

TRABALHO E RENDA

1 INTRODUÇÃO

Excetuando esta introdução, este capítulo contempla três seções distintas. A primeira está centrada em fatos relevantes da conjuntura da área de trabalho e renda em 2010-2011, com destaque para: *i*) a dinâmica do mercado laboral, que continua positiva em termos de ocupação, formalização e remuneração; *ii*) a política de valorização do salário mínimo, que passou a contar com o respaldo de uma lei específica até 2015; *iii*) a onda de protestos e greves nas obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), por conta da ocorrência de graves problemas nas relações laborais; *iv*) a instituição da Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT); *v*) as decisões recentes a respeito da terceirização de trabalhadores no país, que fragilizam as regulações laborais existentes; *vi*) a aprovação da Convenção nº 189 da OIT, que cria novos direitos e garantias para os empregados domésticos; e *vii*) os problemas derivados da indefinição institucional da Política de Economia Solidária em âmbito federal.

A segunda seção está preocupada com o acompanhamento dos programas e ações que integram o Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda (SPTER). Alguns destaques são: *i*) o lançamento do Portal Mais Emprego, que procura integrar os programas de seguro-desemprego, intermediação e qualificação profissional, com diversas consequências para o conjunto deles; *ii*) a criação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), que procura redirecionar os serviços de qualificação no país, envolvendo mais incisivamente a rede pública de educação profissional e tecnológica; *iii*) o surgimento do Programa Nacional de Microcrédito (Crescer), que reestrutura as iniciativas de concessão de crédito produtivo para empreendimentos pequenos/informais; e *iv*) a modernização da inspeção do trabalho, cujos serviços passam a contar com novas perspectivas em termos de eficácia e efetividade.

Por fim, a terceira seção deste capítulo está centrada nas possibilidades de ampliar a articulação entre as políticas de investimentos do PAC (investimentos em obras de energia, transporte, comunicação etc.) e as políticas de trabalho e renda. Em última instância, esta articulação pode propiciar uma maior incorporação de grupos que, historicamente, situam-se à margem do mercado laboral brasileiro. Ou seja, grupos que, por conta de seus vínculos rarefeitos com este mercado, se encontram frequentemente em situação de pobreza e de precariedade de condições de vida. Sob diversos pontos de vista, os investimentos do PAC abrem possibilidades de incentivar a chamada “inclusão produtiva” de tais grupos sociais.

2 FATOS RELEVANTES

2.1 Conjuntura do mercado de trabalho

As informações sobre o mercado de trabalho no Brasil, em 2010, refletem uma realidade bem distinta daquela observada até os anos iniciais da década anterior, período marcado por seguidas crises internacionais e baixas taxas de crescimento econômico. O país conseguiu reverter uma situação que aliava altas taxas de desemprego, elevação da informalidade e queda na renda média do trabalhador, recuperando a capacidade de geração de empregos formais na economia.

O principal fator que explica essa recuperação é a retomada do crescimento econômico (IPEA, 2010a), favorecido pela expansão do consumo das famílias, no qual o governo federal teve um papel importante com suas ações, voltadas a ampliar a base do mercado interno, tais como: *i*) as intervenções para a expansão do crédito, principalmente via bancos públicos e crédito consignado; *ii*) as políticas de transferência de renda e assistência social, como o Programa Bolsa Família; *iii*) os programas de investimento públicos, como PAC; e *iv*) a recuperação do poder de compra do salário mínimo (IPEA, 2010b).

Essas ações, todavia, também cumpriram um importante papel anticíclico após a deflagração da crise econômica de 2008, fazendo com que o país fosse um dos que menos sofreram os seus efeitos devastadores, como ocorrido na União Europeia e nos Estados Unidos. Mesmo assim, o Brasil não passou imune aos efeitos desta crise, que resultou em variação negativa do produto interno bruto (PIB), em 2009, de -0,2%, e um leve aumento na taxa de desemprego de 7,7% em 2008, para 7,9% em 2009. A crise econômica também interrompeu um cenário internacional favorável, no qual havia resultados positivos, como a expansão das exportações ao longo dos últimos anos, sobretudo via relações econômicas com a China. Em 2010, o país voltou a apresentar um índice considerável de crescimento econômico, com o aumento de 7,5% do PIB, maior valor alcançado desde 1986.

Com isso, pode-se dizer que o ano de 2010 marca a recuperação da capacidade econômica brasileira em gerar novos postos de trabalho, mantendo a trajetória de declínio do desemprego dos anos anteriores a 2009. Os primeiros meses de 2011 mostram que esta tendência vem se mantendo. Os dados da Pesquisa Mensal de Emprego do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PME/IBGE) mostram que a expansão da oferta de empregos no Brasil propiciou ao país alcançar os menores índices de desemprego dos últimos anos. A taxa de desemprego, que em 2003 teve como média 12,3%, em 2010 atingiu patamar inferior a 7%, chegando a 6,2% em junho de 2011, menor patamar já registrado para o período desde 2003 (IPEA, 2011b).

Paralelamente à queda do desemprego em 2010, observou-se também que o emprego formal vem crescendo substantivamente, superando o crescimento anual da ocupação total. De acordo com os dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados do Ministério do Trabalho e Emprego (CAGED/MTE), em 2010, o número de contratações foi recorde, com mais de 19 milhões de admissões e um saldo líquido de postos de trabalho gerados com carteira assinada (contratações menos demissões) de 2.136.947. Os setores que mais contribuíram para o crescimento do emprego foram os de serviços, comércio, indústria de transformação e construção civil. Os primeiros dados de 2011 apontam para uma manutenção na criação de postos de trabalho formal na economia, mas com um ritmo um pouco menor que 2010. A criação de novos postos de trabalho no primeiro semestre deste ano totalizou 1.265.250 postos, com uma média mensal de 210.875, contra um total 1.473.320 no mesmo período de 2010, o que demonstra uma pequena desaceleração na criação de novos postos de trabalho no país.

Essa expansão na oferta de emprego vem conseguindo reverter o quadro de aumento das relações informais de trabalho que vinha sendo verificado desde os anos 1980. Os dados da PME/IBGE mostram que, após o pico de 43,72% de informalidade (assalariados sem carteira assinada e empregados por conta própria) no mercado de trabalho em 2004, iniciou-se uma tendência de queda seguida nos anos posteriores, fechando 2010 com uma média de 36,82%. No primeiro semestre de 2011 o grau de informalidade segue diminuindo, com uma média de 35,6%, o que representa uma queda de 1,6 ponto percentual em relação a 2010. Em junho, a taxa ficou em 35,3%, o menor patamar já registrado para o período desde 2003 (IPEA, 2011b).

Outro aspecto positivo do mercado de trabalho nesses últimos anos foi o crescimento da renda média do trabalho, também influenciado pela valorização do salário mínimo. A renda média do trabalho, medida pela PME/IBGE em 2003, era de R\$ 1.293,37, já em 2010 alcançou uma média de R\$ 1.511,11, o que significou um aumento real de 16,8% no período. Esta tendência de elevação da renda do trabalho vem se mantendo em 2011, chegando a R\$ 1.577,74 na média do primeiro semestre, o que representa um ganho de 3,9% em relação à média semestral de 2010. Por seu turno, pode-se dizer que a expansão dos empregos está ocorrendo na base do mercado de trabalho, ou seja, em postos de trabalho de menor remuneração. Um exemplo disso é que das 19 milhões de admissões em 2010, cerca de 85% delas se referem a empregos com remuneração entre um e dois salários mínimos (IPEA, 2011a). A tabela 1 expressa a evolução das principais variáveis referentes ao mercado de trabalho brasileiro entre 2003 e 2011.

TABELA 1
Evolução do desemprego, informalidade e rendimento médio (2003-2011)

Anos	Taxa de desemprego aberto em (%)	Taxa de informalidade em (%)	Rendimento médio em (R\$) ¹
2003	12,1	42,84	1.293,37
2004	11,2	43,72	1.280,74
2005	9,7	42,53	1.298,29
2006	9,8	41,56	1.353,15
2007	9,1	40,71	1.394,19
2008	7,7	39,11	1.443,79
2009	7,9	38,42	1.492,33
2010	6,6	36,82	1.551,11
2011 ²	6,2	35,60	1.577,10

Fonte: PME (IBGE, [s.d.]).

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Valores habitualmente recebidos, com base em junho de 2011, corrigidos pelo índice nacional de preços ao consumidor (INPC).

² Média do primeiro semestre de 2011.

Portanto, as informações agregadas sobre a dinâmica do mercado de trabalho nesta última década mostram que a economia brasileira combinou queda do desemprego e da informalidade com aumento na ocupação, da renda média e da massa salarial. No entanto, a melhoria dos indicadores do mercado de trabalho no Brasil requer uma série de ações e políticas tanto no sentido de garantir o cumprimento das obrigações trabalhistas, para que os trabalhadores não fiquem lesados em seus direitos, quanto de incluir uma parte considerável da população economicamente ativa (PEA) que permanece na situação de desemprego involuntário. No primeiro caso, as ações de fiscalização do trabalho precisam seguir o ritmo deste crescimento do emprego, e no segundo, as ações de intermediação e qualificação profissional são de suma importância para possibilitar maior oportunidade de inclusão, sobretudo aos trabalhadores mais pobres.

2.2 Política de valorização do salário mínimo

Desde 2007, os aumentos dados ao salário mínimo seguiram o critério de repor a inflação do ano anterior (medida pelo INPC) mais a variação real do PIB de dois anos antes. Esta política de valorização foi adotada após acordo entre o governo e as centrais sindicais, e na prática constitui-se em um mecanismo que transmite os ganhos de produtividade aos salários mais baixos, pagos aos empregados que a princípio têm o menor poder de barganha. Porém, não havia certeza quanto à sua continuidade em 2011, pois circunstancialmente, neste não haveria aumento real, dado que em 2009 o PIB apresentou variação negativa de -0,2%. Também contribuiu para esta incerteza a ausência de decisão quanto ao Projeto de Lei (PL) nº 1/2007, que estipulava uma política permanente de valorização do salário mínimo.

Diante disso, o governo se ateu à manutenção do critério – a Medida Provisória (MP) nº 516, de 30 de dezembro de 2010, fixou o novo valor do salário mínimo em R\$ 540, correspondendo a um reajuste nominal de apenas 5,88%. Considerações de política fiscal influenciaram substancialmente esta decisão: diante da perspectiva de uma forte contenção nos gastos públicos em 2011 (com um corte anunciado de R\$ 50 bilhões), a defesa da manutenção da regra permitia evitar gastos adicionais com todos os salários e benefícios sociais ligados ao salário mínimo.

No dia 11 de janeiro de 2011, as seis maiores centrais sindicais divulgaram manifesto¹ que defendia a elevação do seu valor nominal para R\$ 580, entre outras demandas. Apontaram que o reajuste proposto ficava aquém até mesmo da inflação de 6,47% apurada para 2010 pelo INPC,² e que um aumento maior favoreceria a expansão do poder aquisitivo e alavancaria a economia nacional em um momento em que esta ainda estaria ameaçada pela continuidade da crise internacional.

O governo federal resistiu a qualquer proposta de aumento real. O Ministério da Fazenda estimou um impacto fiscal de mais de R\$ 10 bilhões apenas para o governo federal caso o salário mínimo fosse elevado até R\$ 580.³ Porém, o Poder Executivo cedeu quanto à reposição do reajuste da inflação e o PL nº 382 de 2011, enviado ao Congresso, em 9 de fevereiro de 2011, estabeleceu um novo valor para o salário mínimo, elevando-o para R\$ 545,00 a partir de 1ª de março daquele ano. Além disso, o novo projeto também fixava a política de valorização, determinando para os anos 2012-2015 a manutenção do critério de reposição da inflação do ano anterior e de aumento real equivalente à variação real do PIB de dois anos antes, bem como delegando a fixação do valor a decretos presidenciais. Por fim, até 31 de dezembro de 2015, o Poder Executivo encaminharia ao Congresso Nacional projeto de lei dispendo sobre a política de valorização do salário mínimo para o período entre 2016 e 2019. O projeto foi aprovado na íntegra em 25 de fevereiro de 2011, sendo convertido na Lei nº 12.382.

Cabe ressaltar que, conquanto várias emendas propusessem valores diferentes para o salário mínimo que deveria vigorar a partir de 1ª de março de 2011, nenhuma de fato alterava o critério de valorização do salário mínimo no período subsequente. A única proposta neste sentido foi o PL nº 323/2011, apresentado pelo deputado Daniel Almeida (PCdoB da Bahia), que previa um aumento nominal mínimo de 3% a cada ano; porém este projeto foi retirado ao longo da tramitação. Portanto, o desfecho levou na verdade à consolidação da regra de valorização do salário mínimo vigente.

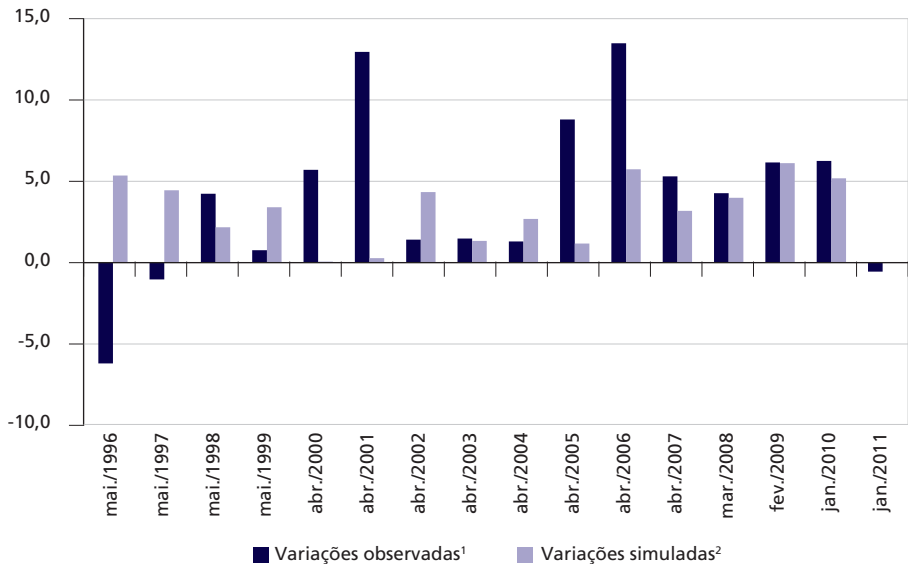
1. Disponível em: <<http://www.cut.org.br/acontece/20288/r-580-ja>>.

2. A MP nº 516 baseou-se em uma projeção preliminar do INPC relativo a dezembro de 2010; posteriormente, quando o IBGE divulgou o índice observado, verificou-se que esta projeção subestimara a inflação do mês.

3. Ver MF/SPE, *evolução do salário mínimo e proposta do governo federal para 2011-2015*. apresentação feita em 15 de fevereiro de 2011.

O gráfico 1 compara os aumentos dados ao salário mínimo nacional nos últimos 15 anos com os que seriam recomendados pela regra de valorização atual. Observa-se que a mesma não necessariamente garantiria aumentos maiores em relação aos observados no passado, porém reduz a volatilidade dos aumentos reais. De fato, o que a regra faz é previsibilidade aos aumentos, o que permite que os agentes econômicos possam se planejar previamente, diminuindo eventuais impactos negativos em termos de emprego e preços.

GRÁFICO 1
Variações reais do salário mínimo (1996-2011)
 (Em %)



Fonte: Ipeadata.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Os aumentos reais foram calculados pela diferença entre os aumentos nominais e a variação do INPC dos 12 meses precedentes.

² As variações simuladas correspondem à aplicação da regra vigente (variação real do salário mínimo = variação real do PIB de dois anos antes).

Do ponto de vista dos efeitos sobre os rendimentos do trabalho, os aumentos do salário mínimo tem se mostrado eficazes para elevar o piso da remuneração dos assalariados com vínculos formais – inclusive trabalhadores domésticos. O fato de que tem crescido o número de trabalhadores destes grupos com rendimento igual ao salário mínimo (tabela 2) sugere que os mesmos não obteriam ganhos equivalentes apenas via negociação salarial (individual ou coletiva). O mesmo não tem acontecido, aparentemente, com trabalhadores por conta própria ou sem registro em carteira, mas estas categorias têm perdido peso na composição da ocupação em favor dos empregados com carteira assinada.

Tal fato sugere que, embora o salário mínimo provavelmente continue a ser no futuro um instrumento efetivo para melhorar a remuneração dos assalariados, mesmo com a continuidade do movimento de formalização do emprego será necessário pensar políticas complementares para incrementar a renda dos trabalhadores não assalariados mais pobres.

TABELA 2
Efeitos do aumento do salário mínimo sobre a distribuição dos rendimentos
(Em %)

2001	Faixas em salário mínimo (R\$ 180)					Total	Proporção dos ocupados
	<= 1/2 SM	>1/2, <1 SM	1 SM	>1 a 2 SM	>2 SM		
Empregado com carteira de trabalho assinada	0,2	1,2	7,8	37,3	53,4	100,0	33,4
Militar	0,2	4,6	11,3	8,1	75,8	100,0	0,4
Funcionário público estatutário	0,3	1,3	6,4	20,0	71,9	100,0	6,9
Outro empregado sem carteira de trabalho assinada	13,3	18,8	13,0	33,1	21,9	100,0	20,9
Trabalhador doméstico com carteira de trabalho assinada	0,5	2,5	33,3	47,7	16,0	100,0	2,3
Trabalhador doméstico sem carteira de trabalho assinada	29,1	25,2	18,3	22,3	5,1	100,0	6,5
Conta própria	17,6	15,4	4,7	25,3	37,0	100,0	24,8
Empregador	1,6	2,0	1,3	8,8	86,3	100,0	4,6
Total	9,2	10,1	9,0	30,1	41,6	100,0	100,0

2009	Faixas em salário mínimo (R\$ 465)					Total	Proporção dos ocupados
	<= 1/2 SM	>1/2, <1 SM	1 SM	>1 a 2 SM	>2 SM		
Empregado com carteira de trabalho assinada	0,2	0,5	13,9	51,3	34,2	100,0	38,3
Militar	0,0	1,5	6,8	22,4	69,3	100,0	0,3
Funcionário público estatutário	0,1	0,7	11,6	28,2	59,5	100,0	7,6
Outro empregado sem carteira de trabalho assinada	17,8	23,9	14,2	30,5	13,6	100,0	18,2
Trabalhador doméstico com carteira de trabalho assinada	0,5	2,2	41,5	49,7	6,2	100,0	2,4
Trabalhador doméstico sem carteira de trabalho assinada	40,5	29,1	12,0	16,4	2,0	100,0	6,2
Conta própria	23,7	19,0	4,7	26,0	26,6	100,0	22,3
Empregador	1,4	2,2	1,7	13,4	81,3	100,0	4,6
Total	11,2	10,8	11,7	36,1	30,3	100,0	100,0

Fonte: PNAD (IBGE, 2001; 2009).
Elaboração dos autores.

2.3 Greves no PAC

Uma onda de protestos e greves nas obras do PAC ocorreu nos meses de março e abril de 2011. Segundo informações do sistema de acompanhamento de greves do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), as mobilizações envolveram mais de 160 mil operários da construção civil (DIEESE, 2011), implicando a paralisação de importantes projetos do governo federal, tais como as usinas hidrelétricas de Jirau (RO), Santo Antônio (RO) e São Domingos (MS); a termoeletrica de Pecém (CE); e o complexo petroquímico de Suape (PE).

Entre os motivos para o levante operário, os trabalhadores ressaltaram que o desrespeito aos direitos trabalhistas e, até mesmo, a violação de direitos humanos, são frequentes nos canteiros de obra do PAC. As denúncias vão desde o não pagamento de horas-extras, a jornadas de trabalho extenuantes, péssimas condições de alojamento e alimentação e, inclusive, agressões e castigos físicos. Os representantes da indústria da construção civil rebateram as acusações, declarando que, em geral, as condições de trabalho nas obras do PAC são boas e que os conflitos nos canteiros, deflagrados sem anuência dos sindicatos, foram atos de vandalismo, frutos de desavenças pessoais entre trabalhadores e de disputas travadas entre as centrais sindicais pelas numerosas bases trabalhistas que os canteiros representam (LYRA, 2011).

De fato, grande parte dos protestos e das greves eclodiu a partir da movimentação espontânea dos trabalhadores e, em alguns casos, contra a orientação dos sindicatos e das centrais sindicais. Este claro problema de representatividade da categoria, entretanto, não desqualifica ou retira a legitimidade dos movimentos. Há inúmeros indícios de que as condições de trabalho nesses canteiros de obra são realmente alarmantes. Segundo relatório elaborado pela Plataforma Dhesca Brasil,⁴ as obras das hidrelétricas de Santo Antonio e Jirau, por exemplo, já receberam 2 mil autuações da Superintendência Regional do Trabalho e Emprego de Rondônia (SRTE/RO) por violação à legislação trabalhista, além de terem causado a morte de seis trabalhadores em acidentes do trabalho, das quais duas aconteceram em 2011. Além disso, a SRTE/RO libertou, em 2009, 38 trabalhadores encontrados em condição análoga de escravo em uma empreiteira contratada para a prestação de serviços na obra da hidrelétrica de Jirau. Ainda segundo o relatório da Plataforma Dhesca Brasil, o Ministério Público do Trabalho (MPT) já havia ajuizado em julho de 2010 uma ação civil pública contra a obra da hidrelétrica de Santo Antonio pela “situação de extrema gravidade” e “acentuado grau de negligência” verificados nas atividades de fiscalização.

4. O citado relatório é resultado da missão emergencial de monitoramento realizada nos dias 31 de março e 1^a de abril de 2011, pela Relatoria Nacional do Direito Humano ao Meio Ambiente, visando investigar as denúncias de violações de direitos humanos relacionadas às obras das usinas hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau, situadas em Porto Velho (RO). As Relatorias de Direitos Humanos são uma iniciativa da sociedade civil brasileira, que têm como objetivo contribuir para que o Brasil adote um padrão de respeito aos direitos humanos. O projeto foi implantado pela Plataforma Dhesca Brasil em 2002, inspirado no modelo dos Relatores Especiais da ONU (Plataforma Dhesca Brasil, 2011).

Importa destacar, também, que não foi a primeira vez que houve conflitos e movimentos de reivindicação nos canteiros das obras do PAC. As mobilizações de março e abril de 2011, apesar de terem surpreendido todos pela magnitude e violência, foram fruto de um processo. Em setembro de 2009, por exemplo, uma greve que reclamava por melhores condições de trabalho já havia parado as usinas de Jirau e Santo Antônio. Desde então, mobilizações em diversos canteiros de obra ocorreram em momentos distintos.⁵

Se as relações de trabalho na construção civil são aparentemente marcadas por um grave problema estrutural que se manifesta na perpetuação de práticas autoritárias, desrespeitosas e ilegais, uma questão crucial que se coloca para pensar o modelo de desenvolvimento brasileiro diz respeito à atuação do Estado para a reversão desta realidade. De um lado, até o momento, os esforços mobilizados pelo sistema público de vigilância e inspeção do trabalho parecem não ter sido suficientes para romper com este padrão de utilização da força de trabalho. De outro, parece inaceitável que volumosos investimentos em infraestrutura custeados e/ou financiados pelo governo federal – que em grande medida sustentam o atual ciclo de crescimento econômico – estejam ancorados na exploração, no sofrimento e, até mesmo, na morte de trabalhadores.⁶ Nesse sentido, ganha relevância a discussão sobre como o Estado brasileiro planeja, contrata e financia estes investimentos.

O amplo ciclo de inversões econômicas alavancadas pelo investimento público pode ser compreendido, na verdade, como uma excelente oportunidade de mudar o padrão de relações de trabalho vigente na construção civil, uma vez que permite que o Estado lance mão de uma série de instrumentos para garantir melhores condições de trabalho e de remuneração aos trabalhadores. Por exemplo, uma das primeiras providências adotadas pelo governo federal para por fim às paralisações nas obras do PAC e impedir um colapso do programa foi convocar uma mesa de negociação com as centrais sindicais, empresas concessionárias e Ministério Público do Trabalho. Esta experiência evidenciou a importância de se manter um foro tripartite permanente entre governo, empresas e sindicatos para acompanhar todas as grandes obras do governo federal, garantindo a representação de todos os envolvidos nestas obras desde a etapa de planejamento dos investimentos até a conclusão do empreendimento.

5. Até o fechamento deste texto, vários outros movimentos grevistas eclodiram nas obras do PAC e da Copa do Mundo. Entre eles, ocorreram paralisações nas obras de construção do estádio de Belo Horizonte; no polo petroquímico de Suape; nas obras da Cidade da Copa, em Recife; em parte da ferrovia Transnordestina; na reforma do estádio do Maracanã, no Rio de Janeiro; entre outras.

6. Enquanto para o conjunto dos trabalhadores do Brasil ocorre uma morte para cada 37.941 trabalhadores, na construção civil acontece uma morte para cada 17.365 trabalhadores, de acordo com o Anuário Estatístico de Acidentes do Trabalho de 2009, do Ministério da Previdência Social (Dieese, 2011).

Assim como esta medida parece crucial para o estabelecimento de pactos nacionais em torno das condições de trabalho e remuneração dos trabalhadores deste setor de atividade econômica, vários outros instrumentos podem ser pensados para fazer frente ao precário padrão de relações de trabalho vigente. Outro exemplo seria exigir que todas as obras do governo federal instalem comissões permanentes de negociação e de fiscalização nos canteiros de obra. Outro, que qualquer licitação e/ou contrato de financiamento que envolva recursos públicos exija que a empresa contratada não apenas cumpra a legislação trabalhista – sob pena de suspensão dos recursos públicos e de qualquer subsídio do governo federal – mas também ofereça contrapartidas sociais.

Enfim, parece claro que, da mesma forma que os grandes investimentos realizados pelo governo federal expõem contradições do modelo de desenvolvimento do país, eles podem ser aproveitados, também, como oportunidades do país dar saltos qualitativos em direção a um modelo de desenvolvimento socialmente inclusivo. Para tanto, serão necessários avanços nas políticas, nas formas como elas são coordenadas e na regulação das atividades econômicas.

2.4 Certidão negativa de débitos trabalhistas

Em julho de 2011, foi aprovada pelo Congresso Nacional a Lei nº 12.440/2011, alterando a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT – Decreto-Lei nº 5.452/1943) e a Lei Geral de Licitações e Contratos Públicos (Lei nº 8.666/1993).

A principal alteração promovida pela Lei nº 12.440/2011 refere-se à instituição da Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT), que passou a ser exigida de todas as empresas que desejarem participar de processos licitatórios ou, também, que almejem acessar benefícios fiscais oferecidos pelo Estado brasileiro.

A CNDT é um documento emitido pela Justiça do Trabalho, declarando que determinada empresa não possui dívidas pendentes com seus trabalhadores (ou com seus ex-trabalhadores). Com tal documento em mãos, esta empresa pode participar de licitações e contratos públicos, bem como se beneficiar de incentivos e subsídios públicos.

A CNDT é um instrumento, à disposição da Justiça do Trabalho, para assegurar maior efetividade ao seu serviço jurisdicional, pois faz com que as empresas passem a dispensar maior atenção à quitação de seus débitos trabalhistas.

Aliás, como tais empresas possuem estruturas mais amplas (são as maiores empresas que mais têm condições de contratar com o Estado, bem como se aproveitar de benefícios fiscais), isto pode ter efeitos inclusive sobre as terceirizações que elas realizam. Explicando, por um lado, tais empresas podem ser condenadas pela Justiça do Trabalho, em casos de terceirizações irregulares (situações em

que são consideradas diretamente responsáveis pelos créditos dos trabalhadores terceirizados). Por outro lado, estas empresas também podem ser condenadas, mesmo por terceirizações absolutamente regulares (sendo que, nestes casos, são consideradas subsidiariamente responsáveis pelos créditos dos trabalhadores).⁷

Diante de qualquer uma dessas situações, a Lei nº 12.440/2011 pode ter um efeito importante, no sentido de induzir as maiores empresas a acompanhar melhor seus processos de terceirização, pois eventuais problemas em suas subcontratadas podem impedi-las de auferir os ganhos de relações contratuais com o Estado. Ou seja, trata-se de iniciativa interessante, ainda pouco utilizada no Brasil, mas com uso corrente em outros países, de regulação do mercado de trabalho a partir das aquisições de obras, bens e serviços por parte do Estado.

Por fim, um aspecto ambivalente da aprovação da Lei nº 12.440/11 diz respeito ao contexto em que ela surge, marcado pela discussão do Regime Diferenciado de Contratação Pública (RDC), nos Poderes Executivo e Legislativo. Inicialmente focado em eventos esportivos a serem realizados no país a partir de 2014, mas se podendo estender a situações futuras que exijam licitações e contratos públicos, este regime traz várias alterações da Lei nº 8.666/1993. Em linhas gerais, o sentido destas alterações é simplificar e, principalmente, acelerar os processos de licitação e contratação de empresas para a construção de obras esportivas, prestação de serviços esportivos etc.⁸

Nesse sentido, haveria pouco espaço para acrescentar novos requisitos a tais processos, com o intuito de regular o mercado de trabalho a partir das aquisições de obras, bens e serviços pelo Estado. Afinal, isto representaria um desvio do foco pretendido pelo RDC, que é viabilizar, do modo mais simples e rápido possível, a construção da estrutura necessária aos eventos esportivos mencionados. Dessa maneira, não deixa de ser contraditória a aprovação da Lei nº 12.440/2011 neste contexto. Aparentemente, ela só ocorreu porque a discussão do projeto de lei na sociedade e no Congresso Nacional havia se iniciado há tempos atrás (cerca de oito anos), sendo de difícil reversão, especialmente após ter angariado o apoio de atores relevantes (como centrais sindicais, tribunais e promotorias do trabalho e assim por diante).

2.5 Terceirização

Em novembro de 2010, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu pela constitucionalidade do Artigo 71, parágrafo 1º, da Lei Geral de Licitações e Contratos Públicos (Lei nº 8.666/1993).⁹ Entre outras coisas, este parágrafo afirma que,

7. Conferir, a este respeito, a Súmula nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho.

8. Algumas das principais alterações trazidas pelo RDC são analisadas por Ribeiro (2011).

9. Trata-se da decisão da Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 16/2007-DF.

quando o Estado subcontrata a realização de obras ou a prestação de serviços, ele não responde pelos débitos comerciais, tributários e trabalhistas das empresas subcontratadas. Ou seja, caso tais empresas deixem de arcar com os salários e outros direitos de seus trabalhadores, o ente estatal não pode ser responsabilizado pelo inadimplemento.

Em princípio, essa posição do STF é contrária à da Justiça do Trabalho, que se fundamenta na Súmula nº 331/1993 para determinar que, nos casos de subcontratação, há responsabilidade subsidiária do Estado pelos salários e outros direitos dos trabalhadores. Contudo, tal posição do STF foi relativizada pelos seus próprios integrantes, ao afirmarem, no próprio julgamento, que a declaração de constitucionalidade da Lei nº 8.666/1993 não impede que a Justiça do Trabalho reconheça a responsabilidade subsidiária do ente estatal diante da inadimplência das empresas subcontratadas. O que será necessário observar, para tanto, será a culpa deste ente na escolha de tais empresas, bem como no acompanhamento das atividades destas. Se caracterizada a negligência do Estado, haverá responsabilidade subsidiária, possibilitando que os trabalhadores recebam seus salários e demais direitos.

Diante disso, em maio de 2011, pressionada pela decisão do STF, a Justiça do Trabalho reformulou a Súmula nº 331/1993, ressaltando a importância de comprovação de culpa, ao longo dos processos judiciais, para que o Estado responda pelos débitos trabalhistas das empresas por ele subcontratadas, para a realização de obras ou a prestação de serviços. Na prática, com a alteração da súmula, os trabalhadores terceirizados passam a contar com dificuldades adicionais para conseguir acessar seus direitos laborais em caso de inadimplência de suas empresas, pois passam a ter que comprovar negligência do ente estatal, além de todo o ônus probatório que já possuíam.

Seja como for, um aspecto importante a destacar nesse episódio é que ele é apenas mais um, entre outros, de desgaste da regulação efetuada pelo direito do trabalho no Brasil. Desde os anos 1990, tal desgaste vem ocorrendo por diversos meios, um dos quais é a elaboração de leis em outros âmbitos jurídicos, negando os princípios e as regras que organizam o direito do trabalho desde a década de 1930. Exemplos disto podem ser vistos nos âmbitos administrativo (como as Leis nº 8.666/1993, nº 8.987/1995 e nº 9.472/1997) e empresarial (como as Leis nº 11.101/2005, nº 11.196/2005 e nº 11.442/2007).¹⁰

10. Lei nº 8.666/1993: Lei Geral de Licitações e Contratos Públicos; Lei nº 8.987/1995: Lei Geral de Concessões e Permissões Públicas; Lei nº 9.472/1997: Lei Geral de Telecomunicações; Lei nº 11.101/2005: Lei Geral de Recuperação e Falências; Lei nº 11.196/2005: regulamenta o trabalho intelectual do ponto de vista empresarial; e Lei nº 11.442/2007: normatiza o trabalho de transporte sob a ótica empresarial.

Essa situação, em que leis vinculadas a outros âmbitos jurídicos, como o administrativo e o empresarial, degradam os direitos e as garantias previstas nas leis trabalhistas, também pode ser observada em outra disputa envolvendo o STF. Desde os últimos meses de 2010, este tribunal vem concedendo, ainda que em termos liminares, decisões a favor de empresas de energia e telecomunicações, que terceirizam trabalhadores envolvidos em suas atividades finalísticas. O STF fundamenta-se, para a concessão de liminares, nas Leis nº 8.987/1995 (Lei Geral de Concessões e Permissões Públicas) e nº 9.472/1997 (Lei Geral de Telecomunicações), que afirmam que as empresas concessionárias/permissionárias de serviços públicos (como os de água, esgoto, energia, comunicação, transporte, urbanização etc.) podem subcontratar a realização de suas atividades “inerentes”.

Claramente, esta postura do STF é contraditória a da Justiça do Trabalho, que se apoia majoritariamente na Súmula nº 331/1993, para dispor que é vedada a subcontratação de atividades, exceto quando estas envolvem trabalho temporário, trabalho de vigilância, trabalho de conservação e limpeza, assim como trabalho especializado relacionado às iniciativas instrumentais do subcontratante (desde que este trabalho seja prestado sem personalidade e subordinação jurídica). Em outras palavras, de acordo com tal súmula, é proibida a terceirização de atividades finalísticas por parte das empresas, seja qual for o setor em que elas atuem (inclusive o de prestação de serviços públicos).

É importante perceber que, mesmo dentro da Justiça do Trabalho, não há consenso a respeito da Súmula nº 331/1993, pois alguns de seus órgãos afirmam que, como existem leis (propriamente ditas) regulando as atividades das empresas concessionárias/permissionárias e, paralelamente, como não há questionamento acerca da inconstitucionalidade de tais leis perante o STF,¹¹ estas devem prevalecer diante de outra norma, que é “apenas” uma consolidação da jurisprudência da Justiça do Trabalho. Ainda que os órgãos defensores desta opinião sejam minoritários, em alguma medida, eles apontam para a importância de, no momento presente, avançar em uma regulação estritamente legal da terceirização de ativida-

11. Na verdade, do ponto de vista do controle concentrado de constitucionalidade, o questionamento que existe refere-se à Lei nº 8.987/1995, pois há uma ação tramitando no STF, solicitando a declaração de que ela é constitucional ou, mais especificamente, sobre a constitucionalidade de seu Artigo 25, parágrafo 1º, “a concessionária poderá contratar com terceiros o desenvolvimento de atividades inerentes, acessórias ou complementares ao serviço concedido, bem como a implementação de projetos associados”. Paralelamente, da perspectiva do controle difuso de constitucionalidade, diversos órgãos da Justiça do Trabalho vêm desconsiderando a Lei nº 8.987/1995, bem como aplicando a Súmula nº 331/1993 na regulação de situações de terceirização pelas empresas concessionárias/permissionárias. Por sua vez, tais empresas têm recorrido ao STF, reclamando que tais órgãos da Justiça do Trabalho têm natureza fracionária, não podendo então realizar este controle difuso. Afinal, como previsto no Artigo 97 da Constituição Federal, “somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público”. Disposição relacionada encontra-se na Súmula Vinculante nº 10 do STF: “viola a cláusula de reserva de plenário (Constituição Federal de 1988, Artigo 97) a decisão de órgão fracionário de tribunal que, embora não declare expressamente a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público, afasta sua incidência, no todo ou em parte”. Aliás, é com base nesta súmula vinculante que o STF vem concedendo decisões liminares a favor de empresas de energia e telecomunicações, que desejam terceirizar suas atividades finalísticas.

des no Brasil. Há diversos projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional, com várias abordagens distintas sobre o assunto, sendo necessária a aprovação de algum deles, de modo a garantir um lastro adicional na discussão acerca do trabalho subcontratado nos serviços públicos.

Enfim, desde o começo da década de 1990, de maneira difusa e pouco clara, o Poder Legislativo produziu um desgaste na regulação laboral brasileira, sendo os conflitos que se observam hoje entre os diferentes órgãos do Poder Judiciário, tal como os acima descritos, um reflexo continuado disto. Princípios laborais advogados pela Justiça do Trabalho, como o de proteção do assalariado, que resulta em uma série de direitos e garantias para este, são inteiramente ignorados pelas normas administrativas e empresariais defendidas pelo STF, calcadas em princípios outros, como a maximização da eficiência do Estado ou a ampliação da livre iniciativa privada.

2.6 Emprego doméstico¹²

Em junho de 2011, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) promoveu a 100ª Conferência Internacional do Trabalho, sendo que um dos destaques deste evento foi a aprovação da Convenção nº 189 e da Recomendação nº 201. Ambos os documentos tratam dos direitos e garantias dos empregados domésticos e, vale destacar, são os primeiros (com caráter estritamente normativo) produzidos pela OIT sobre este tipo específico de trabalhador.

A aprovação dessa convenção/recomendação deu-se no contexto da discussão do trabalho decente, que é o trabalho remunerado, executado com liberdade, igualdade e proteção, bem como apto a assegurar uma vida digna. Esta assertiva é encontrada em vários documentos da própria OIT (2006; 2008), que delinham o trabalho decente a partir de uma série de atributos.

A razão da Convenção nº 189 e da Recomendação nº 201 terem sido aprovadas em meio ao debate sobre o trabalho decente na 100ª Conferência Internacional do Trabalho é, basicamente, que o emprego doméstico é um tipo de relação laboral que se caracteriza pelo déficit de trabalho realizado em condições decentes. Nas palavras da OIT:

as trabalhadoras/es domésticas/os seguem sendo vítimas frequentes de violação dos direitos humanos e dos direitos fundamentais no trabalho, como o trabalho forçado, o trabalho infantil e a discriminação. O trabalho doméstico é uma das atividades para as quais a noção de trabalho decente tem especial importância e, considerando as discriminações de gênero e raça envolvidas, tem estreita relação

12. Esta subseção sobre o emprego doméstico é complementar à subseção sobre o mesmo tema, presente no capítulo de igualdade de gênero desta obra.

com a questão mais ampla da igualdade de oportunidades e tratamento no mundo do trabalho (OIT, 2011).

No Brasil, especificamente, o trabalho doméstico é um fenômeno antigo, com registros desde o período da colonização, quando era realizado basicamente sob o regime escravista, do qual herdou um conjunto de estigmas. Em particular, o estigma de ser um trabalho sem qualquer delineamento mais evidente: sem produtividade a ser especificada, sem qualidade a ser fixada, sem responsabilidade a ser exigida, sem valor a ser estabelecido, sem regra pública para seu exercício e a ser realizado principalmente pela população de mulheres negras.¹³

Aliás, este último aspecto pode ser percebido ainda hoje, quando se analisa o perfil dos trabalhadores domésticos. De acordo com a PNAD/IBGE de 2009, dos 7,2 milhões de trabalhadores existentes, nada menos que 93,0% são mulheres, das quais 61,6% identificam-se como negras (ou seja, identificam-se como “pardas” ou “pretas”, dentro das categorias da PNAD/IBGE).¹⁴ E, em linhas gerais, estas proporções se têm mantido constantes ao longo do tempo, indicando a força dos estigmas que cercam o trabalho doméstico desde o início da colonização brasileira.

A primeira regulação sistemática do trabalho elaborada no país, surgida em 1943 com a CLT, tratou de excluir a relação laboral doméstica de seu campo de incidência, juntamente com os trabalhadores rurais e os autônomos urbanos.¹⁵ Somente 29 anos mais tarde, com a Lei nº 5.859/1972, surgiu uma regulação para o emprego doméstico, mas com um tratamento claramente diferenciado, com menos direitos e garantias para este tipo de vínculo laboral. Aproximadamente 16 anos mais tarde, a Constituição Federal de 1988 reiterou este tratamento discriminatório, atribuindo uma proteção jurídica inferior ao emprego doméstico, quando comparado a outras modalidades de assalariamento.

Ainda que os direitos e garantias atribuídos aos empregados domésticos tenham se ampliado entre a Lei nº 5.859/1972 e a Constituição Federal de 1988, há diversas lacunas nas proteções jurídicas desses empregados. E, mais além do plano jurídico, a proteção dos empregados domésticos conta com lacunas sérias no plano fático, pois a ampla maioria deles não conta com registro de sua ocupação perante o Estado. E, concretamente, esta situação não é objeto de atuação do Estado, por meio de seus

13. Especialmente por conta do papel desempenhado pela escravidão negra na colonização brasileira, há no trabalho doméstico a influência de determinadas representações de raça, que tendem a definir o labor realizado no âmbito doméstico como próprio da população negra. Paralelamente, há também no trabalho doméstico a influência de determinadas representações de gênero, que tendem a definir o labor realizado no âmbito doméstico como próprio das mulheres, alegadamente por conta das intrínsecas “habilidades naturais” deste grupo da população. A este respeito, conferir Ipea (2011c).

14. Conferir Ipea (2011).

15. Verificar, sobre isto, o Artigo 7º da CLT.

serviços de inspeção do trabalho, dadas as dificuldades inerentes à fiscalização das condições laborais em domicílios particulares.¹⁶

Em termos de direitos e garantias, os avanços trazidos pela Convenção nº 189 e pela Recomendação nº 201 foram significativos, tal como pode ser examinado no capítulo de igualdade de gênero deste periódico.¹⁷ Aqui, apenas se chama atenção para um aspecto relacionado ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e ao seguro-desemprego: ainda que a convenção e a recomendação não tratem explicitamente do assunto, dentro de seu intuito de equalização dos direitos e garantias laborais entre todos os empregados (domésticos ou não), pode-se pensar na extensão da obrigatoriedade de contribuição para o FGTS e para o seguro-desemprego, de maneira a alcançar também os empregadores domésticos.

A este respeito, o MTE divulgou que está em processo de elaboração um novo estatuto legal para tais empregadores, prevendo alíquotas favorecidas e mecanismos simplificados de contribuição (o que está levando a imprensa a denominá-lo de “Simples Doméstico”, em analogia ao sistema tributário simplificado para micro e pequenas empresas).

Finalmente, diante das recentes declarações do governo federal de que existe a intenção de propor, com a maior brevidade, a ratificação da Convenção nº 189, discute-se a respeito do que seria necessário realizar na sequência. Por exemplo, haveria a necessidade de propor uma reforma constitucional, dado que o próprio Artigo 7º da Constituição Federal de 1988 exclui direitos e garantias dos empregados domésticos?

A resposta aqui oferecida difere da que consta do capítulo de igualdade de gênero deste periódico: aparentemente, tal reforma não seria necessária, porque a própria Constituição, no *caput* do Artigo 7º menciona que “são direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social”. Ou seja, outros direitos podem ser incorporados ao patrimônio jurídico dos empregados domésticos, sem que seja preciso reformar o texto constitucional.

16. A este respeito, verificar Jatobá (2002) e Ruiz (2009).

17. Ressalta-se que a Convenção nº 189 traz uma nova conceituação de empregados domésticos, mais inclusiva que a prevista na Lei nº 5.859/1972, dado que deixa de exigir a “natureza contínua” de seus serviços para sua caracterização como empregados domésticos. A propósito, nota-se que a Justiça do Trabalho definiu recentemente que as diaristas que prestam serviços até três dias por semana na mesma residência não teriam configurado o vínculo empregatício. Segundo esta justiça, “o vínculo empregatício com o empregado doméstico está condicionado à continuação na prestação dos serviços, o que não se aplica quando o trabalho é realizado durante alguns dias da semana”. Na tentativa de dirimir definitivamente a querela, foi apresentado ao Senado Federal o PL nº 160/2009, que dispõe sobre a definição de diarista. O texto aprovado no Senado prevê a inexistência de vínculo empregatício somente para a diarista que presta serviços até duas vezes por semana na mesma residência, tendo sido encaminhado para aprovação na Câmara dos Deputados em maio de 2010 e encontra-se em tramitação na Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público.

Além disso, se a Convenção nº 189 for ratificada pelo procedimento simples no Congresso Nacional (uma votação em cada casa legislativa, com aprovação por maioria simples dos presentes), ela se incorporará às normas brasileiras como lei ordinária, sendo suficiente para assegurar os novos direitos aos empregados domésticos.

E, se por acaso ela for ratificada pelo procedimento qualificado (duas votações em cada casa, com aprovação por 3/5 de seus membros), ela estará incorporada com o *status* de Emenda Constitucional, pois se trata de tema pertinente a direitos humanos, o que garantirá destaque ainda maior a tais direitos.

2.7 A (in)definição institucional da política de economia solidária no governo federal

Em junho de 2011, a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes) comemorou oito anos de sua criação, dentro do MTE. O momento foi marcado pela realização do Seminário Avanços e Desafios para as Políticas Públicas de Economia Solidária no governo federal: Oito Anos da Senaes, entre os dias 18 e 20 de julho, em Brasília. O evento contou com a participação diversos atores do governo e da sociedade civil, envolvidos de longa data com o tema.

Ao mesmo tempo em que comemora e debate seus oito anos de existência, a Senaes, como referência para a política pública de economia solidária no âmbito federal, sofre por uma incerteza quanto à sua definição institucional. Ao final de março de 2011, o governo encaminhou ao Congresso Nacional o PL nº 865/2011, que cria a Secretaria da Micro e Pequena Empresa, com *status* de ministério, e propõem retirar a estrutura da Secretaria Nacional de Economia Solidária e do Conselho Nacional de Economia Solidária do MTE, transferindo-os para esta nova secretaria.

Esse projeto, elaborado sem a participação de movimentos e redes de economia solidária e mesmo sem consulta à própria Senaes, gerou fortes reações do movimento de economia solidária. Desde então, um processo de negociação se instaurou com vistas a uma definição democrática e participativa sobre o lugar institucional da política de economia solidária no governo federal.¹⁸ Nesse contexto, discutir os diferentes aspectos das políticas públicas de Economia Solidária no governo federal, seus avanços e perspectivas torna-se ainda mais necessário.

A criação da Senaes no MTE, em junho de 2003, é, em grande parte, resultado da mobilização e articulação do movimento que vinha se organizando no país desde a década de 1980. A sua incorporação ao MTE reflete a compreensão da

18. Veja o artigo PL 865: Fórum de Economia Solidária entrega à Presidência da República proposta de negociação. Disponível em: <www.fbcs.org.br>.

necessidade de uma política de trabalho voltada para o reconhecimento e valorização das diferentes formas de trabalho associado a partir de iniciativas produtivas coletivas e autogestionárias – para além das políticas assistenciais tradicionais. Esta perspectiva foi fundamental para se instaurar o debate que foi tema da II Conferência Nacional de Economia Solidária (II Conaes) sobre o direito ao trabalho associado.¹⁹ Em outros termos, a Senaes em oito anos teve o papel de dar início a um processo de elaboração e implementação de políticas públicas antes inexistentes, direcionadas ao apoio de formas de trabalho que diferem do trabalho assalariado tradicionalmente compreendido como o emprego com carteira assinada.

Nesse sentido, o posicionamento da Senaes no interior do MTE está relacionado à concepção de que a política de economia solidária não deve ser compreendida nem deve se restringir a políticas contingenciais e compensatórias que objetivam atenuar os efeitos adversos de momentos de crise e elevação das taxas de desemprego. Embora não se possa afirmar que as formas de trabalho associado encontradas na economia solidária sejam necessariamente contraditórias ao trabalho assalariado (nem que possam um dia substituí-lo como forma hegemônica), é certo que estão atreladas a um movimento que questiona o modelo de desenvolvimento atual ao sugerir um novo projeto de sociedade – cujo programa mais geral ainda não se tem clareza.

Na perspectiva estritamente de fortalecimento das formas de trabalho associado, a política de economia solidária desenvolvida pela Senaes seguiu alguns eixos de orientação, como o acesso a conhecimentos, o acesso a mercados, o acesso a capital, o desenvolvimento de um marco legal e o aprofundamento das relações com agentes e governos internacionais. Para além do MTE, políticas de economia solidária no governo federal podem ser encontradas em inúmeras ações de outros ministérios e órgãos públicos. Em muitos casos também, o diálogo institucional provocado pela Senaes resultou na construção de ações conjuntas ou na integração de políticas em andamento.²⁰ As inúmeras articulações intersetoriais permitiram dar um caráter transversal à política de economia solidária, o que lhe conferiu maior reconhecimento, ao se mostrar presente em diversas políticas sociais do governo.

19. No documento final da II Conferência, sugere-se a necessidade de criação de um Ministério da Economia Solidária. Disponível no site do MTE: <www.mte.gov.br/conaes>.

20. Como o caso do Ministério da Saúde (MS) – com ações de geração de trabalho e renda desenvolvidas nos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS); do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) – com o esforço realizado para a construção das políticas de Inclusão Produtiva e do programa de aquisição de alimentos (PAA); do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) – com o apoio das redes e espaços de comercialização solidários e a regulamentação sobre comércio justo e solidário; do Ministério da Educação (MEC) – com o Projeto Escola de Fábrica e com a incorporação do tema junto à rede de Institutos Federais de Educação Tecnológica (IFET's); do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) – especialmente para o apoio ao PRONINC; do Ministério das Cidades (MCidades) – para o apoio a programas de financiamento de moradias populares; do Ministério do Meio Ambiente (MMA) – com diversas iniciativas no campo da Agenda 21; entre outras.

No atual quadro do governo, talvez o debate decisivo sobre o futuro institucional da economia solidária seja a discussão em torno do PL nº 865/2011. O referido projeto representa, segundo os atores do movimento social, um retrocesso em relação aos avanços conquistados desde 2003, tendo sido rechaçado pelo Fórum Brasileiro de Economia Solidária no momento seguinte a sua divulgação. Segundo os depoimentos em diversas audiências públicas realizadas desde então, a economia solidária não seria apenas uma alternativa de trabalho e renda, mas uma proposta de desenvolvimento, orientada pela cooperação, democracia na tomada de decisões e repartição dos ganhos entre os trabalhadores e a comunidade, princípios muitas vezes opostos aos apregoados pela perspectiva seguida pelas micro e pequenas empresas, cuja atividade econômica é orientada pelo lucro, em uma perspectiva de competição com base no trabalho assalariado.

Além de desconsiderar a experiência das políticas de economia solidária desenvolvidas até então e de ignorar os atores e movimentos envolvidos com a sua construção (cuja participação em duas conferências foi decisiva), o PL nº 865/2011 coloca em risco a própria compreensão da política de Economia Solidária como parte de um projeto amplo de desenvolvimento. Por isso, muito embora o papel e a importância das micro e pequenas empresas seja reconhecido e valorizado, há uma forte reivindicação para que as duas atividades não sejam confundidas, já que reúnem atores, agendas e perspectivas muito distintas.

Não restam dúvidas de que a criação e a experiência da Senaes, apesar de constituir uma secretaria relativamente pequena e com poucos recursos, marca politicamente o reconhecimento e a incorporação de um novo campo econômico e social no Estado brasileiro. Contudo, o campo de fortalecimento do trabalho associado foi aberto em condições limitadas e contraditórias. Resta verificar como e até que ponto o avanço alcançado em termos de institucionalização da economia solidária nas diferentes áreas do Estado resistirá ao avanço da estratégia que orientou a política mais geral dos dois governos Lula (de aceleração do capitalismo no Brasil com base no trabalho assalariado) e que se mantém no governo atual.

O desafio que se coloca é de que as negociações em torno do PL nº 865/2011 possam confluir para uma elevação efetiva do lugar institucional da economia solidária em um novo patamar. Isto pode refletir em melhores condições, em termos de estrutura e orçamento, de modo a possibilitar à Senaes uma ampliação de sua capacidade de inter-relação e articulação com os demais órgãos e políticas públicas. Isto permitiria que as políticas de Economia Solidária mantivessem sua orientação no horizonte do desenvolvimento territorial, sustentável e solidário.

3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

As políticas de trabalho e renda cobertas nesta seção englobam tanto os programas voltados para o mercado de trabalho e para a geração de emprego e renda, quanto o *enforcement* das normas laborais realizadas por meio da ação fiscalizatória do governo federal. Os primeiros estão em sua maior parte organizados em torno do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), sendo por isso sua análise precedida de uma discussão da situação financeira do fundo. No caso da inspeção do trabalho, optou-se por focar o processo de reorganização interna, bem como analisar os primeiros resultados dos indicadores após este processo.

3.1 Resultado financeiro do FAT

Na edição nº 19 deste periódico, argumentou-se que, depois do resultado nominal do FAT,²¹ em 2009, ter sido deficitário pela primeira vez em sua história, haveria possibilidade de haver um superávit em 2010. Em outras palavras, esperava-se que as receitas financeiras do fundo voltassem a compensar o déficit primário – gerado pela insuficiência da arrecadação do PIS/Pasep para cobrir as despesas correntes. Porém, não foi isto o que aconteceu: houve apenas uma sensível queda do déficit, que passou de R\$ 2,4 bilhões em 2009 para R\$ 409 milhões em 2010, em termos reais.

TABELA 3
Resultado primário e nominal do FAT
(Em R\$ milhões)

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
8.571,40	10.161,06	9.226,73	10.391,46	7.015,35	3.540,06	4.378,99	-2.469,05	-409,24

Fonte: Relatório financeiro do FAT (BRASIL, 2010b).

Elaboração: Disoc/lpea.

Obs.: Valores deflacionados pelo IGP-DI.

Essa queda no déficit foi puxada pelo aumento real de 11,8% da arrecadação do PIS/Pasep repassada ao FAT, acompanhado de um aumento bem inferior das despesas correntes, que foi de 4,4%. As despesas foram contidas pela primeira queda real (de cerca de 1%) observada nos gastos com o seguro-desemprego desde 2004. Ao mesmo tempo, o crescimento dos gastos do FAT com o pagamento do abono, de 7,8%, também foi inferior ao crescimento da arrecadação do fundo. Ademais, houve uma queda real muito grande nos gastos do fundo com os outros programas que compõem o SPETR: *i*) a intermediação (índice de 32%); e

21. O resultado nominal do FAT é definido pela diferença entre o total das receitas do FAT (que incluem aquelas advindas da arrecadação do PIS/Pasep, as receitas financeiras e outras entradas de recursos) e a soma das despesas correntes do fundo – tanto as com o seguro e o abono, quanto as com os programas de qualificação profissional e de intermediação de mão de obra – com o valor dos repasses do FAT ao BNDES, no âmbito do determinado pelo Artigo 239 da Constituição Federal de 1988.

ii) qualificação profissional (cerca de 14%). Esta variação continua a enfraquecer dois dos pilares do SPETR, e justamente em um momento onde a qualificação profissional está na agenda política.²²

Em 2011, no período de janeiro a maio, a arrecadação do PIS/Pasep repassada ao FAT (receita primária) chegou a mais de R\$ 16,9 bilhões, enquanto a soma das despesas correntes com as transferências constitucionais ao BNDES chegou a R\$ 16,8 bilhões. Isto configuraria o primeiro superávit primário do FAT em 17 anos. Porém, estes resultados têm um forte componente conjuntural: na realidade, R\$ 4 bilhões do total das receitas primárias chegaram ao FAT por causa de ganhos judiciais do governo em cima de devedores do PIS/Pasep. Excluindo-se este montante, volta a se observar a tendência estrutural verificada ao longo dos últimos anos:²³ crescimento contínuo da arrecadação do PIS/Pasep, mas em um ritmo inferior ao crescimento das despesas correntes, em grande medida pela retomada do crescimento dos gastos com pagamento de benefícios do seguro-desemprego e do abono salarial no primeiro semestre de 2011. Portanto, há fortes indicações de que a melhora do resultado nominal do FAT, observada em 2010, foi temporária.

Nos últimos anos, os efeitos dessa tendência já têm sido sentidos. O aumento dos gastos com o seguro e abono já restringiu bastante a disponibilidade de recursos para se investir em programas de geração de emprego e renda, por meio dos depósitos especiais.²⁴ Isto não só faz com que o FAT esteja deixando de ser uma fonte de recursos para a geração de emprego e renda, mas também retira uma das fontes de arrecadação do fundo, os retornos financeiros advindos dos depósitos especiais. Ao mesmo tempo, como já mencionado, os gastos com os outros programas que compõem o SPETR – qualificação e intermediação – também estão caindo. Com tudo isto, está-se chegando em um ponto em que, mantida a tendência atual, o FAT pode acabar se restringindo a pagar apenas o seguro-desemprego e o abono – destinações constitucionais da arrecadação do PIS/Pasep. O risco disso é o retorno ao cenário pré-1990 onde os programas componentes do SPETR – particularmente os serviços de qualificação profissional e de intermediação de mão de obra – percam uma fonte de recursos mais garantida e voltem a ter que depender inteiramente de recursos do orçamento, o que pode resultar em uma redução ainda maior dos recursos disponíveis para estes programas.

22. Na verdade, é possível que esteja havendo um processo de mudança na forma pela qual os recursos do FAT serão investidos em qualificação. Trata-se aqui do recente lançamento do PRONATEC, que terá o FAT como uma de suas fontes de financiamento. O alcance do PRONATEC sobre o SPETR será discutido na próxima seção.

23. Com exceção aos anos de 2008 e 2010, tem-se verificado desde 2005 uma tendência clara de aumento das despesas correntes em um ritmo superior ao crescimento da arrecadação primária do FAT (aquela advinda do PIS/Pasep).

24. Os dados dos relatórios financeiros do FAT mostram que, em valores reais, o montante de novos recursos destinado a esses programas reduziu de R\$ 18 bilhões em 2006 para cerca de apenas R\$ 1,6 bilhão em 2010.

Na tabela 4, nota-se elevações reais relevantes dos valores liquidados nos programas de Economia Solidária em Desenvolvimento (9,8%) e de Erradicação do Trabalho Infantil (54,5%), e nas ações de pagamento do seguro-desemprego do trabalhador doméstico (15,7%) e do pescador artesanal (22%).²⁵ Já o programa com maior queda no valor liquidado foi o Programa Qualificação Social e Profissional e, entre as ações, destaca-se a queda dos gastos com a intermediação de mão de obra de R\$ 93 milhões para cerca de R\$ 70 milhões, junto com uma queda no percentual de execução de 92,1% para 64,9%. A queda nos gastos com estes programas acompanha a queda verificada nas despesas do FAT com os mesmos. No caso do ProJovem, depois de um grande aumento dos gastos no programa entre 2008 e 2009, chegou-se a uma estabilidade em 2010, com queda apenas nos gastos com a concessão de auxílio financeiro aos participantes do programa.

TABELA 4
Volume e nível de execução orçamentária do MTE segundo programas e ações selecionados do PPA 2008-2011¹ (2009 e 2010)
(Em R\$)²

Programas e ações selecionados – PPA 2008-2011	2009		2010	
	Liquidado	Nível de execução (em %)	Liquidado	Nível de execução (em %)
MTE – Total	44.913.895.480	91,21	46.780.898.287	98,18
Erradicação do trabalho infantil	1.444.955	35,58	2.232.337	62,03
Integração das políticas públicas de emprego, trabalho e renda	28.206.830.861	96,47	28.242.165.299	99,65
Pagamento do benefício abono salarial	8.053.567.318	97,99	8.758.203.217	100,00
Pagamento do seguro-desemprego	19.784.757.812	96,46	19.234.646.511	100,00
Pagamento do seguro-desemprego ao trabalhador doméstico	17.664.653	88,06	20.443.636	100,00
Orientação profissional e intermediação de mão de obra	99.065.643	92,09	70.112.826	64,93
Qualificação social e profissional	168.139.987	50,68	150.180.014	63,84
Rede de proteção ao trabalho	26.829.078	80,09	24.387.147	90,99
Recursos pesqueiros sustentáveis	967.042.040	100,00	1.179.128.670	98,18
Pagamento do seguro-desemprego ao pescador artesanal	967.042.040	100,00	1.179.128.670	98,18
Erradicação do trabalho escravo	9.189.909	73,73	8.057.005	79,53
Pagamento do seguro-desemprego ao trabalhador resgatado de condição análoga à de escravo	4.654.637	79,48	3.030.796	100,00

(Continua)

25. O aumento recente dos gastos com a modalidade pescador artesanal, do Programa do Seguro-Desemprego, será comentado na próxima subseção.

(Continuação)

Programas e ações selecionados – PPA 2008-2011	2009		2010	
	Liquidado	Nível de execução (em %)	Liquidado	Nível de execução (em %)
Fiscalização para erradicação do trabalho escravo	4.188.259	70,25	3.516.346	65,73
Assistência emergencial a trabalhadores vítimas de trabalho escravo	27.617	9,84	9.863	4,70
Economia solidária em desenvolvimento	28.550.030	77,31	31.337.105	69,53
Segurança e saúde no trabalho	67.230.096	96,51	64.160.558	96,08
Inspeção em segurança e saúde no trabalho	49.954.140	97,66	2.431.225	81,04
Nacional de inclusão de jovens – Projovem	339.064.667	67,18	307.157.906	64,76
Concessão de auxílio-financeiro	75.776.893	60,97	59.754.504	48,85
Elevação da escolaridade e qualificação profissional – Projovem urbano e campo	262.472.746	72,89	246.101.822	70,68

Fonte: Brasil [s.d.].

Elaboração dos autores.

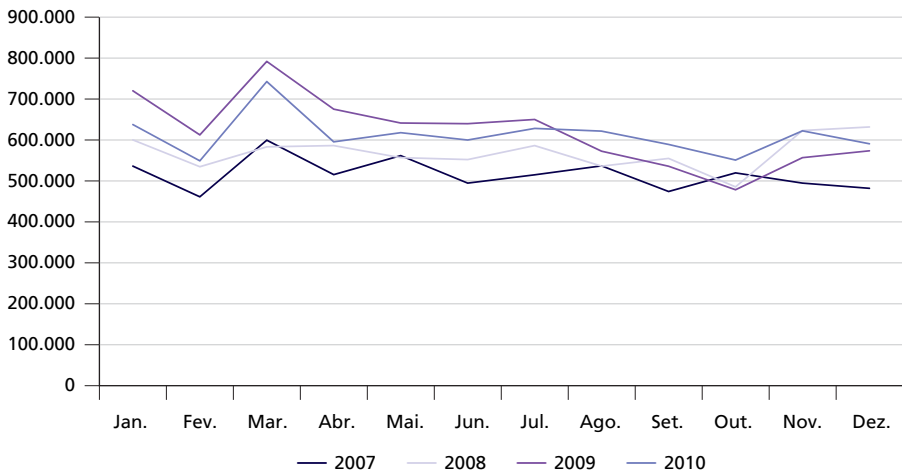
Notas: ¹ A tabela 4 não pode ser vista como uma descrição de todos os gastos do MTE, já que inclui apenas alguns dos programas mais importantes do ministério e, dentro deles, apenas algumas ações consideradas mais relevantes.

² Os dados foram deflacionados tendo como base o ano de 2010, por meio do INPC.

3.2 Programas de garantia de renda: seguro-desemprego e abono salarial

Na subseção anterior, foi constatada uma pequena queda real nos gastos com o seguro-desemprego em 2010. A ideia desta seção é tentar esmiuçar um pouco mais as tendências por trás deste comportamento. O retrato do período que vai de 2008 até o final de 2010 pode, na verdade, como evidenciado no gráfico 2, ser dividido da seguinte forma: *i*) dos dois últimos meses de 2008 até o primeiro semestre de 2009, houve uma elevação sem precedentes no número de segurados, o que foi muito provavelmente causado pela crise; *ii*) a partir do segundo semestre de 2009, esta explosão do número de segurados sofreu um refluxo que durou até o primeiro semestre de 2010; *iii*) a partir de agosto de 2010, o número de segurados voltou a crescer, com o padrão deste crescimento retornando àquele observado antes da crise mundial. Com tudo isso, o número total de segurados, em 2010 praticamente se igualou ao observado em 2009, de cerca de 7,4 milhões.

GRÁFICO 2

Evolução do número de segurados do Programa do Seguro-Desemprego (2007-2010)

Fonte: Coordenação Geral do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial (CGSDAS)/Sistema de Acompanhamento Estatístico-Gerencial do Seguro-Desemprego (SAEG)/MTE.

Elaboração da Disoc/Ipea.

Também na edição anterior, detectou-se uma redução da proporção de desligados sem justa causa – que são os candidatos a receberem o seguro – de cerca de 60% para 55%, com um concomitante aumento da proporção de desligados a pedido, de 21% para 26%. Estas proporções acabaram sendo mantidas ao longo do restante de 2010. A importância deste processo é que uma queda na proporção de demitidos sem justa causa (grupo no qual se situam os possíveis beneficiários do seguro-desemprego), mantido o alto grau de rotatividade do mercado formal de trabalho brasileiro, reduz o efeito da rotatividade sobre o número de segurados.

Nos últimos anos, tem se destacado o aumento do número de segurados dentro da modalidade pescador artesanal, que totalizavam um pouco mais de 114 mil em 2003 e passaram a ser mais de 612 mil em 2010, gerando um montante de benefícios pagos que passou de R\$ 84 milhões para mais de R\$ 1 bilhão ao longo deste período.²⁶ Particularmente, verificam-se três anos com taxas de crescimento muito expressivas: 2004 (67%); 2006 (63%); e 2009 (40%). Há fortes evidências de que este crescimento não decorre da ampliação do público potencial, mas de fragilidades no cadastro de beneficiários.²⁷ O MTE tem reagido a esta situação fazendo um batimento entre o seu cadastro e o do Ministério da Pesca e Aquicultura.

26. Um número, por exemplo, mais que duas vezes maior que o orçamento do Ministério da Pesca e Aquicultura.

27. Em Santa Catarina, por exemplo, um procurador da República já processou mais de 300 pessoas por esse tipo de irregularidade. Disponível em: <<http://contasabertas.uol.com.br/WebSite/Noticias/DetalleNoticias.aspx?id=329>>.

Há duas novidades importantes no campo do seguro-desemprego. A primeira tem a ver com o recente lançamento do PRONATEC, criado pela Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011. Este programa compreende um conjunto de iniciativas que visam ampliar a oferta de educação profissional e tecnológica.²⁸ No que diz respeito ao seguro, ela muda a Lei nº 7.998/1990, trazendo as seguintes modificações: *i)* a União pode agora condicionar o recebimento do benefício à comprovação da matrícula e da frequência do trabalhador segurado em curso de formação inicial e continuada ou qualificação profissional, com carga horária mínima de 160 horas; *ii)* o Poder Executivo poderá regulamentar os critérios e requisitos para a concessão do benefício do Programa de Seguro-Desemprego, considerando a disponibilidade de bolsas-formação no âmbito do PRONATEC ou de vagas gratuitas na rede de educação profissional e tecnológica para o cumprimento da condicionalidade pelos respectivos beneficiários; *iii)* a oferta de bolsa-formação para os beneficiários considerará, entre outros critérios, a capacidade de oferta, a reincidência no recebimento do benefício, o nível de escolaridade e a faixa etária do trabalhador; e *iv)* acrescenta-se uma nova hipótese para o cancelamento do seguro-desemprego: a recusa por parte do trabalhador de outro emprego condizente com sua qualificação registrada ou declarada e com sua remuneração anterior.

A segunda novidade é o recente lançamento do portal Mais Emprego, já disponível em 23 estados, incluindo o Distrito Federal. Trata-se de um sistema informatizado que integra dados do Sistema Nacional de Emprego (Sine), das Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego (SRTEs), Caixa Econômica Federal e entidades de qualificação profissional, e que será fundamental, entre outras coisas, para a operacionalização das normas criadas pela lei que criou o PRONATEC. De acordo com o MTE, o sistema funciona da seguinte forma: no ato da solicitação do seguro-desemprego, o trabalhador se inscreve nos processos de intermediação de mão de obra disponíveis. Nessa ocasião, lhe é oferecida uma ou mais opções de emprego formal, observada a compatibilidade com o nível de escolaridade, formação, especialização, qualificação e remuneração, grau de complexidade e jornada da ocupação anterior. Caso o trabalhador recuse a oferta de encaminhamento precisa assinar uma carta de recusa o que faz com que o benefício do seguro-desemprego seja cancelado, exceto se a recusa for por motivo de doença ou participação em cursos de qualificação profissional. Portanto, esse sistema busca, entre vários outros objetivos, fornecer um meio de controle para que se possa cumprir a norma prevista no seguro-desemprego de que o beneficiário deve aceitar a proposta de emprego, dentro de certos parâmetros. É preciso esperar para ver a aplicabilidade dessa norma; principalmente desta caracterização da proposta de emprego que, em tese, deve ser aceita pelo trabalhador.

28. Para mais detalhes, ver a seção 3.3.2; as informações básicas sobre o PRONATEC constam na seção de Educação deste periódico.

As normas criadas pela lei do PRONATEC – também a entrada em operação do Mais Emprego – para o seguro-desemprego se inserem em uma preocupação de diminuir os gastos com esse programa. Estas podem ser inseridas dentro do grupo das denominadas “políticas de ativação”. As políticas de ativação começaram a ser adotadas há anos por vários países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que estavam preocupados com a elevação dos gastos com o seguro-desemprego – lembrando que nestes países esse benefício costuma ser pago durante períodos relativamente longos.

Diante desse quadro, a essência das políticas de ativação²⁹ é encorajar os trabalhadores desempregados a se tornarem mais ativos em seus esforços para encontrar emprego, e/ou também melhorar a sua empregabilidade. Um objetivo associado a este é monitorar a observância das condições de elegibilidade e implementar, quando necessário, sanções temporárias, ou mesmo cancelar o benefício do seguro-desemprego. Algumas ações típicas das políticas de ativação são: *i*) maior contato, dentro do SPETR, entre os desempregados e os agentes de intermediação (*employment counsellors*); *ii*) monitoramento regular da disponibilidade de emprego e dos esforços dos trabalhadores para encontrá-lo; *iii*) encaminhamentos diretos dos trabalhadores desempregados aos empregos vagos; *iv*) estabelecimento de acordos ou planos de ação individual para os desempregados; e *v*) encaminhamento dos desempregados para programas ativos de mercado de trabalho para evitar a perda de motivação, de habilidades e de empregabilidade. Vários países da OCDE chegam a condicionar o recebimento do seguro-desemprego ao comprometimento do trabalhador em se engajar nestas políticas de ativação, o que também é feito pela lei que criou o PRONATEC.

Por fim, quanto ao programa do abono salarial, os gastos do FAT com o pagamento dos benefícios aumentaram, em termos reais, apenas 4% em 2008 e depois expressivos 27,8% em 2009. Em 2010, esta taxa diminuiu bastante, chegando a 7,8%. Lembre-se que, embora a análise deste texto seja feita pelo ano fiscal, o pagamento do abono salarial é feito em um exercício que abrange o mês de julho de um ano até o mês de junho no ano seguinte, com base nos beneficiários apurados na última Relação Anual de Informações Sociais (Rais). Por exemplo, os beneficiários do abono para o período julho/2010 a junho/2011 são escolhidos a partir da análise da Rais de 2009. Por sua vez, o valor do benefício para o período referido será o salário mínimo vigente no mês do pagamento.

Assim, é difícil associar perfeitamente a evolução do pagamento do abono com os dados da Rais de distribuição do estoque de trabalhadores pelas faixas salariais. De qualquer forma, quando se analisa esta distribuição para os últimos anos –

29. O conceito de políticas de ativação baseia-se em OCDE (2007, p. 207-242).

utilizando a remuneração média do ano –, verifica-se que, após uma grande queda em 2008, a proporção dos trabalhadores formais que ganham de 0,5 a 1 salário mínimo, e os que ganham de 1 a 1,5 salário mínimo, tiveram crescimento significativo em 2009 e 2010. A participação do primeiro grupo passou de 4,5% em 2008 para 7% em 2010, enquanto a do segundo grupo passou de 29% em 2008 para 34% em 2010. Estes dados, portanto, são indicativos de que o número de beneficiários do abono salarial deve continuar crescendo no próximo exercício. O mesmo pode-se dizer dos gastos com o abono, principalmente tendo em vista o aumento do salário mínimo previsto no orçamento de 2012 (para quase R\$ 620,00).

3.3 Programas que ofertam serviços: intermediação e qualificação profissional

Os marcos do Sine (Decreto nº 76.403/1975) e do FAT (Lei nº 7.998/1990) visavam à construção de um sistema integrado de benefícios (especialmente seguro-desemprego) e serviços (orientação, intermediação, formação) para pessoas em busca de emprego assalariado. Não obstante, nos últimos anos os serviços de emprego estão envolvidos em um paradoxo: ao mesmo tempo em que os recursos disponíveis estão estagnados, as expectativas e demandas atribuídas aos mesmos crescem. As políticas de emprego cada vez mais são instadas a desdobrarem-se para além dos limites da assistência aos desempregados, para englobar também o trabalho por conta própria e o apoio aos microempreendimentos (por meio da capacitação e do crédito), a transição escola-trabalho, a geração de renda para as famílias pobres e o enfrentamento de escassez de mão de obra em áreas e setores em rápida expansão. Embora estes objetivos não sejam a princípio contraditórios entre si, em um contexto de recursos escassos, tal multiplicidade tende a levar à fragmentação e à pequena efetividade das ações – em especial porque várias envolvem não apenas expansão dos serviços, mas criação de novas capacidades.

O futuro dos serviços de emprego parece estar estreitamente relacionado com os desdobramentos do PRONATEC. O programa prevê expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica, fomento à expansão das redes estaduais e dos sistemas de aprendizagem, incentivo à educação à distância técnica de nível médio, além de oferta de bolsas-formação tanto para estudantes regulares quanto para trabalhadores que procuram cursos de formação inicial e continuada (FIC). A lei cria ainda a possibilidade de que tanto o estudante individual quanto a empresa contratem crédito do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) para cursos de educação profissional e tecnológica. A lei que cria o programa menciona explicitamente a articulação com o Sine por pelo menos duas vias: *i*) possível vinculação do benefício do seguro-desemprego à frequência de cursos de formação inicial e continuada; e *ii*) pela destinação de bolsas a trabalhadores ou beneficiários dos programas de transferência de renda, que são públicos prioritários

do Sine e do Plano Nacional de Qualificação (PNQ). Menciona-se ainda que os cursos de FIC terão no mínimo 160 horas de duração e poderão ser prestados por meio de entidades privadas sem fins lucrativos, desde que cumpridos “critérios mínimos de qualidade”. Tudo indica que o PRONATEC confere centralidade maior à oferta pública de educação profissional, embora ainda mantenha espaços de participação para as instituições privadas e do terceiro setor. Além disso, o vínculo direto com o benefício do seguro-desemprego confere novas responsabilidades às agências do Sine, uma vez que terão que mediar não apenas as ofertas de emprego, mas também as vagas em cursos de FIC.

3.3.1 Intermediação de mão de obra

A rede de postos de atendimento do Sine expandiu-se quase 50% nos últimos oito anos,³⁰ alcançando 1.388 postos em setembro de 2010. Esta rede é responsável pelas funções de orientação profissional e pela intermediação de mão de obra, assim como pela habilitação ao seguro-desemprego.³¹ Além disso, a rede de postos do Sine é entendida como a “porta de entrada” para as diferentes políticas de trabalho e renda, como a qualificação social e profissional ou os programas de apoio a microempreendimentos, embora a intermediação de mão de obra ainda seja a atividade predominante. No entanto, os gastos captados na ação orçamentária “Orientação Profissional e Intermediação de Mão de Obra” alcançaram cerca de R\$ 70 milhões em 2010, o que implicou uma redução substancial (30% aproximadamente) em relação ao patamar observado no período 2007-2009.

No que se refere aos indicadores do serviço de intermediação, comparando-se 2010 com o ano anterior, decresceram o número de inscritos (trabalhadores em busca de emprego que procuram o Sine) e o número de vagas captadas expandiu. Ambos os movimentos são consistentes com o contexto de rápida recuperação do crescimento econômico e redução do desemprego observado durante o ano. Ampliou-se também o número de colocados, trabalhadores inscritos que foram empregados em vagas captadas pelo Sine. Este número, todavia, cresceu menos que o número de vagas. Em consequência, cresceu a taxa de efetividade, que mede o sucesso do Sine em empregar os inscritos, enquanto diminuía a taxa de aproveitamento, que mede o sucesso em preencher as vagas captadas. A taxa de admissão, que indica o peso das colocações via SPETR em relação ao total de contratações registradas, manteve-se estacionada em 6,5%.

30. Dados do Balanço de Governo 2003-2010 (Brasil, 2010c).

31. Esta atribuição é compartilhada com as Superintendências Regionais do Trabalho e com as agências da Caixa Econômica Federal.

TABELA 5
Evolução da intermediação de mão de obra (2010)

	Número de pessoas	Variação 2010/2009		2009	2010
Inscritos	5.498.925	-12,4%	Taxa de efetividade ¹	17,2%	22,7%
Vagas	3.661.664	33,8%	Taxa de aproveitamento das vagas ²	39,3%	34,0%
Colocados	1.246.290	15,8%	Taxa de admissão ³	6,6%	6,5%

Fonte: Sistema de Informações Gerenciais de Emprego e Renda (Infoger)/MTE.
Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Razão entre número de trabalhadores colocados e número de trabalhadores inscritos.

² Razão entre número de trabalhadores colocados e número de vagas captadas.

³ Razão entre o número de trabalhadores colocados e o número de trabalhadores admitidos segundo o CAGED.

Esses indicadores podem ser interpretados como um sinal de que os resultados da intermediação pública de mão de obra melhoraram em termos brutos – basicamente porque a demanda por trabalho assalariado cresceu – mas que o desempenho do sistema não se alterou, pelo menos relativamente a outras formas de procura de emprego (contatos pessoais, mídia etc.). Em outras palavras, o Sine colocou mais trabalhadores em empregos com carteira porque havia mais vagas disponíveis, não porque tenha aprimorado sua capacidade de prover orientação a empregadores e trabalhadores. Cabe lembrar que esta capacidade não se resume apenas à operação das agências – envolve também a integração com serviços de formação técnica e a prospecção de tendências de investimento e expansão das empresas. Por seu turno, não há dúvida de que o desempenho do Sine é muito desigual ao longo do território nacional, com taxas muito variáveis de efetividade (7,5% a 53,5%), aproveitamento (20,1% a 91,5%) e admissão (2,5% a 20,4%) – o que sugere graus muito diferenciados de inserção das agências na dinâmica dos mercados de trabalho locais.

Deve ser destacado ainda que o Projeto de Lei nº 1.209/2011 (PRONATEC), embora não mencione diretamente o Sine, se aprovado poderá criar pressões adicionais no futuro sobre a rede das agências de emprego. Isto porque propõe alterar a legislação referente ao seguro-desemprego para autorizar o governo a condicionar a assistência financeira à frequência de cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional. O objetivo claramente é criar uma medida de “ativação” que melhore a empregabilidade de trabalhadores que recorrentemente acionam o seguro-desemprego. Isto exigirá não apenas que o Sine identifique os trabalhadores e desenvolva um “algoritmo de seleção”,³² mas também, e principalmente, que se coordene a oferta de cursos com as redes de educação profissional,

32. Segundo o portal do PRONATEC, haverá um algoritmo aplicado ao Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC) que indicará quais, entre os trabalhadores “reincidentes” no seguro-desemprego, serão pré-selecionados para cursos de formação inicial e continuada, havendo possivelmente uma segunda seleção por parte dos institutos federais. O algoritmo levará em conta inicialmente dados de escolaridade e faixa etária do segurado, além da capacidade de oferta do município.

levando em conta o itinerário profissional de cada trabalhador e a disponibilidade de vagas por parte das empresas. Do contrário, a medida proposta corre o risco de se transformar em apenas mais uma exigência colocada para os requerentes do seguro-desemprego.

Um passo importante nessa direção foi a criação, em setembro de 2010, do portal eletrônico Mais Emprego, o qual permite a circulação de informação entre os diferentes tipos de agentes do SPETR – agências municipais e estaduais, superintendências regionais do trabalho e agências da Caixa Econômica Federal. O portal inova ao permitir que trabalhadores e empregadores acessem diversos serviços à distância, em especial a disponibilização e consulta a vagas e o cadastramento de demandas de cursos de qualificação profissional. Além de modernizar o atendimento, ao tornar possível a autointermediação, o portal também pode se tornar uma ferramenta de conexão entre serviços de intermediação e formação profissional. Em que pese o amplo potencial desta iniciativa, ela demandará também ampliação da capacidade do sistema em responder às demandas de trabalhadores e empregadores, particularmente em termos da oferta de cursos.

3.3.2 Qualificação social e profissional

O PNQ foi institucionalizado pela Resolução nº 333/2003 do Conselho Deliberativo do FAT (CODEFAT), a qual estabeleceu sete objetivos.

- 1) Formação integral (intelectual, técnica, cultural e cidadã) dos trabalhadores brasileiros.
- 2) Aumento da probabilidade de obtenção de emprego e trabalho decente e da participação em processos de geração de oportunidades de trabalho e de renda.
- 3) Elevação da escolaridade dos trabalhadores, por meio da articulação com as políticas de educação, em particular com a educação de jovens e adultos.
- 4) Inclusão social, redução da pobreza, combate à discriminação e diminuição da vulnerabilidade das populações.
- 5) Aumento da probabilidade de permanência no mercado de trabalho e de sobrevivência do empreendimento individual e coletivo.
- 6) Elevação da produtividade, melhoria dos serviços prestados, aumento da competitividade e das possibilidades de elevação do salário ou da renda.
- 7) Efetiva contribuição para articulação e consolidação do Sistema Nacional de Formação Profissional, articulado ao SPETR e ao Sistema Nacional de Educação.

A simples enumeração mostra que o PNQ se propunha a ser bem mais que um programa complementar aos demais serviços de emprego: via a formação profissional como o eixo que articularia as políticas de desenvolvimento, de emprego e de educação – o que implicava a reunião de atores e recursos para além do MTE. Porém, na prática o PNQ acabou limitado ao Programa “Qualificação Social e Profissional”.

Embora desde então a importância da formação profissional tenha sido reiterada em diversos documentos oficiais e o tema da “escassez de mão de obra qualificada” tenha ganhado espaço no debate público, os recursos alocados permaneceram muito aquém do que seria necessário em face dos seus ambiciosos objetivos. Entre 2004 e 2010, o Programa “Qualificação Social e Profissional” conseguiu de fato ampliar o montante de recursos liquidados em 40% em termos reais, alcançando R\$ 150,2 milhões neste último ano; porém, uma parte deste aumento simplesmente custeou o reajuste do custo médio por aluno. Em 2010, segundo o relatório de avaliação do Sistema de Informações Gerenciais de Planejamento do Plano Plurianual (SIGPlan), os Planos Setoriais de Qualificação (PLANSEQs) atenderam cerca de 110 mil pessoas, a maior parte dentro do Programa Próximo Passo, destinado a beneficiários do Bolsa Família; enquanto que os Planos Territoriais de Qualificação (PLANTEQs), que constituem a vertente voltada para o SPETR, atenderam cerca de 66 mil pessoas. Considerando que em 2004 o PNQ atendeu no total em torno de 125 mil pessoas, conclui-se que este nunca se tornou um programa massivo.

Em parte, tal desempenho modesto se deve às restrições orçamentárias e financeiras colocadas ao MTE no período: além de ser um gasto discricionário (ao contrário do seguro-desemprego), o custeio de cursos de formação, em geral, também não envolve manutenção de estruturas e equipes permanentes (ao contrário do Sine). O resultado é a tendência de interromper ou atrasar a liberação de recursos. Porém, a limitação mais importante do PNQ provavelmente foi a relação com as entidades que ofertam formação profissional – o MTE nunca conseguiu superar o modelo estabelecido pelo Plano Nacional de Formação Profissional (Planfor) a partir de 1995, no qual o governo (seja federal, estadual ou municipal) aparece como “comprador” de cursos junto a um conjunto heterogêneo de entidades – serviços de aprendizagem, escolas de formação sindical, organizações não governamentais (ONGs), associações comunitárias – com graus muito diferentes de experiência e capacidade instalada. Ao contrário: nos últimos anos, abandonou-se qualquer investimento de recursos financeiros no desenvolvimento de metodologia de formação e certificação de competências, assim como muito pouco se avançou na regulação da oferta privada e paraestatal (Sistema S). Ao mesmo tempo, o pequeno número de trabalhadores cobertos torna o PNQ incapaz de apoiar efetivamente a operação do Sine. Em suma, o plano parece ter perdido sua identidade, fragmentando-se em uma série de programas autônomos recortados segundo os diferentes públicos.

A resposta do governo federal, expressa na proposta do PRONATEC apresentada no início de 2011, aponta para a transferência de boa parte dessas atribuições para o âmbito da rede pública de educação profissional e tecnológica. Além do aumento de vagas nas instituições federais e do fomento à expansão da rede estadual, o programa também procurará estimular os centros (que em geral privilegiam os cursos regulares de nível médio e superior) a ofertarem mais cursos de formação inicial e continuada. Também se prevê a possibilidade de incentivos para o educando sob a forma de bolsas e crédito (financiamento estudantil). Em complemento à oferta pública, os serviços de aprendizagem e as entidades privadas de formação profissional também poderão se beneficiar diretamente (via linha de crédito do BNDES) e indiretamente (por meio de bolsas para os alunos) do estímulo à expansão de vagas.

A proposta do PRONATEC, se aprovada e implementada, promete enfrentar justamente uma das limitações centrais do PNQ – a ausência de uma rede *de facto* de oferta de formação profissional, capaz de acumular experiência e capacidade. Dado o rápido ritmo de expansão da rede de instituições públicas, pode ser um meio para massificar a formação/certificação profissional e garantir padrões de qualidade para a oferta não pública. Porém, há desafios que não se resolvem apenas pela transferência do *locus* das atribuições do MTE para o MEC e que, portanto, voltarão a se colocar para o programa proposto. Em primeiro lugar, a necessidade de estabelecer critérios de habilitação para as entidades ofertantes de formação inicial e continuada se aprofundará, uma vez que os alunos desses cursos poderão receber bolsas com recursos públicos. Em segundo lugar, a coordenação entre MEC e MTE terá que se estreitar muito, já que este último terá um papel pequeno na oferta de cursos, mas continuará recebendo a demanda de trabalhadores e empregadores via Sine. Isto se torna imperativo no caso de se aprovar a “condicionalidade” de matrícula e frequência a cursos de formação/qualificação profissional para recebimento do seguro-desemprego. Também não é claro que efeito isto terá sobre os canais de participação social: o projeto de lei menciona a criação de um Conselho Deliberativo de Formação e Qualificação Profissional, mas delega ao Poder Executivo a definição de composição, competências e funcionamento. Além do possível conflito de atribuições com o CODEFAT, a questão de fundo mais importante é quem será responsável por definir (em cada nível de governo) as prioridades para a formação profissional, dado que isto envolve a coordenação dos interesses não apenas dos empregadores e dos trabalhadores, mas também dos agentes públicos nos diferentes níveis – tanto os formuladores quanto os executores da política.

3.4 Programas de geração de trabalho e renda: Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger) e Crescer

Um grande desafio a ser enfrentado pelo governo federal nos próximos anos diz respeito à política de oferta de crédito para pequenos empreendimentos. Desde 1994, quando foi criado o Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger) no âmbito do MTE, pode-se dizer que há uma estratégia nacional de ampliar e democratizar o mercado de crédito brasileiro. Entretanto, conforme se tem ressaltado em várias edições deste boletim, os resultados desta política, e das demais posteriormente instituídas com o mesmo fim, não foram satisfatórios. Passados 17 anos de alguns avanços e retrocessos, uma parcela importante da população brasileira continua à margem deste mercado, com chances muito pequenas de obter um empréstimo bancário para dinamizar as atividades produtivas que empreendem.

A novidade no atual governo é que a democratização do acesso ao crédito ganhou espaço crucial na agenda governamental, uma vez que é percebida como importante instrumento de inclusão produtiva, eixo estruturante do prioritário Plano Brasil sem Miséria. Nesse sentido, não por acaso, o governo Dilma anunciou em agosto de 2011 alterações significativas no Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), rebatizado nesta oportunidade como Crescer.

Antes de se discutir as propostas anunciadas para o Programa Crescer, parece interessante contextualizá-las, destacando aspectos relevantes das políticas federais de oferta de crédito para pequenos empreendimentos que já estavam em operação no país.

O Proger é a mais antiga política federal de estímulo ao pequeno empreendimento. Ele compreende uma série de linhas de crédito que, na época de sua instituição, tinha como objetivo principal facilitar o acesso ao crédito a grupos que, até então, tinham pouco ou nenhum contato com o sistema bancário tradicional. A operacionalização do programa ocorre via “depósitos especiais” de recursos dos FAT nas instituições financeiras oficiais federais,³³ que devem conceder crédito aos tomadores finais e remunerar os recursos do FAT. O processo de acolhimento, enquadramento, análise e deferimento das propostas de financiamento é competência do agente financeiro, que assume, perante o FAT, o risco do crédito e a responsabilidade pelo retorno dos recursos ao fundo.

Desde suas primeiras operações, a dificuldade de garantir crédito às camadas mais pobres da população apareceu como o principal obstáculo ao cumprimento

33. Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, BNDES, Banco do Nordeste, Banco da Amazônia e Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP).

dos objetivos do programa. A disponibilidade de recursos do FAT para tal finalidade, via de regra não alterou significativamente a forma de operação das instituições financeiras credenciadas,³⁴ que, na verdade, nunca desenvolveram uma tecnologia de crédito adequada às características das operações de microcrédito. Assim, elas não apenas continuaram operando com uma série de exigências para liberarem financiamentos no âmbito do Proger, como também raramente ofereciam serviços de assistência técnica e capacitação aos tomadores de crédito, ambos previstos na concepção original do programa.

Naturalmente, ao longo de sua história institucional, algumas medidas foram tomadas pelo MTE para tentar reverter esse quadro. Em 1999, por exemplo, o Fundo de Aval para o Programa de Geração de Emprego e Renda (Funproger)³⁵ foi instituído exatamente com a finalidade de facilitar o acesso ao crédito àqueles que enfrentam dificuldade em oferecer garantias reais. Com o passar dos anos, o CODEFAT passou, também, a definir e exigir o cumprimento de normas operacionais mais rígidas das instituições financeiras.

De todo modo, a decisão final sobre o direcionamento das operações de crédito continuou sendo uma atribuição de exclusiva responsabilidade das instituições financeiras, fato que se mantém até o momento como limite a uma utilização mais efetiva desta fonte de recursos como política pública de garantia de acesso ao crédito aos pequenos empreendimentos. Nesse sentido, pode-se dizer, também, que houve uma espécie de acomodação desta política, que deixou de privilegiar sua função precípua – conceder empréstimos a pequenos empreendimentos formais e informais com pouco ou nenhum acesso ao sistema financeiro tradicional – e passou a suprir a escassez de crédito de diferentes setores da economia.

Desde 2007, contudo, os recursos disponíveis para serem alocados no Proger são cada vez mais escassos. Se, em 2005 e 2006, o total de novos recursos alocados nas diversas linhas de crédito do programa totalizou R\$ 23,2 bilhões e R\$ 20,6 bilhões, respectivamente; em 2010 e 2011, os novos recursos autorizados para o programa foram de apenas R\$ 3,3 bilhões e R\$ 3,5 bilhões.³⁶ Conforme as últimas edições deste periódico têm ressaltado, este substancial declínio no valor das Programações Anuais de Aplicação dos Depósitos Especiais (PDEs) aprovadas pelo CODEFAT é uma das manifestações mais aparentes do esgotamento do atual esquema de financiamento do SPETR.

34. À exceção do Banco do Nordeste, que desenvolveu o Programa Crediamigo em parceria com o Instituto Nordeste Cidadania, tendo se consolidado como uma das mais importantes experiências de microcrédito do país.

35. O Funproger garante até 80% do valor financiado em operações de crédito contratadas no âmbito do Proger Urbano. Este instrumento foi, de fato, relevante para a ampliação da cobertura do Proger Urbano, mas nunca foi suficiente para garantir uma oferta de crédito flexível e adaptada às necessidades da população que não tem garantias patrimoniais. Adicionalmente, os recursos do Funproger são limitados, e os problemas em relação à alavancagem do fundo são crescentes, o que tem trazido obstáculos à cobertura de novas operações.

36. Valores deflacionados pelo IPCA de fevereiro de 2011.

Diante deste contexto, o CODEFAT tem assumido uma orientação de privilegiar, novamente, as linhas de investimento para pequenos empreendimentos urbanos e rurais, a despeito das operações em infraestrutura, destinadas prioritariamente a médias e grandes empresas. Conforme se observa na tabela 6, enquanto em 2005 apenas 29% do total de recursos alocados no Proger se direcionava a linhas de crédito para pequenos empreendimentos, em 2010 este percentual foi de 59%. Ainda assim, é importante esclarecer que esta medida não tem sido suficiente para garantir os patamares de quantidade e valor que vinham sendo executados nos últimos anos. Em outras palavras, se o valor total e a quantidade de operações contratadas por pequenos empreendimentos estão se reduzindo, certamente os efeitos desse movimento são negativos no que diz respeito ao objetivo de democratizar o acesso ao crédito para a população brasileira.

TABELA 6

Valor e quantidade de operações contratadas em linhas de créditos para pequenos empreendimentos¹ e no total do Proger (2005-2010)²
(Em R\$ milhões)

		2005	2006	2007	2008	2009	2010
Valor	Proger: linhas de crédito específicas para pequenos empreendimentos	7.725	8.798	7.987	7.552	3.639	4.811
	Total Proger	27.104	30.233	23.863	18.403	11.390	8.118
Quantidade (em mil)	Proger: linhas de crédito específicas para pequenos empreendimentos	2.139	2.216	1.783	1.659	701	1.041
	Total Proger	2.824	2.777	2.082	1.756	729	1.044

Fonte: Infoger/MTE.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Inclui Proger Urbano Investimento; Proger Urbano Capital de Giro; Proger Urbano Turismo Investimento; Proger Urbano Turismo Capital de Giro; Proger Urbano Cooperativas e Associações; Proger Urbano Profissional Liberal; Recém-Formado, FAT Empreendedor Popular; e Proger Urbano Jovem Empreendedor.

² A partir de 2009, os dados referem-se exclusivamente a parcelas de crédito efetivamente liberadas. Nos anos anteriores, os dados mesclavam contratações (número de contratos e seus valores totais no mês da contratação) com liberações (número de parcelas liberadas e valor desembolsado), conforme a capacidade de cada agente financeiro de prestar informações.

Obs.: valores com base em dezembro de 2010 (IPCA).

O PNMPO foi criado em 2004 justamente para preencher a lacuna que o Proger e outros programas com recursos do FAT³⁷ ainda não tinham preenchido com sucesso. Na verdade, assumiu-se que os agentes financeiros operadores do Proger jamais ofereceriam assistência técnica e gerencial de forma sistemática aos

37. No final dos anos 1990 e início dos anos 2000, diante das dificuldades das instituições financeiras federais atuarem com o microcrédito, o governo federal adotou uma estratégia de estimular de forma mais ostensiva a constituição de uma rede de instituições públicas ou privadas aptas a fornecerem crédito a pequenos empreendedores. Assim, o Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP), instituído em 1996 e gerido pelo BNDES, foi revigorado com a missão de superar o desafio de conceder crédito aos mais vulneráveis. Entretanto, a capacidade de o BNDES controlar todas as instituições credenciadas mostrou-se muito limitada. Cada instituição operava segundo seus próprios critérios de enquadramento dos tomadores finais, taxas de juros, prazos e demais condições das operações. Nesse contexto, o Programa operou apenas até 2003, e havia financiado, até então, apenas 416,5 mil empreendimentos.

beneficiários do programa. Este tipo de serviço, denominado pelo Programa de “Microcrédito Orientado”, passou a ser obrigatório apenas no âmbito do PNMPO, executado por intermédio das Instituições de Microcrédito Produtivo Orientado.³⁸

Para estimular a adesão de instituições financeiras públicas e privadas ao PNMPO, foi definido que recursos da exigibilidade bancária (2% dos depósitos à vista dos bancos comerciais) – que até então eram recolhidos pelo Banco Central sem qualquer remuneração – poderiam ser utilizados para financiar operações de microcrédito produtivo orientado. Além disso, foi estipulado que as instituições financeiras oficiais que já operavam o Proger também poderiam receber alocações específicas do FAT para operações do PNMPO.

Apesar de contar, potencialmente, com um volume de recursos significativo, o PNMPO não apresentou, também, os resultados que se esperava. Já no final de 2004, percebeu-se que o volume de crédito emprestado no âmbito do PNMPO continuava abaixo das expectativas do governo federal. As instituições financeiras privadas, em especial, acabavam recolhendo parte considerável dos 2% dos depósitos à vista ao Banco Central, sem qualquer remuneração. Além disso, a maior parte das operações contratadas (mais de 95%) estava sendo direcionada essencialmente às demandas de consumo e não às demandas de crédito produtivo.

Desde então, algumas medidas flexibilizaram as regras de operação do PNMPO,³⁹ que seguiu uma trajetória de crescimento ao longo dos anos, mas bastante aquém das expectativas iniciais. Bancos privados ainda demonstram grande desinteresse em oferecer tal linha de crédito e até mesmo bancos públicos não operam com a totalidade de recursos disponíveis para este fim. Na verdade, a maior parte das operações realizadas no âmbito do programa (cerca de 60%) refere-se à atuação do Crediamigo, programa de microcrédito vinculado ao Banco do Nordeste.

A tabela 7 apresenta a evolução do valor e da quantidade de operações realizadas desde a criação do PNMPO. Nota-se que, em 2010, o número de empréstimos concedidos ultrapassou 2 milhões. O gráfico 3, entretanto, retrata a distribuição geográfica dos contratos de microcrédito realizados no primeiro trimestre de 2011 (a título de exemplo). Neste, nota-se que os contratos realizados no âmbito do PNMPO concentram-se basicamente nos estados da região Nordeste, manifestação mais evidente de que o PNMPO está sendo operado, prioritariamente, pelo Banco do Nordeste.

38. ONGs com certificado do Ministério da Justiça para operarem microcrédito (organizações da sociedade civil de interesse público – OSCIP), cooperativas de crédito, Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCM) e agências de fomento. As instituições financeiras foram também autorizadas a operar diretamente com o microempreendedor, desde que constituíssem estrutura própria para a operação.

39. Por exemplo, quando o programa foi instituído, a taxa de juros máxima que a instituição financeira poderia cobrar era de 2% ao mês. A Resolução nº 3.229/2004 do Conselho Monetário Nacional (CMN) dobrou esse limite, autorizando as instituições de microcrédito a cobrarem taxas de até 4% ao mês, desde que os recursos fossem direcionados ao crédito produtivo orientado.

TABELA 7
Evolução do PNMPO (2005-2011)

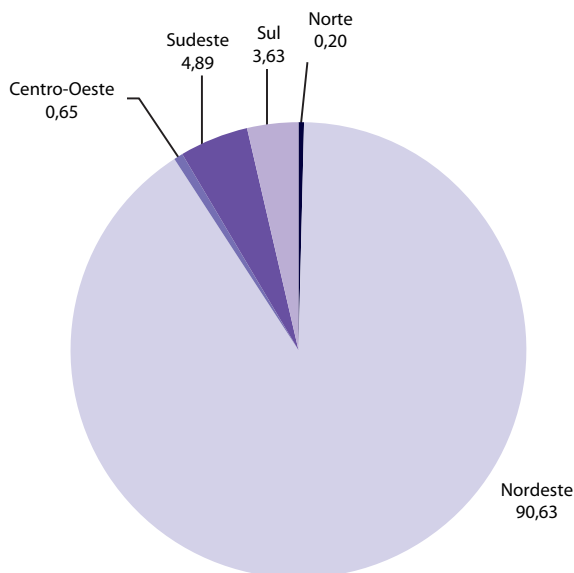
Ano	Quantidade de operações concedidas de microcrédito	Crescimento no ano	Valor real concedido ¹ (em R\$ milhões)	Crescimento no ano
2005	632.106	-	795,99	-
2006	828.847	31%	1.055,10	33%
2007	963.459	16%	1.346,71	28%
2008	1.274.296	32%	2.092,78	55%
2009	1.605.515	26%	2.521,79	20%
2010	2.015.335	26%	3.025,67	20%
2011 ²	492.066	-	687,00	-

Fonte: Brasil (2011).

Notas: ¹ Valores deflacionados pelo IPCA de março de 2011.

² Dados referentes ao primeiro trimestre de 2011.

GRÁFICO 3
Distribuição geográfica dos contratos realizados no âmbito do PNMPO (primeiro trimestre de 2011)
(Em %)



Fonte: Brasil (2011).

Elaboração dos autores.

Feitas essas breves considerações a respeito da trajetória das duas principais políticas de oferta de crédito para pequenos empreendimentos no Brasil, parece claro que a baixa difusão das operações de microcrédito no país é fruto do desinteresse

de bancos públicos e privados atuarem com a população excluída do mercado de crédito tradicional. Estes bancos, quase que indiferenciadamente, têm atuado sob uma lógica de mercado, inseridos em um contexto de acentuada financeirização, marcado por altas taxas de lucratividade. Enquanto emprestar ao governo recursos tomados de agentes privados garante uma excelente rentabilidade, não parece razoável acreditar que instituições financeiras se interessem em emprestar recursos a pequenos empreendimentos. Sob a ótica dos agentes financeiros, os beneficiários desses programas – transfigurados em clientes bancários – realizam operações de baixos retornos, elevados riscos e altos custos de transação. Ou seja, não consomem produtos e serviços bancários que representem importante fonte de rentabilidade.

Nesse sentido se argumenta que o atual governo tem um grande desafio pela frente. Democratizar o acesso ao crédito no Brasil não é uma tarefa impossível, mas os últimos 17 anos parecem evidenciar que a lógica de operação dos bancos públicos federais deve mudar significativamente para que tenhamos sucesso. Um banco público não pode continuar usando as mesmas práticas e critérios que os bancos privados. A sua existência, na verdade, se justifica exatamente pelos importantes serviços públicos que ele pode ofertar. Dessa forma, qualquer nova estratégia de impulsionar o microcrédito no país deve resgatar o protagonismo dos bancos públicos, que devem, assim, encarar a democratização do acesso ao crédito como parte de uma estratégia de desenvolvimento econômico.

Dito isso, ressalta-se que as alterações anunciadas para o programa PNMPO, rebatizado como Crescer, parecem caminhar na direção correta. A partir de agora, os bancos públicos federais terão metas a cumprir: o Banco do Nordeste, o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal e o Banco da Amazônia terão que emprestar, até o final deste ano, R\$ 655 milhões nas linhas de financiamento do Crescer e atender 734 mil empreendedores informais (pessoas físicas), empreendedores individuais (EI) e microempresas com faturamento de até R\$ 120 mil anuais. Para 2012, as metas sobem para R\$ 1,73 bilhão e 2,24 milhões de pessoas atendidas e, em 2013, para R\$ 2,99 bilhões e 3,46 milhões de beneficiários.⁴⁰ Destaca-se que estas metas são para crédito produtivo orientado, e não linhas de consumo, destino prioritário dos recursos do PNMPO até o momento.

Além disso, a taxa de juros cobrada dos beneficiários, que antes podia alcançar 60% ao ano, a partir de agora é de no máximo 8% ao ano. Já a taxa de abertura de crédito, que antes era de até 3% do valor emprestado, no Crescer é de no máximo 1%. Como contrapartida, o Tesouro Nacional vai equalizar até R\$ 500 milhões por ano para garantir a redução dos juros e a orientação para o crédito.

40. A fonte de recursos dos empréstimos continua sendo proveniente dos 2% dos depósitos compulsórios à vista dos bancos. O valor de cada operação de crédito, destinado a capital de giro ou investimento pode chegar a R\$ 15 mil, com prazo de pagamento pactuado entre as instituições financeiras e o tomador, de acordo com o tipo de empreendimento e uso do recurso.

Provavelmente, tais medidas ainda não serão suficientes para transformar definitivamente a forma de operação dos bancos públicos federais. Não dá para imaginar que isto ocorra por meio de um ou dois instrumentos legais. Tal transformação depende de um processo longo, que envolve mudanças na contabilidade destas instituições financeiras, na maneira como se avalia os seus resultados, e até mesmo em suas culturas organizacionais. Novamente, portanto, afirma-se que o desafio é grande, mas parece relevante destacar que as últimas mudanças sugerem que se dá um importante passo ao objetivo de democratizar o crédito no país.

3.5 Programas que inspecionam condições e relações de trabalho

Nos últimos anos, o Brasil presenciou um importante processo de desenvolvimento na área da inspeção do trabalho. O Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), por meio da Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT), logrou conquistas importantes, como o aumento do número de auditores-fiscais do trabalho (AFTs), a modernização de seus sistemas de dados, a introdução de ferramentas de planejamento e acompanhamento de ações e a criação de grupos e unidades especiais para temas específicos. Por estes e outros motivos, a inspeção do trabalho no Brasil é frequentemente destacada entre os países de renda média e alta como uma fonte de “boas práticas” na área.

Entre as mudanças recentes mais significativas vale citar que, desde meados de 2008, a SIT vem passando por reformas importantes em relação à sua metodologia de atuação e à sistemática de avaliação do desempenho de seu corpo fiscal.

Por mais de uma década, a remuneração da carreira de auditor-fiscal do trabalho era constituída de uma parcela fixa mais uma gratificação vinculada à avaliação do desempenho do AFT. Esta avaliação, centralizada na SIT, era feita até 2009 a partir de dois sistemas distintos de gestão, ao mesmo tempo concorrentes e complementares: o primeiro baseado em metas de desempenho individual (como número de inspeções, número de trabalhadores registrados, volume de arrecadação de FGTS etc.) e em inspeções individuais e territorialmente circunscritas; o segundo modelo era baseado em grupos especiais envolvidos em projetos específicos, como o combate ao trabalho escravo.

Em 2008, a Lei nº 11.890, de 24 de dezembro, eliminou qualquer possibilidade de gratificação por desempenho, impondo desafios à SIT no que tange à sua sistemática de avaliação da atuação de seu corpo de fiscais e, ao mesmo tempo, lançando uma oportunidade importante para inovar em relação à sua metodologia de atuação.

Como consequência, a SIT implementou uma nova metodologia de atuação centrada no planejamento e na execução da fiscalização por meio de projetos focados em temas, problemas ou atividades econômicas, pautados pelos seguintes

princípios básicos: *i*) valorização da qualidade das ações; *ii*) prevalência do trabalho em equipe; *iii*) atuação baseada na articulação interinstitucional e no diálogo social; e *iv*) divulgação das boas práticas e troca de experiências entre os auditores.

Uma das principais características da nova metodologia da SIT é a atuação baseada em projetos formulados por grupos de AFTs com base em diagnósticos e cujo planejamento é realizado a cada quatro anos, em alinhamento com o Plano Plurianual do governo federal (PPA). Cada projeto tem metas específicas e cabe à SIT a consolidação de todos os projetos no planejamento anual da inspeção do trabalho.⁴¹

A avaliação de cada AFT é relacionada ao cumprimento das metas dos projetos dos quais participa. O novo modelo de planejamento requer um acompanhamento constante, envolvendo: apuração mensal de metas físicas e avaliação e revisão anual, com o objetivo de verificar os resultados obtidos e se as metas estabelecidas foram eficazes para a solução do problema, de forma a retroalimentar, alterar, incluir ou excluir projetos.

Dentro da SIT, o monitoramento das SRTEs, dos projetos e das equipes é feito pelo 7 (GMAPP),⁴² que é formado por 13 AFTs lotados na SIT e um coordenador, com a função de propor alterações e correções no planejamento e em projetos. O novo modelo também estabelece que a avaliação dos projetos se baseie em reuniões nacionais entre os coordenadores regionais que estejam trabalhando com o mesmo tema, ou setor econômico, para avaliar o trabalho e as dificuldades de forma a padronizar as medidas tomadas. As mesmas reuniões são utilizadas para estabelecer os indicadores para avaliar o trabalho realizado. Além destas reuniões, é um pressuposto que o trabalho em grupo nos projetos envolva uma rotina de encontro entre a equipe, seu coordenador e a chefia local.

Para o seu monitoramento, além da revisão dos relatórios, o GMAPP também realiza auditorias de projetos. Para tal, o grupo conta com diversos sistemas de dados (por exemplo: SFIT, Sistema Federal de Inspeção do Trabalho; Siti, Sistema de Informações sobre Focos de Trabalho Infantil no Brasil; e SISACTE, Sistema de Acompanhamento de Combate ao Trabalho Escravo), podendo também recorrer à análise de documentos *in loco* nas SRTEs quando necessário. Anualmente são sorteados 14 projetos. O primeiro sorteio foi realizado em 29 de julho de 2011, sendo que o GMAPP tem 60 dias a partir desta data para a auditoria. Ademais do sorteio anual, o GMAPP pode, quando julgar necessário a partir da análise dos relatórios, conduzir auditorias de projetos específicos.

41. Em 2010, as SRTEs submeteram no total de 392 projetos para análise.

42. O GMAPP foi instituído pela Portaria nº 164, de 26 de março de 2010.

Conforme relato de gestores da SIT, uma vez instituída e colocada em prática a nova forma de planejar a ação fiscal, o monitoramento dos muitos projetos pelo GMAPP se mostrou o principal desafio a ser superado na implementação da nova metodologia. À medida que os projetos foram sendo desenvolvidos, percebeu-se que os mecanismos de monitoramento originalmente previstos não davam conta de superar alguns obstáculos.

A primeira dificuldade encontrada foi decorrente da assimetria de informação entre o GMAPP e os grupos dos projetos das SRTEs. Originalmente, cada membro do GMAPP era responsável pela análise de todos os relatórios de algumas SRTEs. Desta forma, cada um avaliava relatórios de projetos envolvendo todos os temas trabalhados, não se podendo especializar em nenhum deles.

Uma segunda dificuldade era a falta de mecanismos para a identificação e disseminação de boas práticas, que serviriam para a maior capacitação dos AFTs e para o aumento da consistência da atuação do corpo fiscal. Além disso, neste primeiro momento ainda faltava uma visão estratégica em parte significativa das SRTEs devido à cultura reativa que se estabeleceu ao longo dos anos trabalhando por base em denúncias.

O GMAPP buscou solucionar tais problemas com a instituição de focos temáticos e a especialização de seus membros. Desta forma, passou por uma reformulação⁴³ e a distribuição dos relatórios para avaliação passou a ser feita por tema, ficando cada membro do GMAPP responsável por um foco temático, no qual se deve especializar. A especialização aumenta a capacidade de avaliar os projetos além de facilitar o acúmulo e a disseminação de conhecimento e o contato mais frequente com os grupos regionais. Tal processo evidenciou o potencial do GMAPP para a identificação e disseminação de boas práticas a partir da revisão dos relatórios e do contato frequente com os grupos.

Ainda é cedo para uma avaliação da nova metodologia em relação a seus resultados. Entretanto, os dados disponíveis até então já possibilitam algumas conclusões preliminares.

Primeiro, é importante dizer que a eliminação da gratificação por desempenho gerou certo temor de que o desempenho da auditoria-fiscal do trabalho pudesse cair. Entretanto, os primeiros resultados desde a introdução da nova metodologia demonstram que, com exceção de um já esperado período de adaptação no qual alguns indicativos decaíram de forma moderada ou se mantiveram constantes, na verdade, a tendência observada aponta para um aumento do desempenho da auditoria-fiscal do trabalho, assim como pode ser observado na tabela 8.

43. Ainda não foi publicada uma nova portaria em substituição à Portaria nº 164/2010 oficializando a nova formulação do GMAPP.

Em segundo lugar, observa-se que os indicativos relativos a temas antes pouco privilegiados pelo sistema de avaliação, porque aferiam poucos pontos para as metas individuais, mostram claros sinais de melhora após a implementação da nova metodologia. Como pode ser visto na tabela 8, este é o caso, por exemplo, do registro de pessoas com deficiência e de aprendizes e do afastamento sob ação fiscal de crianças e adolescentes precocemente inseridos no mercado de trabalho.

TABELA 8
Dinâmica da fiscalização do trabalho (2003-2011)

Ano	Total de AFTs	Empresas fiscalizadas	Trabalhadores alcançados	Empresas autuadas	Autos de infração lavrados	Pessoas com deficiência	Aprendizes	Crianças e adolescentes afastados
2003	2.837	285.241	22.257.503	58.589	103.308	-	18.146	11.897
2004	2.927	302.905	24.453.179	56.086	100.413	-	25.215	4.040
2005	2.935	375.097	27.650.699	59.756	107.064	12.786	29.605	7.748
2006	2.872	357.319	30.681.772	61.809	115.085	19.978	44.049	12.458
2007	3.172	357.788	32.178.333	60.677	113.387	22.314	52.676	7.999
2008	3.112	299.013	30.958.946	55.644	108.722	25.844	55.637	5.767
2009	2.949	282.377	34.007.719	57.678	113.362	26.499	68.926	4.894
2010	3.061	255.503	30.883.740	57.258	108.253	28.752	87.823	5.617
2011 ¹	2.888	135.789	16.968.217	34.392	67.499	15.789	60.323	6.618

Fonte: Sistema Federal de Inspeção do Trabalho (SFIT)/MTE.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Valores referentes ao período de janeiro a junho de 2011 (seis meses).

É também importante mencionar que os indicadores apresentados na tabela 8, tradicionalmente usados para medir o desempenho da auditoria-fiscal, fazem pouca justiça aos benefícios da nova metodologia de inspeção. Ainda não ficou claro quais seriam indicadores os mais adequados, entretanto já há indícios que confirmam os benefícios esperados. Em primeiro lugar, observa-se um maior envolvimento dos ATFs, uma vez que não mais se sentem tolhidos pela necessidade de pontuação individual. Em segundo lugar, a nova orientação por resolução de problemas do mercado de trabalho tem levado a uma maior busca por pesquisa e capacitação. Nesse contexto, uma maior especialização dos ATFs e o maior acúmulo de conhecimento e troca de informação estão resultando em mais consistência no trabalho de inspeção e em uma revisão das normas regulamentadoras (NRs), o que permitirá uma regulação mais efetiva.

Acredita-se assim que estes fatores juntos resultem em uma fiscalização mais efetiva. Neste sentido, o caso da fiscalização do recolhimento do FGTS é bastante ilustrativo como mostra a tabela 9. Em 2010, a SIT promoveu um grande treinamento neste tema que atingiu a maioria de seus ATFs. Esta capacitação aliada à maior adaptação à nova metodologia levou a um aumento de 53% no resultado

global relativo à arrecadação, que subiu de R\$ 526.608.262,00 no primeiro semestre de 2010 para R\$ 803.363.565,00 no primeiro semestre de 2011.

TABELA 9
Comparativo acumulado, resultados de fiscalização (FGTS)

Mês e ano	Número de empresas fiscalizadas	Número de trabalhadores alcançados	Notificações lavradas		Recolhimento sob ação fiscal (em R\$) (B)	Resultado global (A+B)
			Número	Valor (em R\$) (A)		
Janeiro a junho de 2010	82.308	9.303.550	5.572	368.972.952,00	157.635.309,00	526.608.262,00
Janeiro a junho de 2011	82.991	8.619.751	7.886	646.584.385,00	156.779.179,00	803.363.565,00

4 DESAFIOS: POLÍTICAS DE INVESTIMENTOS E DE INSERÇÃO PRODUTIVA

Ao longo de sua história, o Brasil registra uma incômoda desarticulação entre as políticas econômicas, de um lado, e as de trabalho e renda, de outro. Ou seja, as iniciativas monetárias, cambiais, creditícias, tributárias e fiscais surgem em permanente descompasso com aquelas destinadas a regular o mercado laboral e reduzir as desigualdades nele existentes.

Isso é verdade especialmente no que se refere às políticas de investimentos, que deveriam ser concebidas e implementadas em conexão com as de trabalho e renda. Afinal, o suposto é que a criação de oportunidades de ocupação depende basicamente dos investimentos realizados na economia, sejam eles públicos ou privados, ao passo que caberia às políticas de trabalho e renda promover o acesso igualitário das pessoas a estas oportunidades.

Ao longo da década passada, a ocupação expandiu-se significativamente no país – em particular, aquela sob a forma assalariada formal (empregos com carteira assinada). E, junto com ela, a renda dos trabalhadores, que passou a crescer sob o ponto de vista do valor médio ou da massa de renda.⁴⁴

Isso ajudou a explicar a contração nos indicadores de desigualdade e pobreza, verificada a partir da metade dos anos 2000. Ao lado das transferências da previdência e da assistência social (que respondem por 20,1% da massa de renda das famílias), as remunerações do trabalho (76,2% desta massa) ajudaram a mitigar a iniquidade e a pobreza.⁴⁵

Por outro lado, os grupos cuja renda ainda os coloca em situação de pobreza são os que mantêm vínculos rarefeitos com o mercado laboral. São grupos que se caracterizam pela precariedade de condições de vida – o que os aproxima das

44. Verificar Berg (2011), Cacciamali (2010) e Cardoso Júnior (2007).

45. Ver Ipea (2010c).

iniciativas de assistência social – e, ao mesmo tempo, pela insuficiência de escolarização/qualificação, entre outros vários atributos – o que os afasta das oportunidades abertas no mercado laboral.

De acordo com a Rais 2010, cerca de 70% dos vínculos criados deste ano foram preenchidos por pessoas com formação inferior ao ensino médio completo. Considerando que em 2009 pouco mais da metade dos jovens brasileiros de 18 a 24 anos tinham o diploma de conclusão do ensino médio, entende-se o potencial problema de inserção futura destes no mercado de trabalho. A taxa de desemprego aberto nesta faixa oscilou em torno de 15% nos últimos anos (2007-2009), mais que o dobro da taxa de desemprego adulta. Ao longo da década de 2000, observa-se uma mudança sensível na composição da população ocupada por escolaridade: no período entre 2001 e 2009 houve um aumento da ordem de 15 pontos percentuais da participação de trabalhadores com 11 anos de estudo ou mais, alcançando quase metade do total de ocupados neste último ano. Estes dados não implicam que a escolaridade seja um requisito suficiente para a colocação no emprego assalariado, mas apontam que se torna cada vez mais uma condição necessária para tal.

Por sua vez, as dificuldades de acesso ao mercado de trabalho (particularmente para os jovens) não podem ser simplesmente reduzidas à carência de escolarização e experiência. O desemprego afetava de maneira desproporcional as mulheres jovens, cujas taxas se mantinham cerca de 8 pontos percentuais acima dos homens na mesma faixa etária.⁴⁶ Apesar do crescimento do emprego – e da média de escolarização feminina superar a masculina –, ao longo da última década estas diferenças não se reduziram significativamente. Além disso, o levantamento da percepção dos trabalhadores inativos⁴⁷ apontou que: *i*) a proporção de mulheres inativas que aceitariam uma proposta de trabalho é maior que a dos homens (47% contra 32%); e *ii*) quando perguntados sobre as razões de não procurarem emprego, o motivo mais citado entre os homens foi “problemas de saúde” (52%) e entre as mulheres foi “muitos afazeres domésticos, impossibilidade de contratar empregada” (50%). Tal resultado sugere que, pelo menos na dimensão de gênero, há outros empecilhos à participação no mercado de trabalho além do nível de escolarização ou formação profissional. Em termos mais amplos, o crescimento da produção de bens e serviços – e com ela do emprego – não implicará automaticamente na reversão das desigualdades existentes no mercado de trabalho.

46. Verificar Ipea (2009).

47. Ver Campos, Amorim e Silva (2011).

Numerosos,⁴⁸ os grupos com vínculos rarefeitos com o mercado laboral são compostos por pessoas que transitam da inatividade ao desemprego, com efêmeras e esporádicas passagens pela ocupação. Historicamente, *o mero crescimento da economia e do investimento não faz com que esses grupos consigam se vincular ao mercado de trabalho*, surgindo então a demanda por políticas públicas específicas para tanto.

Nesse sentido, são necessárias políticas públicas específicas, que promovam articulações entre o investimento e a criação de oportunidades de ocupação. Ressalta-se que há espaço para a concepção e a implantação de tais políticas neste momento, em que o Brasil experimenta um amplo ciclo de inversões econômicas, alavancadas pelo investimento público – com destaque para as iniciativas do PAC.⁴⁹ Iniciativas como estas permitem que o Estado use sua capacidade de induzir demanda por trabalho, para deslocá-la em favor dos grupos mais marginalizados, ao mesmo tempo em que garante padrões mínimos de proteção social e direitos trabalhistas aos mesmos. Isto implica ação política explícita: como observado nas greves nas obras do PAC e nas mudanças na terceirização no setor público, o estado muitas vezes permite direta ou indiretamente a precarização das relações de trabalho.

Vale a pena descrever, mesmo que sumariamente, algumas premissas destas políticas, cujo intuito é promover articulações entre o investimento e a ocupação laboral. Em primeiro lugar, elas devem surgir a partir de um processo de planejamento, capaz de integrar iniciativas: *i)* de distintos entes federados; *ii)* de entidades públicas e privadas; e *iii)* de entes nacionais, regionais e locais.⁵⁰ Além de integrar perspectivas federais, estaduais e municipais, bem como perspectivas públicas e privadas – empresariais ou comunitárias –, tal planejamento deve contar com a preocupação de se antecipar às múltiplas ocorrências relacionadas aos investimentos. Afinal, considera-se que planejar é essencialmente efetuar um “cálculo situacional sistemático, que relaciona o presente com o futuro e o conhecimento com a ação”, de acordo com Carlos Matus (*apud* BRASIL, 2010a). Os serviços de emprego, em especial, se ressentem da falta deste tipo de planejamento, que faz com que agências de emprego e entidades de formação profissional muitas vezes não consigam sincronizar suas ações com o *timing* de abertura das novas vagas criadas por estes investimentos. Este desafio continuará presente mesmo com a ampliação da oferta de educação profissional impulsionada pelo PRONATEC, uma vez que o programa terá que lidar com as demandas colocadas pelo setor produtivo, especialmente na modalidade de formação inicial e continuada.

48. Em 2009, tais grupos representavam cerca de 13,7% da população brasileira. Ver Ipea (2010c).

49. Verificar Puga, Borça Júnior e Nascimento (2010).

50. Obviamente, entre as entidades privadas, devem encontrar-se não apenas as empresas diretamente responsáveis pela realização os investimentos, mas também os organismos da sociedade que serão (positiva ou negativamente) afetados por estas inversões (como sindicatos profissionais, associações de moradores, organizações de defesa do ambiente etc.).

Em segundo lugar, como já mencionado, as políticas em foco devem estar preocupadas com a articulação entre o investimento e a ocupação laboral. Muitas vezes esta articulação é entendida de forma restritiva, concentrando-se apenas nos empregos assalariados gerados diretamente na construção e na operação de obras de infraestrutura e novos polos produtivos. Antes, deve ser entendida de modo ampliado, incluindo a ocupação de trabalhadores por conta própria, empreendedores individuais, trabalhadores em regime de economia familiar, empreendedores solidários, trabalhadores envolvidos em experiências de autogestão e assim por diante – os quais se podem beneficiar dos fluxos de renda gerados pelos investimentos.⁵¹ Em consequência, as políticas de geração de trabalho e renda precisam articular-se com políticas de ordenamento territorial (tanto do solo urbano quanto das áreas rurais), de regulação de preços e de tributação, entre outras. Saindo, portanto, do foco exclusivo na mediação da relação salarial para abranger também a estruturação dos próprios mercados nos quais os grupos mais marginalizados se inserem.

Dados os tipos de ocupação em foco, essas políticas devem se preocupar em caminhar em distintas direções, tais como: *i*) facilitação da organização/atuação dos empreendimentos econômicos em questão (com simplificação jurídica, administrativa, contábil, financeira, tributária etc.); *ii*) oferta de crédito, em montantes significativos, com a devida agilidade e em condições favorecidas (crédito para despesas de capital, despesas correntes, entre outras); *iii*) disponibilização de espaços acessíveis e de estruturas adequadas para a organização/atuação destes empreendimentos; e *iv*) oferta de capacitação e assistência técnica, de modo a aumentar as possibilidades de sobrevivência econômica ao longo do tempo; *v*) regulação dos mercados de bens e serviços em que se inserem tais empreendimentos (de maneira a facilitar o acesso a seus insumos, bem como o escoamento de seus resultados); *vi*) utilização das aquisições públicas de bens e serviços, o que envolve a regulação de licitações e contratações de órgãos da administração direta/indireta (com destaque para empresas estatais), no sentido de facilitar o escoamento dos resultados dos empreendimentos. Portanto, coloca-se o desafio de romper com o foco estreito na concessão de crédito que tem caracterizado em boa medida as políticas de geração de trabalho e renda.

Por fim, boa parte dessas iniciativas refere-se ao estabelecimento de uma nova regulação sobre os grandes investimentos em curso hoje no Brasil, voltada

51. Para além do modelo representado pelo emprego com carteira assinada (em que pese sua importância), o tipo de ocupação a ser catalisado pelos investimentos pode ser bastante variado, incluindo tipos claramente não assalariados (ou seja, tipos de trabalho não subordinado). Isto pode possibilitar que os grupos acima descritos (caracterizados pela fragilidade de seus vínculos com o mercado laboral) encontrem, nesse mercado, oportunidades mais de acordo com seus interesses e suas afinidades, materiais ou simbólicas, individuais ou coletivas.

ao fomento à criação e elevação de renda tanto de empregos assalariados quanto de ocupações não assalariadas que alcancem as pessoas presentemente marginalizadas do mercado de trabalho. Tal compromisso certamente exigirá não apenas a expansão, mas o redesenho das atuais políticas existentes, tanto na regulação dos investimentos (incluindo a garantia dos direitos trabalhistas das pessoas empregadas em torno dos mesmos), quanto na oferta de serviços públicos (intermediação, assistência técnica, educação profissional).

REFERÊNCIAS

BERG, J. Laws or luck? Understanding rising formality in Brazil in the 2000s. *In*: LEE, S.; MCCANN, D. (Orgs.). **Regulating for decent work: new directions in labour market regulation**. Geneve: OIT, 2011.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro nacional. **Siafi – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal**. Brasília, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi/index.asp>>.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Acelerar a inclusão produtiva: novo ciclo de investimentos e as oportunidades de superação das desigualdades sociais e regionais**. Brasília: MDS, 2010a.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. Coordenação-Geral de Recursos do FAT. **Relatório Financeiro do FAT**. Brasília: CGFAT/SPOAD/SE/MTE, 2010b.

_____. Presidência da República. **Balanco de Governo 2003-2010**. Brasília, 2010c. Disponível em: <<http://www.balancodegoverno.presidencia.gov.br/>>.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado. **Relatório de dados do Programa de Microcrédito – 1º Trimestre de 2011**. Brasília: MTE, 2011. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A31190C16013161987C2E1C13/relatorio1tri2011.pdf>>.

CACCIAMALI, M. C. Crescimento econômico, expansão do mercado de trabalho formal e distribuição de renda do trabalho: a primeira década do século XXI. **Trabalho em Questão**, Salvador, n. 86, p. 43-58, 2010.

CAMPOS, A. B.; AMORIM, B. M.; SILVA, P. S. Inatividade e mercado de trabalho: novas evidências para o debate. *In*: SCHIAVINATTO, F. (Org.). **SIPS – Sistema de Indicadores de Percepção Social**. 1. ed. Brasília: Ipea, 2011.

CARDOSO JÚNIOR, J. C. **De volta para o futuro?** As fontes de recuperação do emprego formal no Brasil e as condições para sua sustentabilidade temporal. Brasília: Ipea, 2007. (Texto para Discussão).

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. Estudo setorial da construção 2011. **Estudos e Pesquisa**, n. 56, abr. 2011.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Mensal de Emprego (PME)**. IBGE, [s.d.].

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**. IBGE, 2001.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**. IBGE, 2009.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **PNAD 2008**: primeiras análises – juventude e desigualdade racial. Brasília: Ipea, 2009.

_____. O regime de crescimento econômico brasileiro: uma apreciação sobre o período 1995-2009. *In*: _____. **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010a.

_____. Políticas econômicas para superação da crise no Brasil: a ação anticíclica em debate. *In*: _____. **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010b.

_____. **PNAD 2009**: primeiras análises – distribuição de renda entre 1995 e 2009. Brasília: Ipea. 2010c.

_____. **Boletim Mercado de Trabalho**. n. 47, jan./mar. 2011a.

_____. **Boletim Mercado de Trabalho**. n. 48, abr./jun. 2011b.

_____. **Situação atual das trabalhadoras domésticas no país**. Brasília: Ipea, 2011c.

JATOBÁ, V. **Labour inspection within a modernized labour administration**. Lima: ILO, 2002.

LYRA, P.T. Questão trabalhista voltará a ser discutida amanhã. **Valor Econômico**. 30 mar. 2011.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **OECD Employment Outlook 2007**. Paris: OCDE, jun. 2007.

_____. **Trabalho decente nas Américas: uma agenda hemisférica (2006-2015)**. Brasília: OIT, 2006.

_____. **Emprego, desenvolvimento humano e trabalho decente: a experiência brasileira recente**. Brasília: OIT/PNUD/Cepal, 2008.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção e recomendação sobre trabalho decente para as trabalhadoras e os trabalhadores domésticos**. Brasília: OIT, 2011. (Nota Técnica).

PLATAFORMA DHESCA BRASIL. **Relatório preliminar de missão de monitoramento: violações de direitos humanos nas hidrelétricas do rio madeira**. 2011. Disponível em: <www.dhescbrasil.org.br>. Acesso em: 28 jun. 2011.

PUGA, F.; BORÇA JÚNIOR, G.; NASCIMENTO, M. O Brasil diante de um novo ciclo de investimento e crescimento econômico. *In*: GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **O BNDES em um Brasil em transição**. Rio de Janeiro: BNDES, 2010.

RIBEIRO, R. **Licitações: regime diferenciado de contratações públicas**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011. (Nota Técnica, n. 8).

RUIZ, M. L. V. **Administración del trabajo asegurar la gobernanza a través de la aplicación de la ley em América Latina: el papel central de la inspección del trabajo**. Genebra: OIT, 2009.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho (TST). **Consolidação estatística da Justiça do Trabalho – 2010**. Brasília: TST, 2011.

DELGADO, M. G. **Curso de direito do trabalho**. São Paulo: LTr, 2008.

CAMPOS, A. G. **Licitações, contratos e mercado de trabalho no Brasil**. Brasília: Ipea, 2010. (Texto para Discussão, n. 1.568).

AMORIM, B. *et al.* **Fundo de Amparo ao Trabalhador: uma solução de financiamento esgotada?** Brasília: Ipea, 2011. Mimeografado.

SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2006.

APÊNDICE A

TABELA A.1

Indicadores de intermediação de mão de obra por Unidade de Federação (2010)

UF	Inscrição	Vaga	Colocados	Taxa de efetividade ¹	Taxa de aproveitamento das vagas ²	Taxa de admissão ³
AC	12.629	4.245	2.569	20,3%	60,5%	9,1%
AL	29.647	16.887	14.755	49,8%	87,4%	11,2%
AM	56.263	30.949	10.331	18,4%	33,4%	5,2%
AP	14.318	7.019	1.723	12,0%	24,5%	7,5%
BA	246.040	145.118	65.810	26,7%	45,3%	8,8%
CE	171.069	120.422	91.593	53,5%	76,1%	20,4%
DF	89.021	30.046	13.116	14,7%	43,7%	4,1%
ES	118.903	59.344	11.921	10,0%	20,1%	2,8%
GO	198.032	144.091	43.472	22,0%	30,2%	6,8%
MA	65.949	18.632	17.040	25,8%	91,5%	9,5%
MG	663.931	238.003	106.447	16,0%	44,7%	4,6%
MS	88.243	48.195	22.803	25,8%	47,3%	9,1%
MT	89.400	38.468	24.345	27,2%	63,3%	6,8%
PA	90.532	32.174	21.714	24,0%	67,5%	7,4%
PB	35.093	10.764	6.184	17,6%	57,5%	4,7%
PE	228.899	71.310	37.779	16,5%	53,0%	6,8%
PI	13.595	8.869	4.426	32,6%	49,9%	4,3%
PR	759.226	417.400	171.749	22,6%	41,1%	12,2%
RJ	293.123	183.510	51.816	17,7%	28,2%	3,3%
RN	61.011	17.131	4.563	7,5%	26,6%	2,5%
RO	57.318	38.881	25.756	44,9%	66,2%	16,2%
RR	5.586	2.995	1.509	27,0%	50,4%	8,6%
RS	272.866	163.376	63.670	23,3%	39,0%	4,6%
SC	179.558	97.931	33.070	18,4%	33,8%	3,0%
SE	16.766	12.608	4.234	25,3%	33,6%	3,9%
SP	1.599.412	1.678.833	379.710	23,7%	22,6%	6,3%
TO	42.495	24.463	14.185	33,4%	58,0%	20,4%
Brasil	5.498.925	3.661.664	1.246.290	22,7%	34,0%	6,5%

Fonte: Infoger/MTE.

Elaboração dos autores

Notas: ¹ Razão entre número de trabalhadores colocados e número de trabalhadores inscritos.

² Razão entre número de trabalhadores colocados e número de vagas captadas.

³ Razão entre o número de trabalhadores colocados e o número de trabalhadores admitidos no CAGED.