) obras de infra-estrutura voltadas para a melhoria da competitividade do país; e *v*) revitalização de subsetores industriais em regiões com problema de desemprego. Em 1999, o programa incorporou as rubricas de saúde pública, educação, projetos multissetoriais integrados, administração tributária, infra-estrutura, comércio, serviços, exportação e também as pequenas e médias empresas.

Numa linha semelhante a do Proemprego, mas abrangendo apenas a área que compreende a Região Nordeste e o norte de Minas Gerais, foi criado, em 1998, o

7. Apesar do surgimento do Funproger, que, na prática, reduz o risco de crédito das instituições financeiras que operam esses depósitos especiais remunerados do FAT, a decisão final sobre o direcionamento das operações de crédito continua a ser uma atribuição de exclusiva responsabilidade das instituições financeiras, fato que se mantém como limite a uma utilização mais efetiva dessa fonte de recursos como política pública realmente de geração de trabalho e renda.

Programa de Promoção do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador na Região Nordeste e Norte do Estado de Minas Gerais (Protrabalho), cuja execução foi feita por meio do BNB.

Em 2002, começaram a funcionar o FAT Habitação, que busca gerar emprego na cadeia produtiva da construção civil, um setor que é relativamente mais intensivo em mão-de-obra, e o FAT Pró-inovação, em apoio às empresas de capital nacional. Em 2003, mais quatro novos programas foram abertos: FAT Revitalização, para recuperação de imóveis em centros urbanos degradados e sítios históricos; FAT Exportação, para empresas exportadoras; FAT Fomentar, para pequenas e médias empresas; e FAT Infra-estrutura. Em 2004, surgiu o Programa de Modernização do Parque Industrial Nacional (Modermaq), instituído com o objetivo de promover a modernização da indústria e a dinamização do setor de bens de capital no país. O programa consiste em linhas de financiamento com recursos do BNDES e do FAT, sendo permitidas operações de crédito com taxas de juros fixas e o risco das variações da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) cobertos pela União por dotações orçamentárias específicas. Além dos referidos programas, novas linhas especiais de crédito foram lançadas, que não constituem formalmente novos programas, mas são relevantes na concessão de empréstimos com objetivo declarado de geração de emprego e renda, como, por exemplo: FAT Integrar; FAT Integrar Norte; FAT Vila Pan-Americana, FAT Inclusão Digital e FAT Cédula de Produto Rural Financeira (CPRF) /Certificado de Direitos Creditórios do Agronegócio (CDCA).⁸

O FAT, na área de microcrédito, liberou, em 1996, recursos para o BNDES no âmbito do Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP), que buscava formar uma rede de instituições privadas capazes de financiar pequenos empreendimentos. Esse programa, todavia, havia financiado apenas 300 mil empreendimentos até 2001. Assim, em 2002, foi criado um novo programa de microcrédito com recursos do FAT, o FAT Empreendedor Popular, que buscava expandir a capacidade de financiamento de pequenos empreendimentos no Brasil. Um ponto novo do programa é o financiamento de operações de capital de giro, pois o diagnóstico do Ministério do Trabalho e Emprego é que financiar somente investimentos em capital fixo retira muitos empreendedores populares do universo de beneficiários, empreendedores esses que precisam mais desse tipo de financiamento em um primeiro momento. Pode-se dizer, porém, que os resultados desses programas de microcrédito ainda são muito tímidos no que diz respeito a criar uma rede de microcrédito no país e atingir os mais pobres. Na mesma linha do microcrédito, mas no âmbito do próprio MTE, foi criado, em 2004, o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), instituído

8. As linhas FAT Integrar e o FAT Vila Pan-Americana foram criadas, respectivamente, pelas Resoluções do Codefat nº 371, de 26 de novembro de 2003, e nº 380, de 17 de março de 2004. A linha especial FAT Integrar Norte foi criada por meio da Resolução nº 421, do Codefat, de 21 de janeiro de 2005. Na gestão do governo Lula se acelerou a criação de linhas especiais e ainda foram criadas mais duas novas: FAT Inclusão digital e FAT CPRF/CDCA. A linha de crédito especial FAT Inclusão Digital foi criada pela Resolução do Codefat nº 435, de 2 de junho de 2005, com o objetivo de financiar a aquisição de microcomputadores no âmbito do Programa Brasileiro de Inclusão Digital, com intuito de propiciar oportunidades para pessoas de baixa renda sem ou com poucos conhecimentos de informática. A linha de crédito FAT CPRF/CDCA foi criada por meio da Resolução nº 436, do Codefat, de 2 de junho de 2005, sendo os recursos de tal linha destinados à concessão de financiamentos mediante a aquisição de Cédulas de Produto Rural Financeira. Na prática, a referida linha de crédito foi criada para refinanciamento dos agricultores afetados por problemas de estiagem, em especial, aqueles localizados no Sul do país. Para maiores detalhes, ver Costanzi (2005).

com o objetivo de incentivar a geração de trabalho e renda entre os microempreendedores populares.⁹

Em suma, na área de geração de emprego e renda, pode-se dizer que vários programas ganharam corpo desde 1995. É ainda, porém, questionável a capacidade desses programas em atingir de fato um universo significativo de pequenos empreendimentos. Isso leva a uma outra questão: a baixa cobertura de tais programas ou, em outras palavras, o seu pouco peso para contrabalançar efeitos negativos de oscilações macroeconômicas sobre o emprego. Na realidade, as flutuações do emprego no Brasil, no período 1995-2005, estiveram mais ligadas às políticas macroeconômicas do que aos resultados desses programas. Assim, pode-se perguntar se o surgimento desses diversos programas atende ou não a alguma estratégia clara de geração de emprego no país.

2.2.5 O Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para Juventude (PNPE)

Em 2003, foram criados dois novos programas, que procuraram alcançar segmentos insuficientemente cobertos pelos programas de emprego existentes. Diante do grave problema do desemprego juvenil, o governo lançou o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para a Juventude (PNPE), voltado para a inserção laboral de jovens entre 16 e 24 anos, de baixa renda e escolaridade.¹⁰ O programa, financiado majoritariamente com recursos ordinários do Orçamento, é uma tentativa de estender as políticas públicas de emprego a um conjunto de trabalhadores para os quais as políticas até então existentes eram pouco eficazes, a saber: jovens entre 16 e 24 anos, desempregados e sem experiência de vínculo formal, ensino médio incompleto e cuja família tenha renda domiciliar de até meio salário mínimo *per capita*; prioridade é dada a afrodescendentes, a portadores de necessidades especiais e a jovens em conflito com a lei.

2.2.6 O Programa de Economia Solidária

O segundo programa busca o fortalecimento da economia solidária, segmento constituído pelos empreendimentos autogestionários, isto é, administrados pelos próprios trabalhadores. Apesar de contar com poucos recursos (que não vêm do FAT) e de ainda não ser evidente sua inclusão no rol das políticas de emprego, esse programa é mencionado aqui pelo fato de ser um dos poucos que se propõe, explicitamente, a atuar com trabalhadores fora da relação de assalariamento sem ser, ao mesmo tempo, um programa vinculado essencialmente ao crédito: suas ações incluem o mapeamento dos empreendimentos existentes, a constituição de uma rede de incubadoras e o apoio a fóruns de articulação das redes de economia solidária.

9. Por Microcrédito Produtivo Orientado entende-se aquele baseado em metodologia na qual existe o relacionamento direto do chamado "agente de crédito" com empreendedores no local em que é executada a atividade econômica.

10. A Lei nº 10.748, de 22 de outubro de 2003, criou o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para Juventude (PNPE/MTE), com o objetivo de promover "a qualificação do jovem para o mercado de trabalho e inclusão social", bem como "a criação de postos de trabalho para jovens ou prepará-los para o mercado de trabalho e ocupações alternativas, geradoras de renda". Originalmente, o programa apresentava três eixos principais: o da Subvenção Econômica, o do Serviço Civil Voluntário e o dos Consórcios Sociais da Juventude. Posteriormente, surgiram como eixos adicionais o Empreendedorismo Juvenil e as Parcerias.

Um resumo da situação atual concernente às políticas de emprego, trabalho e renda no Brasil, operantes a partir do MTE, pode ser visto no quadro 2.

QUADRO 2

Principais programas federais de emprego, trabalho e renda no Brasil

Nome	Descrição	Ano de início
Abono salarial	Benefício no valor de um salário mínimo anual, assegurado aos empregados que percebem até dois salários mínimos de remuneração mensal, desde que cadastrados há cinco anos ou mais no PIS/Pasep e tenham trabalhado pelo menos trinta dias em um emprego formal, no ano anterior.	1989 (1970 para contas individuais)
Intermediação de mão-de-obra/Sine	Captação de vagas nas empresas e encaminhamento de trabalhadores em busca de emprego.	1977
Seguro-desemprego	Assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, em virtude da dispensa sem justa causa. Concedido em parcelas mensais, que variam de três a cinco, dependendo do número de meses trabalhado nos últimos 36 meses, para um período aquisitivo de 16 meses, ou seja: - três parcelas, se trabalhou pelo menos seis dos últimos 36 meses; - quatro parcelas, se trabalhou pelo menos doze dos últimos 36 meses; - cinco parcelas, se trabalhou pelo menos 24 dos últimos 36 meses.	1986: trabalhador formal 1992: pescador artesanal 2001: trabalhador doméstico 2003: trabalhador resgatado
Qualificação profissional	Oferta de cursos de qualificação profissional para trabalhadores desempregados ou em risco de desemprego e microempreendedores.	1995
Geração de emprego e renda	Concessão de crédito produtivo assistido a micro e pequenas empresas, cooperativas e trabalhadores autônomos.	1995
Primeiro emprego para juventude	Promoção do ingresso do jovem no mundo do trabalho por meio de qualificação profissional, estímulo financeiro às empresas contratantes, parcerias para contratação de aprendizes e apoio à constituição de empreendimentos coletivos pelos jovens.	2003
Economia solidária	Apoio à formação e divulgação de redes de empreendimentos solidários, pelo fomento direto, mapeamento das experiências e constituição de incubadoras.	2003

Elaboração dos autores.

A partir do histórico das políticas de emprego mencionadas anteriormente, pode-se entender a atual estrutura organizacional do sistema de emprego brasileiro, que consta do quadro 3. Esse quadro mostra que o sistema de emprego brasileiro apresenta uma política de *diretrizes* centralizada no MTE, ainda que a *implementação* dos programas sob alçada governamental tenha de ser feita de forma descentralizada, a partir das unidades estaduais do Sine e seus escritórios locais. A gestão administrativa possui, hoje, um *conselho* tripartite (Codefat), que delibera sobre a alocação dos recursos aos diversos programas de intermediação-capacitação, seguro-desemprego e projetos de geração de emprego e renda. As *atribuições* de cada instância de operação do Sine nos Estados, no entanto, seguem uma estrutura hierárquica que responde ao centralismo das diretrizes propostas pelo MTE e pelo Codefat.

As atividades clássicas de intermediação de mão-de-obra são de responsabilidade pública, embora existam executores não-governamentais dessas ações e também uma rede de provisão privada que, no entanto, não está regulamentada e corre totalmente à margem do sistema. As atividades de formação profissional, por sua vez, são de responsabilidade compartilhada entre os setores público e privado, nas quais têm importante papel o conhecido Sistema S. Ambas as atividades dependem basicamente de *recursos* do FAT, que, desde a Constituição de 1988, reúne os fundos do sistema PIS/Pasep. Cabe também ao MTE a alocação de parte desses recursos à geração e à análise de informações sobre o mercado de trabalho com base, principalmente, nos registros administrativos oriundos da Lei nº 4.923/65, Cadastro Geral de Emprego e Desemprego (Caged) e Relação Anual de Informações Sociais (Rais). Quanto ao

seguro-desemprego propriamente dito, o quadro 3 mostra que a *origem dos recursos* também é do FAT, mas a *gestão* dele tem como pública a sua administração e, como centralizado, o pagamento dos benefícios pelo MTE. O nível de *cobertura* refere-se aos desempregados sem justa causa, portanto, exclusivamente para os trabalhadores que tiveram algum tempo de carteira assinada antes de serem demitidos.

QUADRO 3

Características gerais do sistema público de emprego no Brasil

Estrutura organizacional		Gestão administrativa	
Diretrizes Centraliz.	Implementação Descentraliz.	Conselho Tripartite	Atribuições Hierarquia
Atividades de intermediação-capacitação			
Intermediação-capacitação		Relação público/privado	
Recursos FAT	Cobertura Desempregados	Interm. = pública Capac. = pública/privado	
Programa de seguro-desemprego			
Origem dos recursos PIS/Pasep (FAT)		Gestão Adm. = pública Pgto. = Centraliz.	Cobertura Desemprego Sem justa causa

Fonte: MTE.

Elaboração dos autores.

Em resumo, com a criação do FAT, em 1990, o país passou a dispor de um conjunto abrangente de políticas de emprego, como aquelas implementadas pelos países desenvolvidos entre os anos 1940 e 1970. O alcance dessas políticas, entretanto, no caso brasileiro, torna-se limitado pela natureza heterogênea e precária do mercado de trabalho nacional, ponto que será retomado na última seção deste trabalho. Antes disso, porém, é crucial detalhar características gerais do FAT, as quais o tornam tanto uma fonte privilegiada de recursos como uma fonte potencial de problemas para o desenvolvimento futuro das políticas de emprego, trabalho e renda no Brasil, o que será feito a seguir.

3 O FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR (FAT) COMO FONTE PRIVILEGIADA DE FINANCIAMENTO

A atual arquitetura de programas e ações governamentais na área de Trabalho e Renda dificilmente existiria sem a fonte de recursos propiciada pelo FAT. Porém, o fato deste fundo consolidar-se praticamente como a única fonte de financiamento do SPETR coloca obstáculos à expansão do sistema, principalmente se o objetivo da inclusão de segmentos heterogêneos e precários do mercado de trabalho nacional estiver em seu horizonte. Por motivos que serão mais bem discutidos adiante, o FAT não deveria ser tratado como fonte exclusiva de recursos para as políticas de emprego, trabalho e renda no Brasil, tanto porque a totalidade de suas receitas correntes estão sendo utilizadas como porque a lógica de remuneração que lhe dá sustentação patrimonial dificulta o uso dessa fonte, por exemplo, em programas de qualificação profissional e seguro-desemprego de maior cobertura ou em programas de inclusão financeira desatrelados da lógica privada, tais quais os de microfinanças e microcréditos produtivos efetivamente populares.

3.1 NATUREZA E CARACTERÍSTICAS GERAIS DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR (FAT)

Como visto, a definição das fontes financiadoras do seguro-desemprego foi obra da Constituição Federal de 1988, na qual, nas Disposições Constitucionais Gerais, o artigo 239 estabeleceu como sendo essa a função do PIS/Pasep. Esse artigo determinou que o PIS/Pasep passaria a financiar o programa de seguro-desemprego e de abono salarial. Adicionalmente, pelo menos 40% da arrecadação seria destinada ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico por meio do BNDES, com critérios de remuneração que preservassem o valor dos empréstimos. A Constituição também garantiu que o patrimônio acumulado do PIS/Pasep, até então, nas contas individuais existentes fosse preservado.¹¹

Em janeiro de 1990 foi efetivamente criado o FAT, pela Lei nº 7.998/90, que veio a regulamentar o artigo 239 da CF. A Lei nº 8.019/90 garantiu que os recursos repassados ao BNDES, “ao amparo do § 1º do artigo 239 da Constituição Federal, antes da vigência da Lei nº 7.998, de 1990, acrescidos de correção monetária pela variação do IPC e do juro de 5% ao ano, constituirão direitos do FAT e serão contabilizados na forma do disposto no artigo 2º desta Lei”. O artigo 2º, por sua vez, afirmava que o risco das operações financeiras, realizadas com a parte repassada ao BNDES, ficaria a cargo dessa instituição.

Dessa forma, o patrimônio inicial do FAT foi formado pela diferença entre o que foi arrecadado pelo PIS/Pasep – entre outubro de 1988 e a efetiva implementação do FAT, em 1990 – e aquilo que foi pago ao seguro-desemprego e ao abono salarial no período. Ainda compuseram o patrimônio inicial, os juros e a correção monetária incidentes sobre os 40% da arrecadação, repassados ao BNDES no referido período.

Do momento de sua criação até 1994, o fundo experimentou uma situação de significativa folga financeira, conseguindo acumular um grande patrimônio nesse período. As despesas totais de custeio, incluídos o seguro-desemprego, o abono salarial e os demais programas de apoio ao trabalhador, somadas às transferências ao BNDES, foram quase sempre inferiores à arrecadação líquida do PIS/Pasep. A partir de 1995, entretanto, houve forte aumento de dispêndios, tanto pela expansão do seguro-desemprego, quanto pela retenção de parte da receita bruta do PIS/Pasep pelo Fundo Social de Emergência (FSE), posteriormente rebatizado de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, atualmente, de Desvinculação de Receitas da União (DRU), visando à formação de superávit fiscal primário.¹²

Diversas medidas provisórias foram enviadas pelo governo ao Congresso Nacional com o objetivo de captar parte dos recursos do FAT, a título de empréstimo, por exemplo, para o custeio da safra agrícola por meio do Banco do Brasil e também para pagar as unidades prestadoras de serviço ao Sistema Único de Saúde (SUS). A utilização

11. Ver mais detalhes disso em Amorim e Servo (2004).

12. FSE: Fundo Social de Emergência; Emenda Constitucional (EC) nº 1: 1/4/1994 a 31/12/1995, FEF: Fundo de Estabilização Fiscal (EC nº 10 e 17: 1/1/1996 a 31/12/1999) e DRU: Desvinculação de Recursos da União (EC nº 27: desde 21/3/2000). O repasse para o FEF ocorreu até 31/12/1999. Nos meses de janeiro e fevereiro de 2000, o FAT recebeu a arrecadação das contribuições para o PIS/Pasep integral. Com a edição da Emenda Constitucional nº 27, de 21/3/2000, é desvinculado do fundo, a partir dessa data, “apenas” 20% do total da arrecadação da contribuição PIS/Pasep, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, relativos à DRU.

dos recursos do fundo para financiamento de gastos com saúde e custeio agrícola era um problema, pois desviava recursos do FAT dos objetivos principais para os quais ele havia sido criado.

Com isso, o governo acabou permitindo uma mudança significativa nas possibilidades de utilização dos recursos do FAT. A Lei nº 8.352/91 determinou que parte das disponibilidades financeiras do FAT formasse a Reserva Mínima de Liquidez, destinada a garantir, em tempo hábil, os recursos necessários ao pagamento das despesas referentes ao seguro-desemprego e ao abono salarial.¹³ Determinou-se também que os recursos da Reserva Mínima de Liquidez somente poderiam ser aplicados em títulos do Tesouro Nacional, por intermédio do Banco Central do Brasil. Por último, a Lei nº 8.352/91 permitiu que o montante das disponibilidades financeiras do FAT que excedesse o valor da Reserva Mínima de Liquidez pudesse ser aplicado em depósitos especiais remunerados nas instituições financeiras oficiais federais.¹⁴ É importante ressaltar que o resultado dessas remunerações constituiria receita corrente do FAT.

A Lei nº 8.352/91, como bem colocou Azeredo (1998), foi um marco na legislação do FAT por dois motivos. O primeiro foi a instituição de um mecanismo de defesa dos recursos do fundo e dos programas por ele financiados, calculado com base na necessidade de pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial. O segundo motivo foi que a criação dos depósitos especiais ampliou a possibilidade de utilização dos recursos do FAT e concentrou no Codefat o poder decisório sobre essa utilização. Foi com os depósitos especiais que se possibilitou a alocação de recursos nas instituições financeiras oficiais federais para uso em programas de geração de emprego e renda.

Adiante será vista a estrutura orçamentária simplificada do PIS/Pasep (FAT) para que se entenda melhor o funcionamento do fundo. As fontes de financiamento do FAT estão compostas, basicamente, pelos seguintes itens: *i*) receita primária; *ii*) receitas financeiras; *iii*) outras receitas de menor importância (confira no quadro 4). A receita primária do FAT é formada pelo PIS/Pasep e pela cota-parte da contribuição sindical, enquanto outra parcela fundamental são as receitas financeiras, advindas basicamente da remuneração sobre os depósitos especiais, dos retornos oriundos dos recursos transferidos ao BNDES para programas de desenvolvimento econômico e dos retornos decorrentes dos recursos próprios do FAT investidos no BB Extramercado.

13. O montante dessa reserva não poderia ser inferior ao maior dentre os seguintes valores: *i*) a diferença positiva, no exercício financeiro em curso, entre o produto da arrecadação das contribuições do PIS/Pasep e o montante global dos pagamentos efetuados por causa das dotações orçamentárias para atender às despesas com o programa do seguro-desemprego, com o abono salarial e com o financiamento de programas de desenvolvimento econômico a cargo do BNDES; *ii*) o resultado da adição: *ii*a) dos valores pagos a título de benefícios do seguro-desemprego nos seis meses anteriores, atualizados mês a mês pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), ou, na sua ausência, pela variação de índice definido pelo Conselho Deliberativo do FAT; e *ii*b) de 50% dos valores pagos a títulos de abono salarial, nos doze meses anteriores, atualizados da mesma forma descrita em *ii*a).

14. A Lei nº 8.352/91 também determinou que esses seriam remunerados, "no mínimo, pelos mesmos critérios e prazos aplicados aos depósitos das disponibilidades de caixa do Tesouro Nacional (...) ou, da sua ausência, pela remuneração média diária paga pelos títulos do Tesouro Nacional, acrescidos, em ambos os casos de juros de cinco por cento ao ano, calculados pro rata dia".

Estrutura orçamentária simplificada do PIS/Pasep (FAT)

Principais fontes (receitas)	Principais usos (despesas)
1. Receita primária: 1.1 Arrecadação PIS/Pasep 1.2 Cota-parte da contribuição sindical 2. Receitas financeiras: 2.1 Remuneração (juros + correção monetária) paga pelo BNDES sobre os repasses constitucionais (BNDES 40%) 2.2 Remuneração (juros + correção monetária) paga pelos agentes executores (BNDES, BB, CEF, BNB, Finep e Basa) sobre os depósitos especiais 2.3 Remuneração (juros + correção monetária) de aplicações financeiras próprias do FAT (BB Extramercado) 2.4 Remuneração (juros + correção monetária) de recursos não desembolsados 3. Outras receitas: 3.1 Restituição de benefícios não desembolsados 3.2 Restituição de convênios 3.3 Multas e juros devidos ao FAT 3.4 Outras receitas patrimoniais: devolução de recursos de exercícios anteriores + multas judiciais	1. Desvinculações de recursos do PIS/Pasep 1.1 FSE (EC nº 1: 1º /4/1994 a 31/12/1995) 1.2 FEF (EC nº 10 e 17: 1º /1/1996 a 31/12/1999) 1.3 DRU (EC nº 27: desde 21/3/2000) 2. Repasse constitucional ao BNDES (BNDES 40%) 2.1 Programa de Desenvolvimento Econômico e Social 3. Reserva Mínima de Liquidez 4. Despesas correntes de natureza constitucional 4.1 Seguro-Desemprego 4.2 Abono salarial 5. Depósitos especiais remunerados 5.1 BNDES 5.2 Banco do Brasil 5.3 Caixa Econômica Federal 5.4 Bando do Nordeste 5.5 Banco da Amazônia 5.6 Finep 6. Outras despesas correntes no MTE e outros órgãos 6.1 Intermediação de mão-de-obra (Sine) 6.2 Qualificação profissional 6.3 Fiscalização laboral 6.4 Segurança no trabalho 6.5 Erradicação do trabalho escravo 6.6 Erradicação do trabalho infantil 6.7 Outras despesas correntes: operações especiais (sentenças judiciais e encargos especiais), pagamento de tarifas às instituições financeiras, transferências às DRTs, variação do saldo de recursos aplicados no BB e CEF, outros programas não finalísticos

Fonte: CGFAT/MTE.

Elaboração dos autores.

Pelo lado das despesas, há um grupo que são as Desvinculações de Recursos do PIS/Pasep, um outro grupo que reúne o Repasse Constitucional ao BNDES para programas de desenvolvimento, os depósitos especiais, e os recursos da Reserva Mínima de Liquidez, aplicados no Extramercado, no sentido em que são despesas que geram remuneração para o FAT.¹⁵ O retorno dos empréstimos ao FAT nessas três modalidades, conquanto assumam um formato final estritamente financeiro, na verdade, poderia ser dividido em dois componentes diferentes. Uma parte é remuneração sobre as operações de crédito (empréstimos) efetivamente realizadas pelo BNDES e agentes executores dos depósitos especiais, tendo o FAT como *funding* e a TJLP como taxa referencial. Outra parte é de natureza estritamente financeira e diz respeito tanto às aplicações feitas pelo Banco do Brasil (BB Extramercado) em títulos do Tesouro Nacional como à taxa do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) incidente sobre aquela parcela dos empréstimos FAT não convertidos em operações de crédito pelo BNDES e agentes executores dos depósitos especiais.

Nos itens 4 e 6 estão “despesas correntes” com as políticas de trabalho e renda do MTE. Deve-se destacar nesses pontos o seguro-desemprego e o abono salarial, despesas essas determinadas constitucionalmente e, por isso, não estão sujeitas a

15. Evidentemente, a natureza dos programas financiados pelos repasses constitucionais e pelos depósitos especiais é muito diferente. Mas eles se assemelham no sentido de gerar remuneração para o fundo.

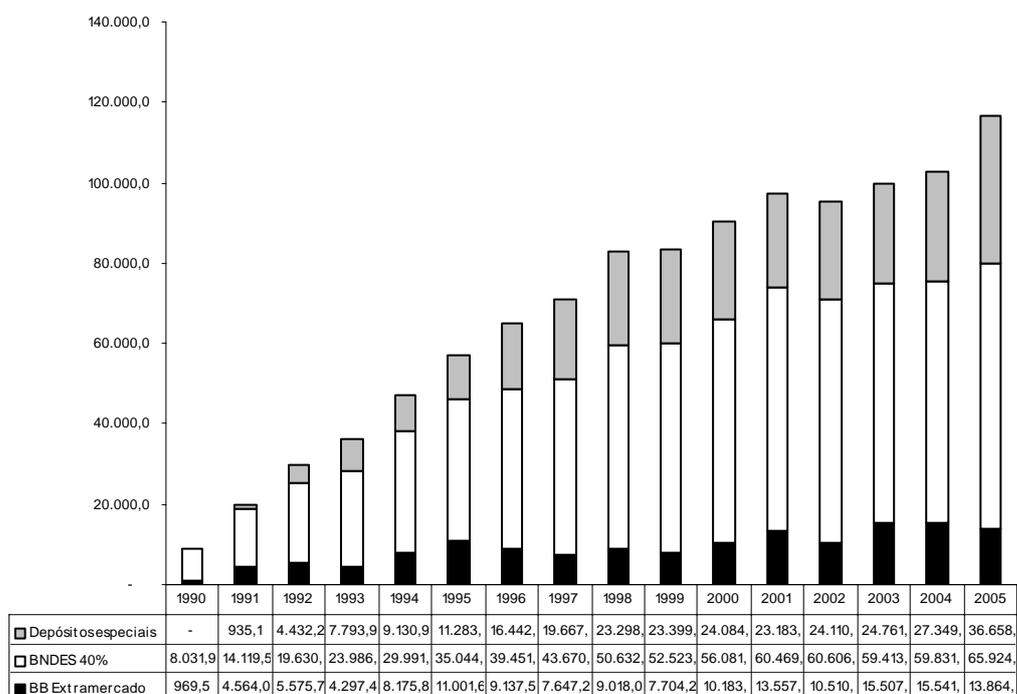
restrições ou a eventuais contingenciamentos de recursos. A outras despesas correntes, por sua vez, só são feitas com os recursos que porventura excederem a Reserva Mínima de Liquidez do FAT. Isso, aliado ao fato de todos os componentes do patrimônio do fundo – incluindo aqueles de natureza estritamente financeira – precisarem remunerar e preservar os valores originais dos empréstimos, gera uma situação na qual, a despeito do tamanho do patrimônio total (cerca de R\$ 116 bilhões, em 2005), apenas as receitas financeiras de cada período podem ser usadas para financiar novos gastos correntes, isto é, aqueles que excedem os montantes gastos obrigatoriamente com seguro-desemprego e abono salarial.

3.2 DESEMPENHO FINANCEIRO E PRINCIPAIS LIMITAÇÕES

Como pode ser visto pelo gráfico 1, o patrimônio do FAT tem crescido de forma praticamente contínua ano após ano.¹⁶ Entre 1995 e 2005, sua taxa de crescimento foi de 8,8% ao ano, com uma única queda em 2002. Esse desempenho é surpreendente porque está longe de refletir o ciclo econômico do período, que teve taxa anual média de crescimento de apenas 2,4% do Produto Interno Bruto (PIB).

GRÁFICO 1

Evolução do patrimônio do FAT, segundo seus principais componentes



Fonte: CGFAT/MTE.

Elaboração dos autores.

Obs.: Em R\$ milhões de dez./2004 (IGP-DI). Em 2005 valores correntes.

Isso significa que outros determinantes devem ter tido maior peso nessa explicação, destacando-se dois fatores. De um lado, o próprio aumento da arrecadação

16. Um trabalho de acompanhamento sistemático das transformações do FAT e das políticas de trabalho e renda do MTE pode ser visto no periódico semestral produzido pela Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do IPEA, *Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise*, atualmente em sua edição de número 13.

PIS/Pasep, que, como será visto mais à frente, constitui a principal fonte de abastecimento do FAT. De outro, e talvez o mais importante, a dinâmica de autovalorização dos elementos que compõem o patrimônio do FAT, a saber: *i*) repasses constitucionais de 40% da arrecadação PIS/Pasep para o BNDES; *ii*) depósitos especiais remunerados do FAT em instituições legalmente habilitadas (BNDES, BB, CEF, BNB, Basa e Finep); e *iii*) aplicações ativas no mercado financeiro por meio do Banco do Brasil (BB Extramercado).

Esse segundo fator pode ser considerado a principal fonte de valorização do patrimônio do FAT porque a taxa anual média de crescimento da arrecadação bruta do PIS/Pasep foi de 2,9% no período 1995-2005, bem próxima da taxa anteriormente citada (2,4%) de crescimento anual médio do PIB, indicando uma certa correlação pró-cíclica e proporcional entre ambas. Enquanto isso, como o patamar das taxas de juros oficiais foi, no período estudado, bastante superior ao patamar da inflação corrente e de crescimento do PIB, pode-se dizer que o crescimento anual médio de 8,8% do patrimônio do FAT no período 1995-2005 estaria sendo determinado, predominantemente, pelo retorno financeiro – parte indexado à taxa Selic e parte indexado à TJLP – das aplicações do FAT relativas aos repasses constitucionais (BNDES 40%), depósitos especiais (BNDES, BB, CEF, BNB, Basa e Finep) e aplicações do Banco do Brasil (BB Extramercado). Ao contrário dos gastos correntes do FAT, todos aqueles três tipos de destinações de recursos do FAT exigem remuneração tal que preservem os valores originais dos respectivos empréstimos. Isso tem ensejado uma situação na qual o patrimônio do FAT cresce ancorado numa lógica de valorização, em grande medida, financeira.¹⁷

Agora serão vistos alguns números que ajudam a descortinar a importância dos recursos do FAT dentro da realidade das políticas públicas brasileiras, em especial para o SPETR. O total do Gasto Social Federal (incluindo rubricas significativas, como previdência e saúde) montou em aproximadamente R\$ 258 bilhões, em 2004, enquanto o total do PIB brasileiro naquele ano se situou em aproximadamente R\$ 1,745 trilhão. Com isso, os recursos totais arrecadados pelo PIS/Pasep representaram, em 2004, algo como 8% de todo o Gasto Social Federal, montante que foi cerca de 1,2% do PIB. Esse percentual PIS/Pasep sobre o PIB coloca o Brasil em uma posição comparável a de países como Canadá, Reino Unido e Portugal (em torno de 1,2%), superior a de países como EUA, República da Coreia, República Checa, Grécia, Hungria e Japão (todos com percentuais inferiores a 1% do PIB), mas em posição inferior aos demais países membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), tais como Dinamarca, Finlândia, Suécia, Holanda, (todos superiores a 4% do PIB), Irlanda, Alemanha, Bélgica, França, Suíça e Nova Zelândia (todos com gastos entre 2% e 4% do PIB).¹⁸

Em grande parte, a posição brasileira apenas se fez possível, como visto anteriormente, a partir da constituição do FAT como fonte privilegiada de financia-

17. A grande ironia dessa situação é que a política de juros ditada pelo Banco Central (Bacen), em relação a qual costuma se atribuir parte importante da responsabilidade pelas baixas taxas de crescimento econômico e elevado patamar de desemprego aberto, é a mesma que alimenta a dinâmica de valorização patrimonial do FAT, contribuindo, por meio das receitas financeiras que gera, para o financiamento de parte substancial dos programas não constitucionais do MTE.

18. Cf. dados extraídos do ano de 1997 por Thuy, Hansen e Price (2001, p. 240).

mento de suas políticas de trabalho, emprego e renda. Mas assim como isso é um aspecto, sem dúvida, positivo da arquitetura institucional do nosso SPETR, também coloca problemas de difícil solução para a consolidação das políticas num sistema de fato integrado e mais abrangente do que o atual. Sobre esse ponto, um primeiro aspecto importante refere-se às destinações dos recursos recolhidos em nome do PIS/Pasep. Pela tabela 1 é possível ver que a arrecadação bruta cresce em média 2,9% ao ano no período 1995-2005, com destaque para dois subperíodos bem nítidos, a saber: *i*) entre 1995 e 2000, há movimentos de alta e de redução da arrecadação total sem tendência nítida, refletindo, provavelmente, o próprio contexto macroeconômico incerto do período; e *ii*) depois, entre 2001 e 2005, a tendência é predominantemente positiva, relacionada tanto a um quadro macroeconômico mais favorável como a mudanças introduzidas na alíquota e na base de incidência do PIS.

TABELA 1

Arrecadação PIS/Pasep e principais destinações entre 1995-2005

(Em R\$ milhões) *

	Arrecadação PIS/Pasep	Variação anual (Em %)	Desvinculação FSE/FEF/DRU	% FSE/FEF/DRU	Receita Primária	Repasse BNDES	% BNDES s/ PIS/Pasep	Receita MTE	% MTE s/ PIS/Pasep
1995	16.646,8	-	4.332,7	26,0	12.314,1	4.925,6	29,6	7.388,5	44,4
1996	18.041,6	8,4	4.376,9	24,3	13.664,7	5.465,9	30,3	8.198,8	45,4
1997	16.972,3	-5,9	4.391,3	25,9	12.581,0	5.032,4	29,7	7.548,6	44,5
1998	15.946,2	-6,0	4.252,1	26,7	11.694,1	4.677,6	29,3	7.016,4	44,0
1999	19.490,1	22,2	7.122,8	36,5	12.367,4	4.946,9	25,4	7.420,4	38,1
2000	17.052,1	-12,5	2.611,3	15,3	14.440,8	5.776,3	33,9	8.664,5	50,8
2001	18.077,0	6,0	3.615,4	20,0	14.461,6	5.784,6	32,0	8.676,9	48,0
2002	18.068,0	0,0	3.613,6	20,0	14.454,4	5.781,8	32,0	8.672,6	48,0
2003	19.330,9	7,0	3.866,2	20,0	15.464,7	6.185,9	32,0	9.278,8	48,0
2004	20.517,1	6,1	4.103,4	20,0	16.413,7	6.565,5	32,0	9.848,2	48,0
2005	21.240,4	3,5	4.248,1	20,0	16.992,3	6.796,9	32,0	10.195,4	48,0
Total	201.382,4	2,9	46.533,6	23,2	154.848,8	61.939,5	30,7	92.909,3	46,1

Fonte: CGFAT/MTE.

Elaboração dos autores.

Obs.: * Os valores até 2004 foram corrigidos pelo IGP-DI, para preços de 31/12/2004.

Em 2005, valores expressos em moeda corrente.

De 1º/4/94 a 31/12/95 – Fundo Social de Emergência – FSE (Emenda Constitucional nº 1).

De 1º/1/96 a 31/12/99 – Fundo de Estabilidade Fiscal – FEF (Emendas Constitucionais nº 10 e 17).

A partir de 21/3/2000 – Desvinculação de Recursos da União (Emenda Constitucionais nº 27).

Em segundo lugar, há que se destacar que a receita primária do FAT não corresponde – como deveria – ao total da arrecadação PIS/Pasep porque desde 1994 vigora o artifício das desvinculações de recursos (FSE, FEF e DRU) sobre essa e outras fontes de financiamento do gasto público. Para entender esse ponto, é preciso lembrar que as referidas desvinculações surgem como parte integrante da estratégia de estabilização monetária deflagrada no ano anterior ao do lançamento do Plano Real. Para viabilizar-se, ele supunha a geração de superávits fiscais primários como que para servir de âncora ao processo de estabilização,¹⁹ pois a engenharia macroeconômica que

19. Embora não haja comprovação teórica ou empírica definitiva sobre a necessidade de dito superávit fiscal, muito menos acerca do seu tamanho percentual no PIB, parece haver uma crença generalizada nos meios governamentais, empresariais e midiáticos de que ele é condição fundamental para a estabilidade, na medida em que isso aumentaria a confiança dos investidores privados e refinanciadores da dívida pública na capacidade do governo federal em honrar, periodicamente, seus compromissos financeiros. Portanto, a aceitação do superávit fiscal primário como condição para o controle inflacionário dependeria, segundo ponto de vista expresso neste trabalho, mais das convenções estabelecidas entre os agentes relevantes do que propriamente de algum fundamento macro ou microeconômico presente no sistema.

permitiu o controle relativo da inflação, conduziu o governo brasileiro a um processo de endividamento financeiro crescente desde 1994 (BELLUZZO e ALMEIDA, 2002; BIASOTO JR., 2003).²⁰ A estabilidade relativa do nível de preços seria então mantida sob restrições macroeconômicas severas para o crescimento real da economia, sendo o endividamento financeiro do setor público tão-somente o fenômeno mais aparente dessa complicada arquitetura.

Para fazer frente a essa situação – e garantir a estabilização monetária – o governo federal foi obrigado a cortar gastos reais e a incrementar as receitas próprias, fenômenos especialmente importantes ao longo do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), quando as fontes externas de financiamento da economia se reduziram e o governo foi levado a abandonar a âncora cambial.

Nesse segundo período, o corte dos gastos públicos, em termos reais, atingiu fortemente itens de custeio da máquina pública, gastos em educação e saúde, investimentos em habitação e saneamento, dentre outros. Por sua vez, o aumento da carga tributária disponível no plano federal se deu com aumento da arrecadação de impostos e principalmente das contribuições sociais, o que permitiu a esse item ampliar sua participação na composição total das receitas de governo. Essa estratégia foi escolhida por serem, as contribuições sociais, tributos não repassáveis para estados e municípios e, por meio de emendas constitucionais específicas, poder desvincular-se parte de tais recursos de seus fins estritamente sociais.

Em síntese, o aumento da carga tributária bruta dependeu basicamente do aumento das contribuições sociais, que, a despeito das vinculações constitucionais, não originou aumento dos gastos sociais na mesma magnitude em virtude das desvinculações patrocinadas pelo governo federal. O que houve de fato no período foi um forte incremento das despesas financeiras na composição total dos dispêndios públicos, sustentadas, em parte, por uma transferência de renda do lado real da economia. Por isso, pode-se afirmar que a estratégia macroeconômica do período imputou ao lado social o aumento da arrecadação, mas, por outro lado, constrangeu o seu potencial de financiamento como um todo (CARDOSO JR. e CASTRO, 2005).

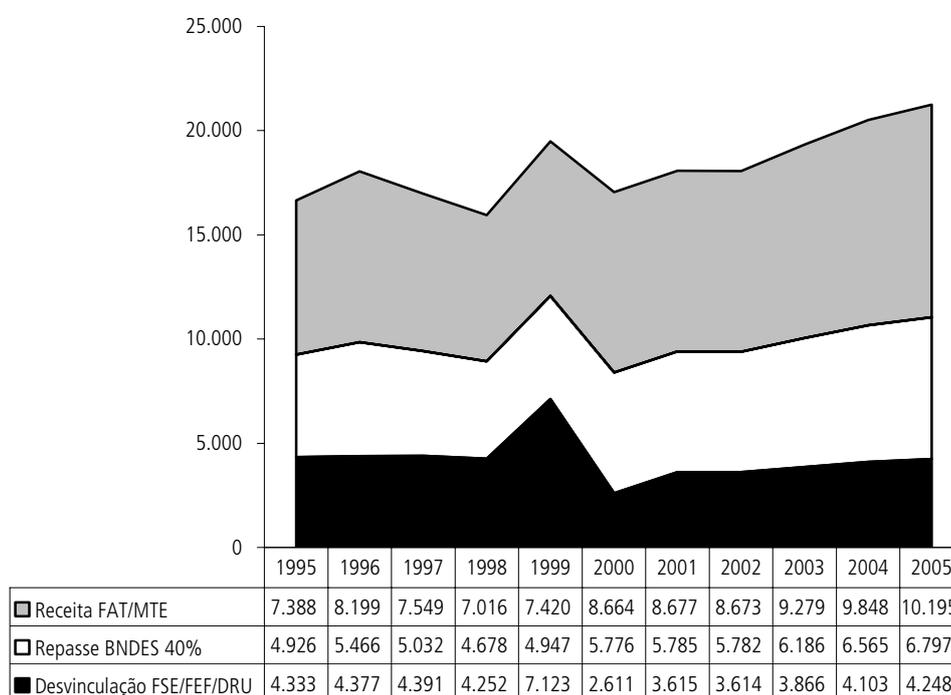
20. O sucesso do plano de estabilização dependia de que a taxa real de juros doméstica fosse positiva e num patamar tal que representasse, a um só tempo, um incentivo à atração de capitais estrangeiros e um desestímulo às pressões inflacionárias advindas da demanda interna. Com isso, o governo tentaria manter em nível elevado as reservas cambiais, promovendo, assim, uma valorização da nova moeda perante o dólar, como condição para forçar uma maior concorrência dos produtos nacionais com os importados, e uma mais rápida convergência dos preços internos à inflação internacional. Após a desvalorização cambial de 1999, com a adoção de um sistema de câmbio flutuante conjugado a metas de inflação, a sustentabilidade da estabilização viria a depender de uma combinação contraditória de políticas. De um lado, de uma âncora fiscal produzida com cortes de gastos reais e aumento da carga tributária federal; de outro, de uma âncora monetária baseada em taxas de juros elevadas para conter os preços, via retração da demanda doméstica, e para continuar atraindo capitais externos e, com isso, impedir uma desvalorização muito intensa do real, o que poderia comprometer as metas de inflação e de superávit primário acertadas com o Fundo Monetário Internacional (FMI). Acontece que o uso à exaustão da política monetária com vistas a salvaguardar a estabilidade dos preços tem se mostrado, desde então, um instrumento pouco eficaz para compatibilizar objetivos tão díspares quanto complexos. A permanência de taxas de juros em patamar elevado por longos períodos tem limitado o potencial de crescimento da economia e feito crescer de forma abrupta o endividamento financeiro do setor público. Em essência, a questão é ser muito raro encontrar países detentores de moedas não conversíveis internacionalmente que, abertos ao exterior em termos comerciais e financeiros, consigam sustentar, por longos períodos, metas rígidas de inflação e liberalidade cambial. O cumprimento das metas estará sempre na dependência, em última instância, de condições internacionais favoráveis em termos dos fluxos de capitais para os países que adotam tal combinação de políticas.

Feito esse lembrete, vê-se que também as desvinculações se comportaram distintamente entre dois subperíodos: *i*) de 1995 a 1999, sob a vigência inicial do FSE e depois do FEF, recolheram-se percentuais elevados da arrecadação PIS/Pasep, com destaque para o ano de 1999, quando o percentual de 36,5% representou um montante de mais de R\$ 7 bilhões em prol da meta de superávit primário daquele ano; e *ii*) entre 2000 e 2005, já sob influência da DRU, respeitou-se o limite de 20% de desvinculação anual.

Em ambos os casos, no entanto, a conseqüência da aplicação das desvinculações sobre a arrecadação bruta PIS/Pasep é uma perda anual não desprezível de recursos da receita primária do FAT, cujos principais destinatários são o BNDES e o MTE (cf. gráficos 2 e 3).

GRÁFICO 2

Destinações da arrecadação do PIS/Pasep



Fonte: CGFAT/MTE.

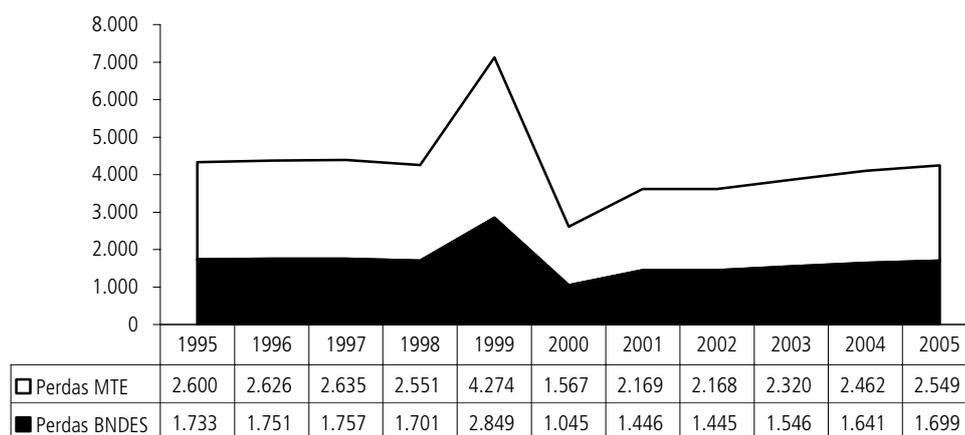
Elaboração dos autores.

Obs.: Em R\$ milhões de dez./2004 (IGP-DI). Em 2005, valores correntes.

Em termos agregados, o gráfico 3 mostra que, desaplicando-se as desvinculações, tanto MTE como BNDES dispõem de montantes expressivos na composição de seus respectivos orçamentos anuais, da ordem de R\$ 1,7 bilhões a mais para o BNDES e de R\$ 2,5 bilhões a mais para o MTE.

Atendo-se apenas ao MTE, vê-se, pela tabela 2, que o déficit primário anual do FAT se deveu, em sete dos 11 anos analisados, exclusivamente à aplicação das desvinculações. Sem elas, segundo o exercício realizado neste trabalho, a execução financeira anual do FAT se apresentaria com uma configuração bem menos problemática; até mesmo com saldos positivos significativos nos últimos três anos da série (cf. tabela 2 e gráfico 4).

GRÁFICO 3

Perdas do BNDES e do MTE em razão das desvinculações (FSE/FEF/DRU)

Fonte: CGFAT/MTE.

Elaboração dos autores.

Obs.: Em R\$ milhões de dez./2004 (IGP-DI). Em 2005, valores correntes.

TABELA 2

Execução financeira do FAT e comparativo de saldos finais com e sem desvinculações

(Em R\$ milhões)*

	Receita ¹ primária FAT	Receita MTE c/ FSE, FEF, DRU	Receita MTE s/ FSE, FEF, DRU	Custeio de programas ²	Saldo com FSE, FEF, DRU	Saldo sem FSE, FEF, DRU
1995	12.314,1	7.388,5	9.988,1	9.565,4	-2.176,9	422,7
1996	13.664,7	8.198,8	10.824,9	10.767,4	-2.568,6	57,5
1997	12.581,0	7.548,6	10.183,4	10.675,2	-3.126,6	-491,8
1998	11.694,1	7.016,4	9.567,7	12.025,8	-5.009,4	-2.458,1
1999	12.367,4	7.420,4	11.694,1	10.640,5	-3.220,1	1.053,6
2000	14.440,8	8.664,5	10.231,2	9.988,4	-1.323,9	242,8
2001	14.461,6	8.676,9	10.846,2	11.155,5	-2.478,6	-309,3
2002	14.454,4	8.672,6	10.840,8	11.287,4	-2.614,8	-446,6
2003	15.464,7	9.278,8	11.598,5	10.253,2	-974,4	1.345,3
2004	16.413,7	9.848,2	12.310,3	10.462,6	-614,4	1.847,7
2005	16.992,3	10.195,4	12.744,2	11.920,8	-1.725,4	823,4
Total	154.848,8	92.909,3	120.829,4	118.742,2	-25.832,9	2.087,2

Fonte: CGFAT/MTE.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Receita Primária FAT já com aplicação das desvinculações (FSE, FEF e DRU), e Receita Líquida MTE já com repasse ao BNDES.² Custeio de Programas diz respeito ao MTE: seguro-desemprego, abono salarial, intermediação de mão-de-obra, qualificação profissional e outras despesas operacionais e com demais programas.

Não inclui Programas de Desenvolvimento Econômico custeados com o repasse ao BNDES.

Obs.: Os valores até 2004 foram corrigidos pelo IGP-DI, para preços de 31/12/2004.

Em 2005, valores expressos em moeda corrente.

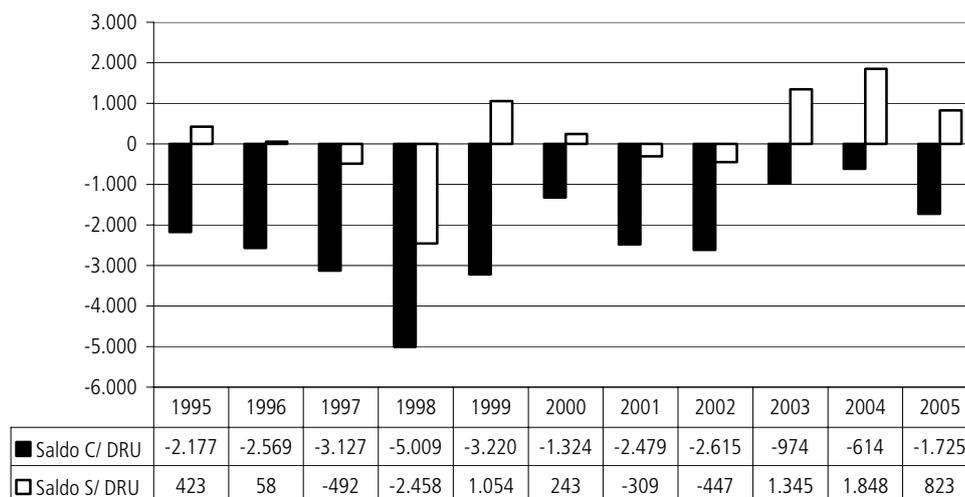
De 01/4/1994 a 31/12/1995 – Fundo Social de Emergência – FSE (Emenda Constitucional nº 1).

De 01/1/1996 a 31/12/1999 – Fundo de Estabilidade Fiscal – FEF (Emenda Constitucional nº 10 e 17).

A partir de 21/3/2000 - Desvinculação de Recursos da União (Emendas Constitucionais nº 27).

GRÁFICO 4

Comparação entre saldos finais no FAT/MTE com e sem aplicação das desvinculações (FSE/FEF/DRU)



Fonte: CGFAT/MTE.

Elaboração dos autores.

Obs.: Em R\$ milhões de dez/2004 (IGP-DI). Em 2005, valores correntes.

Ainda sobre a execução financeira do FAT, dois outros aspectos merecem comentário. O primeiro diz respeito à evolução da receita do fundo em termos reais. Ao destacarem-se quedas conjunturais de arrecadação, nota-se um crescimento quase monotônico de 1999 a 2002, a partir de tal período há saltos mais significativos nas arrecadações auferidas nos anos subseqüentes. Ao deter-se apenas sobre o período mais recente (2000 a 2005), tem-se um incremento real da receita líquida do MTE da ordem de 5,6% ao ano para um crescimento real das despesas com custeio de programas (seguro-desemprego, abono salarial, intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional) em torno de 2,3% no mesmo período. Esse crescimento da arrecadação deve estar relacionado ao bom desempenho do emprego formal desde 2001 (especialmente no biênio 2004-2005), bem como à elevação de alíquota do PIS com mudança da sua sistemática de arrecadação.

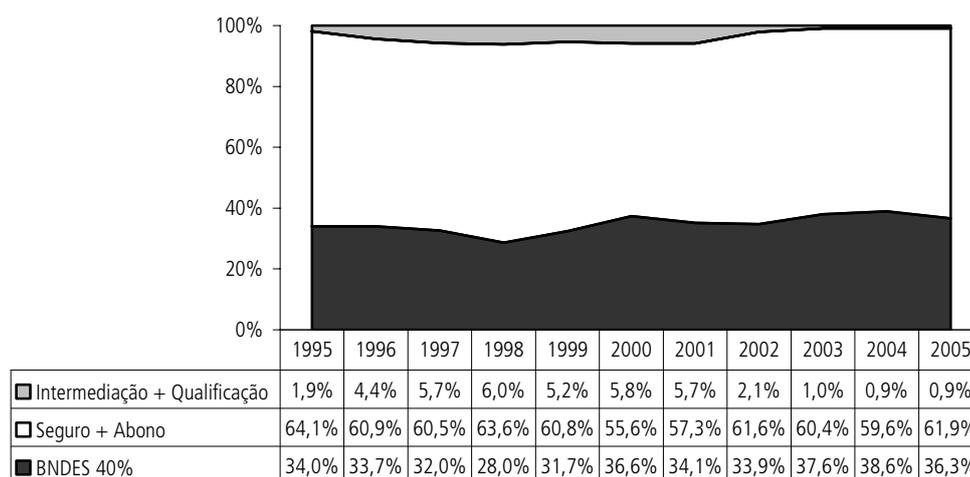
O segundo aspecto que foi julgado importante destacar se relaciona, por sua vez, com o movimento recente de redução do saldo corrente negativo do fundo. Esse fenômeno pôde ser observado em 2003 por um efeito combinado entre forte queda das despesas e aumento vigoroso das receitas. Em 2004, ano de forte crescimento econômico, houve um aumento mais que do proporcional da arrecadação diante das despesas correntes, acontecendo o inverso em 2005, quando o crescimento do PIB arrefeceu. A sinalização que emerge, então, é a de que, supondo inalterada a fiscalização, há uma correlação positiva entre a evolução do nível de arrecadação PIS/Pasep e o nível de atividade da economia como um todo. Como visto anteriormente, no período 1995-2005, enquanto a taxa anual média de crescimento da arrecadação PIS/Pasep foi de 2,9%, a taxa anual média de crescimento do PIB foi de 2,4%. Em outras palavras, sempre que o sistema econômico estiver em aquecimento, é de esperar um aumento da base de tributação do PIS/Pasep, com o que se pode dizer que o seu potencial financeiro é pró-cíclico. O mesmo deve ser verdade em contextos de retração do nível de atividade, ainda que simulações específicas sejam necessárias para dimensionar a

intensidade desses efeitos. Pelo exposto, é possível supor que uma trajetória recessiva persistente para a economia poderia comprometer, pelo lado da receita no longo prazo, a saúde financeira do fundo. Além disso, em contextos recessivos, o lado das despesas também seria um fator de pressão, visto que boa parte das destinações desse fundo se deve à cobertura do seguro-desemprego e do abono salarial, que, juntos, representam cerca de dois terços dos desembolsos anuais dos recursos do FAT (cf. gráfico 5).

GRÁFICO 5

Composição da despesa FAT segundo suas principais destinações

(Em % do total de despesas)



Fonte: CGFAT/MTE.

Elaboração dos autores.

Nesse ponto é preciso chamar atenção para o fato de a receita primária do FAT não ser – como alguns poderiam supor – a única fonte de recursos do MTE para financiar o conjunto de suas ações, embora seja, realmente, a mais importante. Além dela, compõem, decisivamente, para cobrir o conjunto de despesas correntes, as receitas financeiras do próprio FAT, os recursos fiscais ordinários do Tesouro Nacional e outras fontes de menor importância, tais como listadas no quadro 5.

Essa observação é importante porque ajuda a entender como é que, a despeito dos saldos recorrentemente negativos do FAT no período 1995-2005, pôde, o MTE, cobrir a diferença com a utilização das receitas financeiras do próprio FAT, vindo em seguida os aportes do Tesouro Nacional e, por fim, outras fontes de menor importância.

Concretamente, no caso dos programas de intermediação de mão-de-obra, seguro-desemprego e abono salarial, tem-se uma situação na qual são as receitas primárias do FAT as principais provedoras do financiamento (cf. gráfico 6).

QUADRO 5

Principais fontes de financiamento dos programas do MTE

1. *Receita primária do FAT, descontados 20% anuais para a DRU e 40% anuais para o BNDES.*
2. *Receitas financeiras do FAT, decorrentes do retorno de aplicações pelo uso dos recursos:*
 - 2.1 Juros e correção monetária pagos pelo BNDES sobre os repasses constitucionais.
 - 2.2 Juros e correção monetária pagos pelos agentes executores sobre os depósitos especiais.
 - 2.3 Juros e correção monetária de aplicações financeiras próprias do FAT (BB Extramercado).
 - 2.4 Juros e correção monetária de recursos não desembolsados pelos agentes executores.
3. *Recursos ordinários do Tesouro Nacional.*
4. *Fontes de menor importância na composição final do financiamento do MTE:*
 - 4.1 Saldos de exercícios anteriores.
 - 4.2 Cofins: Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social.
 - 4.3 Contribuição para o plano de seguridade do servidor.
 - 4.4 Contribuição de trabalhadores e empregadores para o INSS.
 - 4.5 Outras contribuições sociais.
 - 4.6 Fundo de combate à pobreza.
 - 4.7 Devolução de recursos do FSE, FEF e DRU.
 - 4.8 Taxas pelo poder de polícia.
 - 4.9 Recursos de convênios.
 - 4.10 Outros recursos diversos.

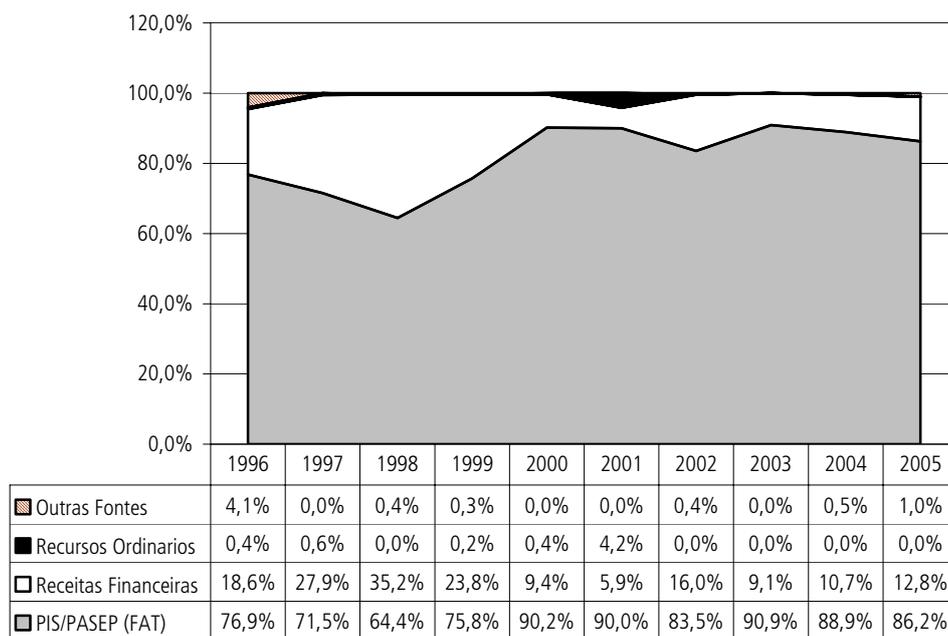
Fonte: Siafi/STN e Sidor/SOF.

Elaboração dos autores.

GRÁFICO 6

Fontes de financiamento do MTE para os programas de intermediação de mão-de-obra, seguro-desemprego e abono salarial

(Em % do total de fontes)



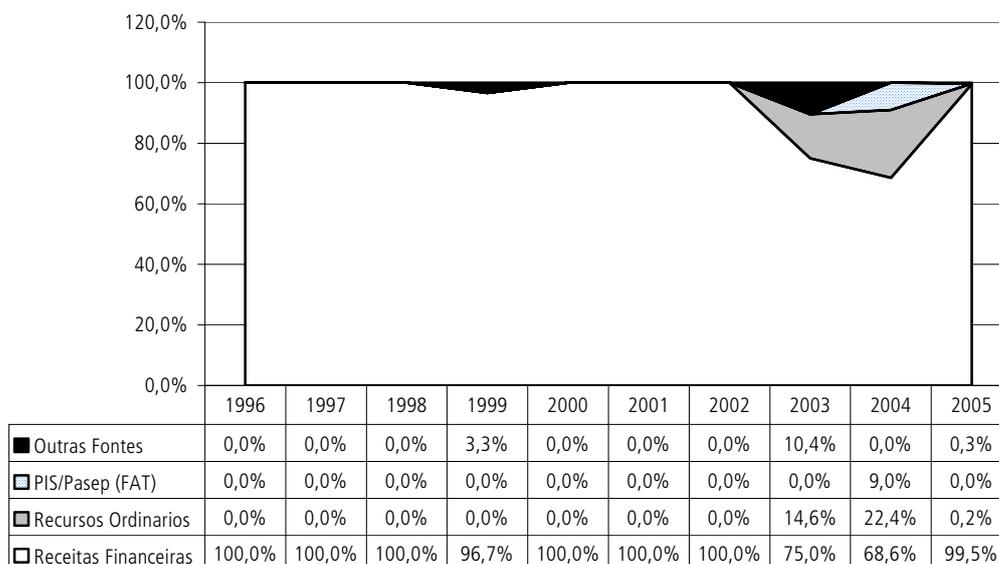
Fonte: Siafi/STN e Sidor/SOF.

No caso da qualificação profissional, por sua vez, ocorre o inverso: as receitas financeiras do FAT é que garantem a cobertura dos gastos realizados, seguidas dos aportes ordinários do Tesouro Nacional (cf. gráfico 7).

GRÁFICO 7

Fontes de financiamento do MTE para as ações de qualificação profissional

(Em % do total de fontes)



Fonte: Siafi/STN e Sidor/SOF.

Há também os programas criados em 2003 – Primeiro Emprego e Economia Solidária –, que nem mesmo utilizam a fonte FAT para se financiarem.²¹ Em ambos os casos, a tendência é a de fixarem-se em recursos ordinários do Tesouro, a despeito do caráter discricionário – e supostamente mais frágil – dessa fonte.

Essa situação não significa que a saúde financeira do fundo esteja em risco absoluto no momento, dado que o déficit expresso na tabela 2 está sendo coberto pelos retornos dos depósitos especiais e demais aplicações financeiras do FAT. A questão é que, idealmente, a arrecadação do PIS/Pasep deveria ser suficiente para cobrir os gastos com o seguro-desemprego e o abono salarial, ambos, finalidades constitucionais do fundo, e, adicionalmente, os gastos com os Programas de Intermediação de Mão-de-Obra e Qualificação Profissional, enquanto os depósitos especiais e seus retornos financeiros, também idealmente, deveriam cobrir os gastos com os Programas de Geração de Emprego e Renda.

Por fim, quanto aos Programas de Geração de Emprego e Renda (Proger Urbano, Proger Rural, Pronaf, Protrabalho, Proemprego e demais linhas especiais de crédito com recursos do FAT),²² vê-se pelo gráfico 8 que, em 2005, foram majoritariamente executados pelo BNDES (57% do total) e pelo Banco do Brasil (32%). Minoritaria-

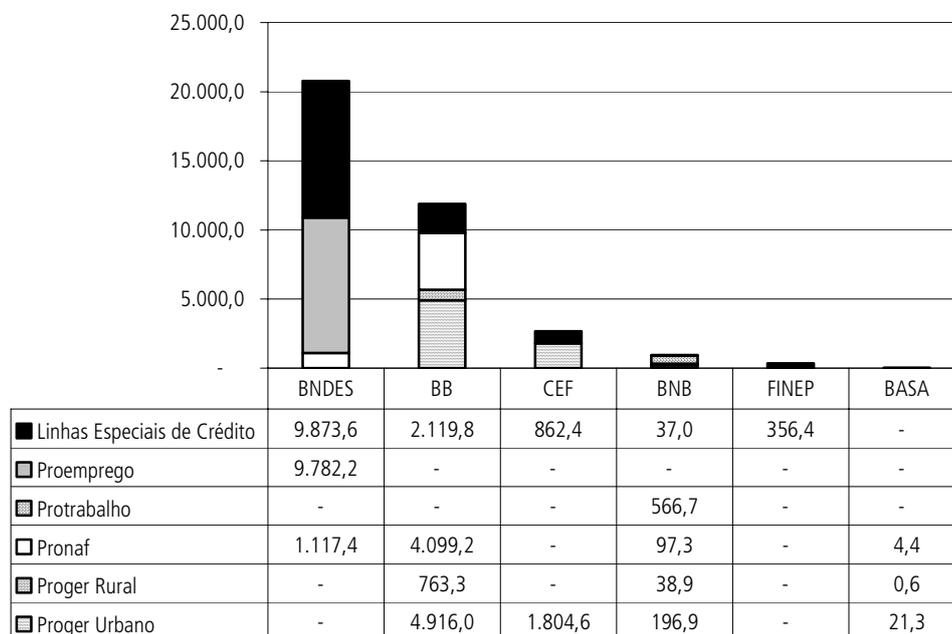
21. O Programa Primeiro Emprego utilizou, em 2004, recursos do fundo de combate à pobreza (84% do total) e recursos ordinários (16%). Em 2005, 100% dos seus recursos foram bancados por recursos ordinários. No caso do Programa Economia Solidária, a fonte recursos ordinários foi absoluta em 2005 e majoritária em 2004 (72,2%, contra 27,8% do fundo de combate à pobreza).

22. Por linhas especiais de crédito, consideraram-se as seguintes linhas do FAT, por agente executor: BNDES: FAT Exportar, FAT Fomentar, FAT Infra-Estrutura, FAT Capital de Giro; Banco do Brasil: Proger Exportação, FAT Habitação, FAT Eletrodomésticos, FAT Integrar Urbano e Rural, FAT Capital de Giro e FAT Inclusão Digital; Caixa Econômica Federal: Proger Exportação, FAT Habitação FAT, FAT Eletrodomésticos, FAT Inclusão Digital, FAT Revitalização e FAT Vila Pan-Americana; Banco do Nordeste: Protrabalho e FAT Estiagem; Finep: Programa de Melhoria da Competitividade e Pró-Inovação. A linha FAT Empreendedor Popular, por sua vez, foi somada ao Proger Urbano.

mente, também agem como repassadores dos recursos do FAT, a CEF (7% do total), o BNB (3%), a Finep (1%) e o Banco da Amazônia (com menos de 1%).

GRÁFICO 8

Composição dos depósitos especiais do FAT, em 2005, por principais programas e agentes executores



Fonte: CGFAT/MTE.

Elaboração dos autores.

Obs.: Em R\$ milhões de dez/2004 (IGP-DI). Em 2005, valores correntes.

Importante notar que as referidas linhas de crédito relativas aos depósitos especiais remunerados do FAT não são executadas necessariamente por todas as instituições citadas. O BNDES, por exemplo, concentrou-se, em 2005, na execução do Proemprego e na aplicação dos recursos aqui reunidos com a rubrica de linhas especiais de crédito (FAT Exportar, FAT Fomentar, FAT Infra-Estrutura, FAT Capital de Giro). O Banco do Brasil, por sua vez, tem sido a principal instituição a executar o Proger Urbano e o Pronaf, além de contar com importantes linhas especiais de crédito (Proger Exportação, FAT Habitação, FAT Eletrodomésticos, FAT Integrar Urbano e Rural, FAT Capital de Giro e FAT Inclusão Digital).

CEF e BNB apresentam estratégias diferentes de atuação quanto aos recursos do FAT. Enquanto a CEF se concentrou, em 2005, em Proger Urbano e em linhas especiais de crédito (Proger Exportação, FAT Habitação, FAT Eletrodomésticos, FAT Inclusão Digital, FAT Revitalização e FAT Vila Pan-Americana), o BNB preferiu pulverizar a sua carteira, com destaque, no entanto, para a execução do Protrabalho na Região nordeste e norte do Estado de Minas Gerais, do qual é o único repassador.

4 O CONSELHO DELIBERATIVO DO FAT (CODEFAT) COMO INSTÂNCIA DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DE DELIBERAÇÃO POLÍTICA

Em adição à existência do FAT como fundo financeiro próprio das políticas de trabalho e renda do MTE, outra característica muito importante do SPETR brasileiro diz respeito à gestão dos recursos. Na medida em que esse fundo é a principal fonte de financiamento para o custeio das políticas e dos programas governamentais dessa área, não é surpresa o fato de esse conselho (o Codefat), se constituir em instância privilegiada de representação de interesses e de resolução de conflitos no âmbito do MTE.

Se por um lado, no entanto, essa característica da arquitetura institucional da gestão das políticas de trabalho e renda confere ao caso brasileiro uma certa singularidade com relação às dimensões da *participação social* em políticas públicas, bem como às dimensões da *deliberação política* em matéria de uso e de controle de recursos escassos, por outro, há o desafio permanente desse fórum em estruturar padrões de governança que, ao mesmo tempo, maximizem a coerência conjunta e a efetividade das ações finalísticas, como também evitem procedimentos de captura do interesse público por motivações privadas.

Essa tensão intrínseca à condução cotidiana da área de trabalho e renda, de difícil equilíbrio no interior do MTE, será tratada no prosseguimento desta seção.²³

Inicialmente, porém, é necessário dizer que o surgimento do Codefat, instituído pela mesma lei que organizou o FAT, não foi um movimento isolado de uma área social específica, mas, ao contrário, nasceu no mesmo plano dos demais conselhos nacionais de políticas sociais, tal como previsto pela Constituição de 1988.²⁴ Segundo Barbosa, Jaccoud e Beghin (2005, p. 373):

Nesta trajetória, buscou-se ampliar o envolvimento dos atores sociais nos processos de decisão e implementação das políticas sociais, respondendo a demandas em torno da descentralização e da democratização do Estado brasileiro. A partir da nova Carta Constitucional, os conselhos institucionalizaram-se em praticamente todo o conjunto de políticas sociais do país, representando uma nova forma de expressão de interesses e de representação de demandas e atores junto ao Estado.

Quer dizer, no bojo do processo de redemocratização da política nacional, ao longo das décadas de 1980 e 1990, emerge da sociedade civil um amplo movimento pelo alargamento dos espaços de participação e de representação social no interior dos aparelhos de Estado. Os sentidos dessa participação estavam ligados à busca por maior transparência no processo decisório das políticas públicas, maior visibilidade das demandas sociais em termos da universalização da ação social do Estado para a redução das desigualdades presentes na sociedade brasileira, além de maior envolvimento

23. Toda esta seção utiliza largamente dois trabalhos recentes produzidos na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Ipea. O primeiro deles – Barbosa, Jaccoud e Beghin (2005) – realiza esforço de compreensão geral acerca de significado, tendências e formas de manifestação da participação social no campo das políticas sociais brasileiras de corte federal. O segundo – Theodoro (2002) – detalha o funcionamento e as principais características do Codefat a partir de trabalho de campo realizado no âmbito de uma pesquisa conjunta com outras áreas, que também possuem conselhos nacionais de políticas sociais, como previdência social, assistência social e saúde.

24. O estudo de Barbosa, Jaccoud e Beghin (2005) abrange conselhos de nove políticas setoriais, a saber: educação (CNE), saúde (CNS), trabalho (Codefat), saneamento e habitação (Conselho Curador do FGTS), previdência social (CNPS), assistência social (CNAS), segurança alimentar (Consea), cidades (CC) e desenvolvimento rural (Condraf).

direto dos movimentos sociais e demais segmentos organizados da sociedade civil no compartilhamento de decisões e na execução finalística de ações de interesse público.

Os autores supracitados (BARBOSA, JACCOUD e BEGHIN, 2005, p. 380) localizam nos conselhos de políticas sociais uma das formas por excelência de participação social e de representação de interesses nos sentidos anteriormente descritos, definindo-os formalmente como:

Instâncias públicas, localizadas junto à administração federal, com competências definidas e podendo influenciar ou deliberar sobre a agenda setorial, sendo também capazes, em muitos casos, de estabelecer a normatividade pública e a alocação de recursos dos seus programas e ações. Podem ainda mobilizar atores, defender direitos ou estabelecer concertações e consensos sobre as políticas públicas. Em qualquer dos casos, ou seja, em acordo com as linhas de ação do Estado ou em conflito com elas, contribuem para a legitimação das decisões públicas.

Em outras palavras, os conselhos poderiam ser vistos como instâncias decisórias que, embora aglutinem interesses heterogêneos e muitas vezes concorrentes, viabilizam, por meio de suas rotinas e procedimentos, certas resoluções práticas que dão vazão a ações estatais concretas. Embora haja diferenças marcantes de funcionamento entre os conselhos, aqueles autores propõem uma classificação de tais conselhos com base em certas características gerais e num conjunto de atribuições principais, critérios esses que se apresentam nos quadros 6 e 7 como forma de comparar o Codefat aos demais.

Pelo quadro 6, pode-se ver que o Codefat é um conselho de composição tripartite e paritária, vale ressaltar que há igual número de representantes de três segmentos sociais (governo, trabalhadores e empresários). A forma de representação dos atores não-governamentais se dá por indicação das entidades vinculadas ao conselho. Por fim, quanto a sua natureza, tem-se que o Codefat é uma instância decisória com poder deliberativo.

QUADRO 6

Principais características dos conselhos nacionais de políticas sociais

Conselhos	Composição	Representação não-governamental	Poder de decisão
CNE	Não paritário	Não vinculada	Consultivo
CNAS	Paritário bipartite	Vinculada com eleições	Deliberativo
CNS	Paritário bipartite	Vinculada com indicação das entidades	Deliberativo
CNPS	Não paritário, quadripartite	Vinculada com indicação das entidades	Deliberativo
CC	Não paritário	Vinculada com indicação das entidades	Consultivo
Condraf	Não paritário	Vinculada com indicação das entidades	Consultivo
Consea	Não paritário	Vinculada com indicação das entidades	Consultivo
Codefat	Paritário, tripartite	Vinculada com indicação das entidades	Deliberativo
Conselho Curador do FGTS	Paritário, tripartite	Vinculada com indicação das entidades	Deliberativo

Fonte: Draibe (1998) *appud* Barbosa, Jaccoud e Beghin (2005, p. 382).

Elaboração dos autores.

No quadro 7, pode-se ver que o Codefat possui um conjunto amplo e importante de atribuições institucionais, pois delibera sobre normas e diretrizes de política nas áreas de sua competência, exerce controle e fiscalização sobre programas e ações de governo, gerencia o uso dos recursos do FAT, articula consensos políticos.

QUADRO 7

Atribuições principais dos conselhos nacionais de políticas sociais

Conselhos	Aprovar o Plano Nacional e a Proposta Orçamentária Anual	Deliberar sobre outras matérias*	Exercer controle da política, programas e projetos	Gerenciar fundos fiscais patrimoniais	Articular consensos políticos	Propor estratégias, diretrizes e normas Conselhos
CNAS	X	X	X		X	X
CNS	X	X	X		X	X
CNPS	X	X	X		X	X
CNE		X			X	X
CC					X	X
Condraf					X	X
Consea					X	X
Codefat		X	X	X	X	X
Conselho Curador do FGTS		X	X	X	X	X

Fonte: Barbosa, Jaccoud e Beghin (2005, p. 383).

Elaboração dos autores.

Obs.: * Incluem-se, nesse caso, deliberação sobre normas ou diretrizes específicas, credenciamento de entidades e critérios de atendimento, dentre outras.

Pelo conjunto de características e atribuições do Codefat, Barbosa, Jaccoud e Beghin (2005) classificam-no, juntamente com o Conselho Curador do FGTS, como conselhos gestores tripartites, visando a diferenciá-los tanto dos conselhos gestores amplos (CNPS, CNAS, CNS e, em menor medida, CNE) como dos conselhos meramente consultivos (Consea, Condraf e Conselho das Cidades). Esses últimos teriam como atribuições principais a construção de consensos políticos e de diretrizes gerais para as suas áreas de influência. Os conselhos amplos, por sua vez, distinguir-se-iam dos demais por reunirem o maior leque de competências. Exceção feita ao CNE, todos os demais possuem atribuições abrangentes e grande poder de decisão sobre os rumos das suas respectivas áreas. Por fim, os conselhos tripartites, como o Codefat, caracterizar-se-iam não só pela missão de gerenciamento de fundos financeiros expressivos, mas também pela gestão corporativa das políticas que estão associadas a eles, aspectos esses que serão vistos em mais detalhes na seqüência desta seção.

4.1 NATUREZA E CARACTERÍSTICAS GERAIS DO CODEFAT

Antes de situar as características principais do Codefat, é preciso lembrar que também em 1990 havia sido criado, no âmbito do MTE, um outro espaço de expressão de interesses organizados e de construção de consensos em torno das políticas e dos programas governamentais na área de trabalho e renda, denominado Conselho Nacional do Trabalho (CNTb).²⁵

Em tese, esse conselho deveria “(...) participar da formulação da política nacional do trabalho e coordenar e supervisionar sua execução”. Para tanto, contava com um conjunto amplo de atribuições e com uma composição quadripartite não-paritária, isto é, representantes em número diferenciado para cada segmento da

25. O CNTB foi instituído pela Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990. Portanto, apenas três meses após o nascimento do Codefat, cuja Lei nº 7.998 data de 11 de janeiro de 1990.

sociedade, sendo sete do governo, cinco dos trabalhadores, cinco dos empresários e quatro da sociedade civil.²⁶

Mas como sugerido anteriormente, a existência de dois conselhos no mesmo ministério, disputando atribuições até certo ponto sobrepostas, e sendo um deles – o Codefat – responsável também pelas resoluções em torno do uso dos recursos, fez com que naturalmente o CNTb perdesse importância estratégica dentro do MTE e tivesse uma vida útil efêmera.²⁷ No início do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC), o CNTb seria oficialmente desincumbido de suas principais atribuições, e, embora tenha desde então permanecido na estrutura ministerial como órgão consultivo do MTE, na prática, deixou de cumprir qualquer função.²⁸

Mais recentemente, durante o primeiro ano do governo Lula, o MTE criou o Fórum Nacional do Trabalho, uma instância destinada a reunir representantes do governo, dos trabalhadores, dos empresários e também de outros segmentos da sociedade civil, com vistas a discutir e a pactuar os conteúdos das reformas sindical e trabalhista. Também durante o governo Lula, foram criados o Conselho Consultivo do Programa Primeiro Emprego e o Conselho Nacional de Economia Solidária, ambos vinculados a programas que, por não utilizarem recursos do FAT para se financiar, situam-se fora do âmbito de deliberação do Codefat. Ainda no âmbito do MTE, há em funcionamento uma comissão quadripartite, de caráter consultivo, composto por representantes do governo, dos empresários, dos trabalhadores e dos aposentados e pensionistas, para propor um programa nacional de fortalecimento do salário mínimo. Por fim, é preciso mencionar a existência de outras duas instâncias tripartites importantes: a Comissão Tripartite de Relações Internacionais e a Comissão Tripartite de Igualdade de Oportunidades de Gênero e Raça no Trabalho.

Criado em 1990 para gerir o uso dos recursos do FAT, o Codefat dava materialidade ao preceito constitucional de 1988 que previa a instituição dessa fonte específica de financiamento, composta com os aportes do PIS/Pasep, para, originalmente, custear o Programa do Seguro-Desemprego, criado em 1986, sem uma fonte explícita de recursos. Segundo Theodoro (2002, p. 10):

A nova função constitucional de fonte principal de custeio do Seguro-Desemprego significou uma recomposição do PIS/Pasep, como fonte básica de recursos do FAT, tanto em termos operacionais quanto no que tange a seus objetivos e beneficiários diretos. O que se assistiu efetivamente foi a introdução de um outro desenho institucional: a passagem da condição na qual o PIS/Pasep, se configurava como um instrumento de participação direta do trabalhador no

26. Do governo, os representantes seriam um de cada um dos seguintes órgãos: Ministério do Trabalho; Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República; Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária; Ministério da Educação e do Desporto; Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo; Ministério da Ciência e Tecnologia; e Ministério do Meio Ambiente. Do setor empresarial, um representante de cada um dos seguintes órgãos: Confederação Nacional da Agricultura; Confederação Nacional do Comércio; Confederação Nacional da Indústria; Confederação Nacional do Transporte; e Federação Brasileira dos Bancos. Da classe trabalhadora, um representante de cada uma das seguintes entidades: Central Única dos Trabalhadores; Confederação Geral dos Trabalhadores; Central Geral dos Trabalhadores; Força Sindical; e Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura. Finalmente, como representantes da sociedade civil organizada, um membro de cada uma das seguintes instituições: Ordem dos Advogados do Brasil; Conferência Nacional dos Bispos do Brasil; Pensamento Nacional das Bases Empresariais e Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos.

27. De fato, o CNTb funcionou efetivamente apenas durante a gestão de Walter Barelli no MTE (governo Itamar Franco), quando se realizou, em março de 1994, a única Conferência Nacional do Trabalho, uma das atribuições do referido conselho.

28. Ver Decreto Presidencial nº 1.617, de 4 de setembro de 1995.

faturamento ou na receita de seu empregador, para uma outra, onde o trabalhador em geral, e não mais os indivíduos específicos, seria o principal beneficiário de programas e políticas de assistência e apoio.

Com essa mudança, o FAT e o seu conselho gestor passam a ter como alvo prioritário não mais o trabalhador individualmente identificado com o PIS/Pasep, mas também o trabalhador em geral, por meio do financiamento de programas destinados a:

- Pagamento de benefícios monetários: seguro-desemprego e abono salarial.
- Oferta de serviços: intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional.
- Concessão de microcréditos produtivos: programas de geração de emprego, trabalho e renda, no meio urbano como no rural.

Para a maioria desses programas, não seria exagero dizer que o papel desempenhado pelo Codefat nas tarefas de concepção e de operacionalização deles tenha sido – e ainda seja – de suma importância. Segundo a concepção de Theodoro (2002, p. 13):

Como uma espécie de instância autárquica decisória, o Conselho tem assumido um papel central no desenho e redesenho da maior parte das ações governamentais nessa área. As resoluções do Codefat respondem, assim, pelo grosso das decisões e deliberações governamentais no âmbito das políticas de emprego e renda. Daí sua relevância não só para o MTE, mas também para difusão das ações cuja concepção estaria unida pela participação direta da sociedade civil, o que, de resto, lhe conferiria uma significância democrática maior.

4.2 CONDENSAÇÃO DE INTERESSES, FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS E DELIBERAÇÃO DE RECURSOS

Como explicado anteriormente, o Codefat pode ser visto como instância de participação da sociedade na estruturação de demandas específicas e na decisão final sobre o melhor uso dos recursos do FAT, no que concerne aos programas governamentais financiados por esse fundo. Mas a participação social nesse fórum está limitada pelo formato tripartite e paritário da representação. A sua composição atual é de 12 membros, a saber:

- Quatro representantes do governo: Ministério do Trabalho, Ministério da Previdência, Ministério da Agricultura e BNDES.
- Quatro dos trabalhadores: Força Sindical, Central Única dos Trabalhadores, Central Geral dos Trabalhadores e Social-Democracia Sindical.
- Quatro do empresariado: Confederação Nacional da Indústria, Confederação Nacional das Instituições Financeiras, Confederação Nacional do Comércio e Confederação Nacional da Agricultura.

Theodoro (2002, p. 12) explica que a presidência do Codefat respeita um sistema de rodízio entre seus membros, eleitos por maioria simples, com mandatos de dois anos cada, sem permissão de reeleição.²⁹ O trabalho cotidiano do conselho recebe apoio logístico e operacional de uma secretaria executiva e suporte técnico de um Grupo de Apoio Permanente (GAP), cuja principal incumbência é acompanhar e avaliar a execução físico-financeira dos programas custeados com recursos do FAT. O principal instrumento de deliberação do Codefat são suas resoluções normativas,

29. Quando a presidência é ocupada pelo governo, seu membro deve ser sempre o representante do MTE.

votadas e aprovadas por maioria simples, com voto de minerva dado sempre pelo presidente do conselho em caso de necessidade.

Essa sistemática de funcionamento confere ao Codefap uma certa independência – ou autonomia relativa – perante a burocracia governamental, quer seja do MTE, quer seja de escalões superiores. Mas como dito, trata-se de uma autonomia decisória relativa, pois ele nem está totalmente livre das pressões governamentais, nem tampouco está livre das pressões que advêm da força circunstancial de cada um dos interesses ali representados. O governo, representado sobretudo pelo MTE, possui uma certa primazia dentro do conselho na montagem das pautas de negociação e na definição das prioridades de governo. Trabalhadores e empresários, em diferentes momentos e circunstâncias, apresentam-se mais ou menos fortalecidos na disputa distributiva cotidiana, fato esse que, de alguma maneira, deve refletir-se no teor das resoluções tomadas.

Com isso, diz-se que, se nem é certo supor total submissão do Codefap aos ditames do Poder Executivo, nem tampouco se pode aceitar a idéia de uma total independência de ação desse conselho. Ele nem detém autonomia absoluta de ação, nem é uma instância apenas referendatária das escolhas governamentais. Decorre disso o fato de não haver uma linha de causalidade predefinida na atuação desse conselho, vale dizer, as resoluções do Codefap podem, ora espelhar a supremacia das diretrizes de governo, ora interesses específicos da classe patronal ou mesmo da classe trabalhadora. Contribui para isso também o fato de reinar grande heterogeneidade no interior de cada um dos três segmentos representados no conselho, de modo que nem os trabalhadores, nem os empresários e nem mesmo o governo podem ser vistos como atores de uma cabeça só. A unidade de pensamento e de posicionamento político de cada parte do tripé do Codefap não decorre necessariamente da posição de classe de seus membros, o que na verdade reforça a *condição de arena* privilegiada de participação e representação de interesses desse conselho no campo das políticas públicas de trabalho e renda. Essa situação também lhe confere, por vezes, o *papel de ator* no processo de elaboração da política pública de trabalho e renda no Brasil.

Nas palavras de Theodoro (2002, p.14):

O Codefap pode ser percebido como uma arena onde trabalhadores, empregadores e governo, em seus diversos matizes, destilam interesses e restabelecem consenso, a partir de posições diversas. As resoluções daí resultantes – principal produto do Conselho – vão, em grande medida, balizar as ações do MTE. Mas esse “espaço-arena” pode também ser vislumbrado de uma outra perspectiva: o conselho, no âmbito da estrutura governamental, é um ator importante, responsável na prática pela maior parte das ações encabeçadas pelo MTE.

Essa *dialética arena-ator*, ainda segundo o mesmo autor (THEODORO, 2002, p. 25):

Parece consolidar um problema (ou um desafio) perene com o qual deve se defrontar o Codefap, como de resto os demais conselhos responsáveis pelo desenho das políticas sociais. Se, de um lado, o conselho constitui-se em uma arena de discussão e deliberação, tendo em vista as perspectivas diversas advindas dos distintos setores sociais, por outro lado, essa arena deve também respeitar uma certa unidade, um certo espírito de equipe ou grupo, cuja inobservância poderia colocar em xeque a própria capacidade do conselho em se impor e em impor suas deliberações no âmbito das decisões de políticas públicas. Isso pressupõe a consolidação do conselho como ator. Mas, ao mesmo tempo, esse ator não pode vir a se tornar o mestre de seus próprios interesses grupais ou corporativos, devendo ter precedência o interesse geral. É esse meio-termo – no qual se pressupõe a existência de um corpo solidário de representantes que salvaguardem o fórum

dos interesses grupais e corporativos, de um lado, e dos embates com a burocracia governamental que insiste em se sobrepor às deliberações dos colegiados, de outro – que se colocaria a trajetória, por assim dizer, ideal para o conselho.

As tensões apontadas anteriormente têm especial importância quando se sabe que a grande característica distintiva do Codefat, perante os demais conselhos de políticas sociais, reside no binômio “formulação de políticas *com* deliberação sobre o uso de recursos públicos”.

Na condução cotidiana de seus trabalhos, a linha que separa a defesa corporativa-privatista do interesse genuinamente coletivo é tênue e, por vezes, violada. Como apontado por Theodoro (2002, p. 17), esse talvez seja o principal desafio colocado para a sobrevivência política do Codefat, na medida em que:

Os representantes ou conselheiros, advindos do meio empresarial, do meio sindical ou mesmo das hostes governamentais, guardam, por assim dizer, um certo atavismo corporativo. É sob a investidura de representante de um dado segmento que, em grande parte do tempo, se comportam e atuam os membros do Conselho. (...) Essa arena, possivelmente em face de um renitente espírito de corporação, também dá margem à adoção de soluções que, algumas vezes, podem vir a beneficiar mais diretamente grupos aos quais alguns conselheiros estão ligados do que propriamente a algo mais geral e abrangente.³⁰

Além desse risco latente e mais visível de captura de interesses e recursos públicos por parte de comportamentos propensamente corporativos de natureza privada ou setorial, há que se destacar outros dois aspectos emblemáticos das limitações atuais que ainda cercam o bom funcionamento do Codefat.

Em primeiro lugar, há que se destacar dois casos recentes, um nos estertores do segundo mandato de FHC,³¹ e outro no início do governo Lula,³² em que o governo federal, ávido por implementar rapidamente novas linhas de crédito para geração de emprego e renda, valeu-se do uso de medidas provisórias para tanto. Em ambos os episódios, independentemente do mérito dos novos programas assim criados, a observação relevante é que o foram previamente à deliberação do Codefat, em clara desconsideração da gestão tripartite que caracteriza as decisões relativas a programas e recursos do FAT. Embora esse tipo de ocorrência seja ainda esporádica, abrem-se precedentes perigosos no sentido de macular a gestão participativa/deliberativa tripartite que caracteriza as decisões desse conselho.

Em segundo lugar, está o fato de que, embora o Codefat seja o mais importante fórum de resoluções dentro do MTE, ele se atém ao conjunto de programas e ações financiados pelo FAT. Isto dificulta que uma discussão mais abrangente sobre as questões do Trabalho e do Emprego no Brasil possa ser feita no âmbito intrinsecamente restrito de discussões do Conselho. Esse fato ganhou relevância maior nos anos

30. Theodoro (2002, p. 20) exemplifica esse ponto, mostrando que houve, ao longo dos anos 1990, “uma progressiva participação das centrais sindicais na utilização de parte dos recursos do fundo em projetos próprios”, concluindo, por meio de depoimentos colhidos de ex-integrantes do Codefat, que “gestores, fiscalizadores e executores não podem ser facetas de um mesmo ator, instituição e conselheiro. A inobservância dessas regras parece ser um dos grandes empecilhos ao funcionamento mais eficiente do Conselho (THEODORO, 2002, p. 23).

31. Em 2002 foi lançada, por meio de MP, uma linha de crédito para exportação com recursos do FAT da ordem de R\$ 2 bilhões.

32. No processo de reordenação do antigo Proger, manteve-se a política de expansão das linhas de crédito com recursos dos depósitos especiais remunerados do FAT. De acordo com essa orientação, foram criados dois novos programas: Programa de Modernização do Parque Nacional e Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado, ambos por meio de MP.

recentes, quando foram instituídos programas como Economia Solidária e Primeiro Emprego, não financiados pelo FAT, e que acabaram por construir espaços de representação em separado, apesar de serem essencialmente políticas de trabalho e renda.

Em uma frase poderia ser dito que, a despeito da suma relevância do Codefat para o MTE e de suas políticas de emprego, trabalho e renda, a verdadeira discussão sobre os condicionantes mais gerais de ditas políticas não é atribuição desse ministério setorial, que tem pouca ou nenhuma capacidade de ação sobre eles; esses e outros aspectos relevantes para esse campo de discussões se deslocam, como assunto menor, para o Ministério da Fazenda e para o Banco Central, os quais, pelo menos desde o início do Plano Real, são as instâncias que elaboram, coordenam e executam as principais ações de política econômica no país.³³ Com isso, ficam praticamente de fora do raio de atuação do MTE, várias questões críticas para essa área, como, por exemplo, o desafio da inclusão do imenso setor informal do mercado de trabalho brasileiro no escopo de cobertura de seus principais programas.³⁴

Outra série de questões igualmente relevantes, como o desenho das reformas trabalhista e sindical, as quais definirão os novos marcos regulatórios das condições de uso, remuneração e proteção da força de trabalho no país, também não podem – e, na verdade, nem deveriam – ser tratadas no âmbito do Codefat. Em 2003, foi criado o Fórum Nacional do Trabalho para tratar dessas questões; no entanto, ainda não é claro se esse se transformará em um fórum permanente e se vai se legitimar, no seio das demais estruturas de Estado, como a principal instância de representação e deliberação social para as questões sindicais e trabalhistas. De toda forma, até o momento não se constituiu nenhuma instância que seja responsável pela discussão de uma política geral para o mundo do trabalho.

De qualquer forma, apesar das limitações anteriormente citadas, não se pode deixar de reconhecer os avanços trazidos pela experiência de mais de 15 anos de existência do Codefat, nem tampouco de apostar na melhoria futura de seu desenho e funcionamento institucional, bem como de suas resoluções em prol da montagem de

33. Assim, para além do espaço do CODEFAT, os representantes de trabalhadores e empresários passaram a reivindicar vagas no Conselho Monetário Nacional, na tentativa de ganhar peso nessas decisões. Até o momento, contudo, não há sinais de que essa reivindicação encontre receptividade nos órgãos mencionados.

34. A respeito desse ponto, Theodoro (2002, p. 29-30) pergunta: “A política geral de emprego e renda, sobretudo em um país como o Brasil – onde a informalidade perpassa grandemente as relações de trabalho –, deveria ou poderia ser financiada exclusivamente com recursos parafiscais, como os provenientes do FAT? (...) Sendo questões como as do desemprego, do subemprego, da informalidade e da reprodução ampliada da precariedade algo que afeta o tecido social como um todo, por que seu ônus recai apenas sobre o trabalhador formal? Por que a conta deveria ser paga exclusivamente com recursos do PIS/Pasep, que, em última instância, é dinheiro do trabalhador formalizado?”. O mesmo autor sugere uma resposta: “Como principal instância executiva na área de emprego e renda, cabe ao MTE a responsabilidade de desenvolver uma ação mais direta e efetiva sobre a parcela da força de trabalho que se localiza fora do chamado setor formal. (...) O financiamento das políticas mais gerais de emprego deveria ser custeado por outras fontes que não o FAT. Nesse contexto, a idéia de implementação do CNTb, com a participação ampliada da sociedade civil, pode ser resgatada. Sob uma instância com o desenho do CNTb, desde que fortalecida e priorizada, a questão do emprego e da renda poderia vir a assumir posição de destaque no cenário governamental, compondo a agenda dos diferentes ministérios e, em última análise, estabelecendo-se como elemento catalisador das políticas públicas” (Theodoro, 2002, p. 30). Mas não se trata, na visão do autor, de substituir um conselho por outro, pois: “Tendo em vista suas características, o Codefat deveria ter preservada sua composição atual. (...) Não parece haver, nesse caso, uma questão de sub-representação da sociedade civil. Onde a sociedade civil não está presente, de fato, e o deveria estar, é no MTE. (...) Em face da atual estrutura e também por suas características gerais, não é abusiva a focalização do Codefat sobre o chamado setor formal. (...) Em outras palavras, o problema reside principalmente na incompletude da arquitetura atual do aparelho de Estado, a despeito da existência dos corporativismos e de outras deformidades relacionadas ao Codefat” (Theodoro, 2002, p. 31).

um sistema público de emprego, trabalho e renda verdadeiramente integrado e participativo no país.

Afinal, como apontado por Barbosa, Jaccoud e Beghin (2005, p. 390), com relação ao conjunto dessa recente experiência dos conselhos nacionais de políticas sociais no Brasil:

Trata-se de um processo em construção que assinala possibilidades concretas de desenvolvimento de novas arenas públicas de intermediação de interesses e de novos formatos de mecanismos decisórios que poderão ter a capacidade de incorporar no aparato estatal a crescente complexidade das demandas da sociedade. (...) Apesar das limitações e das dificuldades enfrentadas pelos conselhos de políticas sociais, não se pode minimizar sua contribuição para o alargamento da cidadania.

5 GESTÃO PÚBLICA, DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO NÃO ESTATAL NO SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA (SPETR)

Nesta subseção, procurar-se-á caracterizar como se dividem as responsabilidades pelas políticas de trabalho e renda dentro da estrutura federativa e entre agentes públicos, agentes privados e agentes não lucrativos.³⁵

De antemão, é preciso dizer que essa divisão não parte de um ordenamento jurídico preexistente, que defina claramente as atribuições e os limites de atuação de cada esfera; ao contrário, a iniciativa coube sempre ao Poder Executivo Federal, na figura do MTE. Esse último, por meio de normas administrativas internas, construiu paulatinamente a “arquitetura” das políticas nacionais de trabalho e renda, ainda que na década de 1990 essas decisões passassem pelo crivo de uma instância de participação social (o Codefat), conforme apontado na seção anterior, e os governos estaduais (na figura dos secretários de trabalho) fossem interlocutores sempre presentes.

De outra parte, há uma completa separação entre os serviços públicos (em parte executados por sindicatos e entidades sem fins lucrativos) e aqueles serviços propriamente privados de emprego, trabalho e renda, apesar da previsão legal de que caberia ao poder público a regulação desses últimos. Em uma posição intermediária entre o público e o privado, situam-se os serviços de formação profissional e de apoio ao empreendedorismo agrupados na denominação de Sistema S: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), Serviço de Aprendizagem Rural (Senar), Serviço Nacional de Aprendizagem no Transporte (Senat) e Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae). Conquanto financiadas majoritariamente por contribuições para-fiscais sobre a folha de salários, essas entidades mantêm plena autonomia de gestão frente ao governo, assumindo freqüentemente o papel de executoras de ações específicas de emprego e renda financiadas com recursos públicos.

O resultado é que o conjunto de normas referentes às responsabilidades pela implementação das políticas de trabalho e renda criou uma situação híbrida, em que algumas políticas são implementadas diretamente pelo governo federal, enquanto outras são executadas pelos estados e, mais recentemente, por alguns municípios. O MTE,

35. Dado o propósito deste texto, evitou-se discutir as iniciativas próprias de estados e municípios.

por sua vez, ao mesmo tempo em que executa algumas ações por meio das suas próprias unidades (as Delegacias Regionais do Trabalho – DRTs – e os Sistemas Nacionais de Emprego – Sines), depende da rede de atendimento das instituições financeiras federais (CEF, BB e BNB) para outras. O quadro 8 detalha a ocorrência de descentralização em cada uma das políticas de trabalho e renda, identificando, ademais, os respectivos agentes executores.

QUADRO 8

Níveis de descentralização e agentes executores nas políticas de emprego, trabalho e renda

Tipo de política	Agentes executores
Intermediação de mão-de-obra	Estados/centrais sindicais/prefeituras
Seguro-desemprego	–
Habilitação	MTE-DRT/estados/Sine/CEF
Pagamento	CEF
Qualificação profissional	Estados/municípios/centrais sindicais/sistema S/ONGS
Geração de trabalho e renda, fomento à economia solidária	Inst. financeiras oficiais (Banco do Brasil, CEF, Banco do Nordeste, Banco da Amazônia, BNDES)/Ongs

Elaboração dos autores.

Assim, a noção de Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, ainda que unifique um determinado conjunto de ações governamentais, não pode ser tomada com a mesma abrangência que o Sistema Único de Saúde, por exemplo. Propõe-se, portanto, olhar a descentralização (em direção a outros níveis federativos) e a participação não estatal dessas ações como um processo em construção, uma vez que a própria política de trabalho e renda não consolidou plenamente sua identidade e seu espaço institucional.

5.1 PERFIL E DESAFIOS DA GESTÃO PÚBLICA DESCENTRALIZADA

A descentralização, entendida aqui como a expansão da autonomia política e financeira de estados e municípios no âmbito da política social, tornou-se uma tendência dominante nas políticas sociais ao longo das duas últimas décadas, e recebeu um impulso com a Constituição de 1988. Com efeito, a Carta Constitucional repassou a estados e municípios competências importantes na área de infra-estrutura urbana e de políticas sociais. No caso das políticas de educação e saúde, a norma constitucional estabeleceu até mesmo dispositivos que adiantavam algumas características da divisão de atribuições de acordo com os níveis federativos.

A normatização das políticas de trabalho e renda, contudo, não parte dessa mesma base. O texto constitucional previu o seguro-desemprego como direito social (art. 7º, II) e assegurou à União a competência exclusiva para legislar sobre a organização do Sistema Nacional de Emprego (art. 22, XVI), além de dispor sobre o financiamento do seguro-desemprego e do abono salarial (art. 239). Não determinou, todavia, nenhum papel aos estados e municípios, embora os primeiros fossem, nessa época, executores de políticas de emprego.

No que se refere aos estados, esses são implementadores de políticas de trabalho e renda desde a criação do Sine, na segunda metade dos anos 1970. Originalmente, a concepção do Sine previa a existência de serviços e agências públicas de emprego, federais e regionais, bem como os serviços privados de emprego em caráter complementar, sob coordenação do Ministério do Trabalho. Na prática, a estruturação do Sine limitou-se, durante vários anos, à função de intermediação de mão-de-obra, e sua

implementação privilegiava a formação de capacidade operacional nos estados, ainda que as diretrizes emanassem do governo federal.

A relação entre o governo federal e os governos estaduais, especialmente no tocante à transferência de recursos, sofreu flutuações importantes. No período 1977-1982, houve a expansão do sistema, que, em 1980, cobria todas as unidades da Federação. Nesse período, o Sine era custeado com recursos do Fundo de Assistência ao Desempregado (FAD), que eram transferidos aos estados “segundo critérios definidos pelo órgão central (Ministério do Trabalho) e que consideravam a capacidade de atendimento, o volume de unidades instaladas, o número de funcionários, dados de mercado de trabalho etc.” (ANTUNES, BORGES e MUNIZ, 2003, p. 2).

Houve também um esforço de treinamento conjunto de pessoal do Ministério do Trabalho e das secretarias estaduais, garantindo a uniformização inicial de procedimentos. Apesar da execução descentralizada, o gerenciamento do Sine era bastante centralizado ao nível federal, conforme relata Borges (2002, p. 5):

A estratégia política do Ministério do Trabalho e Emprego em consolidar uma rede federalizada agregou ao sistema aspectos hoje não mais tolerados pela administração pública, os quais apontam ingerência nas ações dos estados e do Distrito Federal: até o ano de 1985, o antigo Ministério do Trabalho manteve, com aporte de recursos oriundos do governo federal, boa parte do quadro de pessoal proveniente das estruturas estaduais do sistema, além daqueles destinados ao custeio das agências; e o processo de indicação do coordenador dos sistemas estaduais ficava submetido à apreciação de lista tríplice apresentada a esse ministério.

A partir de 1983, o Sine passa a sofrer problemas recorrentes em razão da falta de recursos federais e da descontinuidade administrativa. Os estados são obrigados a assumir grande parte do seu custeio, que, em consequência, perde o caráter nacional à medida que as agências e órgãos responsáveis pela execução das ações de intermediação de mão-de-obra foram incorporadas às estruturas administrativas dos estados e boa parte das equipes formadas até o início dos anos 1980 se desfizeram.

É só a partir de 1993, com o retorno dos recursos federais (agora oriundos do FAT) que o Sine e as ações de *intermediação de mão-de-obra* voltam a se constituir em uma política ao mesmo tempo nacional e descentralizada. Isso se tornou possível na medida em que a intermediação de mão-de-obra foi incluída no rol de ações destinadas a garantir o reemprego do trabalhador, portanto, complementares ao pagamento do seguro-desemprego.

O Cedefat estipulou um esquema de transferência de recursos baseado em um custo unitário e no número de trabalhadores colocados. Assim, cada unidade estadual recebia a cada ano duas parcelas de recursos: a primeira calculada com base no desempenho no ano anterior, e a segunda referente ao desempenho no ano presente. Esse esquema visava a conciliar a descentralização da intermediação de mão-de-obra e o comprometimento das unidades estaduais com o resultado das ações finalísticas.³⁶

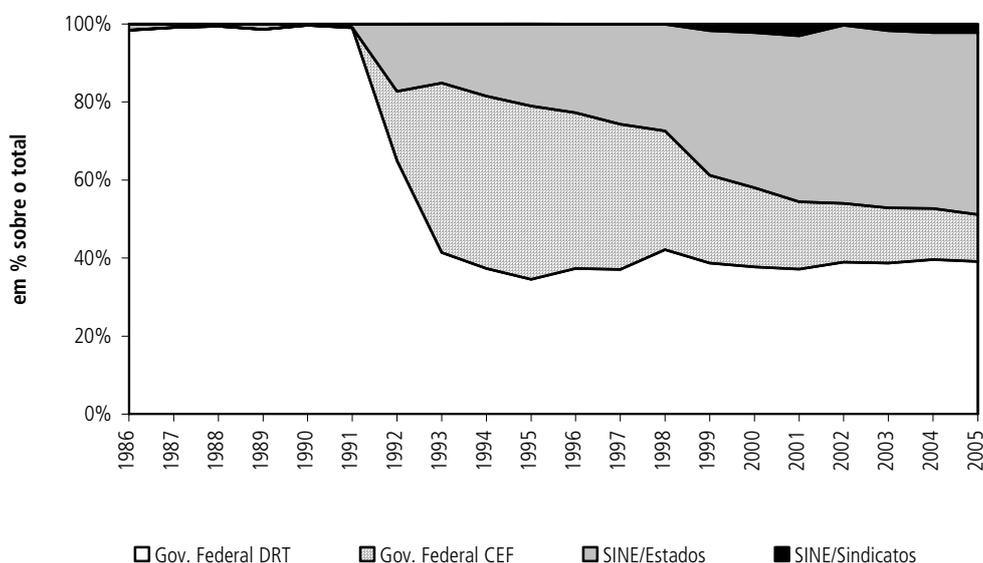
Mais do que um simples critério de distribuição de recursos, a vinculação do repasse ao desempenho tornou-se um forte incentivo à expansão tanto da intermediação

36. Ademais, foi estabelecido um piso de recursos que permitisse a continuidade das ações nos estados com maiores dificuldades. Esse piso foi calculado, inicialmente, com base no número de beneficiários do seguro-desemprego, e, posteriormente, correspondeu simplesmente ao montante de recursos transferido em exercícios anteriores. Esse esquema foi respaldado pelo estabelecimento de um Plano Plurianual no período 1996-1999, que garantiu a continuidade das ações.

de mão-de-obra como da habilitação ao seguro-desemprego no âmbito do Sine. Esse critério de repasse, no entanto, também tendia a homogeneizar situações bastante diferentes, pois, à medida que levava em conta exclusivamente as colocações (isto é, o acesso ao emprego formal), favorecia, sobretudo, as áreas em que a demanda por trabalho crescia, em detrimento daquelas em que o número de trabalhadores inscritos excedia em muito o número de vagas. Também havia a tendência desse critério fortalecer ainda mais as unidades mais estruturadas e melhor equipadas, em detrimento das demais. Dentre outras questões, esse fatores levaram à rediscussão desses critérios e à sua substituição a partir de 2004. De modo geral, fortaleceu-se o princípio da necessidade, isto é, a distribuição da maior parte dos recursos com base na participação da UF no desemprego total, havendo um rateio entre os agentes que operam dentro da mesma UF com base na proporção de postos de atendimento informatizados.³⁷

Ao contrário do serviço de intermediação de mão-de-obra, a implementação do *seguro-desemprego* caracterizou-se pela maior centralização, malgrado a participação crescente dos estados por meio do Sine. Nesse sentido, vale separar a ação de habilitação do trabalhador, que consiste em processar o requerimento do benefício, decidindo se é procedente, da ação de pagamento do benefício. O pagamento em si é centralizado: o trabalhador segurado pode sacar o benefício somente na CEF. A habilitação, por sua vez, é feita por uma variedade de agentes: o próprio MTE, por meio das DRTs; a CEF; e os vários postos do Sine, pertencentes a estados, municípios e centrais sindicais. Nos primeiros anos do programa, a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) também desempenhou essa função – cf. gráfico 9.

GRÁFICO 9
Participação na habilitação ao seguro-desemprego
(em % sobre o total)



Fonte: MTE.
Elaboração dos autores.

37. Apenas 15% dos recursos para intermediação continuaram vinculados à colocação, ainda assim sendo repassados de acordo com a participação do executor no total de beneficiários do seguro-desemprego colocados (Resoluções do Codfat nº 376 e 385).

Do ponto de vista dos recursos, a habilitação ao seguro-desemprego pelo Sine opera de forma idêntica à da intermediação de mão-de-obra: durante os anos 1990, estipulou-se um critério de remuneração dos agentes executores baseado no número de trabalhadores habilitados. Esse esquema também propiciou ao longo dos últimos dez anos o crescimento da participação do Sine na ação de habilitação, enquanto diminuía a participação da CEF tanto em número de trabalhadores atendidos quanto em postos de atendimento. Isso reflete uma política deliberada do MTE em favorecer a integração das ações de emprego por meio da concentração dos serviços de seguro-desemprego e intermediação de mão-de-obra nos mesmos postos de atendimento. A busca da integração das ações de emprego em torno do Sine, portanto, tende a produzir uma maior descentralização da política como um todo.

O serviço de *qualificação profissional* passou a ter relevância no conjunto das políticas de emprego a partir de 1995 com o advento do Programa de Qualificação do Trabalhador. O Planfor apoiou-se em convênios com as Secretarias Estaduais de Trabalho, que elaboravam os planos estaduais de qualificação. Esses convênios eram firmados independentemente dos convênios relativos ao Sine. Em 2003, o Planfor foi substituído pelo PNQ, cujos planos territoriais continuaram a ser executados primordialmente pelos estados, com abertura também a municípios.

No caso dos Programas Federais de Geração de Emprego e Renda, a sua operação se concentrou quase que inteiramente nas instituições financeiras federais, especialmente BNDES, Banco do Brasil, BNB e CEF. A única atribuição dos estados, por intermédio do Sine, foi a de acompanhar os empreendimentos financiados; depois de 1999, até mesmo essa função se enfraqueceu, uma vez que as equipes estaduais deixaram de fazer o acompanhamento (BORGES, 2003, p. 19). Certamente, há prefeituras que desenvolveram programas próprios utilizando como *funding* recursos do FAT operados pelos bancos federais; porém, não se trata exatamente de descentralização da política federal, uma vez que os governos subnacionais são equiparados nesse caso a quaisquer outras instituições, até mesmo às não-governamentais.

A entrada dos municípios ocorreu recentemente, a partir da percepção de que o problema do desemprego é particularmente central para as grandes cidades e de que há necessidade de integração das políticas municipais de trabalho e renda com as federais. A partir de 2003, abriu-se a possibilidade de convênios com municípios para execução de planos territoriais de qualificação e para a criação de agências municipais de emprego. Essas últimas começaram a operar em 2005. No âmbito do Sine, foram incorporadas apenas prefeituras de capitais; nas ações de qualificação, no entanto, participam também consórcios de municípios menores.

Algumas considerações preliminares podem ser extraídas do processo descrito. Em primeiro lugar, a descentralização das políticas de trabalho e renda não se deu de forma coordenada: alternaram-se momentos de centralização e descentralização, tendo como resultado uma atribuição diferenciada de papéis conforme o tipo de ação de emprego. Em alguns serviços, o papel dos estados e municípios é inexpressivo, em outros, é dominante.

Em segundo lugar, essa diferenciação não se apóia a princípio em nenhum critério que defina esferas de competência, dado o grande vazio normativo a esse respeito, o que é corroborado pela existência de agências federais, estaduais e municipais incumbidas de

tarefas parcialmente sobrepostas, particularmente no âmbito do Sine. Aparentemente, a única constante é o fato de caber aos órgãos federais a maior responsabilidade pelas transferências monetárias (benefícios e créditos), concentrando-se os estados e municípios na prestação de serviços ao trabalhador (orientação, qualificação, etc.).

Em terceiro lugar, a falta de diretrizes para as atribuições de cada um dos níveis federativos dificulta a integração das suas respectivas ações, sejam consequência de iniciativa federal, sejam de iniciativa própria.

5.2 PERFIL E DESAFIOS DA EXECUÇÃO NÃO ESTATAL COM O SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA (SPETR)

A participação do setor não estatal no SPETR assumiu três frentes no Brasil. A mais antiga é a autonomização dos *serviços de aprendizagem* (Senai, Senac, Senar e Senat) e de apoio ao empreendedorismo (Sebrae), cuja gestão se dá de forma privada, embora o financiamento advenha majoritariamente de contribuições paraestatais. Formadas a partir da década de 1930, essas entidades sempre atuaram independentemente do Executivo federal, sendo sua gestão hegemonizada pelas confederações patronais.³⁸

Uma segunda frente consiste na *provisão privada* de qualificação profissional e de intermediação de mão-de-obra. Apesar de ser atribuição do MTE regulamentar a prestação desses serviços pelo setor privado, nenhum movimento foi feito nesse sentido. Desde meados da década de 1980, as empresas privadas de intermediação de mão-de-obra deixaram de encaminhar os dados da sua movimentação ao MTE. Observa-se, porém, que esse setor é pujante: em 2004, havia 13,5 mil empresas privadas declarantes da Rais no setor Seleção, Agenciamento e Locação de Mão-de-Obra. Assim como o Sistema S, a provisão privada de serviços de emprego afigura-se hoje totalmente externa ao SPETR, embora não devesse sê-lo necessariamente.

Finalmente, há uma terceira frente de participação não estatal, interna ao SPETR, tal como ele se constitui atualmente: a incorporação de *entidades da sociedade civil*, em geral sindicais, como executoras das ações de emprego. A entrada das entidades da sociedade civil iniciou-se pelas ações de qualificação profissional. O Planfor partia do pressuposto de que era necessário ampliar ao máximo a rede de entidades de educação profissional, uma vez que a rede pública de ensino técnico-profissionalizante não teria nem a abrangência nem a flexibilidade para atender à demanda da maior parte dos trabalhadores. Assim, no ano de 2000, a maior parte da execução cabia a entidades da sociedade civil, especialmente sindicatos e ONGs, sobrepujando tanto o Sistema S quanto as escolas técnicas e entidades educacionais especializadas (ver tabela 3). A substituição do Planfor pelo PNQ resultou em algumas mudanças – o Sistema S passou a ser o executor majoritário, à frente das entidades sindicais –, mas o peso das entidades da sociedade civil continuou a ser muito grande na execução.

38. No início de 2006, o Executivo federal editou decreto abrindo os Conselhos de Gestão de Serviço Social da Indústria (Sesi), Senai, Senac e Serviço Social do Comércio (Sesc) para a participação (minoritária) de representantes de trabalhadores.

TABELA 3

Programas de qualificação profissional por tipo de entidade executora

(Em %)

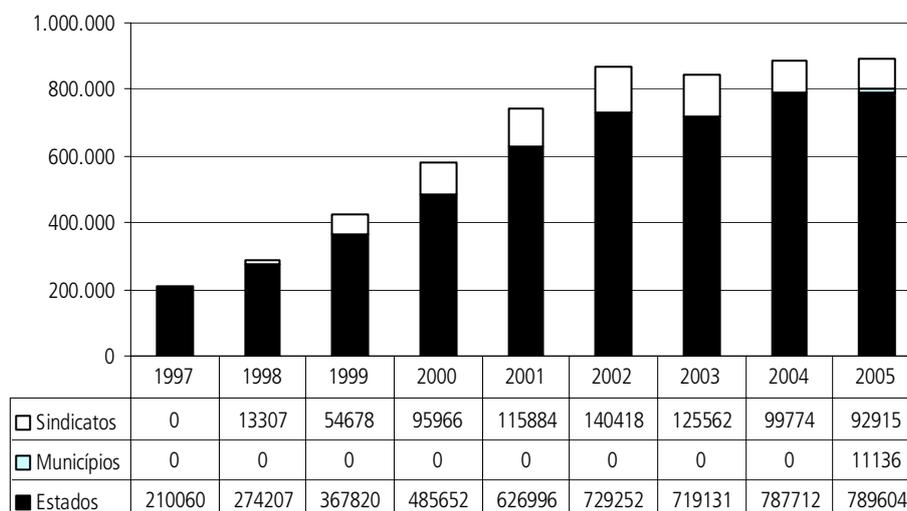
Tipo de entidade	Treinandos		Valores repassados	
	2000	2004	2000 ¹	2004 ²
Entidades sindicais	22,7	14,3	21,6	16,1
Serviços Nacionais Sociais e de Aprendizagem (Sistema S)	17,9	27,8	19,7	26,9
Entidades de ensino superior	17,6	7,8	17,2	6,9
ONGs	14,7	21,7	12,6	22,0
Entidades de ensino especializadas na qualificação social e profissional	7,2	11,0	7,6	9,7
Entidades empresariais	4,6	5,0	5,7	4,8
Escolas técnicas públicas	4,3	3,3	5,4	3,6
Outros	11,1	9,0	10,0	9,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Base de Gestão da Qualificação – abril de 2006.

Notas: ¹ Valor referente ao custo dos treinandos considerados como realizados (inscritos) pode não corresponder ao valor dos recursos FAT pago às entidades executoras contratadas.² Valor pago pelas entidades conveniadas às entidades executoras contratadas, somente recursos do FAT.

Em 1998, no âmbito do Sine, o Codefat autorizou a constituição de agências de emprego geridas por entidades sindicais, que, como as agências estaduais, seriam responsáveis pela intermediação de mão-de-obra e pela habilitação ao seguro-desemprego.³⁹ Elas atuariam nas regiões metropolitanas ou em municípios com mais de 500 mil habitantes, partindo-se do princípio de que nesses locais o problema do desemprego era mais agudo e a rede estadual insuficiente. Na prática, foram instaladas agências de emprego em cidades da grande São Paulo e do ABC, bem como e nas cidades do Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Recife. Apesar de circunscritas geograficamente, essas agências de emprego chegaram a ser responsáveis, em 2000, por 23% dos trabalhadores inscritos, 16% dos colocados e 26% das vagas captadas pelo Sine, mas sua participação decresceu nos últimos anos (ver gráfico 10).

GRÁFICO 10

Número de trabalhadores colocados por agente executor do Sine

Fonte: MTE.

Elaboração: Disoc/Ipea.

39. Resolução nº 197, de 4 de novembro de 1998. Antes da sua aprovação, o Codefat já havia autorizado a instalação de uma agência a título de projeto piloto.

Possivelmente, o Programa Primeiro Emprego foi o programa de trabalho e renda que mais peso conferiu à implementação pelas organizações não-governamentais. As modalidades que procuram aliar qualificação social e profissional com a inserção no mercado de trabalho ou com a formação de empreendimentos são executadas diretamente por meio de convênios com ONGs, sem intermediação de estados ou municípios.

Na principal modalidade do programa, os Consórcios Sociais da Juventude, estimula-se a formação de uma rede de organizações da sociedade civil, das quais uma firmará o convênio com o ministério e se encarregará, juntamente com as demais, da oferta de cursos de qualificação e da inserção dos jovens no mercado de trabalho. Não apenas são as entidades responsáveis pela execução de determinadas metas acordadas no convênio, mas também devem organizar a gestão da intervenção pública naquele território em particular: são elas responsáveis pela inscrição e seleção dos jovens, pela divulgação do programa e pela definição do conteúdo dos cursos, obedecidas algumas diretrizes fixadas no termo de referência de contratação. Além da gestão local, as entidades conveniadas participam de reuniões técnicas nacionais, nas quais se discutem dificuldades da implementação, boas práticas e, eventualmente, propõem-se (e reivindicam-se) aperfeiçoamentos no desenho do programa. Trata-se de um desenho ainda em maturação, dado que as primeiras experiências ocorreram em 2004, mas se constitui, sem dúvida, na tentativa mais profunda de implementação de ações de emprego por meio de organizações da sociedade civil.

Nas demais ações de emprego e renda, a participação não estatal foi inexistente, como no caso do seguro-desemprego, ou pouco expressiva. Nos Programas de Geração de Emprego e Renda, as organizações não governamentais tiveram um papel importante na execução das linhas voltadas para o microcrédito, como o Programa de Crédito Popular Produtivo (PCPP) e o FAT Empreendedor Popular. O PCPP foi criado como uma linha de crédito do BNDES e operou entre 1996 e 2003, fornecendo *funding* para uma variedade de instituições de microfinanças. O FAT Empreendedor Popular, por sua vez, foi criado como parte do Proger Urbano,⁴⁰ atuando por meio do Banco do Brasil, CEF e BNB, com o intuito de estender o microcrédito para pequenos empreendimentos informais.

Ambos os programas foram organizados de forma semelhante, com empréstimos de recursos do FAT a agentes financeiros (muitas vezes ONGs) que se encarregavam de atuar com os potenciais demandantes, sendo esses agentes responsáveis pelo risco da operação. Recentemente, foi criado o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado,⁴¹ voltado exclusivamente para a operação por meio de ONGs, em parte para suprir a lacuna deixada pela extinção do PCPP. Observa-se, portanto, que há, nos programas voltados ao microcrédito, a participação de organizações da sociedade civil como agentes executores. Essa participação, contudo, não se estende ao conjunto dos programas de geração de emprego e renda.

Alguns questionamentos têm sido feitos sobre o papel das entidades da sociedade civil na execução de ações de emprego e renda. Primeiramente, há questionamentos (muitas vezes originados dentro do próprio governo) quanto à eficiência dessas enti-

40. Resolução nº 286 do Codefat, de 23 de julho de 2002.

41. Medida Provisória nº 226, de 29 de novembro de 2004.

dades nas diferentes políticas. Em linhas gerais, argumenta-se que a prestação dos serviços por parte de tais entidades implicaria em um custo final maior. No caso da intermediação de mão-de-obra, dada a necessidade de custear a implantação de agências (visto que as entidades careciam da infra-estrutura adequada), o valor repassado por trabalhador colocado para as agências operadas por entidades sindicais ainda era, em 2001, mais do que o triplo do valor repassado para as agências dos governos estaduais. Nos programas de microcrédito, a pequena escala torna o custo operacional das ONGs superior ao das instituições oficiais, resultando em taxas de juros maiores para o tomador final. Ademais, essas entidades procuram oferecer uma atenção mais próxima ao público beneficiado, complementando os serviços contratados pelo poder público com outros (por exemplo, acrescentando uma capacitação à concessão do crédito), o que também gera custos adicionais.

Um segundo questionamento diz respeito ao poder de cooptação do governo. Ou seja, ao tornar-se um dos principais financiadores das atividades dessas organizações, o Estado estaria ao mesmo tempo se tornando capaz de controlar uma fonte potencial de críticas à sua ação. Essa contradição se agudiza na medida em que as mesmas entidades que executam a política também são as que devem elaborá-la e/ou fiscalizá-la por meio da representação que possuem em conselhos, como o Cedefat ou o CCPNPE.

O terceiro questionamento sugere que a incorporação de organizações da sociedade civil faça parte de um processo de desresponsabilização do Estado, na medida em que caberia a elas, cada vez mais, suprir a ausência ou a insuficiência dos serviços públicos. No caso das políticas de emprego e renda, isso não se daria pela substituição de ações públicas, e sim pela delegação ao setor não-governamental da responsabilidade pela extensão dessas ações, por meio da operação de recursos públicos. Nesse sentido, o problema não estaria propriamente na existência de executores não públicos, mas na falta de engajamento do setor público, tanto na provisão dos serviços quanto na coordenação das políticas.

Por causa desses questionamentos, parece estar em curso um movimento por melhor delimitação do papel das organizações da sociedade civil na condição de executoras de programas de emprego e renda, principalmente nas políticas de qualificação profissional e intermediação de mão-de-obra. A atual proposta de consolidação de um sistema público limita a contratação direta de executores não-governamentais para a consecução das principais ações de trabalho e renda.

6 DESAFIOS À EFETIVAÇÃO DO SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA (SPETR) NO BRASIL

A heterogeneidade é marca distintiva do padrão de estruturação do mercado de trabalho brasileiro, e a despeito dos avanços trazidos pela Constituição de 1988, ela se aprofundou ao longo das décadas de 1980 a 2000. Como amplamente reconhecido, a Constituição de 1988 é um marco na história das políticas sociais brasileiras. Em seu capítulo dedicado aos direitos sociais, ela promoveu uma mudança formal sem precedentes na trajetória de construção da ação do Estado no campo social. Trata-se de uma alteração qualitativa muito importante em termos da concepção de proteção que vigorava no país até então, pois inseriu os princípios da seguridade social e da universalização em áreas vitais da reprodução social.

No âmbito próprio das políticas de mercado de trabalho, destaca-se a instituição do FAT, a partir do qual se pôde viabilizar financeiramente a construção de um sistema público de emprego, composto de políticas de transferência temporária de renda (seguro-desemprego e abono salarial), prestação de serviços (intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional) e concessão de crédito produtivo. Mas apesar dos avanços institucionais nesse campo da proteção social, constata-se uma baixa eficácia geral dessas políticas em termos macroeconômicos, por motivos que lhes são parcialmente exógenos. Em particular, esta seção procura identificar as fontes principais de insuficiência do SPETR montado recentemente no país, sob o processo de desestruturação do seu mercado de trabalho.⁴²

A partir da especificidade mais visível do mercado de trabalho brasileiro, qual seja, de uma oferta estruturalmente abundante de mão-de-obra, até mesmo durante o ciclo de crescimento acelerado das décadas de 1930 a 1980, chegou-se a um certo *padrão de (des)estruturação do trabalho* no país, que se caracteriza pelos seguintes aspectos:

- 1) Composição setorial da ocupação: uma participação do setor terciário (comércio ambulante, serviços pessoais e domésticos, etc.) desde sempre muito grande na composição setorial da força de trabalho.
- 2) Grau de (in)formalização das relações de trabalho: uma difusão apenas parcial de relações de trabalho moldadas em torno do assalariamento formal (setores dinâmicos da economia e setores estatais).
- 3) Nível de (des)emprego: uma não desprezível subocupação da força de trabalho urbana, se observada do ponto de vista de um conceito de desemprego que inclui o desemprego aberto tradicional (internacionalmente comparável) e o desemprego oculto pelo trabalho precário e pelo desalento.
- 4) Qualidade da ocupação: uma precariedade evidente das condições de trabalho, se vista em termos da duração das jornadas de trabalho, volatilidade das remunerações, ausência ou precariedade de progressão profissional, ausência ou precariedade no acesso a bens e serviços sociais fornecidos pelo Estado e pelas empresas.
- 5) Nível de remuneração: a manutenção dos rendimentos do trabalho em níveis sempre muito baixos, se medidos em termos do poder de compra real.
- 6) Estrutura de rendimentos: uma dispersão muito grande entre os rendimentos do trabalho, notadamente entre os chamados salários de base (formados pela pressão de oferta abundante do trabalho nos segmentos pouco estruturados do mercado) e os salários formados por pressão da demanda por trabalho mais qualificado, existentes, em geral, no interior do chamado segmento estruturado do mercado de trabalho, composto tanto por empresas privadas de médio a grande portes quanto pelo próprio Estado.
- 7) Grau de mobilidade social da força de trabalho: um padrão de mobilidade social intrageracional certamente intenso, mas de curta distância e concentrado nos estratos inferiores da escala social.

42. Outros tipos de abordagem podem ser vistos em Ricca (1983), Martínez (1996), Ramos (1997a), Oliveira (1998), Thuy, Hansen e Price (2001), Borges (2003), Dedecca (2004) e OIT (2005).

- 8) Vários tipos de segmentação e de discriminação no mercado de trabalho: espacial (rural x urbano); de gênero (homem x mulher); raça (branco x não-branco); por idade (jovem x idoso); grau de instrução (qualificado x não-qualificado); etc.

O fenômeno da desestruturação do mercado de trabalho no Brasil tem então suscitado a necessidade de se buscar uma maior articulação das políticas de emprego, entre si e entre elas, e certas políticas econômicas orientadas ao crescimento. Em outras palavras, quando se analisa o problema do emprego pela ótica de sua natureza heterogênea no Brasil, percebe-se que a estruturação de um SPETR no país deve passar, de um lado, por uma *articulação ao nível das demais políticas econômicas* e, de outro, pela perspectiva de não se condicionar inteiramente às tendências manifestas em âmbito mundial, uma vez que, atualmente, *políticas ativas pelo lado da demanda por trabalho* deveriam se constituir, na atualidade, em núcleo central de sistemas públicos de emprego, ao redor das quais se articulariam as funções clássicas de intermediação e de capacitação profissional. É a partir dessa perspectiva analítica que se procurou explicar o que parece ser uma certa insuficiência do SPETR montado no país, e entender o movimento recente de adaptação das políticas do trabalho às especificidades nacionais.

Sabe-se que enquanto vigiu o modelo de desenvolvimento industrializante do século XX, a mobilidade social ascendente foi o mecanismo econômico endógeno a sancionar e a legitimar as políticas de Estado, de modo que nenhuma delas se preocupou com o problema da incorporação social que não passasse pelo trabalho, ou melhor, pelo emprego assalariado formal. Posteriormente, entre o período Constituinte e o início dos anos 1990, já estando o modelo brasileiro de crescimento econômico em transformação e o Estado em crise, teve início o desenrolar do processo de constituição de políticas públicas de emprego e renda, consubstanciadas na formação do chamado SPETR, tal qual havia se dado na experiência dos países centrais.

É consenso entre os estudiosos da área que a década de 1990 representou um avanço sem precedentes na trajetória brasileira de estruturação de políticas públicas voltadas ao mercado de trabalho. Mas a despeito dos avanços constatados, há que se reconhecer que os programas pertencentes ao SPETR brasileiro continuam, em sua maioria, presos à regulação do chamado setor formal da economia, que, atualmente, ocupa menos da metade da população economicamente ativa no mercado de trabalho.⁴³ Em outras palavras, é preciso atentar para o fato de o conjunto de políticas nacionais de emprego ter nascido e se desenvolvido restrito aos programas governamentais pertencentes exclusivamente ao seu SPETR, como se apenas nesse âmbito se esgotassem as ações possíveis sobre o mercado de trabalho.⁴⁴

43. Em 2004, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad)/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 61,5% do total de pessoas ocupadas de 10 a 59 anos de idade não possuíam vínculo empregatício formal de qualquer tipo. Eram trabalhadores assalariados sem carteira assinada (18,7%), trabalhadores por conta própria (20,9%), domésticas sem carteira (5,9%), trabalhadores não remunerados (5,3%) e trabalhadores na produção para autoconsumo e na construção para uso próprio (2,7%).

44. Sobre o conjunto de estratégias de sustentação do emprego no capitalismo contemporâneo, ver Pochmann (1998), que ressalta cinco dimensões importantes: *i)* o compromisso político em torno do pleno emprego; *ii)* as escolhas em torno da matriz técnico-produtiva; *iii)* o marco regulatório das relações de trabalho; *iv)* o binômio escala e escopo das políticas sociais; e *v)* o conjunto ampliado de programas do SPE.

Quer-se com isso dizer que, à medida que o pleno emprego deixa de fazer parte do horizonte de decisões políticas fundamentais da sociedade, reduz-se o potencial macroeconômico de geração de postos de trabalho e de melhoria das ocupações. Os instrumentos clássicos do SPETR tornam-se, em grande parte, compensatórios e de baixa eficácia, visto que atuam principalmente sobre os condicionantes do lado da oferta do mercado de trabalho (intermediação e capacitação profissional). Esses, por si mesmos, são incapazes de engendrar a abertura de novas vagas, uma vez que os principais determinantes do nível e da qualidade das ocupações não fazem parte do conjunto de programas e de ações voltadas ao mercado de trabalho.

Em suma, a disjuntiva que se coloca para o SPETR brasileiro atualmente é a seguinte: ou espera por uma reversão da situação dominante de desestruturação de seu mercado de trabalho, ou (re)orienta seu leque de prioridades, no sentido de dotar o sistema de programas e de recursos cujo eixo central de ação sejam as políticas voltadas a um tipo de desenvolvimento econômico sustentado, sem o que as políticas centradas no lado da oferta de força de trabalho perdem sentido e eficácia.⁴⁵

6.1 DESEMPENHO ORÇAMENTÁRIO E ADERÊNCIA DOS PRINCIPAIS PROGRAMAS AO MERCADO DE TRABALHO HETEROGÊNEO E PRECÁRIO DO PAÍS

Passados dois anos da execução orçamentário-financeira do novo Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, torna-se oportuno proceder a uma primeira avaliação global do desempenho financeiro de alguns dos principais programas geridos pelo MTE.⁴⁶

Com esse objetivo, a tabela 4 apresenta dados da execução orçamentária e valores liquidados dos mais importantes programas do MTE para os biênios 2002-2003 e 2004-2005. Dentre várias possibilidades de abordagem, escolheu-se uma que prioriza a comparação entre os respectivos níveis de execução.

45. O confronto da situação brasileira com a experiência internacional sugere que políticas de emprego descoladas de um ambiente de crescimento econômico têm poucas chances de serem eficazes. Como afirmam Baltar e Mattoso, "é somente num contexto de retorno do investimento produtivo, com crescimento econômico sustentado, distribuição de renda e com a incorporação de uma crescente fração da população ao consumo de bens e serviços, que os diversos tipos de medidas de política para tentar estimular o mercado de trabalho ganham sentido e eficácia" (1997, p. 32).

46. Alguns programas do MTE dispõem de recursos que não aparecem no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. São os casos, por exemplo, do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) e dos Programas de Geração de Emprego e Renda (Proger, Pronaf, etc.). No caso do PAT, parte significativa dos recursos provém das parcerias com o setor privado. Em relação ao Proger, a maior parte dos recursos é composta de créditos concedidos pelas instituições financeiras oficiais, que, por sua vez, são financiadas com aportes do FAT por meio dos depósitos especiais remunerados. Com isso, ao observar a base Siafi/Sidor, verifica-se um montante muito inferior àquele efetivamente alocado para esses programas. Para uma correta análise de tais programas, portanto, é fundamental a compreensão de que eles são financiados com recursos chamados "extra-orçamentários", motivo pelo qual não estão explicitados na tabela 3. Os demais programas do MTE, cujas fontes de financiamento possuem expressão orçamentária e são perfeitamente captados pela base Siafi/Sidor, estão explicitados na tabela 3.

TABELA 4

Valores liquidados e nível de execução orçamentário-financeira do MTE 2002-2005, valores liquidados, em R\$ milhões de dezembro de 2005

(Nível de execução orçamentária em %)

Principais programas/MTE PPA 2000-2003 ¹	Nível de execução ²		Principais programas/MTE PPA 2004-2007 ¹	Nível de execução	
	2002	2003		2004	2005
Novo emprego e seguro-desemprego	99,7	98,0	Integração das políticas públicas de emprego, trabalho e renda ²	96,7	99,5
Valores liquidados (em R\$ milhões)	9.324,1	8.319,9			
Assistência ao trabalhador (abono salarial)	99,3	94,5	Valores liquidados (em R\$ milhões)	10.133,2	11.464,0
Valores liquidados (em R\$ milhões)	2.063,3	2.211,9	Qualificação social e profissional	74,2	68,3
Qualificação profissional do trabalhador	49,5	42,1	Valores liquidados (em R\$ milhões)	84,7	88,9
Valores liquidados (em R\$ milhões)	249,7	59,2	Segurança e saúde no trabalho	91,3	86,0
Trabalho seguro e saudável	94,0	68,8	Valores liquidados (em R\$ milhões)	38,0	37,7
Valores liquidados (em R\$ milhões)	40,1	42,3	Primeiro Emprego ³	31,9	71,8
Jovem empreendedor	-	-	Valores liquidados (em R\$ milhões)	54,0	100,1
Valores liquidados (em R\$ milhões)	-	-	Economia Solidária	60,8	77,4
-	-	-	Valores liquidados (em R\$ milhões)	19,4	10,2
-	-	-			

Fonte: Siafi/STN e Sidor/SOF.

Notas: ¹ A reordenação de programas e nomeclaturas entre o PPA 2000-2003 e o PPA 2004-2007 torna-os não perfeitamente comparáveis, motivo pelo qual se optou por dividir a tabela. Assistência ao trabalhador (abono salarial).

² Esse programa incorporou todas as ações relativas ao seguro-desemprego, abono salarial e Intermediação de mão-de-obra.

³ O Programa Primeiro Emprego incorporou as ações do Programa Jovem Empreendedor.

Um primeiro aspecto que parece interessante destacar é que o nível de execução de 2003 foi o mais baixo da série para todos os programas listados. Quanto aos valores reais liquidados, houve, na verdade, um acréscimo ao final do exercício financeiro de 2005 para os programas mais importantes, ainda que o nível de execução entre eles tenha se mantido de forma irregular.

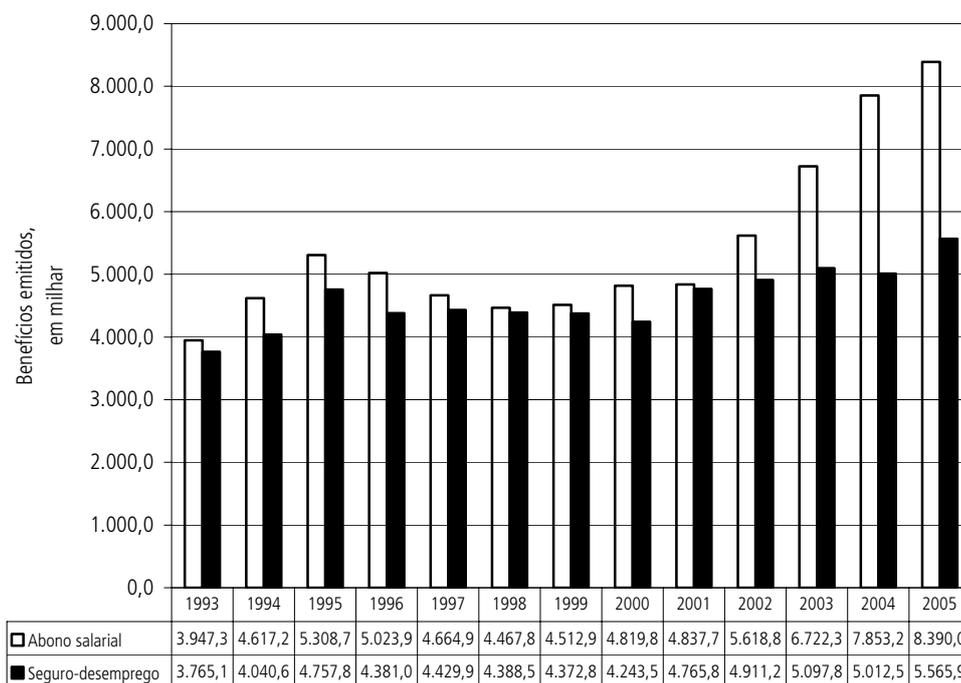
Desses programas, é provável que em 2003 o aumento de gastos com intermediação de mão-de-obra e seguro-desemprego tenha estado relacionado à queda da ocupação e ao aumento do desemprego naquele ano, que foi fortemente recessivo. Em 2005, por sua vez, apesar da queda na taxa de desocupação registrada pelo IBGE, os gastos com o seguro-desemprego aumentaram cerca de 13% em relação ao ano anterior, provavelmente pela combinação entre o reajuste do valor do benefício e o acesso de um maior número de trabalhadores de tal benefício, permitido pelo cumprimento do período aquisitivo. A queda dos rendimentos médios reais, em 2003, deve ter influenciado, por sua vez, o aumento de desembolsos do Programa de Assistência ao Trabalhador, responsável que é pelo pagamento do abono salarial a trabalhadores oriundos do setor formal com rendimentos médios mensais inferiores a dois salários mínimos.

O gráfico 11 complementa a informação anterior ao mostrar que o aumento dos gastos realizados com seguro-desemprego e abono salarial estão diretamente ligados ao aumento de cobertura dos respectivos programas, além, é claro, do reajuste real do valor dos benefícios. A quantidade de abonos emitidos subiu do patamar de 4 milhões ao ano, entre 1993 e 2001, para a casa dos 5,6 milhões em 2002, 6,7 milhões em 2003, 7,8 milhões em 2004 e 8,4 milhões em 2005, num ritmo que impressiona, mas não surpreende. Uma das causas desse crescimento vertiginoso está ligado a um incremento no padrão de divulgação do programa, pois, até recentemente, muitos trabalhadores com direito ao benefício, identificados pelo MTE mediante seu número PIS/Pasep

no sistema Rais/Caged, simplesmente deixavam de comparecer em tempo hábil às agências da CEF/BB para receber o abono salarial. Um outro motivo estaria relacionado ao período de sete anos consecutivos (1996-2003) de queda dos rendimentos médios reais dos trabalhadores ocupados, até dos trabalhadores assalariados com carteira, que, recebendo ao longo do ano menos de dois salários mínimos mensais, fazem jus ao benefício. Esse contingente de trabalhadores passou de 13,1% para algo como 25,2% do total de ocupados do país, entre 1995 e 2005. Em termos absolutos, isso significou um salto de 7,3 para 17,4 milhões de trabalhadores com carteira e renda de até dois salários mínimos mensais.

GRÁFICO 11

Evolução do número de benefícios emitidos pelo MTE: seguro-desemprego e abono salarial



Fonte: MTE.

Elaboração: Disoc/lpea.

Com relação ao seguro-desemprego, viu-se que o número de benefícios emitidos anualmente salta da casa dos 4 milhões, entre 1993 e 2002, para a dos 5,5 milhões, em 2005. Uma pequena parte desse movimento se explica pelo alargamento da cobertura propiciado pelo surgimento de novas modalidades de seguro ao longo do tempo, notadamente: *i*) para pescador artesanal (vigente desde 1993); *ii*) para trabalhadores domésticos (vigente desde 2001); e *iii*) para trabalhadores resgatados de relações de trabalho análogas às de escravos (vigente a partir de 2003). Em 2005, essas três categorias responderam por 36% do incremento de benefícios emitidos pelo MTE em nome do programa como um todo.

Avançando um pouco mais na avaliação dos principais programas finalísticos do MTE, na tabela 5, alguns indicadores de desempenho do seguro-desemprego e das atividades de intermediação de mão-de-obra são apresentados.

TABELA 5

Indicadores de desempenho dos principais programas do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) no Brasil

(Em %)

Principais Programas do SPETR brasileiro	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	média 1995-2005
Seguro-desemprego												
Taxa de habilitação ¹	98,9	99,2	99,4	99,1	97,7	98,1	98,3	98,4	98,5	98,4	98,0	98,5
Taxa de cobertura ²	65,9	63,4	65,5	65,6	67,2	62,1	63,9	66,3	67,0	62,4	62,3	64,7
Taxa de reposição da renda ³	51,0	49,4	50,6	44,5	45,5	51,3	53,9	57,2	60,3	61,3	64,0	53,5
Intermediação de mão-de-obra via Sine												
Taxa de aderência ⁴	39,2	40,1	46,5	44,1	40,5	45,4	51,8	52,7	54,1	53,6	52,0	47,3
Taxa de admissão ⁵	1,5	1,9	2,5	3,6	5,2	6,0	7,2	8,9	8,6	7,9	7,3	6,0

Fonte: MTE.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Segurados/Requerentes.² Segurados/Demitidos sem justa causa.³ Valor médio do benefício/Valor médio de demissão.⁴ Colocados via Sine/Vagas captadas pelo Sine.⁵ Colocados via Sine/Admitidos segundo Caged.

Em linhas gerais, os indicadores apontam para um certo distanciamento entre a efetividade e a eficácia das ações governamentais. Ou seja, embora um programa, como, por exemplo, o seguro-desemprego, consiga cumprir as prescrições contidas em seu marco legal e institucional – atender temporariamente com recursos financeiros os desempregados oriundos do setor formal da economia –, ele é pouco eficaz para fazer frente às dimensões do problema contemporâneo do desemprego. Embora a sua taxa de habilitação (segurados/requerentes) tenha estado próxima dos 100% ao longo de todo o período estudado, a sua taxa de cobertura (segurados/demitidos sem justa causa do setor formal) tem girado em torno de 64,7%, devendo ser bem menor se considerada uma taxa de cobertura ampliada, que ponderaria os segurados sobre o conjunto dos trabalhadores desempregados da economia em dado momento. Ademais, a taxa de reposição da renda (valor médio do benefício/valor médio do salário de demissão do segurado) vem melhorando continuamente desde 1998, o que, num contexto de crescimento da ocupação geral, pode ajudar a elevar o piso salarial da economia como um todo.

Com relação às atividades de intermediação de mão-de-obra, que agora faz em parte do Programa Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda,⁴⁷ dois indicadores são suficientes para demonstrar a distância entre a efetividade e a eficácia do programa no contexto atual: *i*) a taxa de aderência, que mede o percentual de colocações no mercado de trabalho por meio de vagas oferecidas pelo Sine; e *ii*) a taxa de admissão, que mede o percentual de colocações via Sine, perante o total de admitidos pela economia segundo o Caged.⁴⁸ No primeiro caso, tem-se uma taxa situada no patamar dos 47%, entre 1995 e 2005, mas, concomitantemente, uma taxa de admissão ainda muito baixa, não superior a 9% em nenhum ano da série estudada. Apesar disso, o número de colocados no mercado de trabalho formal via

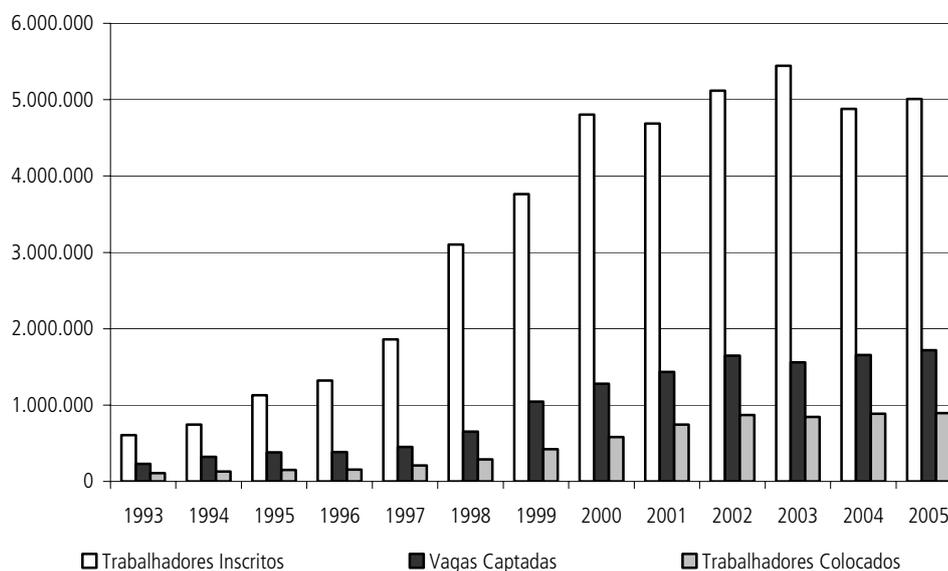
47. Na reordenação de nomenclaturas e programas trazida pelo PPA 2004-2007, houve, como procedimento acertado do MTE, a junção – para efetiva tentativa de integração – dos Programas de Intermediação de Mão-de-Obra, Abono Salarial e Seguro-Desemprego.

48. Um conjunto mais amplo de indicadores de avaliação de eficácia do sistema de intermediação capitaneado pelo Sine, incluindo os indicadores deste trabalho, pode ser visto em Ramos e Freitas (1998).

Sine tem crescido continuamente desde 1995, em resposta aos aperfeiçoamentos do programa ao longo do tempo, como pode ser visto pelo gráfico 12.

GRÁFICO 12

Movimentação de vagas e trabalhadores pelo Sine



Fonte: MTE.

Elaboração dos autores.

Esse último aspecto está parcialmente refletido no processo de diversificação dos agentes executores, que, até 2000, estavam restritos aos estados e paulatinamente passaram a contar também com a inclusão das centrais sindicais (Força Sindical, CUT, SDS e CGT). No fim de 2004 foram ainda incorporados como novos parceiros do programa, os municípios de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte. A expansão dos agentes executores, para além dos tradicionais governos estaduais, deu-se com o argumento de melhoria da eficiência do Sine por meio de um tipo de “competição administrada”. Mas para que funcione a contento, é preciso que o MTE exerça uma melhor coordenação entre os níveis de governo e agentes executores, de forma que evite uma competição irracional do ponto de vista do sistema.⁴⁹

Ainda com base no gráfico 12, vê-se que a atratividade do Sine tem sido maior para os trabalhadores do que para as empresas, pois, enquanto a relação “inscritos/vagas” girou em torno de 3,5 na média do período 1995-2005, a relação “colocados/vagas” foi de apenas 0,47 no mesmo período, criando-se, com isso, uma concorrência “inscritos/colocados” de cerca de 7,5 trabalhadores inscritos para cada trabalhador recolocado pelo Sine no mercado de trabalho.

Dos programas que tiveram, por sua vez, desembolsos inferiores em 2003 perante 2002, destaque-se, pelo montante de recursos envolvidos e importância estratégica, o caso do Programa de Qualificação Profissional do Trabalhador. Esse programa está

49. A título de exemplo, é fundamental que o MTE coordene a abertura de postos de atendimento ao trabalhador entre agentes executores atuando em uma mesma área geográfica.

passando por uma reavaliação geral de objetivos e procedimentos que implicaram, entre outras coisas, em uma redução (com reorientação qualitativa) do gasto – ver tabela 4.

Com a instituição do PNQ, em julho de 2003, a política de qualificação profissional sofreu uma inflexão conceitual e de prioridades, que passou a priorizar uma opção por cursos de mais longa duração, bem como um esforço maior na integração com os demais programas do SPETR. Também ganharam importância a certificação profissional e o apoio ao desenvolvimento de metodologias de qualificação.

O desenho original do PNQ foi ampliado em outubro de 2004 pela Resolução nº 408 do Codefat, que criou os Planos Setoriais de Qualificação (Planseqs), como um terceiro eixo, ao lado dos Planos Territoriais e dos Projetos Especiais. Os Planseqs destinam-se a demandas de qualificação de cadeias produtivas e arranjos produtivos locais, não atendidas atualmente no âmbito dos planos estaduais e municipais. Pretende-se que nessa vertente do programa o investimento em qualificação funcione por meio de parcerias com o setor privado, e os projetos estejam ligados diretamente à geração de novos postos de trabalho. Os proponentes podem ser órgãos governamentais, entidades sindicais ou empresas privadas. A seleção dos trabalhadores deverá passar preferencialmente pelo Sine, e os proponentes deverão chamar audiências públicas para debater o projeto antes de ele ser submetido ao Ministério do Trabalho.

Cabe destacar a recente criação de um Planseq destinado às trabalhadoras domésticas, ainda em caráter de projeto piloto. Intitulado Trabalho doméstico cidadão, esse plano prevê ações de elevação da escolaridade e capacitação para o fortalecimento da auto-organização das trabalhadoras domésticas e o desenvolvimento de projetos para intervenção em políticas públicas. Apesar de atender um número inicialmente pequeno de trabalhadoras, esse plano aponta para a extensão das políticas de trabalho e renda a um dos segmentos mais expressivos do mercado de trabalho, o qual tem sido marginalizado tanto no acesso tanto aos direitos sociais quanto às políticas de emprego.⁵⁰

No que se refere aos resultados dos dois primeiros anos desse novo formato da qualificação profissional, há indicações positivas do ponto de vista qualitativo, embora ainda tímidas do ponto de vista numérico. O principal indicativo dessa mudança de qualidade é a extensão da carga horária dos cursos, aproximando-se da meta de 200 horas, enquanto em 2002 essa média havia caído para pouco mais de 60 horas, o que implicava, em muitos casos, no fato de as oportunidades de formação ofertadas aos trabalhadores eram totalmente insuficientes para influir significativamente na sua inserção no mercado de trabalho. Os indicadores do programa também mostram um nível aparentemente alto de articulação com outras políticas: cerca de três quartos dos educandos são beneficiados por outras políticas de inclusão social ou de trabalho e renda. Por fim, acentuou-se a focalização em grupos mais vulneráveis, como desempregados, mulheres e jovens: os educandos desempregados passaram de 55,5% do total, em 2000, para 64,4%, em 2005. A participação de mulheres cresceu de 58,7%, em 2002, para 61,1%, em 2004, e a participação de jovens ampliou-se de 40,3% para 52,4% no mesmo período.

Embora se observe crescimento do investimento no biênio 2004-2005, o número total de educandos abarcados por essas ações, porém, ainda é relativamente peque-

50. O segmento trabalhador doméstico soma cerca de 6 milhões de pessoas, das quais mais de 70% não têm carteira assinada.

no em relação à PEA. Em grande medida, isso ocorre por causa da escassez de recursos disponíveis, os quais vêm diminuindo nos últimos anos: do seu pico histórico de R\$ 883,5 milhões, no ano de 1998, o gasto com qualificação reduziu-se para R\$ 88,9 milhões, em 2005.⁵¹

Ao seguir-se ainda com a nova composição de programas do MTE, no âmbito do PPA 2004-2007, julgou-se relevante destacar que os Programas Economia Solidária e Primeiro Emprego apresentaram um nível de execução orçamentária bem abaixo do esperado. Deve ser ressaltado que, embora tenham melhorado seu nível de execução em 2005, os patamares de gasto de ambos os programas permanecem modestos. No caso do Programa Economia Solidária, os recursos efetivamente gastos caíram quase pela metade em termos reais; assim, percebe-se que, na verdade, esse programa perdeu importância no conjunto dos gastos do MTE. É também digno de nota que o Programa Primeiro Emprego tenha gasto algo como R\$ 100 milhões em 2005, mais do que todos os gastos realizados nesse ano com o Programa de Qualificação Profissional. Sabe-se que o Programa Primeiro Emprego ampliou sua execução basicamente pelo crescente peso das ações ligadas aos Consórcios Sociais da Juventude (qualificação e auxílio-financeiro), cujo número saltou de seis em 2003, para 31, no fim de 2005. A ação de estímulo financeiro para contratação de jovens continua com nível de execução baixo, refletindo a pouca atratividade dessa modalidade com as empresas.

Finalmente, quanto aos Programas de Geração de Emprego e Renda, manteve-se a política de expansão das linhas de crédito com recursos dos depósitos especiais remunerados do FAT.⁵² De acordo com essa orientação, destaque-se a criação do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado, instituído com o objetivo declarado de incentivar a geração de trabalho e renda entre os microempreendedores populares. Por microcrédito orientado entende-se aquele baseado em metodologia na qual existe o relacionamento direto do chamado “agente de crédito” com os empreendedores no local em que é executada a atividade econômica. Essa exigência do agente de crédito na relação que se estabelece entre o MTE e os microempreendedores de baixa renda é provavelmente o aspecto mais evidente a diferenciar esse tipo de programa de um outro conjunto de iniciativas que ganharam corpo a partir de 2003. Faz-se, aqui, referência aos programas e projetos de *bancarização*, tais como ficaram conhecidas as modalidades de concessão de microcréditos populares de natureza não assistida pelos agentes executores, notadamente o Banco Popular do Brasil e a Caixa Econômica Federal. Em ambos os casos, inexistia a obrigatoriedade do agente de crédito e os juros foram fixados em 2% ao mês. Outra diferença importante diz respeito ao fundo financeiro que avaliza essas operações, constituído pelo limite de 2% dos depósitos à vista das instituições financeiras participantes.⁵³ A expansão das microfinanças e outras formas de crédito, como aquela com desconto em folha, ser-

51. Na verdade, o problema é que a sistemática de contingenciamentos orçamentários, ao provocar atrasos na liberação de recursos ao longo do ano fiscal, compromete o desempenho físico daqueles programas que se caracterizam por *ações de execução continuada*, cuja qualidade depende do cumprimento do calendário de desembolsos financeiros previamente programado.

52. Esse programa é executado por meio de depósitos especiais remunerados do FAT, e não por ações de expressão orçamentária, motivo pelo qual as ações e valores realmente relevantes desse programa não estão listados na tabela 4.

53. Nesse ponto, é importante mencionar que o PNMPPO também poderá usar como funding o saldo de 2% dos depósitos à vista, além dos recursos do FAT, o que não é permitido aos programas de microcrédito não orientados.

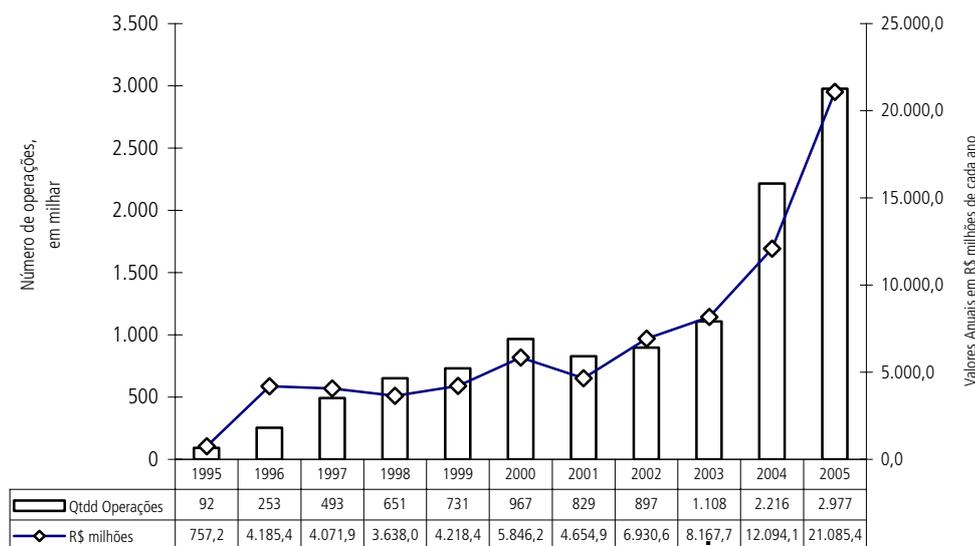
viram para expandir o volume de crédito em 2004 e 2005 e, dessa forma, ajudaram a atenuar parcialmente os impactos recessivos das sucessivas altas das taxas de juros referenciadas à Selic.

No tocante à evolução global dos Programas de Geração de Emprego e Renda financiados com recursos de depósitos especiais remunerados do FAT, observa-se que no período de 1995 a 2005 foram realizadas 11,2 milhões de operações de crédito, que representaram empréstimos no valor total de R\$ 75,6 bilhões. Com isso, o valor médio dos empréstimos foi de R\$ 6,7 mil. Cabe salientar, contudo, que o valor do empréstimo médio varia muito entre os programas, ou mesmo entre as diferentes linhas de crédito de um mesmo programa.⁵⁴

De acordo com o gráfico 13, nota-se um volume crescente de operações de crédito, que, por sua vez, significa também um crescimento expressivo do valor total dos empréstimos realizados. Tal fato reflete, dentre outros fatores, o crescente número de programas e linhas de créditos com recursos do FAT e a criação do Fundo de Aval do Programa de Geração de Emprego e Renda, que dá mais garantias finais, contra riscos e inadimplência, aos agentes executores do programa.

GRÁFICO 13

Evolução do número de operações de crédito com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e respectivos valores anuais



Fonte: MTE.

Elaboração dos autores.

Embora tais programas representem uma injeção expressiva de crédito na economia, constituem-se, atualmente, em um conjunto confuso de linhas de financiamento, sobretudo em razão da sobreposição existente entre alguns deles. Esse aspecto torna obscura a alocação de recursos do FAT, dado o leque amplo de áreas de atuação e de setores atendidos, dificultando uma avaliação geral de desempenho sobre as referidas alocações. A amplitude excessiva de programas também abre espaço para de-

54. Para uma discussão completa, ver Costanzi (2005).

mandas políticas questionáveis do ponto de vista da geração de emprego e renda, como financiamento de imóveis usados, bens de capital com até dez anos de uso e empréstimos para consumo.⁵⁵ Na realidade, a abertura de novas linhas de crédito tem uma dinâmica política que tende a ampliar o conjunto de programas ao longo do tempo, seja pela resistência posterior em se extinguir certas linhas, seja pela tentação ou pressão de se abrir novos programas.

Em síntese, como balanço geral da execução orçamentário-financeira dos programas do MTE para o período 2002-2005, pode-se dizer que foram alcançados os patamares tradicionais de execução financeira apenas daqueles programas já consolidados no âmbito do ministério, os quais contam, portanto, com um forte componente de inércia institucional (seguro-desemprego, abono salarial, intermediação de mão-de-obra, segurança e saúde no trabalho). Por seu turno, os programas recém-criados (notadamente os Programas Economia Solidária e Primeiro Emprego), ou que estão passando por algum tipo de reformulação conceitual (notadamente Qualificação Social e Profissional), apresentaram *performance* financeira abaixo do esperado.

Cabe lembrar que o nível de execução é influenciado não apenas pela capacidade da gerência de cada programa em cumprir suas metas, mas também pela dinâmica de liberação de recursos, a qual, submetida à lógica do superávit fiscal, tem tornado indisponível os recursos previstos no orçamento ou os tem tornado disponíveis apenas perto do fim de cada ano. Como se sabe, os programas mais afetados tendem a ser os que contam com projetos de qualificação e de fomento ao empreendedorismo, por oposição àqueles em que predominam despesas obrigatórias, caso do Programa de Integração das Políticas de Emprego, em que se localizam os pagamentos referentes ao seguro-desemprego e ao abono salarial.

Em síntese, o conjunto de indicadores de avaliação anterior investigados permite clarificar o tipo de limitação ao êxito do SPETR nacional que se impõe sobre seus principais programas. Mas ainda restam pelo menos duas outras fontes de limitações que se poderia dizer intrínsecas à forma de estruturação e funcionamento das atividades contidas no SPETR nacional. Uma delas está ligada ao caráter tardio da sua montagem no país. A outra se relaciona de perto com a natureza imitativa do SPETR brasileiro relativamente aos Sistemas de Emprego dos países centrais. Ambos os aspectos estão interligados e serão tratados conjuntamente a seguir.

6.2 O CARÁTER TARDIO, AINDA IMITATIVO DOS PRINCIPAIS PROGRAMAS FEDERAIS, E O SEU MOVIMENTO DE ADAPTAÇÃO AOS PROBLEMAS ESPECIFICAMENTE NACIONAIS

De um ponto de vista mais geral, é possível mostrar que o processo de consolidação dos sistemas de emprego nos principais países da OCDE, ao longo do período que se

55. No programa FAT Habitação, existe linha de financiamento para imóveis usados, cujo impacto sobre emprego é duvidoso ou pequeno. Em 2003 foi criada linha de crédito emergencial para financiamento ao consumidor, de fogões, geladeiras, máquinas de lavar e televisões, fato que ampliou ainda mais o leque de atuação do FAT ao permitir financiamento de bens duráveis de consumo, quebrando uma tradição do FAT de empréstimos vinculados à atividade produtiva. A referida linha de crédito foi criada pela Resolução no 359 do Codefat, de 17 de setembro de 2003. A Lei no 10.978, de 7 de dezembro de 2004, que criou o Modermaq, determina que até 10% dos recursos sejam destinados a bens de capital usados com no máximo dez anos.

estende depois da Segunda Guerra Mundial até meados dos anos 1970, atendia aos requisitos tanto do padrão de acumulação vigente (o *boom* fordista) quanto da institucionalidade vigente no campo das políticas sociais (o *welfare state*), de sorte que o formato assumido pelas três dimensões clássicas dos sistemas de emprego (intermediação, capacitação e seguro-desemprego) estava colado ao tipo de desemprego predominante à época, isto é, baixas taxas de desemprego aberto, desemprego de curta duração, sem atingir, de maneira mais dramática, nenhum grupo social específico.⁵⁶

Em outras palavras, o formato dos sistemas de emprego era reflexo de um contexto econômico particular, em que prevaleciam altas taxas de crescimento agregado do produto, do emprego, da produtividade e dos salários reais. Esse momento virtuoso do padrão de acumulação fez com que os requerimentos em termos de políticas de emprego se concentrassem, quase exclusivamente, em torno das atividades de intermediação da mão-de-obra desocupada temporariamente. Em segundo lugar estavam as atividades ligadas à concessão do seguro-desemprego, cujo grau de cobertura era bastante grande, em virtude dos elevados índices de formalização dos contratos de trabalho, e cuja disponibilidade de fundos era garantida pela institucionalidade fiscal do período. Apenas por último havia as atividades voltadas à capacitação profissional, uma vez que as exigências do fordismo em termos de formação podiam ser atendidas com treinamentos específicos nos próprios locais de trabalho.⁵⁷

Em resumo, as atividades dos sistemas de emprego estavam articuladas em torno de políticas passivas (seguro-desemprego) ou políticas ativas (intermediação e capacitação) pelo lado da oferta do mercado de trabalho. Ora, num período de grandes possibilidades de crescimento econômico sustentado, baixas taxas de desemprego aberto eram a contrapartida da inexistência de problema de demanda efetiva crônica no sistema. Por isso, políticas públicas de emprego ativas, que atuassem pelo lado da demanda por trabalho, não existiam (ou não eram relevantes) porque não eram necessárias no contexto dos anos dourados do capitalismo ocidental.

Ademais, a partir da segunda metade da década de 1970, quando uma crise econômica mais geral começa a se configurar no cenário mundial e profundas mudanças tomam lugar nos campos produtivo (novo paradigma tecnológico), financeiro (financeirização da riqueza) e institucional (nova hegemonia norte-americana), tendo por reflexos principais a diminuição do ritmo de crescimento econômico e a alta das taxas de desemprego aberto e oculto, até mesmo alterando-se o tipo do desemprego em relação àquele do período anterior, é que os sistemas de emprego passam a ser mais exigidos e a demonstrar fragilidade ou inadequação diante do novo contexto mundial.

Fundamentalmente, os sistemas de emprego nos países da OCDE tornam-se mais ineficazes por terem sido formatados para atuarem numa outra realidade econômica, sob o prisma de uma institucionalidade fiscal diversa, com baixos níveis de desemprego agregado. Por isso, as mudanças que ocorrem nas estruturas dos sistemas de emprego desde o início dos anos 1980 tendem a refletir uma dupla contradição.

56. Todo o desenvolvimento desta seção está fortemente ancorada em Cardoso Jr. e Faro (1997) e Pochmann (1998). Alguns estudos de caso referentes a países da OCDE podem ser vistos em Ramos (1997b). Por fim, dois trabalhos seminais da OIT sobre a evolução dos sistemas de emprego no mundo são Ricca (1983) e Thuy, Hansen e Price (2001).

57. No fordismo, o principal da capacitação é obtido *ex post*, ou seja, já no interior do processo de trabalho, daí ser comum dizer que o fordismo cria o nível de qualificação de que precisa.

A primeira contradição está ligada ao fato de que, se por um lado, em um contexto de liberalização geral dos mercados, a lógica passa a ser a de não interferência e de flexibilização dos mecanismos de realocação da força de trabalho, por outro, os instrumentos de intermediação de mão-de-obra passam a ser tão mais demandados como mais inaptos a responder ao novo tipo de desemprego vigente.

A segunda contradição é que, se por um lado, o novo contexto econômico produz mais desemprego de um tipo que tem duração e intensidade maior e afeta distintamente os diversos segmentos do mercado de trabalho (desemprego de exclusão para os idosos e desemprego de inclusão para os jovens, por exemplo), por outro, os sistemas de emprego passam a ter de oferecer mais políticas ativas pelo lado da demanda por trabalho, sem que instrumentos para tanto tivessem sido constituídos. Mesmo os países que possuíam alguns mecanismos desse tipo, ou aqueles que os criaram posteriormente, tiveram de conviver com resultados decepcionantes sempre que descolados de políticas macroeconômicas afinadas com o objetivo do pleno emprego.

Diante disso, a natureza tardia e reflexa do SPETR no Brasil sugere que o seu formato tradicional era, de partida, inadequado ao país, quer seja em razão das contradições expostas anteriormente, quer, seja diante da realidade de seu próprio mercado de trabalho, vítima de um processo intenso de desestruturação que corre em paralelo à montagem do sistema nos anos 1990. O Brasil começa a montar seu sistema em um momento em que o formato tradicional de sistemas de emprego demonstrava sinais de esgotamento nos países centrais, dadas as transformações que configuraram o novo contexto econômico mundial desde princípios da década de 1980.

Ademais, o campo das políticas públicas de emprego no Brasil segue de perto as tendências atuais em outras áreas da política social, dentre as quais se podem destacar três grandes movimentos: *i*) a descentralização das políticas aos níveis locais, englobando a atuação de estados e municípios; *ii*) a terceirização, ou aumento da participação não estatal na execução das políticas públicas de emprego, trabalho e renda, notadamente nos campos da intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional; e *iii*) a focalização das mesmas sobre os grupos sociais considerados mais vulneráveis às transformações econômicas em curso.

No entanto, há também ao longo dos anos 1990 uma espécie de reconhecimento informal quanto à necessidade de se buscar um certo grau de adaptação entre as políticas do SPETR e os problemas especificamente nacionais do mercado de trabalho. O movimento que se pode identificar no seio do SPETR nacional, ainda que não totalmente consciente ou deliberado, aponta para uma certa flexibilização dos critérios de elegibilidade dos programas, de forma que não só o mundo do emprego, mas, sobretudo, o mundo do trabalho, em sua complexidade e heterogeneidade, passa a ser referência nas discussões sobre o alargamento da cobertura e o atendimento das políticas do SPETR. É claro que esse movimento é ainda bastante tímido, mas alguns de seus desdobramentos começam a ser notados.

No âmbito dos Programas de Intermediação de Mão-de-Obra, Qualificação Profissional e Concessão de Crédito (programas de geração de emprego e renda), há uma ampla aceitação de trabalhadores não vinculados ou não oriundos do mercado formal de trabalho. No caso do Programa Seguro-Desemprego, porém, embora seguidas resoluções do Codefat estejam buscando flexibilizar os critérios de elegibilidade

de, ampliar a cobertura efetiva e alongar o período de concessão do benefício, sabe-se que o raio de abrangência do programa está bem perto do seu limite físico (de cobertura) e financeiro (de gasto).⁵⁸

Em essência, a questão é que ainda não existem no Brasil políticas públicas de geração de trabalho e renda para segmentos expressivos da população em idade ativa que estejam ou desempregados por longo período (tanto no conceito de desemprego aberto como pelo desalento) ou subempregados em condições precárias (em termos de estabilidade na ocupação, regularidade de rendimentos, contribuição previdenciária, apenas para ficar nos aspectos mais importantes). As políticas tradicionais de um SPETR são pouco eficazes para enfrentar essa situação de heterogeneidade e precariedade do mercado de trabalho nacional, e esse é justamente o desafio posto para a nova geração de políticas e programas governamentais no campo do trabalho.⁵⁹

Com vistas a enfrentar esse desafio é que o tema da reorganização das políticas públicas de trabalho e renda em torno de um sistema integrado e participativo foi colocado em pauta a partir da realização do II Congresso Nacional do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda (SPETR), em julho de 2005.⁶⁰ O II Congresso teve o propósito explícito de elaborar resoluções para a normatização do sistema, englobando as políticas de seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra, qualificação e certificação profissional, geração de emprego e renda, e inserção da juventude no mundo do trabalho.⁶¹

Apesar de se constituir em uma iniciativa inédita e das mais promissoras, para o que interessa a este capítulo, é importante destacar que restam pontos importantes por serem equacionados dentro dessa proposta de rearticulação do SPETR.⁶²

58. Com relação ao Programa Abono Salarial, parece haver certo consenso no fato de que, estando o valor do benefício limitado a um salário mínimo anual por trabalhador contemplado, ele é pouco eficaz para combater a pobreza ou amenizar a desigualdade de rendimentos do trabalho, a despeito de ser um benefício concedido a trabalhadores pobres oriundos do setor formal da economia. Como o valor total gasto com o programa ultrapassou o montante anual de R\$ 2 bilhões, talvez essa pudesse ser uma quantia aplicada de forma mais racional (efetiva, eficaz e eficiente) em outra(s) política(s) de proteção ao trabalhador, como o próprio Programa Seguro-Desemprego, caso o objetivo seja manter o espírito de priorizar a transferência de benefícios na forma monetária.

59. As propostas recentes em torno da idéia de *economia solidária* parecem promissoras, mas são ainda muito incipientes para afetar a magnitude dos problemas presentes no mercado de trabalho brasileiro. Por sua vez, a família de *programas de concessão de bolsas* (ou transferência direta de renda com condicionalidades), visando ao combate direto e imediato à fome e à pobreza, nasceram e estão desenvolvendo-se mais pelos campos da assistência social, saúde e educação, o que os torna pouco eficazes para enfrentar a questão da inserção pelo mundo do trabalho.

60. O II Congresso foi precedido de cinco congressos regionais ao longo de 2005. O I Congresso teve lugar em dezembro de 2004. Ver, então, MTE (2004) para os resultados e resoluções do I Congresso e MTE (2005) para os resultados e resoluções do II Congresso.

61. Foram definidos "princípios gerais de construção" do SPETR, tais como: *i*) erradicação da pobreza, da marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais pela via do trabalho, tendo como bases o desenvolvimento sustentado em âmbito nacional, regional e local; *ii*) fortalecimento das políticas ativas, especialmente de geração de emprego, trabalho e renda; *iii*) fortalecimento e participação ativa dos atores sociais na gestão do SPETR; *iv*) articulação do SPETR com ações e programas dos diversos órgãos governamentais e não governamentais que atuam na área social, notadamente os que utilizam recursos da seguridade social; *v*) universalização das ações do SPETR como direito, com ações afirmativas para segmentos populacionais específicos e mais vulneráveis à exclusão social; *vi*) integração à elevação de escolaridade, visando ao pleno desenvolvimento dos trabalhadores para o exercício da cidadania e da qualificação para o trabalho; e *vii*) SPETR integrado em todas as suas funções, descentralizado, capilar, informatizado e com informações acessíveis sobre o mercado de trabalho para todos os atores sociais, visando à efetividade social das políticas de emprego, trabalho e renda e à estruturação de um sistema único.

62. Para uma discussão mais aprofundada, ver Ipea (2006) e MTE (2005).

Tanto as ações de qualificação para o empreendedorismo quanto a concessão do crédito continuariam funcionando bastante à parte do restante do SPETR. No que se refere a grupos vulneráveis, conquanto se prevejam metas específicas para mulheres, trabalhadores acima de 40 anos de baixa escolaridade, trabalhadores domésticos, afrodescendentes e jovens, as ações desenvolvidas atualmente pelo MTE com esse último segmento (Programa Primeiro Emprego), por exemplo, não foram objeto de resolução, embora consistam basicamente em qualificação e em intermediação.

O problema da relação do SPETR com o setor não estruturado do mercado de trabalho, que hoje é coberto por iniciativas isoladas, foi abordado em algumas resoluções, que remetem fundamentalmente à articulação do sistema com outras iniciativas, especialmente aquelas que pretendem estimular o desenvolvimento territorial, como os investimentos dos fundos constitucionais e as agências de fomento, cujos programas devem passar a ter metas de emprego. O II Congresso também apontou a necessidade de o MTE participar dos fóruns governamentais que definem as políticas econômicas e propôs especificamente que o Conselho Monetário Nacional passasse a ter uma representação tripartite, incluindo o MTE, representantes de trabalhadores e empregadores.

Assim, ao relacionar o problema da informalidade e da inclusão de grupos vulneráveis com políticas de desenvolvimento, o II Congresso abordou a principal limitação do SPETR. Isto é, que ele pode apenas tentar gerenciar um determinado nível de emprego. Os determinantes do desemprego e da precariedade das ocupações não estão ao alcance das políticas tradicionais de emprego, pois essas agem, sobretudo, sobre a oferta de mão-de-obra; e mesmo os programas que atuam sobre a demanda o fazem no nível micro, de forma pulverizada, enquanto o nível de emprego geral depende na verdade da demanda agregada da economia.

No lado da integração com políticas de desenvolvimento territorial, a questão ultrapassa o escopo dos Serviços Públicos de Emprego, e a governabilidade do MTE atualmente é pequena, visto que: *i*) a arquitetura dos Programas de Geração de Emprego e Renda ancorados no FAT, normalmente, deixa o poder de decisão com as instituições financeiras, e *ii*) as iniciativas de desenvolvimento territorial estão dispersas por uma variedade de entes governamentais, exigindo algum grau de pactuação entre os níveis federativos. Assim, embora existam experiências bem-sucedidas de convergência das ações federais em determinados locais; isso geralmente ocorre em circunstâncias específicas e por indução de um ator local suficientemente articulado. Compreende-se, portanto, que o SPETR carece dos mecanismos institucionais para atuar nos territórios em que as oportunidades de emprego são mais restritas.

Outro ponto crítico é que os ganhos potenciais dessa proposta de reorganização do SPETR podem se perder caso não se assegure um fluxo estável de recursos. Isso, por sua vez, tem sido cada vez mais difícil para o MTE, tendo em vista não apenas eventuais diminuições das dotações orçamentárias, como também os sucessivos contingenciamentos que ameaçam a continuidade do sistema e o equilíbrio entre as funções. É por isso que o financiamento do SPETR foi uma das discussões centrais do II Congresso, dando origem a propostas de mudança mais radicais.

Duas resoluções propõem que se vede o contingenciamento de todas as funções do SPETR, tornando sua despesa obrigatória, da mesma forma como ocorre com o pagamento do seguro-desemprego. Além disso, propõe-se que se assegure 8% da arre-

cadação primária do FAT exclusivamente para as funções do SPETR exclusive seguro-desemprego e abono salarial.⁶³ Em essência, criar-se-ia uma nova vinculação orçamentária com vistas a garantir o financiamento das políticas ativas (sobretudo qualificação e intermediação), as quais têm recebido uma parcela cada vez menor dos recursos do FAT nos anos recentes.⁶⁴

Percebe-se, portanto, que o problema do financiamento é um gargalo para a manutenção das políticas ativas de emprego; e será ainda maior se fossem implementadas as resoluções que propõem a expansão da cobertura do seguro-desemprego. Curiosamente, se a proposta quanto ao financiamento do SPETR fosse levada a cabo, o montante mínimo de recursos aplicados nessas políticas compensaria apenas 32% dos recursos que deixam anualmente de entrar no FAT por conta da DRU.⁶⁵ Assim sendo, uma discussão em torno da reaplicação desses recursos talvez seja necessária, tendo em vista o fato de a arrecadação do PIS/Pasep (líquida da DRU) se encontrar comprometida.

No seu conjunto, as resoluções do II Congresso lograram consolidar a agenda de mudanças discutidas nos últimos anos para as políticas mais estruturadas do SPETR, que são as desenvolvidas com recursos do FAT e estão razoavelmente cobertas pela normatização do Codefat. Aqui, o desafio central é formar um todo coerente de ações, além de separar os papéis da gestão tripartite e da execução, que se confundiam entre os atores sociais. Enfatizou-se muito a necessidade de integração e os mecanismos gerenciais para fazê-la (por exemplo, extensão a todos os agentes executores de sistemas informatizados, uso do PIS como identificador do beneficiário etc.). A questão do financiamento foi abordada, sobretudo, pela ótica de como assegurar a sobrevivência das políticas ativas de emprego. O II Congresso, porém, não se aprofundou igualmente nos temas relativos à extensão do SPETR para os segmentos que não pertencem ao núcleo estruturado do mercado de trabalho. Resta uma agenda importante a ser enfrentada para que o SPETR possa definir sua atuação nesses segmentos sociais para além de iniciativas isoladas.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo desse trabalho, optou-se por abordar cinco temas centrais ao desenvolvimento do aqui chamado SPETR no Brasil, a saber:

- 1) A história de sua montagem no Brasil.

63. Em 2005, ano em que a arrecadação primária do FAT (já descontada a DRU) foi de quase R\$ 17 bilhões, esse percentual de 8% significaria algo como R\$ 1,36 bilhões por ano, valor cerca de quatro vezes superior aos R\$ 321,3 milhões gastos no mesmo ano com os Programas de Intermediação de Mão-de-Obra, Qualificação Profissional, Economia Solidária, Primeiro Emprego e Segurança e Saúde no Trabalho. De qualquer modo, caso essa resolução seja aprovada, haveria uma transição de cinco anos até esse patamar.

64. Na verdade, esses programas têm sido custeados, em sua maior parte, por receitas financeiras do FAT, compostas pelo retorno dos empréstimos feitos ao BNDES e outros agentes executores dos programas de geração de emprego e renda com recursos do FAT (BB, CEF, BNB, Basa e Finep).

65. A DRU desvincula 20% da arrecadação anual do PIS/Pasep, o que, em 2005, significou algo como R\$ 4,2 bilhões, ou seja, uma perda da ordem de R\$ 1,7 bilhões para o BNDES e de R\$ 2,5 bilhões para o MTE. No caso do MTE, esse valor é tão significativo que sua re-vinculação teria feito o déficit primário do FAT se converter em superávit em 2005.

- 2) A centralidade do FAT na montagem de um esquema virtuoso de financiamento para as políticas de emprego e renda no país.
- 3) As especificidades do Codefat como instância de representação de interesses organizados, participação social ativa e deliberação de recursos visando ao aprimoramento do SPETR.
- 4) As responsabilidades da gestão pública federal na tarefa de tornar a execução das políticas algo mais descentralizada (por entes subnacionais), e mais aberta à participação não exclusivamente estatal na provisão de serviços do SPETR.
- 5) A contextualização de desempenho (físico e financeiro) dos principais programas do SPETR nacional, com vistas a destacar três aspectos principais:
 - dado o caráter tardio do SPETR brasileiros, não é de estranhar que ele ainda careça de integração entre seus principais programas e de maior participação social em suas mais importantes resoluções, aspectos esses que começaram a ser enfrentados com a proposta de reorganização do sistema, consolidada a partir dos dois congressos nacionais do sistema público de emprego, realizados em 2004 e 2005;
 - dado o caráter imitativo do SPETR, primordialmente centrado em programas que atuam pelo lado da oferta de trabalho, não é de estranhar o seu baixo impacto agregado perante os principais problemas de um mercado de trabalho ainda marcado por grande heterogeneidade e precariedade de condições; e
 - para ser mais eficaz, o conjunto de políticas e programas do SPETR precisam estar mais integrados entre si e melhor sintonizados com um conjunto de políticas de desenvolvimento socioeconômico que ainda estão por ser estabelecidas no país, das quais a política de estabilização monetária deveria ser apenas uma parte.

Sobre último ponto, e também levando em consideração os anos mais recentes, teve-se um biênio 2004-2005 positivamente atípico para a economia brasileira. Em primeiro lugar, tendo em vista o longo período recessivo que dominou o cenário nacional, desde pelo menos a crise cambial de 1998-1999, logrou-se finalmente reverter a tendência de estagnação e, aproveitando-se de um contexto internacional favorável (crescimento do mercado mundial e grande liquidez em moeda estrangeira), foi possível combinar, internamente, crescimento do investimento e do PIB, crescimento das exportações, controle da inflação, expansão da ocupação e redução do desemprego aberto.

Esse resultado macroeconômico, no entanto, que aparentemente questiona o *trade off* freqüentemente observável no país, entre crescimento do saldo exportador ou crescimento do mercado doméstico, ainda carece de fundamentos mais sólidos para que venha a se repetir nos anos vindouros. Particularmente importante no debate macroeconômico atual é a primazia da política monetária ditada pelo Bacen sobre quaisquer alternativas que se coloquem em disputa. Além do alto custo fiscal que advém dessa estratégia de estabilização, que obriga o governo federal a esterilizar e transferir recursos do lado real da economia (como o são, por exemplo, os investimentos e os gastos sociais) para um tipo de gestão financeirizada da dívida pública, há ainda e-

feitos perversos que se manifestam tanto na desaceleração do ânimo capitalista para novos investimentos como na valorização cambial que reduz o saldo exportador, justamente os dois motores do crescimento econômico verificado recentemente.

Em segundo lugar, considerando-se o quadro estrutural de heterogeneidade, precariedade e desigualdade que domina o mercado de trabalho nacional, não deixa de ser positiva a avaliação final que se pode fazer do comportamento do emprego e dos rendimentos no biênio 2004-2005. A ocupação cresceu na frente da PEA e ajudou a trazer a taxa de desemprego anual, medida pelo IBGE, de volta ao patamar de um dígito. Além disso, o emprego formal com carteira assinada teve reação até certo ponto surpreendente nesses anos, com reflexos positivos sobre pelo menos três dimensões de análise: aumento do grau de formalização do mercado de trabalho, aumento da arrecadação previdenciária e do fundo PIS/Pasep (FAT) e desconcentração do Índice de Gini.

A sustentabilidade temporal desses resultados positivos sobre o mercado de trabalho brasileiro, entretanto, depende de fatores que, em parte, independem das políticas do SPETR/MTE. Como sugerido ao longo desta seção, a arquitetura macroeconômica de sustentação da estabilidade monetária defendida pelo Ministério da Fazenda e pelo Bacen possui um viés fortemente anti-social. Nesse contexto, as diversas políticas sociais de cunho setorial, em particular as que agem sobre o mundo do trabalho, porquanto indispensáveis para combater as mazelas da sociedade brasileira, são em si mesmas impotentes para contrabalançar os efeitos nocivos de políticas macroeconômicas contracionistas, dos quais a prática corriqueira dos contingenciamentos orçamentários, visando a garantir as metas de superávit fiscal primário, é a sua face mais aparente.

Com isso, o potencial inclusivo do conjunto tradicional de políticas públicas de trabalho e renda tem sido limitado diante do comportamento macroeconômico registrado no país ao longo dos últimos 25 anos. Além disso, a natureza heterogênea e precária do mercado de trabalho nacional tem minimizado o impacto agregado das chamadas políticas passivas (por ex.: seguro-desemprego e intermediação e mão-de-obra) e daquelas políticas ativas que operam pelo lado da oferta de força de trabalho (por ex.: qualificação profissional).

Ao mesmo tempo, no entanto, há uma fronteira possível de expansão para políticas de trabalho e renda, as quais se desenvolveriam centradas na estruturação de políticas ativas de criação de trabalho e renda, atuando pelo lado da demanda por força de trabalho.⁶⁶ O principal instrumento para tanto, até o momento, tem sido a multiplicação de linhas de crédito com recursos do FAT, o que evidencia a importância dessa fonte de financiamento. No entanto, o fato de o direcionamento desse crédito ser decidido primordialmente pelas instituições financeiras que o operam mantém-se como limite a sua utilização como instrumento mais efetivo de geração de trabalho e renda, pois a tendência dos bancos (mesmo os públicos) é a de oferecer créditos às atividades e empreendimentos de menor risco e de maior lucratividade aparente, e não necessariamente a projetos com maior potencial de criação de empregos ou a segmentos sociais com maior dificuldade de acesso ao crédito.

66. Foram feitas referências aqui somente às políticas sob alçada do SPETR; não se discutiam outras políticas possíveis no plano normativo, como, por exemplo, a redução da jornada de trabalho e as políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico, de comércio exterior ou de desenvolvimento agrário.

Ao lado da reorganização dos serviços de emprego mais tradicionais (seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional), o crescimento dos programas de crédito parece ser, então, uma das principais tendências a serem exploradas no âmbito do SPETR. Resta a dúvida, no entanto, se isso resultará em uma política articulada de geração de empregos de qualidade ou se permanecerá a profusão de iniciativas isoladas, descoladas das demais ações de emprego e em contradição com a política macroeconômica hegemônica.

REFERÊNCIAS

- AMORIM, B.; SERVO, L. *Financiamento das políticas de emprego na década de 1990*. Brasília: Ipea, 2004. Mimeografado.
- AZEREDO, B. *Políticas públicas de emprego: a experiência brasileira*. São Paulo: Abet, 1998.
- BALTAR, P.; MATTOSO, J. Transformações estruturais e emprego nos anos 90. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 18, n. 1, 1997.
- BARBOSA, A. de F.; MORETTO, A. *Políticas de emprego e proteção social*. São Paulo: Abet, 1998.
- BARBOSA, F.; JACCOUD, L.; BEGHIN, N. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In: JACCOUD, L. (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2005.
- BELLUZZO, L. G.; ALMEIDA, J. G. *Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- BIASOTO JR., G. Limites e sustentabilidade da política fiscal. *Política Econômica em Foco*, Campinas: IE/Unicamp, Cecon, n. 1, 2003.
- BORGES, M. A. Uma contribuição ao debate do sistema nacional de emprego. *Revista Abet*, São Paulo, v. 3, n. 1, 2003.
- CARDOSO JR., J. C.; FARO, F. Sistemas públicos de emprego: experiência internacional comparada e lições para o Brasil. In: XXV ENCONTRO DA ANPEC. *Anais...* Recife: Anpec, 1997a.
- _____. *Consolidação do material de campo para a pesquisa sobre a experiência internacional comparada dos sistemas públicos de emprego*. Brasília: Ipea, 1997b. Mimeografado.
- CARDOSO JR., J. C.; CASTRO, J. A. A. Políticas sociais no Brasil: restrições macroeconômicas ao financiamento social federal entre 1995 e 2002. In: JACCOUD, L. *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2005.
- COSTANZI, R. N. *Programas de geração de emprego e renda com recursos do fundo de amparo ao trabalhador: evolução, avaliação e proposta de reformulação*. Brasília: Ipea, 2005. Mimeografado.
- DEDECCA, C. Sistema público de emprego no Brasil. São Paulo: MTE, Codefat, *I Congresso Nacional do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda*, 2004.
- FERRANTE, V. L. *FGTS: ideologia e repressão*. São Paulo: Ática, 1978.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Políticas sociais: acompanhamento e análise*. Brasília: Ipea, vários números.
- _____. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*. Brasília: Ipea, n. 12, 2006.
- MARTÍNEZ, D. *Políticas de mercado de trabajo en la OCDE y américa latina*. Lima, Peru: Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, Documento de Trabajo n. 42, 1996.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). *Relatório gerencial do FAT: 1991 a 1999*. Brasília: CGFAT/MTE, 1999.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). *I Congresso Nacional: sistema público de emprego, trabalho e renda*. São Paulo: MTE, Codefat, Fonset, 2004.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). *II Congresso Nacional: sistema público de emprego, trabalho e renda*. São Paulo: MTE, Codefat, Fonset, 2005.

OIT/OFICINA REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y CARIBE/OFICINA EN ARGENTINA. *Generando trabajo decente en el Mercosur: empleo e estrategia del crecimiento*. Argentina, Buenos Aires: OIT, 2005.

OLIVEIRA, M. A. (Org.). *Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil*. Campinas: IE/Unicamp, 1998.

POCHMANN, M. Desafios e limites das políticas de emprego no Brasil. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 19, n. 1, 1998.

POSTHUMA, A. C. *Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil: políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade*. Brasília: OIT e MTE; São Paulo: Ed. 34, 1999.

RAMOS, C. A. *Notas sobre políticas de emprego*. Brasília: Ipea, 1997a (Texto para Discussão, n. 471).

_____. *Sistemas públicos de emprego: a experiência de três países da OCDE*. Brasília: Ipea, 1997b (Texto para Discussão, n. 511).

RAMOS, C. A.; FREITAS, P. S. Sistema público de emprego: objetivos, eficiência e eficácia – notas sobre os países da OCDE e o Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília: Ipea, n. 17, 1998.

RICCA, S. *Los servicios de empleo*. Suíça, Genebra: OIT, 1983.

THEODORO, M. *Participação social em políticas públicas: os conselhos federais de política social – o caso Codefat*. Brasília: Ipea, 2002 (Texto para Discussão, n. 931).

THUY, P.; HANSEN, E.; PRICE, D. *El servicio público de empleo en un mercado de trabajo cambiante*. España, Madrid: OIT, 2001.

EDITORIAL

Coordenação

Iranilde Rego

Supervisão

Aeromilson Mesquita

Revisão

Luísa Guimarães Lima

Maria Carla Lisboa Borba

Camila de Paula Santos (estagiária)

Karen Varella Maia Corrêa (estagiária)

Olavo Mesquita de Carvalho (estagiário)

Sheila Santos de Lima (estagiária)

Editoração

Bernar José Vieira

Elidiane Bezerra Borges

Luis Carlos da Silva Marques

Gustavo de Souza Ferraz de Oliveira

Rosa Maria Banuth Arendt

Brasília

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, 9º andar

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5090

Fax: (61) 3315-5314

Correio eletrônico: editbsb@ipea.gov.br

Rio de Janeiro

Av. Nilo Peçanha, 50, 6º andar – Grupo 609

20044-900 – Rio de Janeiro – RJ

Fone: (21) 3515-8433

Fax: (21) 3515-8402

Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

Tiragem: 130 exemplares

COMITÊ EDITORIAL

Secretário-Executivo

Marco Aurélio Dias Pires

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,
9º andar, sala 908

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5406

Correio eletrônico: madp@ipea.gov.br