

## TRABALHO E RENDA

### 1 APRESENTAÇÃO

Este capítulo se divide em três seções, excetuando esta apresentação. A seção 2 dedica-se à análise de alguns fatos relevantes da conjuntura da área de trabalho e renda no Brasil. Estes fatos consistem em: *i*) a conjuntura do mercado de trabalho, que parece ter superado os efeitos da crise 2008-2009, dado que vem registrando patamares recordes de participação, ocupação e remuneração; *ii*) a política de valorização do salário mínimo (SM), que apesar de todos os avanços registrados desde 2007, permanece dependente da discricionariedade do Poder Executivo; e *iii*) a II Conferência Nacional de Economia Solidária (Conaes), em que se debateu o reconhecimento das formas de organização econômica baseadas no trabalho associado, na propriedade coletiva dos meios de produção, na cooperação e na autogestão.

A seção 3 preocupa-se com a análise dos principais programas e ações que integram o Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda (SPTER), com destaque para: *i*) os voltados à garantia da renda dos trabalhadores (como o seguro-desemprego e o abono salarial); *ii*) os que oferecem serviços aos trabalhadores (intermediação e qualificação profissional); e *iii*) os destinados à geração de trabalho e renda (como o Programa de Geração de Emprego e Renda – Proger e o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO). Acrescente-se que há também, nessa seção, uma análise dos programas e das ações que se referem à inspeção do trabalho, que vêm passando por uma ampla reformulação desde 2008. Essa reformulação almeja superar o modelo de inspeção individual, realizada por um auditor isolado, atuando de forma aleatória ou reativa a denúncias, nos estabelecimentos de um território restrito. A intenção é que a inspeção se paute, a partir de agora, pelo esforço coletivo, dos grupos de auditores, com formação multidisciplinar, atuando de modo proativo e com planejamento prévio.

Por fim, a seção 4 deste capítulo foca-se na análise de três desafios atualmente abertos na área de trabalho e renda. O primeiro refere-se à consolidação do SPTER, que exige a superação das dificuldades por que passam as políticas que disponibilizam serviços de orientação/intermediação, qualificação social/profissional e geração de trabalho/renda – inclusive por mecanismos associados/solidários. O segundo concerne à regulação pública do trabalho no Brasil, e mais especificamente à capacidade das instituições públicas e dos atores sociais em garantir o respeito aos direitos do trabalho.

E o terceiro desafio diz respeito à vinculação de políticas externas à área de trabalho e renda a compromissos de plena utilização da força de trabalho no país. Trata-se das iniciativas estatais na área macroeconômica, que devem ser concebidas e implementadas de maneira a favorecer a plena ocupação dos trabalhadores. De maneira complementar a este desafio, discute-se a possibilidade de criação de uma nova política no âmbito do SPTEP, dedicada à garantia direta de trabalho pelo Estado – que pode funcionar como uma espécie de “empregador de última instância”.

## 2 FATOS RELEVANTES

### 2.1 Conjuntura do mercado de trabalho

A crise internacional de 2008-2009 exigiu do Estado brasileiro uma série de iniciativas macroeconômicas, de natureza monetária, creditícia, fiscal e tributária, já analisadas em edição anterior deste periódico.<sup>1</sup> Em seu conjunto, tais iniciativas se revelaram positivas, ao menos no sentido de minimizar os impactos da crise sobre as variáveis principais do mercado de trabalho.

De fato, esses impactos se mostraram limitados e, ademais, transitórios. É verdade que, entre o último trimestre de 2008 e o primeiro de 2009, registrou-se uma diminuição da ocupação, bem como elevação do desemprego. Todavia, nos períodos seguintes, com a recuperação da atividade econômica, a situação do mercado laboral mostrou alguns sinais de recuperação.

Esses sinais ficaram mais evidentes nos trimestres iniciais de 2010, quando o mercado superou as marcas registradas nos períodos iniciais de 2008 – momento em que a atividade econômica ainda não havia sido prejudicada pela crise. E, hoje, há indícios de que o mercado de trabalho está funcionando com uma dinâmica pró-trabalhador – e, em particular, com uma dinâmica que favorece aquele trabalhador situado na base da estrutura laboral.

A partir dos dados da Pesquisa Mensal de Emprego do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PME/IBGE),<sup>2</sup> é possível verificar que a taxa de atividade (ou de participação) nas principais áreas metropolitanas passou de 56,6% para 57,1% entre 2009 e 2010. Essa ampliação do mercado de trabalho se deveu ao crescimento de 2,1% da população economicamente ativa (PEA), contra o aumento de 1,3% da população em idade ativa (PIA).

---

1. Ver Ipea (2010b).

2. Pesquisa realizada desde março de 2002, com uma nova metodologia. De maneira a possibilitar comparações entre anos distintos, bem como de modo a minimizar efeitos de sazonalidade, os dados da PME/IBGE aqui apresentados referem-se aos meses de janeiro a outubro.

De forma mais específica, essa ampliação do mercado laboral foi causada pelo crescimento de 3,5% do nível de ocupação em 2010, mesmo percentual registrado no período anterior à crise. Acrescente-se que, diante desse avanço da ocupação, o nível de desemprego aberto diminuiu 15,6%, fazendo que a taxa recuasse a 7%.

Além de ter ampliado a oferta de ocupações, o mercado de trabalho aprimorou sua qualidade. A participação dos empregados sem carteira assinada, dos conta própria e dos não remunerados na estrutura ocupacional reduziu-se em 3,1% entre 2009 e 2010, resumindo-se à proporção de 37,1% do total de ocupados.<sup>3</sup>

Essa melhoria da qualidade das ocupações refletiu o avanço dos empregados com carteira. De acordo com os dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE),<sup>4</sup> a criação de novas vagas formais em todo o Brasil chegou a 240,6 mil ao mês em 2010. No período anterior à crise internacional, nos trimestres iniciais de 2008, esse número havia alcançado 214,8 mil. Ou seja, o aprimoramento da qualidade do mercado de trabalho é hoje alavancado pelo assalariamento com registro.

Outro indicador dessa melhoria é encontrado na remuneração média auferida pelos trabalhadores.<sup>5</sup> Segundo os dados da PME/IBGE, em termos reais, tal remuneração cresceu 3,3% em 2010 e atingiu R\$ 1.461,92.<sup>6</sup> E, como reflexo do aumento da ocupação e da remuneração, a massa de rendimentos apropriada pelos trabalhadores cresceu 7% em 2010, o maior percentual desde 2003.

Ressalte-se que os efeitos desse aumento sobre as variáveis macroeconômicas são positivos, basicamente porque permite que o consumo das famílias continue alavancando o avanço do produto interno bruto (PIB) brasileiro, como vem ocorrendo há alguns anos.<sup>7</sup> Alavancando de modo direto, via remuneração dos trabalhadores, ou indireto, via crédito – que, aliás, em algumas de suas principais modalidades, beneficia-se do aprimoramento da qualidade da ocupação (via crédito consignado para consumo, dirigido a empregados com registro em carteira).

---

3. A utilização da participação dos sem carteira, dos conta própria e dos não remunerados como indicador da qualidade da ocupação no mercado de trabalho brasileiro está sujeita a diversas críticas. Até porque o grupo dos trabalhadores por conta própria é bastante heterogêneo, apresentando algumas inserções de elevada qualidade (em termos de qualificação exigida, de remuneração paga, de jornada demandada etc.) e outras tantas de reduzida qualidade (com atributos opostos). Apesar disso, esse indicador é tradicionalmente utilizado, em análises com dados da PME/IBGE, como uma *proxy* da falta de qualidade da ocupação existente no país.

4. De forma a viabilizar comparações entre anos distintos, bem como de maneira a reduzir efeitos de sazonalidade, os dados do CAGED/MTE expostos dizem respeito aos meses de janeiro a outubro.

5. Os dados de remuneração apresentados referem-se à remuneração média habitualmente recebida no trabalho principal, atualizada para outubro de 2010 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC-Geral)/IBGE.

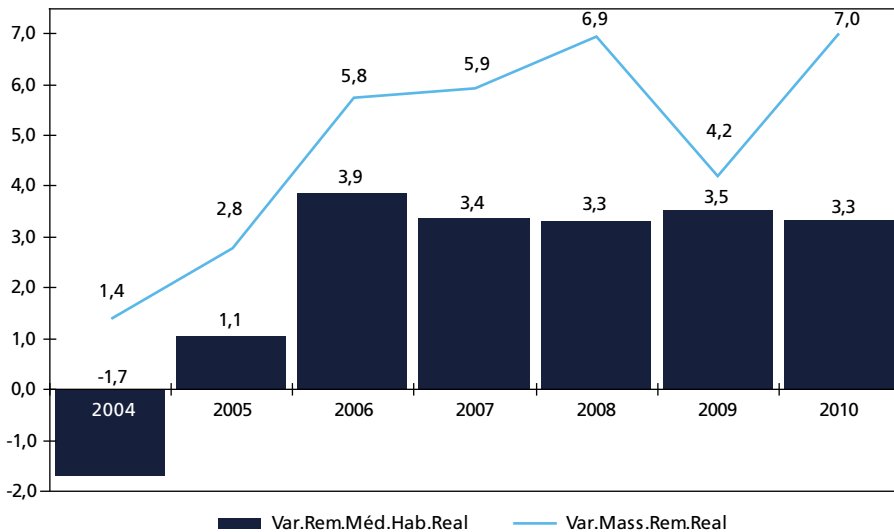
6. Note-se que, mesmo durante a crise, o rendimento dos trabalhadores aumentou, evidenciando que os impactos da conjuntura econômica foram limitados e transitórios. Este aumento do rendimento foi de 3,5% em 2009, que se mostrou possível diante do avanço da ocupação (0,7%) e, especialmente, do emprego com carteira assinada (85 mil novas vagas formais criadas ao mês) nesse ano.

7. A esse respeito, verificar Ipea (2010a).

GRÁFICO 1

**Varição da remuneração média real e da massa de remuneração real – janeiro a outubro de cada ano**

(Em %)



Fonte: PME/IBGE.

Outro indicador do aprimoramento da qualidade do mercado laboral, também referente à remuneração, está na aproximação entre os salários de admissão e desligamento dos empregados em todo o Brasil. De acordo com os dados do CAGED/MTE, entre 2009 e 2010, o diferencial entre ambos os salários reduziu-se em 37,6%, chegando a apenas R\$ 66,21.<sup>8</sup>

Essa aproximação é mais um indício de que o mercado de trabalho está funcionando com uma dinâmica pró-trabalhador, pois minimiza um dos componentes mais perversos da rotatividade. Mais especificamente, aquele induzido pelos empregadores, em busca de diminuição de custos pela mera troca de empregados com maiores salários.

Acrescente-se que o SM, legalmente definido pelo Estado, continua a desempenhar papel relevante na definição da remuneração no mercado laboral. A variação real dele tem sido sistematicamente superior à da remuneração média recebida. Em 2008, o SM aumentou 3,8% em termos reais, contra 2,4% da remuneração média, segundo dados da PME/IBGE.<sup>9</sup> Em 2009, esses percentuais corresponderam a 7,1% e a 4%, respectivamente. E, em 2010, a 6,2% e a 2,2%, pela ordem.

8. Os dados de remuneração aqui apresentados referem-se ao diferencial de salários de admissão e desligamento dos empregados, atualizado para outubro de 2010 pelo INPC-Geral/IBGE.

9. Neste ponto específico, a fim de possibilitar comparações com os dados sobre o salário mínimo, os dados da PME/IBGE sobre a remuneração média real habitualmente recebida referem-se aos meses de janeiro a julho. E, por este motivo, discrepam ligeiramente dos dados apresentados anteriormente.

Ainda que não exista qualquer contradição entre os vetores de definição da remuneração do trabalho (a definição legal, a contratual-coletiva e a contratual-individual), este papel desempenhado pelo SM conduz a um questionamento sobre a capacidade de a contratação coletiva (promovida pelos sindicatos) sustentar o crescimento dos rendimentos dos trabalhadores brasileiros.

É verdade que, de acordo com os dados do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), ao longo de 2010, os sindicatos vêm conseguindo bons resultados na negociação coletiva, em vários setores econômicos e em diversas regiões do Brasil.<sup>10</sup> Não obstante, como vetor de definição da remuneração do trabalho, parece que o SM continua alguns passos à frente. O que só reforça a importância de sua política de valorização, como examinado mais a seguir neste texto.

Para encerrar, nos trimestres iniciais de 2010, o mercado de trabalho demonstrou uma dinâmica positiva, superando inclusive as marcas dos períodos iniciais de 2008, quando a economia ainda não havia sido afetada pela crise internacional. Isso se refletiu na maior taxa de atividade e de ocupação, na menor taxa de desocupação e na maior qualidade da ocupação, bem como no maior nível de rendimentos. No momento presente, esse conjunto de indicadores aponta para a atratividade do mercado laboral, da perspectiva dos trabalhadores brasileiros.

Não obstante, é necessário lembrar que, por melhor que seja essa conjuntura, ela não se mostrou capaz de reverter problemas historicamente acumulados por um processo de desenvolvimento tardio. O mercado de trabalho brasileiro permanece criando ocupações muito distintas, em termos de formas de contratação, níveis de remuneração, patamares de jornada, garantias de saúde e segurança, mecanismos de estabilidade, meios de representação coletiva, entre outros aspectos que se referem ao acesso a direitos trabalhistas e previdenciários.

Essa heterogeneidade das ocupações, por sua vez, atinge de maneira diferenciada homens e mulheres, negros e brancos, jovens e adultos, regiões do país etc., fenômeno responsável pela perpetuação de uma série de desigualdades econômicas e sociais. Dois exemplos ilustram a permanência dessa heterogeneidade das ocupações, observável mesmo no período mais recente: um referente às inserções laborais de homens e mulheres, outro concernente às realidades laborais encontradas nas regiões brasileiras.

No que se refere ao recorte de gênero, segundo os dados da PME/IBGE para setembro de 2010, a taxa de atividade feminina permanecia 26% inferior à masculina, ao passo que a taxa de desocupação continuava 65% superior.

---

10. Sobre isso, ver Dieese (2010a).

Ademais, a remuneração média das mulheres ainda representava apenas 71,2% da dos homens, o que pode ser compreendido como indício das diferenças de qualidade entre as ocupações de ambos os grupos.

Já no que diz respeito ao recorte regional, de acordo com esses dados, a taxa de atividade de Recife era 15,3% inferior à de São Paulo, enquanto a taxa de desocupação era 39,7% superior.<sup>11</sup> Além disso, a taxa de informalidade em Recife estava 20,2% acima da verificada em São Paulo, ao passo que a remuneração média dos ocupados na primeira metrópole representava somente 68,8% da dos ocupados na segunda.

Ou seja, o mercado de trabalho brasileiro continua apresentando problemas estruturais, que se manifestam principalmente por meio de várias desigualdades entre grupos da população ativa (separados por gênero, raça, idade, localização etc.). Esses problemas devem ser considerados, a fim de colocar em perspectiva a melhoria dos indicadores conjunturais desse mercado, verificada especialmente em 2010.

## 2.2 Política de valorização do SM

A Medida Provisória (MP), nº 474, de 23 de dezembro de 2009, fixou o valor do SM a partir de 1º de janeiro de 2010 em R\$ 510. Esse aumento deu continuidade a uma política de valorização do SM acordada com os movimentos de trabalhadores e seguida desde 2007, mas que não chegou a ser fixada em uma legislação específica.

A política de valorização se originou da pressão das centrais sindicais, que realizaram em dezembro de 2004 a 1ª Marcha do Salário Mínimo em Brasília, com o objetivo de estabelecer uma política permanente de valorização. Foi enviada uma carta para o presidente da República com a proposta de reajuste do valor do SM, baseada na variação do PIB passado e a inflação vigente. Em abril de 2005, instituiu-se a Comissão Quadripartite do Salário Mínimo,<sup>12</sup> em que o foco era discutir e estabelecer a política de valorização permanente do SM. Embora a comissão não tenha produzido uma proposta consensual, o governo acordou com as centrais sindicais a adoção a partir de 2007 do critério que previa aumento baseado na variação do PIB com dois anos de defasagem mais a inflação do ano anterior, medida pela variação acumulada do INPC verificado no período de janeiro a dezembro.<sup>13</sup>

11. Os dados regionais aqui apresentados referem-se às regiões metropolitanas (RMs) pesquisadas pela PME/IBGE.

12. Sobre a comissão, ver o capítulo de Trabalho e Renda do Ipea (2006).

13. O acordo também passou a antecipar em um mês a data-base de correção do SM, e em 2010 ela foi fixada em janeiro, sendo que os reajustes futuros serão todos neste mês. Ver a esse respeito Dieese (2008).

Dando continuidade a esse processo, a MP nº 474/2009 determinou o novo valor do SM para 2010 e também previu o critério de reajuste para 2011, baseado na regra vigente. A MP também estabeleceu o compromisso do Poder Executivo de enviar até 31 de março de 2011 ao Congresso Nacional um projeto de lei (PL) contendo a política de valorização do SM entre 2012 a 2023.<sup>14</sup> Em 15 de junho de 2010, a MP foi convertida na Lei nº 12.255, na qual não havia qualquer referência ao reajuste para 2011. Segundo o deputado Pepe Vargas, relator do projeto, mantendo-se o critério da MP, o reajuste para 1º de janeiro de 2011 não conteria aumento real, apenas a variação do INPC, por conta do recuo do PIB de 2009, que foi de 0,2%. Por isso, de acordo com o relator, optou-se por deixar em aberto o critério de reajuste de 2011, aguardando recebimento da proposta orçamentária para ser votada – o que abria espaço para um eventual aumento real.

Porém, nem a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) aprovada, nem a proposta da Lei Orçamentária Anual (LOA) 2011 preveem qualquer aumento real, apenas a reposição da inflação que seria de 5,5%. Até o momento, portanto, o Executivo manteve o critério de reajuste vigente, mas ao mesmo tempo não encaminhou ao Congresso nenhum novo projeto relativo à continuidade da política de valorização. Em tese, o Congresso pode modificar o valor previsto na proposta da LOA-2011 e votar o PL nº 1/2007 ainda em 2010, de forma a fixar uma política de valorização do SM para os próximos anos. Porém, outra possibilidade é a de que o novo mandato presidencial comece sem um acordo consolidado em lei para dar continuidade à valorização do SM, permanecendo assim dependente da iniciativa discricionária do Poder Executivo.

### 2.3 Conaes

As conferências públicas são espaços muito recentes de debate com a sociedade na construção de políticas públicas em vários campos.<sup>15</sup> Mesmo que incipiente e limitado, trata-se, sem dúvidas, de um processo de exercício da democracia participativa que influencia a orientação e a concepção de políticas em todos os níveis. Isto se torna ainda mais evidente em um campo cujas principais definições vêm sendo formuladas em um período bem recente da história do Brasil.

Em junho de 2010, foi realizada a II Conaes. Além de se debaterem propostas concretas para os formuladores de políticas públicas, foram discutidos os avanços e os desafios que a economia solidária tem pela frente, no contexto polí-

---

14. Vale ressaltar que, em janeiro de 2007, o Executivo enviou ao Congresso o PL nº 1/2007, propondo justamente uma política de valorização para o período de 2008 a 2023, que continua em tramitação até hoje.

15. Até 1988 apenas 12 conferências haviam sido realizadas, todas com o objetivo de discutir políticas relacionadas à área de saúde. Desde então, foram realizadas mais de 80 conferências nacionais em inúmeras áreas, sendo que destas, 67 ocorreram entre 2003 e 2010.

tico por vir. Vale destacar que a conferência nacional foi precedida de um longo processo de construção de diálogo e de participação local.<sup>16</sup>

Neste momento, houve grande avanço do debate em relação à primeira conferência, ocorrida em 2006. Enquanto a primeira edição da Conaes buscava aprofundar a compreensão sobre as práticas, os princípios e os valores da economia solidária, na segunda o debate centrou-se mais claramente na proposição de estratégias para o reconhecimento do trabalho associado – o que permitiu uma abordagem no campo dos direitos.

O reconhecimento das *formas de organização econômica baseadas no trabalho associado, na propriedade coletiva dos meios de produção, na cooperação e na auto-gestão* é fundamental para a afirmação da economia solidária como parte de um modelo de desenvolvimento sustentável. Significa reconhecer que existem outros caminhos para o desenvolvimento.

Podem-se citar três propostas do documento final da II Conaes que tiveram grande destaque: a criação de um ministério da economia solidária, o qual elevaria politicamente o órgão atualmente responsável pela política pública; a instituição de um fundo nacional, como instrumento de financiamento das políticas públicas; e o estabelecimento de um sistema nacional, responsável pela articulação dos entes governamentais e da sociedade civil e pela integração das políticas públicas. Este processo precisa avançar na perspectiva de institucionalização da economia solidária, para melhor organizar a ação pública com vista a assegurar de forma articulada e descentralizada a implantação da Política Nacional de Economia Solidária, com participação e controle social.

Mais uma vez, representantes dos setores cooperativistas e associativistas da sociedade organizada, além dos gestores governamentais e dos participantes de organizações não governamentais afirmam que o modelo político e econômico hegemônico capitalista é incapaz de garantir trabalho para todos e orientar um novo paradigma de sociedade. Assim, apresentam a economia solidária, não simplesmente como forma de mitigação da pobreza que considera a questão ambiental, mas como alternativa de organização do trabalho, com base em uma pluralidade de práticas colaborativas. Por isso afirma-se que a economia solidária não deve ser considerada um setor, mas deve ter caráter transversal, multisetorial e de integração entre os entes federativos, de forma que tais políticas possam se voltar para o conjunto da sociedade.

---

16. Chama atenção o esforço de mobilização para a conferência, iniciado em janeiro de 2010. Foram realizadas 187 conferências regionais ou territoriais, abrangendo 2.894 municípios, com 15.800 participantes que elegeram 4.440 delegados para as 27 conferências estaduais e 1.460 delegados para a etapa nacional.



### 3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

Na edição nº 18 deste periódico, argumentou-se que, para 2009, estava previsto uma retomada da tendência do aumento do déficit primário do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), principalmente devido à queda da receita advinda do Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP) e ao aumento dos gastos com o seguro-desemprego e o abono salarial. Isso de fato aconteceu, uma vez que o déficit primário do FAT, em termos reais, aumentou de R\$ 5,7 bilhões para mais de R\$ 12 bilhões. As causas disso foram uma queda real de quase 5% na arrecadação do PIS/PASEP, acompanhada de um aumento das despesas de 19,5%. A novidade é que 2009 foi o primeiro no qual o resultado financeiro não conseguiu compensar o déficit primário, fazendo que, pela primeira vez na história do FAT, houvesse um resultado anual com déficit operacional – que chegou a R\$ 2,3 bilhões.

O principal fator por trás deste aumento da despesa é o grande crescimento real dos gastos com o seguro-desemprego e com o abono salarial, cerca de 31% e 28%, respectivamente. O aumento dos gastos com o seguro tem a ver com os efeitos da crise mundial, que fez aumentar a demanda pelo benefício e também motivou a medida tomada pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) no sentido de aumentar o número de parcelas para determinados grupos de trabalhadores demitidos nos meses de dezembro de 2008 e janeiro de 2009.<sup>17</sup>

Porém, já nos últimos três meses de 2009, delineou-se uma mudança de tendência no comportamento das contas primárias do FAT, com o aumento da receita do PIS/PASEP e uma forte desaceleração do crescimento das despesas. Os dados para o período de janeiro a julho de 2010 mostram um aumento de 22,8%, em termos nominais, da receita do FAT, acompanhado de um aumento de apenas 8% nas despesas, ambos em relação ao mesmo período do ano anterior. Isto resultou em uma queda de 14% no déficit primário do FAT. A desaceleração do crescimento das despesas tem muito a ver com a quase estabilidade dos gastos com o seguro-desemprego na comparação entre os períodos mencionados. Essa estabilidade chama mais atenção porque o aumento do SM em 2010 foi um pouco superior ao de 2009. Outra boa notícia é que os retornos financeiros do FAT voltaram a cobrir o seu déficit primário, resultando em um superávit operacional de R\$ 3,2 bilhões no primeiro semestre de 2010.

---

17. A Resolução do CODEFAT nº 592 definiu os critérios técnicos para a escolha dos setores econômicos nas unidades da federação (UFs), cujos trabalhadores demitidos sem justa causa teriam direito à prorrogação no tempo de recebimento do seguro-desemprego. Já a Resolução nº 595, de 30 de março de 2009, definiu quais seriam exatamente esses setores, em várias UFs.

Quanto aos gastos com outros programas, o montante executado com o programa Qualificação Social e Profissional teve um aumento real pelo segundo ano consecutivo, com um índice de cerca de 14%, contra um de 51% em 2008, mesmo com um orçamento menor. De acordo com a tabela 1, o grau de execução deste programa aumentou de 31% para 50% no mesmo período. Já os gastos com o programa de Intermediação de Mão de Obra continuam caindo em termos reais desde 2007, sendo que a queda, em 2009, foi de 7%, com o grau de execução dos recursos continuando a ser maior do que 90%. Um programa que apresentou um significativo aumento dos seus gastos foi o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem), com destaque para a ação de elevação da escolaridade e qualificação profissional – Projovem Urbano e Campo, cujos gastos mais que dobraram em 2009, em relação a 2008.

**TABELA 1**  
**Volume e nível de execução orçamentária do MTE – 2008-2009<sup>1</sup>**

Programas e ações selecionados PPA 2008-2011	2008		2009	
	Liquidado	Nível de execução (%)	Liquidado	Nível de execução (%)
<b>Total – MTE</b>	<b>35.360.265.185</b>	<b>86,50</b>	<b>42.186.456.017</b>	<b>91,21</b>
Erradicação do Trabalho Infantil	1.286.669	46,92	1.357.209	35,58
Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda	20.532.242.927	97,91	26.493.943.952	96,47
Pagamento do Benefício Abono Salarial	5.975.342.257	96,52	7.564.506.704	97,99
Pagamento do Seguro-Desemprego	14.152.621.734	98,61	18.583.309.382	96,46
Pagamento do Seguro-Desemprego ao Trabalhador Doméstico	15.131.410	96,60	16.591.950	88,06
Orientação Profissional e Intermediação de Mão de Obra	101.317.876	94,34	93.049.787	92,09
Qualificação Social e Profissional	140.341.414	31,53	157.929.525	50,68
Rede de Proteção ao Trabalho	20.250.173	71,62	25.199.856	80,09
Recursos Pesqueiros Sustentáveis	540.372.148	89,74	908.317.483	100,00
Pagamento do Seguro-Desemprego ao Pescador Artesanal	540.372.148	89,74	908.317.483	100,00
Erradicação do Trabalho Escravo	10.990.161	78,92	8.631.843	73,73
Pagamento do Seguro-Desemprego ao Trabalhador Resgatado de Condição Análoga à de Escravo	6.153.605	80,21	4.371.980	79,48
Fiscalização para Erradicação do Trabalho Escravo	4.424.129	79,00	3.933.923	70,25
Assistência Emergencial a Trabalhadores Vítimas de Trabalho Escravo	58.427	19,48	25.940	9,84
Economia Solidária em Desenvolvimento	21.399.584	51,61	26.816.302	77,31
Segurança e Saúde no Trabalho	52.908.596	95,24	63.147.484	96,51
Inspeção em Segurança e Saúde no Trabalho	2.452.798	76,65	46.920.627	97,66
Nacional de Inclusão de Jovens/ Projovem	184.055.147	49,16	318.474.639	67,18
Concessão de Auxílio-Financeiro	61.899.600	52,52	71.175.268	60,97
Elevação da Escolaridade e Qualificação Profissional/Projovem Urbano e Campo	120.212.559	55,48	246.533.836	72,89
Qualificação e Assistência Técnica ao Jovem para o Empreendedorismo	1.802.430	7,52	–	–

Fonte: Execução orçamentária e financeira da União/Câmara dos Deputados.

Nota: <sup>1</sup> A tabela 1 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, neles, apenas algumas ações consideradas mais relevantes.

Como conclusão, pode-se dizer que, após o choque de aumento de gastos de 2009, que levou o FAT a ter seu primeiro déficit operacional, os dados de 2010 revelam até o momento uma volta à situação anterior, de superávit. Porém, as tendências futuras continuam preocupantes, por duas razões. A primeira é porque o déficit primário do fundo continua a existir e provavelmente tende a aumentar se o (desejável) processo de formalização do mercado de trabalho brasileiro continuar. A segunda é que a capacidade dos retornos financeiros de cobrir este déficit está diminuindo, por causa da queda no montante dos depósitos especiais. Isto cria limitações para o fundo poder investir tanto em programas de geração de emprego e renda quanto nas ações de intermediação de mão de obra e qualificação profissional. A própria Coordenação-Geral do FAT, responsável pela administração financeira do fundo, parece compartilhar dessa preocupação, uma vez que projetou<sup>18</sup> que, mantida a tendência de crescimento do PIB em 5% ao ano (a.a.), de incremento do mercado formal de trabalho (mantida a atual taxa de rotatividade) e o aumento real do SM, o FAT terá um crescimento de receitas inferior ao de suas despesas, obrigando-o a recorrer ao Tesouro Nacional para cobrir seus gastos. Assim, faz-se necessário discutir como aumentar as receitas e/ou reduzir as despesas, mesmo que o resultado operacional de 2010 seja positivo.

A situação anteriormente descrita coloca algumas discussões em pauta. A primeira delas é a questão da desvinculação de recursos da União (DRU),<sup>19</sup> que retira uma parte da arrecadação do PIS/PASEP, principal fonte de financiamento do FAT. Sem a DRU, o FAT teria tido um superávit primário real ao longo de toda a década de 2000, com exceção de 2007 e 2009, o que teria dado um alívio financeiro maior. A segunda é que o modelo atual, em que os retornos financeiros cada vez têm mais peso no financiamento do fundo, aumenta a sua dependência de uma taxa de juros mais alta – justamente em um momento em que se busca reduzi-la com o objetivo de buscar o crescimento econômico. Se o peso dos retornos financeiros nas receitas do fundo continuar a crescer ao ponto de se tornar predominante, o próprio conceito de fundo patrimonial no qual se baseia o FAT passará a ser questionado.

---

18. Ver relatório financeiro do FAT de dezembro de 2009.

19. A DRU não foi o primeiro mecanismo criado com o objetivo de gerar um fundo de recursos não vinculado no orçamento, trazendo efeitos para o FAT. Em 1994, foi criado o Fundo Social de Emergência (FSE), que, entre outras coisas, retirava 20% do total da arrecadação do PIS/PASEP, mais todo o montante arrecadado por essa contribuição advinda das instituições financeiras. Em 1999, o FSE foi sucedido pelo Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), que apresentava, praticamente, a mesma configuração. Com a criação da DRU, em 2000, passou-se a retirar somente 20% do total arrecadado pela contribuição PIS/PASEP, sem retiradas adicionais, como ocorria antes.

### 3.1 Programas de garantia de renda: seguro-desemprego e abono salarial

Na edição anterior deste periódico, tínhamos mencionado que a crise mundial repercutiu no Brasil na forma de um maior número de desligamentos do setor formal e, nesse grupo, de um crescimento no número de demitidos sem justa causa. Isto trouxe uma elevação do número de segurados no período de janeiro a julho de 2009, e, por conseguinte, um maior gasto com o Programa Seguro-Desemprego. Dois outros fatores para esse aumento de gasto foram a concessão temporária, por determinação do CODEFAT, de duas parcelas adicionais de seguro para alguns grupos mais atingidos pela crise; e um pequeno aumento no ritmo de elevação do SM.

O período de agosto a dezembro de 2009 trouxe uma mudança na tendência, com concomitante queda no número total de desligados do setor formal, no número de demitidos sem justa causa e no número de segurados. Como resultado final para o ano, tivemos 7,4 milhões de segurados contra 6,8 milhões em 2008, um aumento de 9%.<sup>20</sup> Nesses últimos meses de 2009, também se iniciou uma tendência de queda na participação dos demitidos sem justa causa entre o total de desligados do setor formal, que passou a ser de cerca de 57%, contra 62% nos meses anteriores. Este foi um fator que ajudou a reduzir o número de segurados.

Já no período de janeiro a julho de 2010, houve continuidade na tendência de queda dos segurados, particularmente em comparação com o mesmo período do ano anterior. O interessante é que isto aconteceu em um momento em que o emprego no setor formal estava aumentando, o que em anos anteriores era um fator que propiciava o aumento do número de segurados, dada a alta rotatividade do mercado de trabalho brasileiro. O que aconteceu em 2010 é que o número de demitidos sem justa causa (principais demandantes do seguro-desemprego) teve uma queda de 1,1%, perdendo ainda mais participação no total de desligados. Em compensação, as demissões a pedido aumentaram sua parcela nesse total de 21,8% em 2009 para 26% nos primeiros sete meses de 2010. Com essa mudança da composição dos trabalhadores demitidos, o efeito da rotatividade sobre o número de segurados fica menor.

A discussão sobre o desenho do Programa Seguro-Desemprego recebeu uma grande contribuição recentemente, com a divulgação da pesquisa feita pelo Dieese, que foi a campo, no período de maio a outubro de 2008, com um questionário abordando aspectos do programa.<sup>21</sup> Um dos primeiros resultados é

---

20. Deve-se ressaltar ainda o enorme aumento do número de segurados da modalidade Bolsa-Qualificação, que passou de 7 mil em 2008 para mais de 20 mil em 2009, aumento este quase todo concentrado no primeiro semestre, quando o mercado de trabalho ainda estava sofrendo as consequências da crise. Por fim, deve ser mencionada a continuidade do aumento do número de segurados da modalidade Pescador Artesanal, que passou de 405 mil em 2008 para 560 mil em 2009.

21. A pesquisa do Dieese foi feita nas RMs de Belo Horizonte, Brasília, Porto Alegre, Recife, Salvador e São Paulo.

que o uso médio do seguro-desemprego<sup>22</sup> entre aqueles que perderam o emprego com carteira assinada de 2000 a 2008 é praticamente homogêneo entre as RMs pesquisadas, variando de 1,2 a 1,3 vez.<sup>23</sup> Essa média sobe para 1,4 entre os desempregados das RMs de Porto Alegre e São Paulo, chegando a 1,5 para os habitantes destas localidades que têm de 25 a 39 anos de idade. Entre aqueles que estavam ocupados no período da pesquisa, o uso médio chegou a 1,4, para as pessoas de 25 a 39 anos, em Belo Horizonte, Porto Alegre e São Paulo.

O Dieese não calculou uma taxa de cobertura do seguro-desemprego, mas mediu a porcentagem de todos os respondentes do questionário, com 14 anos ou mais, que receberam o benefício entre 2000 e 2008. Esse índice variou de 11,7% na RM de Recife até 19,5% na RM de Porto Alegre. Os grupos que se destacaram foram os de 25 a 29 anos de idade, e os com ensino médio completo. Um aspecto importante é que a maior proporção dos que usaram o seguro-desemprego foi encontrada entre 2005 e 2008, justamente um momento favorável do mercado de trabalho, o que torna a rotatividade um fator importante para explicar esse resultado.

O local mais utilizado pelo trabalhador para requerer o seguro-desemprego continua a ser a Caixa Econômica Federal (CEF), ainda que nos últimos anos o MTE tenha feito esforços para tornar o Sistema Nacional de Emprego (Sine) o principal local de entrada no Sistema Público de Emprego (SPE). A porcentagem de pessoas que procuraram a CEF variou de 63,7%, na RM de Salvador até mais de 72% na RM de São Paulo. A grande exceção é encontrada na RM de Porto Alegre, em que 77% dos requerimentos do seguro foram feitos em postos públicos de atendimento (Sine e outros locais). Os dados mostram, contudo, que nos últimos três anos está havendo um claro aumento da participação dos postos públicos no total dos requerimentos. Isso vai em direção à intenção do MTE, que sempre foi tornar o Sine o elemento central do SPE. Ainda assim, não se pode afirmar que alcançar esse objetivo fará que haja um funcionamento integrado das ações de habilitação e concessão do seguro-desemprego, de intermediação de mão de obra e de qualificação profissional.

Como se sabe, de acordo com a lei, o seguro-desemprego é concedido ao trabalhador demitido sem justa causa (por uma ou mais pessoas jurídicas, ou por pessoas físicas equiparadas às jurídicas) que cumpra as seguintes condições: *z*) ter recebido salários consecutivos no período de seis meses imediatamente anteriores

---

22. O uso médio do seguro-desemprego é resultado da divisão do número de vezes que cada pessoa do universo pesquisado usou o seguro, entre 2000 e 2008, pela população de 14 anos ou mais que perdeu algum emprego com carteira assinada ao longo do período pesquisado.

23. É difícil valorar esses resultados fazendo comparações com outros países, uma vez que as normas que regem o seguro-desemprego variam significativamente ao redor do mundo. De qualquer forma, pode-se mencionar que, por exemplo, o estudo feito por Meyer e Rosenbaum (1996) para cinco estados americanos, entre 1979 a 1984, mostra que 40% dos pesquisados receberam o benefício três vezes ou mais no período estudado.

à data da dispensa; *ii*) ter sido empregado durante, pelo menos, seis meses nos últimos 36 meses que antecederam a data de dispensa que deu origem ao requerimento do seguro-desemprego; *iii*) não estar em gozo de qualquer benefício previdenciário de prestação continuada, previsto no regulamento de benefícios da Previdência Social, excetuando o auxílio-acidente e a pensão por morte; e *iv*) não possuir renda própria de qualquer natureza suficiente à sua manutenção e de sua família. O Dieese, em sua pesquisa, tentou colocar uma luz na questão sobre qual o principal fator, nas normas do programa, que impede o acesso do trabalhador ao seguro-desemprego.

Para isso, o Dieese perguntou para as pessoas que perderam ou deixaram pelo menos um emprego com carteira no período de 2000 a 2008, por que elas não conseguiram receber o seguro-desemprego. Entre as pessoas que não conseguiram receber o seguro pelo menos uma vez, a principal razão apontada foi que elas não conseguiram completar o tempo de carência para recebê-lo. Esse percentual variou de 34% na RM de Belo Horizonte até 47% na RM de Porto Alegre. Chama atenção o alto índice de pessoas que não conseguiram o benefício porque não ficaram desempregadas<sup>24</sup> entre 2000 e 2008, caso de Belo Horizonte, e porque pediram demissão, caso de São Paulo. Já entre as pessoas que não receberam o benefício nenhuma vez ao longo do período, a proporção de pessoas que alegaram o motivo do prazo de carência passa a ser superada por aquelas que se encaixaram no item “outros”, em todas as RMs analisadas.

Como conclusão, acreditamos que os resultados da pesquisa do Dieese vão a favor de vários argumentos que usualmente são colocados neste periódico. Mais especificamente, aqueles que se referem à baixa cobertura do benefício do seguro no mercado de trabalho e ao papel da alta rotatividade do mercado de trabalho brasileiro na trajetória do número de beneficiários.

Por fim, quanto ao Programa do Abono Salarial, os gastos com ele aumentaram, em termos reais, 22% em 2007 e apenas 4% em 2008. Essa desaceleração está ligada à forte queda no número de abonos identificados e pagos no último ano, com a desaceleração do crescimento real do SM. Porém, a isso se seguiu um forte aumento de 27,8%, em 2009. O crescimento dos beneficiários se deve ao crescimento de empregos formais na faixa de um a dois SMs, justamente a faixa de remuneração de cerca da maioria das novas ocupações assalariadas com carteira criadas nos últimos anos. Além disso, é preciso também considerar a própria elevação do valor real do SM, fenômeno este que faz aumentar o número de trabalhadores elegíveis, na medida em que os rendimentos superiores ao mínimo não cresceram na

---

24. No universo de pessoas mencionado no início do parágrafo, esse grupo que “não ficou desempregado” entre 2000 e 2008 provavelmente se refere às pessoas que saíram de um emprego com carteira assinada para imediatamente assumir outra ocupação.

mesma magnitude. Este aumento dos gastos com o abono deve continuar em 2010, uma vez que os dados para o período de janeiro a julho desse ano mostram um aumento nominal de 8% em comparação com o mesmo período do ano anterior.

### **3.2 Programas que ofertam serviços: intermediação e qualificação profissional**

#### **3.2.1 Intermediação de mão de obra**

Os sistemas públicos de emprego baseiam-se na articulação de medidas de proteção aos desempregados e de reinserção no mercado de trabalho. No Brasil, o decreto de criação do Sine, de 1976, já previa uma ampla gama de serviços, bem como a articulação com o sistema de qualificação profissional. A lógica é que os trabalhadores demitidos teriam parte de sua renda reposta pelo seguro-desemprego, obteriam auxílio para reempregar-se por meio dos serviços de orientação e intermediação de mão de obra e, se necessário, poderiam ampliar ou atualizar suas habilidades por meio de programas de treinamento e qualificação. Em suma, o sistema público de emprego tal como idealizado se propunha a reduzir o desemprego decorrente do descasamento entre a demanda e a oferta de trabalho, seja decorrente de falta de informação, seja ocasionado pelo desequilíbrio entre qualificações requeridas pelos empregadores e pelas habilidades dos trabalhadores. O serviço de intermediação também poderia ter um papel em promover equidade, oferecendo aos trabalhadores mais vulneráveis orientação e referências para busca de emprego. Por outro lado, o sistema público de emprego pode fazer pouco para enfrentar o desemprego decorrente da retração ou da desaceleração da atividade econômica.

Nesse sentido, o período 2004-2008 pareceria favorável à atuação do Sine e dos serviços de emprego em geral: a aceleração do crescimento econômico se traduziu em geração de novos empregos, à ordem de mais de 1 milhão de novos postos a.a. (contando-se apenas empregos registrados); isto é, a demanda por novos trabalhadores em princípio existe, minimizando o problema da reinserção no mercado de trabalho. Por outro lado, o crescimento também pode colocar novas exigências aos serviços de emprego, na medida em que vagas são abertas em setores e ocupações antes estagnadas, para as quais há poucos trabalhadores qualificados disponíveis, e tendo em vista que as empresas nem sempre têm interesse em custear isoladamente um treinamento que não seja específico ao seu processo de trabalho, especialmente em setores concorrenciais e com certa rotatividade no emprego.<sup>25</sup> Além de um problema de eficiência econômica, esta também pode ser uma questão de equidade, principalmente se alguns grupos de trabalhadores se defrontarem com barreiras para disputar as novas oportunidades de emprego. Portanto, os serviços de emprego podem até mesmo serem mais demandados em períodos de aceleração do crescimento.

---

25. Isso não significa que a oferta de formação tenha que ser custeada sempre pelo Estado – apenas que é necessário um arranjo institucional que resolva o problema de coordenação.

No caso da intermediação, há evidências de que isso ocorreu entre 2005 e 2008. De acordo com o apresentado na tabela 2, o número de trabalhadores inscritos e de vagas captadas elevou-se a taxas crescentes a cada ano, indicando que a procura acompanhou a aceleração do ritmo de crescimento. O número de colocações, por outro lado, não acompanhou o crescimento das vagas e, em 2008, nem mesmo o de trabalhadores inscritos, fazendo que todos os indicadores da intermediação apresentassem queda.

No fim daquele ano já se faziam sentir os efeitos da crise internacional, aparentemente resultando em desaceleração da procura pelo sistema tanto por parte de trabalhadores quanto de empresas. Ao longo de 2009, quase 6,3 milhões de trabalhadores se inscreveram nas agências do Sine, o que representa um crescimento de 4,8% em relação ao ano anterior. Porém, apenas 17% deles obtiveram vaga por encaminhamento da agência pública de emprego. Em parte, isso se deve à insuficiência de vagas – apesar do número de vagas captadas ter crescido 8,35%, em termos absolutos a diferença entre inscritos e vagas aumentou ligeiramente. Por outro lado, de cada dez vagas captadas apenas quatro foram preenchidas, o que é preocupante tendo em vista que essa taxa chegou a ser de 54%.

**TABELA 2**  
**Evolução da intermediação de mão de obra – Brasil, 2000-2009**

Ano	Inscritos		Vagas		Colocados		Taxa de efetividade <sup>1</sup> (%)	Taxa de aproveitamento das vagas <sup>2</sup> (%)	Taxa de admissão <sup>3</sup> (%)
	Número	Variação (%)	Número	Variação (%)	Número	Variação (%)			
2000	4.805.433	27,7	1.281.220	22,7	581.618	37,7	12	45	6
2001	4.687.001	-2,5	1.435.173	12,0	742.880	27,7	16	52	7
2002	5.118.563	9,2	1.648.542	14,9	869.585	17,1	17	53	9
2003	5.444.219	6,4	1.560.767	-5,3	844.693	-2,9	16	54	9
2004	4.872.769	-10,5	1.670.751	7,0	886.483	4,9	18	53	8
2005	4.977.550	2,2	1.718.736	2,9	893.728	0,8	18	52	7
2006	5.148.720	3,4	1.772.282	3,1	878.394	-1,7	17	50	7
2007	5.428.622	5,4	2.060.917	16,4	980.997	11,7	18	48	7
2008	5.987.808	10,3	2.526.628	22,6	1.068.140	8,9	18	42	6
2009	6.274.405	4,8	2.737.546	8,3	1.076.248	0,8	17	39	7

Fonte: MTE.

Notas: <sup>1</sup> Razão entre o número de trabalhadores colocados e o número de trabalhadores inscritos.

<sup>2</sup> Razão entre o número de trabalhadores colocados e o número de vagas captadas.

<sup>3</sup> Razão entre o número de trabalhadores colocados e o número de trabalhadores admitidos segundo o CAGED.

Tais dados sugerem que o desempenho da intermediação está influenciado por fatores estruturais que vão além das fases do ciclo econômico. Já foi sugerido que esse resultado expressaria na verdade a necessidade de elevar a qualificação dos trabalhadores que buscam o Sine. Embora a integração entre os serviços de emprego seja desejável, dados agregados indicam que não há descompasso quer



entre a escolaridade quer entre a experiência requerida pelas empresas que ofertam as vagas e as dos trabalhadores inscritos. Além disso, o perfil de escolaridade e de experiência dos inscritos e dos colocados são bastante semelhantes.

**TABELA 3**  
**Distribuição de trabalhadores inscritos, colocados e vagas captadas por escolaridade – Brasil, 2007**  
(Em %)

	Inscritos	Vagas	Colocados
Analfabeto/sem exigência	0,6	21,0	0,8
Ensino fundamental incompleto	24,0	22,1	24,3
1ª grau completo	9,8	18,7	12,1
2ª grau incompleto	15,4	5,9	13,1
2ª grau completo ou mais	50,2	32,3	49,8
Sem experiência	41,1	41,1	39,6
Com experiência	58,9	58,9	60,4

Fontes: Dieese e MTE (2009).

A partir de um estudo que desagregou os dados de vagas ofertadas e colocados por grupos de ocupações, Sabóia e Falvo (2010) concluem que: *i*) no Brasil como um todo, o Sine é pouco demandado para os grupos de ocupação mais qualificados, *ii*) a probabilidade de sucesso da intermediação não está relacionada aos níveis de qualificação, e *iii*) comparando-se os mesmos grupos ocupacionais no Sudeste e no Nordeste, observa-se nesta última região uma taxa de aproveitamento maior em todos os grupos, especialmente para os trabalhadores industriais de processos discretos. Os autores atribuem tal resultado ao fato de que no Nordeste “a competição com outras instituições de colocação de mão de obra tende a ser menor”, o que faria que a intermediação pública tivesse resultados melhores mesmo para ocupações mais qualificadas.

Dados do suplemento da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED)<sup>26</sup> indicam que, de fato, as agências públicas de emprego estão longe de ser o principal meio na estratégia de procura de trabalho. Entre os ocupados de 14 anos ou mais, em cinco dos seis locais pesquisados o principal meio de obtenção do trabalho atual foi a rede de contatos pessoais, mencionada por 48,4% a 63,5% dos respondentes. A exceção foi a RM de Porto Alegre, onde o principal meio citado foi o contato direto com o empregador (43,5%), mas com a rede pessoal aparecendo também como o segundo meio mais frequente (34,7%). Já a menção às agências públicas de emprego foi observada entre 0,8% (Belo Horizonte) a 2,2% (Recife) dos res-

26. Este levantamento foi realizado no Distrito Federal e no entorno e nas cinco RMs cobertas pela PED (Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador e São Paulo) entre os meses de maio a outubro de 2008.

pondentes. Esses dados chamam atenção para o fato de que as agências públicas na verdade concorrem com uma série de outros mecanismos, informais ou institucionalizados, de aproximação entre contratantes e trabalhadores que procuram trabalho. Mesmo entre as estruturas especializadas de intermediação, as agências públicas são mencionadas com menos frequência do que as agências privadas.

Há também indicações qualitativas de certa “divisão de trabalho” entre agências públicas e privadas. Observando o mercado de intermediação da RM de São Paulo, Guimarães (2004) constatou que os postos do Sine eram “muito bem-sucedidos no sentido de capturar e identificar aquele que necessita de trabalho, notadamente o demandante mais pobre e de menor qualificação e/ou escolaridade”, mas que “o sistema mantido com recurso público é tão bem organizado para mapear o demandante quanto mal aparelhado para localizar a vaga que poderá acolhê-lo” (*op. cit.*, p. 67). As agências privadas, por sua vez, especializaram-se em nichos de mercado e na captação de vagas temporárias.

Em síntese, a análise dos indicadores agregados da intermediação mostra que o sistema público tem um peso pequeno em relação à movimentação do mercado de trabalho como um todo. Dada a baixa taxa de admissão, é certo que qualquer impacto que a intermediação pública tenha sobre a redução do desemprego friccional é mínimo. Isso não é exclusividade do Brasil: em outros países, os serviços de colocação também são secundários frente aos anúncios em veículos de mídia e contatos informais.<sup>27</sup> Deve ser questionado, todavia, se maximizar os indicadores apresentados é necessariamente uma meta factível ou mesmo desejável, pois sua melhoria depende necessariamente do Sine se tornar comparativamente mais eficiente que outras formas de busca por trabalho e seleção de empregados, o que pode entrar em conflito com a busca de reinserção dos trabalhadores mais vulneráveis.<sup>28</sup> Assumindo que as agências públicas são entendidas como “porta de entrada” do sistema, por meio do qual o trabalhador teria acesso aos diversos serviços (especialmente formação/qualificação profissional), a prioridade talvez devesse recair em verificar se o Sine consegue garantir melhores oportunidades de trabalho, particularmente para as pessoas com maior dificuldade em se inserir em boas colocações no mercado de trabalho. Nesse caso, a evolução dos indicadores gerais (taxa de efetividade, aproveitamento e admissão) possivelmente terá que ser complementada com outros dados para mensurar o desempenho do sistema, por exemplo, acerca da qualidade dos empregos dos trabalhadores que são colocados.

27. Segundo Walwei (1991), nos países europeus no início da década de 1990, a maior participação da intermediação pública era observada na Alemanha e no Reino Unido, em que respondia por menos de um quarto das contratações.

28. A esse respeito, ver Thuy, Hansen e Price (2001, p. 74).

### 3.2.2 Qualificação social e profissional

O Plano Nacional de Qualificação (PNQ), financiado com recursos do FAT, é a principal política pública de qualificação social e profissional do trabalhador acima de 16 anos no Brasil. Sua execução ocorre via transferências aos estados, aos municípios e às entidades privadas sem fins lucrativos, por meio de convênios plurianuais e outros instrumentos firmados com o MTE, com interveniência do CODEFAT, nos termos da legislação vigente, com destaque para a Resolução do CODEFAT que baliza o PNQ, a de nº 575/2008, o termo de referência e outras orientações.<sup>29</sup>

As ações de qualificação do PNQ são basicamente desenvolvidas pelos planos territoriais de qualificação (PlanTeQs) e pelos planos setoriais de qualificação (PlanSeQs). Os PlanTeQs contemplam projetos e ações de qualificação social profissional, circunscritos a um território e articulados às políticas públicas locais. Já os PlanSeQs, inseridos no orçamento a partir de 2005, são projetos e ações de qualificação social e profissional de caráter estruturante, setorial ou emergencial.

Em termos de empenho orçamentário, o PNQ vem aumentando significativamente seus recursos ao longo dos anos, praticamente triplicando o valor empenhado em seus convênios entre 2003 e 2009. Sobre o número de beneficiários, no caso os educandos dos cursos, percebe-se também uma elevação no mesmo período, embora esta não acompanhe o aumento orçamentário. A única exceção foi na passagem de 2007 para 2008, em que se observa uma queda no número de beneficiários, mas em 2009 o número volta a crescer. Em média, cerca de 90% dos educandos concluem os cursos. O número de convênios firmados também se elevou nesse período, passando de 56 em 2003 para 178 em 2009. De acordo com a referida Resolução nº 575/2008, o custo-aluno-médio nos convênios é de R\$ 790,00. Já a carga horária média dos cursos é de 200 horas para os convênios firmados em 2008 e 2009, o que perfaz um valor de custo-aluno por hora igual a R\$ 3,95. A tabela 4 ilustra essas informações.

---

29. Não houve nenhuma alteração operacional no programa para 2010 e 2011. Mas melhorias foram implementadas na Resolução nº 575/2008, que baliza o programa de qualificação, entre elas a inserção de meta de colocação no mercado de trabalho para os convenientes que recebam recursos do FAT para a qualificação profissional no âmbito do PNQ, incluindo a possibilidade de, além do emprego formal, outras formas de geração de emprego e renda.

TABELA 4  
Evolução da qualificação social e profissional – 2003-2009

Ano	Categorias de análise	Programas	
		PlanSeQ	PlanTeQ
2003	Número de beneficiários	–	139.433
	Recursos liquidados (R\$ mil) <sup>1</sup>	–	62.432
	Número de convênios	–	44
2004	Número de beneficiários	–	147.479
	Recursos liquidados (R\$ mil) <sup>1</sup>	–	81.116
	Número de convênios	–	41
2005	Número de beneficiários	7.816	117.430
	Recursos liquidados (R\$ mil) <sup>1</sup>	4.205	59.734
	Número de convênios	8	37
2006	Número de beneficiários	16.472	114.137
	Recursos liquidados (R\$ mil) <sup>1</sup>	13.030	76.541
	Número de convênios	16	41
2007	Número de beneficiários	13.205	117.532
	Recursos liquidados (R\$ mil) <sup>1</sup>	19.800	67.956
	Número de convênios	16	61
2008 <sup>2</sup>	Número de beneficiários	70.181	48.139
	Recursos liquidados (R\$ mil) <sup>1</sup>	83.859	38.923
	Número de convênios	87	61
2009 <sup>2</sup>	Número de beneficiários	117.588	65.496
	Recursos liquidados (R\$ mil) <sup>1</sup>	91.499	47.231
	Número de convênios	96	82

Fonte: Base de gestão da qualificação/MTE.

Notas: <sup>1</sup> Valores corrigidos para 31 de dezembro de 2009 pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

<sup>2</sup> Alguns convênios de 2008 e 2009 ainda se encontram em execução para 2010, de forma que o número de beneficiários refere-se ao total previsto nos convênios.

Um ponto que se nota com base na tabela anterior é que, no âmbito do PNQ, a ação dos PlanSeQs foi ganhando cada vez mais espaço e, a partir de 2008, passou a concentrar a maior parte dos convênios e dos recursos e, por conseguinte, o maior número de educandos. Em 2009, por exemplo, os PlanSeQs receberam o dobro dos recursos que foram destinados aos PlanTeQs. O ponto positivo dessa constatação é que, nos PlanSeQs, a qualificação é realizada de maneira focalizada, podendo assim ter maior capacidade de articulação com outras ações do governo, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Programa Bolsa Família, as ações de Economia Solidária, entre outras. Por outro lado, isso marca uma inflexão em relação ao modelo anterior, o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor), que confiava na descentralização – os estados e as comissões de emprego é que supostamente faziam o planejamento –, embora na

prática isso tenha levado à dispersão do recurso. A despeito desse crescimento do PNQ, o programa permanece insuficiente para atender à demanda potencial, em torno de 6 milhões de trabalhadores inscritos no Sine anualmente, sem falar nos trabalhadores beneficiários de outros programas sociais.

Duas publicações recentes trouxeram para o debate em torno da qualificação profissional no Brasil algumas informações interessantes e problematizadoras. Essas publicações se referem aos resultados de um suplemento de pesquisa abordando esse tema na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2007 (FGV, 2010) e outro na PED 2008 (DIEESE, 2010b). Não entrando em particularidades, os dois estudos apontaram que as pessoas que frequentam cursos de qualificação profissional apresentam, em geral, melhores resultados em termos de emprego e remuneração que as demais, e que a renda *per capita* está associada positivamente à qualificação do trabalhador, seja via cursos, treinamentos, seja pelo nível de escolaridade. Outra constatação é que a maioria das pessoas entrevistadas que afirmou ter realizado algum curso de capacitação, o fez com recursos próprios, ou seja, a maior parte das pessoas custeia suas atividades de formação profissional. Esse fato mostra o grande peso que o setor privado tem na oferta de treinamento profissional no Brasil. Por outro lado, traz uma preocupação importante para se refletir, que é o significado da qualificação para cada nível de renda, pois pode acarretar em menor taxa de capacitação profissional entre os mais pobres, e com isso constituir-se em um mecanismo de manutenção das desigualdades no mercado de trabalho brasileiro. Nesse caso, o acesso mais amplo à formação dependeria na verdade da rede dos sistemas de aprendizagem e dos institutos de educação técnica e profissionalizante – que em geral não acolhem os trabalhadores menos qualificados e/ou de menor renda.

Portanto, o que se observa *a priori* é que ainda não se pode afirmar a existência de um *sistema* de formação e certificação profissional no Brasil – se por esse nome entendermos uma série de oportunidades de formação e aperfeiçoamento de habilidades que possam ser comprovadas e valoradas no mercado de trabalho. O que podemos observar é um conjunto de diversas ações, de diferentes entidades (incluindo organizações do Sistema S, universidades e empresas), que oferecem um leque variado de cursos de acordo com as demandas e as condições circunstanciais. Talvez o principal desafio que se coloca para um fortalecimento de fato de uma política de emprego no Brasil é como conseguir articular todas as ações existentes, sejam elas públicas, sejam elas privadas, de maneira a garantir melhores oportunidades de qualificação a um número cada vez maior de pessoas, sobretudo às populações mais pobres, que não dispõem de recursos próprios para o investimento em sua capacitação.

### 3.3 Programas de geração de trabalho e renda: Proger e PNMP0

O Proger objetiva estimular o desenvolvimento econômico e social do país por meio da democratização do crédito produtivo e do apoio aos setores intensivos em mão de obra e prioritários das políticas governamentais de desenvolvimento. Os recursos utilizados no programa são oriundos das disponibilidades financeiras do FAT, limitados ao montante que excede a reserva mínima de liquidez (RML)<sup>30</sup> e aplicados em depósitos especiais remunerados em instituições financeiras oficiais federais. A operacionalização das linhas de crédito é realizada de forma descentralizada, por intermédio da rede de agências dos agentes financeiros credenciados. O processo de acolhimento, enquadramento, análise e deferimento das propostas de financiamento é de competência do agente financeiro, que assume, perante o FAT, o risco do crédito e a responsabilidade pelo retorno dos recursos ao fundo.

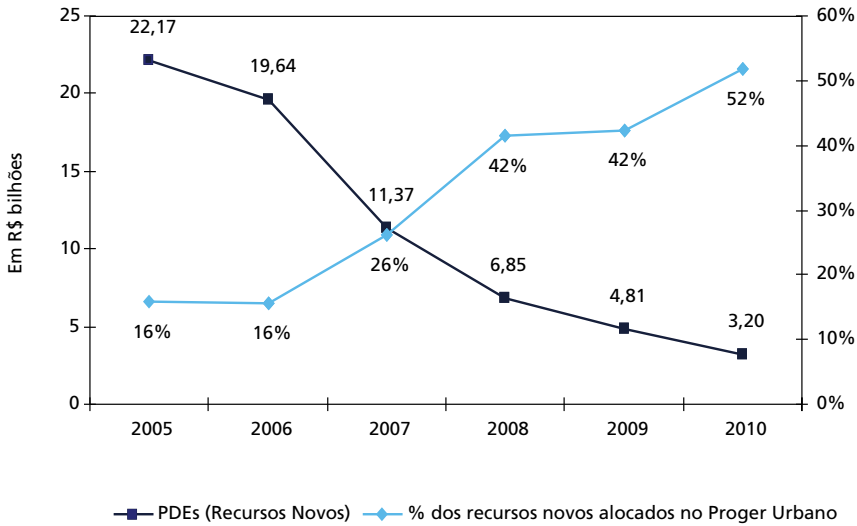
Conforme as últimas edições deste periódico têm ressaltado, os novos aportes de recursos no programa – que se dão via programações anuais de aplicação dos depósitos especiais (PDEs), aprovadas pelo CODEFAT – têm sido reduzidos sistematicamente. Em 2009 e 2010, esta fase de encolhimento do programa não foi revertida, o que se observa no gráfico 2. Se, em 2005, o total de novos recursos alocados nas diversas linhas de crédito do programa totalizou R\$ 22,17 bilhões; em 2009, essa quantia não alcançou um quarto desse valor (R\$ 4,81 bilhões); e, em 2010, foi de quase um sétimo (R\$ 3,2 bilhões).

---

30. A RML destina-se a garantir, em tempo hábil, os recursos necessários ao pagamento das despesas referentes ao seguro-desemprego e ao abono salarial em um período de seis meses. Seu valor é estimado com base nas despesas realizadas com essas obrigações, em igual período anterior.

GRÁFICO 2

**Total de novos recursos previstos nas PDEs<sup>1</sup> e percentual alocado no Proger Urbano, por exercício**



Fonte: Brasil (2010).

Elaboração: Disoc/Ipea.

Nota: <sup>1</sup> Em bilhões de reais de outubro de 2010 atualizados pelo IPCA/IBGE.

Esse substancial declínio de novos aportes de recursos ao programa revela sinais de esgotamento do atual esquema de financiamento do sistema público de emprego. Com o crescimento dos gastos com os benefícios constitucionais (seguro-desemprego e abono salarial) no período recente, os recursos disponíveis para o programa caíram sensivelmente. Como se sabe, a RML deve crescer de maneira a acompanhar a elevação dos gastos com os benefícios constitucionais. Nesse quadro, se a fonte de recursos dos depósitos especiais é parte do excedente da RML, e este excedente está escasseando, novos aportes de recursos ao Proger estão cada vez menores.

Nesse contexto restritivo, a necessidade de se racionalizar as linhas de crédito no âmbito do Proger do FAT tem aparecido em primeiro plano. No início dos anos 2000, especialmente após 2002, inúmeras linhas de crédito foram incorporadas ao programa, que deixou de privilegiar sua função precípua – conceder empréstimos a pequenos empreendedores 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. Na atual conjuntura, parece importante reduzir a pulverização de recursos, eliminando, sobretudo, aquelas linhas de crédito que possuem impactos duvidosos sobre a geração de emprego e promovendo uma democratização mais efetiva do acesso ao crédito.

Aparentemente, esta é a orientação que o CODEFAT tem assumido. As novas alocações de recursos têm privilegiado essencialmente as linhas de investimento para micro e pequenos empreendedores urbanos e rurais, a despeito das operações em infraestrutura, destinadas prioritariamente às médias e grandes empresas. Conforme se observa no gráfico 2, o Proger Urbano (a principal e mais antiga linha de crédito do programa), tem recebido tratamento prioritário no planejamento das PDEs, justamente porque se trata de uma linha de crédito destinada a micro e pequenas empresas, formais ou informais. Enquanto em 2005 ou 2006, apenas 16% dos novos recursos previstos pelas PDEs destinaram-se ao Proger Urbano; em 2009 e 2010, 42% e 52% dos novos recursos, respectivamente, foram alocados nesta linha de crédito.

Em *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* nº 16 já ressaltamos, contudo, que uma efetiva democratização do acesso ao crédito no país não depende apenas de um redirecionamento de recursos para determinadas linhas do Proger, mas também de uma discussão mais ampla sobre a arquitetura institucional do programa. Passados 15 anos desde que o programa vem sendo operacionalizado, as instituições financeiras oficiais ainda não demonstraram interesse na ampliação do programa com foco nos trabalhadores mais pobres. Na verdade, parece que as instituições credenciadas ainda não desenvolveram uma tecnologia de crédito adequada às características das operações de microcrédito: não apenas continuam operando com uma série de exigências para liberarem financiamentos no âmbito do Proger,<sup>31</sup> como também raramente oferecem serviços de assistência técnica e capacitação aos tomadores de crédito, ambos previstos na concepção original do programa. Nesse contexto, se a orientação do Proger do FAT caminhar, de fato, na direção de focalizar os recursos para os segmentos produtivos mais vulneráveis, há um risco de as instituições financeiras reduzirem substancialmente suas demandas por recursos para esses fins.

Além disso, há que se ressaltar que, mesmo com o redirecionamento de parcela expressiva dos novos recursos do programa para linhas de crédito que atendem a micro e pequenos empreendedores, esta medida não tem sido suficiente para garantir os patamares de quantidade e valor que vinham sendo executados nos últimos anos. Em 2009, houve uma queda de mais de 50% no valor das contratações em linhas de crédito para pequenos empreendimentos em relação ao ano anterior, enquanto o número de operações caiu 58% (tabela 5). Em outras

---

31. Em 1999, o Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda (Funproger) foi instituído com o objetivo de garantir até 80% do valor financiado em operações de crédito contratadas no âmbito do Proger Urbano. A partir de tal medida, buscou-se facilitar o acesso ao crédito a micro e pequenos empreendedores que, regularmente, enfrentam dificuldades em oferecer garantias reais, quase sempre exigidas pelos agentes financeiros em operações sob risco de sua responsabilidade. 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.



palavras, se a abrangência do Proger Urbano está 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 5  
Operações contratadas em linhas de créditos para pequenos empreendimentos<sup>2</sup> e no total do Proger do FAT – Brasil, 2005-2009<sup>3</sup>

		2005	2006	2007	2008	2009
Valor <sup>1</sup>	Linhas de crédito para pequenos empreendimentos	7,69	8,76	7,95	7,52	3,62
	<b>Total</b>	<b>26,98</b>	<b>30,09</b>	<b>23,75</b>	<b>18,32</b>	<b>11,34</b>
Quantidade	Linhas de crédito para pequenos empreendimentos	2.139.087	2.215.905	1.782.607	1.658.548	700.767
	<b>Total</b>	<b>2.823.534</b>	<b>2.776.558</b>	<b>2.082.367</b>	<b>1.756.380</b>	<b>728.946</b>

Fonte: Brasil (2010).

Elaboração: Disoc/Ipea.

Notas: <sup>1</sup> Em bilhões de reais de outubro de 2010 atualizados pelo IPCA/IBGE.

<sup>2</sup> 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 e Recém-Formado, FAT Empreendedor Popular e Proger Urbano Jovem Empreendedor.

<sup>3</sup> Em 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.

O PNMPO foi criado em 2004 para fortalecer o empreendedorismo de pequeno porte no Brasil por meio da ampliação dos recursos dirigidos a esse segmento da população e do fomento a instituições que operam o microcrédito produtivo orientado. Naquele momento, o diagnóstico prevalente era que as linhas de crédito com recursos do FAT<sup>32</sup> ainda tinham avançado pouco no sentido de garantir crédito associado a serviços de orientação técnica e de acompanhamento aos empreendimentos de pequeno porte. Assim, a estratégia do PNMPO consistiu, fundamentalmente, em oferecer recursos exclusivos a empreendedores populares de pequeno porte, por meio de uma metodologia de crédito na qual o relacionamento direto do chamado “agente de crédito” com os empreendedores no seu local de trabalho é obrigatório.

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

32. Além do Proger Urbano, dois principais programas do governo federal também tinham como objetivo expandir a capacidade de financiamento de pequenos empreendimentos no Brasil, ambos com recursos do FAT: até 2001, existiu o Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP), que era executado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); e, a partir de 2002, o FAT Empreendedor Popular, a cargo do MTE, no âmbito do Proger do FAT.

em abril de 2005, o número de operações de microcrédito cresceu, em média, 26,2% por ano; e o valor total das operações, em termos reais, 47,2% (tabela 6). Em 2009, foram realizadas 1.605.515 operações, enquanto nos três primeiros meses de 2010 já haviam sido registradas 442.730 operações. No total, desde que o programa foi criado, foram realizados 5.746.953 operações de microcrédito produtivo orientado, com mais de 416.660 clientes ativos.

Conforme temos mencionado nas últimas edições deste periódico, entretanto, apesar da significativa ampliação do programa ao longo dos últimos anos, é importante ressaltar que o volume de recursos emprestado ainda está bastante abaixo do potencial existente (em dezembro de 2009, por exemplo, os recursos da exigibilidade bancária totalizavam R\$ 3 bilhões) e que a implementação do programa ainda está muito concentrada na atuação do Crediamigo, vinculado ao Banco do Nordeste do Brasil (cerca de 65% dos recursos liberados referem-se à atuação desta instituição).

TABELA 6  
Evolução do PNMPO – Brasil, 2005-2010

Ano	Quantidade de operações concedidas de microcrédito	Crescimento no ano (%)	Valor nominal concedido (R\$ milhões)	Crescimento no ano (%)	Valor real concedido (R\$ milhões) <sup>1</sup>	Crescimento no ano (%)
2005	632.106	–	602,34	–	466,07	–
2006	828.847	31	831,82	38	671,55	44
2007	963.459	16	1.100,38	32	952,71	42
2008	1.274.296	32	1.807,07	64	1.689,32	77
2009	1.605.515	26	2.283,96	26	2.231,25	32
2010 <sup>2</sup>	442.730	–	632,00	–	623,84	–
<b>Total</b>	<b>5.746.953</b>	<b>–</b>	<b>7.257,56</b>	<b>–</b>	<b>6.634,74</b>	<b>–</b>

Fontes: PNMPO/MTE.

Notas: <sup>1</sup> Valores reais. Base: primeiro trimestre 2010 = 100. Deflator implícito INPC/IBGE.

<sup>2</sup> Dados referente ao primeiro trimestre de 2010.

### 3.4 Programas que inspecionam condições e relações de trabalho

Desde o início de 2008, ocorreu um intenso debate sobre a necessidade de reformulação dos serviços de inspeção laboral no Brasil. Inicialmente concentrado na Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) do MTE, esse debate posteriormente se ampliou e incorporou outros atores, como o Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho (SINAIT).

O foco da discussão esteve basicamente nos métodos de atuação dos auditores fiscais, que são os responsáveis diretos pela inspeção no Brasil. Em boa parte das últimas décadas, esses auditores atuaram de forma individual e isolada, inspecionando os estabelecimentos de modo aleatório ou reativo a denúncias, em um território restrito.

Por conta de sua remuneração, que era variável e vinculada ao número de estabelecimentos inspecionados, a preocupação dos auditores esteve quase sempre nos parâmetros “quantitativos” de atuação. Apenas secundariamente, esteve nos “qualitativos” (concernentes à efetividade da inspeção – compreendida como a capacidade de transformar e aprimorar a realidade laboral).

Com a aprovação da Lei nº 11.890, ao fim de 2008, esse debate sobre a reformulação da inspeção ganhou novo impulso. Afinal, tal lei promoveu alterações na remuneração dos auditores fiscais, que se tornou fixa e ganhou a forma de subsídio. Dessa maneira, atenuou-se a relevância dos parâmetros “quantitativos” de atuação, abrindo espaço para os “qualitativos” (mais centrados na efetividade da inspeção laboral).

Vários princípios pautaram esse debate acerca dos novos métodos de atuação dos auditores fiscais. Entre eles:

1. A necessidade de superar a inspeção individual, realizada por um auditor isolado, atuando de forma aleatória ou reativa a denúncias, nos estabelecimentos de um território restrito. A inspeção deve agora se pautar pelo esforço coletivo, de um grupo de auditores, com formação multidisciplinar, atuando de modo proativo, com planejamento prévio – ainda que reservando algum espaço para a verificação de denúncias ou de demandas de outras instituições, por exemplo, as sindicais e as judiciais; como o Ministério Público do Trabalho (MPT).
2. O planejamento da inspeção deve ter como referência básica a elaboração de projetos, relacionados aos temas (como a regularização de trabalhadores aprendizes) ou a setores (a construção civil, por exemplo). Esses projetos são mecanismos de alcance de metas gerais, inscritas no Plano Plurianual (PPA), de observância obrigatória por todos os auditores, de todas as Superintendências Regionais do Trabalho (SRTEs). Ou, então, são mecanismos de alcance de metas específicas, definidas pelas próprias SRTEs, a partir de diagnósticos prévios dos problemas laborais, a serem enfrentados pelos auditores de cada âmbito regional.
3. O planejamento da inspeção deve ser realizado com base em ciclos temporais ampliados (de quatro anos), coincidentes com o PPA. Não obstante, está sujeito a monitoramento e avaliação regular de suas etapas de implementação, em lapsos de tempo mais curtos (até um ano), com o uso de sistemas de informações e de indicadores previamente definidos.
4. O planejamento da inspeção deve ser efetuado de modo participativo e descentralizado. Isso significa abrir espaço para a discussão com instituições externas à inspeção (organismos sindicais e judiciais, como o MPT).

E significa, especialmente, abrir espaço para a discussão com organismos regionais da própria inspeção do trabalho (como as SRTes), que podem conceber projetos denominados “eletivos” (focados na resolução de problemas de âmbito regional, detectados com diagnóstico laboral prévio).

5. A inspeção passa a contar, mais incisivamente, com mecanismos de publicidade e divulgação de experiências de atuação dos auditores, de forma a viabilizar o compartilhamento de experiências de inspeção laboral (boas ou más experiências que possam ser encaradas como “modelos”, a serem discutidos e/ou observados).
6. A inspeção deve ser realizada com uma preocupação permanente com a harmonização dos procedimentos dos auditores, em todos os projetos, em todos os temas, em todos os setores, em todo o território nacional – resguardada, obviamente, a autonomia funcional dos auditores, assegurada pelas normas de inspeção do trabalho no Brasil.
7. A inspeção demanda conhecimentos cada vez mais amplos dos auditores, o que exige investimentos ampliados em sua capacitação. Nesse sentido, inclusive, está em estudo a criação de uma instituição específica com esse objetivo (a Escola Nacional de Inspeção do Trabalho).
8. Por fim, a inspeção passa a utilizar, com maior ênfase, novas tecnologias de informação e de comunicação, capazes de auxiliar o planejamento, a realização, o monitoramento e a avaliação da inspeção do trabalho. Devidamente atualizado, o Sistema Federal de Informações sobre a Inspeção do Trabalho (SFIT) deve desempenhar papel de destaque neste ponto.

Ao longo de 2009 e 2010, os métodos de atuação dos auditores fiscais vêm sendo remodelados, com base nesse conjunto de princípios. Esse processo de remodelagem vem sendo conduzido principalmente pela SIT/MTE. E, até pelo caráter participativo e descentralizado que se quer atribuir à inspeção do trabalho no país, as SRTes também vêm desempenhando papel de destaque nessa remodelagem.<sup>33</sup>

Por fim, um aspecto desse processo, discutido em edição anterior deste periódico, é o monitoramento e a avaliação do trabalho executado pelos auditores. Quando a inspeção ocorria de forma individual, por um auditor isolado, havia um meio de controle direto desse trabalho, que era a remuneração, parte fixa e parte variável (sob a forma de gratificação por desempenho do auditor).

---

33. Mencione-se, adicionalmente, que há um grupo de trabalho na SIT/MTE que acompanha os projetos de inspeção laboral, em todas as suas fases (planejamento, implementação, monitoramento, avaliação e revisão). É o chamado Grupo de Monitoramento e Acompanhamento de Projetos e Programas (GMAPP), que também vem se envolvendo com a remodelagem dos métodos de atuação dos auditores fiscais do trabalho.

Com a Lei nº 11.890/2008, a remuneração deixou de ser utilizada com essa finalidade, pois ela foi transformada em subsídio (parcela única e fixa). De maneira que as normas que se seguiram a essa lei dedicaram atenção aos novos meios de monitoramento e avaliação do trabalho dos auditores, como a Portaria MTE nº 546/2010 e a Instrução Normativa SIT/MTE nº 86/2010. Ambas as normas preveem meios que incidem sobre cada auditor, individualmente considerado (como a chamada recomendação técnica), bem como meios que incidem sobre grupos de auditores (lotados em uma SRTE específica, por exemplo).

#### 4 DESAFIOS

Ao longo de 2010, o mercado de trabalho brasileiro apresentou um desempenho positivo. A taxa de atividade atingiu seu maior patamar, alavancada pelo crescimento da ocupação. Por sua vez, a taxa de formalização da ocupação também alcançou seu maior nível, puxada pelo aumento do emprego com carteira assinada. De maneira relacionada, a remuneração média avançou com a massa de remuneração dos trabalhadores.

As razões para este desempenho do mercado laboral foram diversas, mas frequentemente vinculadas às iniciativas estatais. A título de exemplo, mencionem-se as políticas monetária, creditícia, fiscal e tributária, implantadas desde 2009, com o intuito de minimizar os efeitos da crise internacional. Outras iniciativas, próprias da área de trabalho e renda, também ajudaram nesse sentido, como as políticas de valorização do SM e de pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial.

Com esse conjunto de iniciativas estatais, o mercado de trabalho superou rapidamente os piores efeitos da crise, permitindo que o crescimento da economia passasse a radicar, cada vez mais, na ampliação da remuneração dos trabalhadores e do consumo das famílias. Aliás, é provável que este consumo permaneça como a alavanca principal do crescimento do PIB brasileiro nos próximos anos, pois as economias centrais continuam com dinâmicas deprimidas, dado seu fraco desempenho laboral.<sup>34</sup>

Apesar da conjuntura positiva em 2010, é importante ressaltar que o mercado de trabalho não reverteu problemas históricos em sua estrutura, associados ao modo como ocorreu o desenvolvimento capitalista no Brasil. Esses problemas incluem a persistência da desocupação em patamares elevados para certos grupos sociais, bem como a acentuada heterogeneidade das ocupações disponíveis, seja em relação às condições de trabalho e de remuneração, seja em termos de acesso a

---

34. A este respeito, ver Organização Internacional do Trabalho (OIT) (2010b), que demonstra que Estados Unidos, Japão, França, Itália, Espanha, Grã-Bretanha, Holanda, Portugal e Irlanda encontram dificuldades particularmente acentuadas para, no curto prazo, aumentar a ocupação e reduzir o desemprego de trabalhadores.

direitos trabalhistas e previdenciários. Em outras palavras, o mercado laboral está a perpetuar vários problemas estruturais, que respondem por parcela das desigualdades econômicas e sociais verificadas no país.

As políticas estatais na área de trabalho e renda, consolidadas no SPTER, poderiam desempenhar papéis relevantes no enfrentamento dessas desigualdades, seja no campo das transferências monetárias aos trabalhadores, dos serviços de intermediação e qualificação, seja no da geração de oportunidades de trabalho e renda ou, ainda, no campo dos serviços de inspeção das condições de trabalho.

A esse respeito, destaque-se que, mesmo com restrições concernentes ao seu desenho e à sua operacionalização, as transferências monetárias (seguro-desemprego e abono salarial) vêm atuando no sentido de mitigar algumas das desigualdades encontradas no mercado laboral. Em certa medida, o mesmo pode ser dito a respeito dos serviços de inspeção, que estão passando por uma intensa reformulação, no sentido de assegurar mais efetividade ao controle das condições de trabalho no país.

Entretanto, outras políticas integrantes do SPTER (como a orientação e a intermediação de mão de obra, a qualificação social e profissional, a geração de trabalho e renda – inclusive por meio do trabalho associado/solidário) vêm encontrando dificuldades para atuar no mesmo sentido. Essas dificuldades dizem respeito à ausência de objetivos claramente concebidos, à falta de definição de públicos prioritários, à insuficiência de recursos financeiros, à incapacidade de gestão dos recursos disponíveis, à articulação precária com os demais programas de trabalho e renda, à capilaridade reduzida ao longo do território, à indefinição dos papéis desempenhados pelas instituições federadas, à ausência de relações complementares com instituições privadas e à falta de avaliação de processos e de resultados alcançados.

Dessa maneira, *o primeiro desafio* colocado à área de trabalho e renda é a superação dessa série de dificuldades por que passam as políticas que disponibilizam serviços de orientação/intermediação, qualificação social/profissional e geração de trabalho/renda – inclusive por mecanismos associados/solidários. Trata-se de consolidar um “sistema” propriamente dito, com todos os atributos associados a esta denominação: definição de públicos prioritários (por exemplo, pessoas com barreiras à entrada no mercado de trabalho, trabalhadores com maior dificuldade de reemprego), articulação de transferências monetárias e serviços de recolocação etc. Estas medidas são fundamentais para promover equidade no mundo do trabalho, na medida em que se procura compensar diferenças entre capital humano e social dos trabalhadores que afetam sua inserção no mercado de trabalho. Porém, a capacidade do SPTER em colaborar para mitigar as desigualdades estruturais encontradas no mercado laboral é limitada por definição, já que a sua atuação depende da quantidade e da qualidade das vagas abertas pelos empregadores públicos e privados.

*O segundo desafio* diz respeito à regulação pública do trabalho no Brasil e mais especificamente à capacidade das instituições públicas e dos atores sociais em garantir o respeito aos direitos do trabalho. As normas e os entendimentos legais, administrativos e jurisprudenciais relativos às próprias normas podem proporcionar avanços relevantes no que diz respeito à redução da heterogeneidade estrutural do mercado de trabalho. A título de exemplo, o encaminhamento do debate acerca dos limites para terceirização pode certamente influenciar o grau em que a regulação pública favorecerá o reconhecimento de vínculos de trabalho assalariado ou não, o que se reflete decisivamente no acesso a direitos trabalhistas e previdenciários.

*O terceiro desafio* a ser mencionado é a vinculação de políticas externas à área de trabalho e renda a compromissos de plena utilização da força de trabalho no país. Trata-se das iniciativas estatais na área macroeconômica, com destaque para as políticas monetária, creditícia, fiscal e tributária, que devem ser concebidas e implementadas de maneira a favorecer a plena ocupação dos trabalhadores. Pela análise da conjuntura do mercado laboral em 2010, já se viu que essas iniciativas macroeconômicas são decisivas para a criação de uma dinâmica favorável aos trabalhadores brasileiros – até mais que as iniciativas estritamente vinculadas ao SPTER. Porém, mesmo uma economia em rápido crescimento possivelmente continuará a reproduzir a sua estrutura heterogênea, que resulta em níveis desiguais de acesso ao emprego, de condições de trabalho e de remuneração.

Tendo em vista os três desafios mencionados, cabe cogitar a criação de uma nova política no âmbito do SPTER, dedicada à garantia direta de trabalho pelo Estado (que pode funcionar como espécie de “empregador de última instância”). Isso poderia representar uma nova solução para os dois problemas estruturais anteriormente mencionados: a desocupação de certos grupos sociais, bem como a heterogeneidade de suas ocupações, em termos de garantias de acesso a direitos trabalhistas e previdenciários. Também representaria uma política macroeconômica contracíclica, que estabilizaria o nível geral de emprego (ao receptionar os desempregados) e compensaria a queda nos investimentos do setor privado (ao ampliar os bens e os serviços públicos).

Essa garantia direta pelo Estado se refere a um direito específico: o direito ao trabalho, que integra o rol dos direitos humanos, conforme determinam as principais referências normativas no tema, desde a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1793. Ao integrar esse rol, o direito ao trabalho assume atributos próprios dos direitos humanos, como a incidibilidade, a perenidade, a universalidade e a dignidade. Isso significa que a concretização do direito ao trabalho é merecedora de políticas de Estado, necessariamente diversificadas, articuladas entre si, dotadas de permanência e voltadas a toda a população. E, por

se fundarem diretamente na dignidade humana, tais políticas devem contar com prioridade no conjunto das iniciativas estatais, além de que não podem ser objeto de redução ou retrocesso.

O direito ao trabalho é, essencialmente, o de estarem ocupados, caso os trabalhadores possam, desejem e/ou necessitem. Como é óbvio, não se trata de um dever a ser imposto aos cidadãos, como ocorre em diversas concepções de *workfare*, em que o trabalho é compreendido como mecanismo de disciplina e controle. Ao contrário, trata-se de um direito que pode ser usufruído pelos cidadãos (caso possam, desejem e/ou necessitem), sendo que o dever correspondente (de ofertar oportunidades de trabalho) cabe somente ao Estado. Acrescente-se também que o direito ao trabalho não se refere apenas ao trabalho, pura e simplesmente, mas sim ao trabalho decente, que se caracteriza por se realizar em condições de liberdade, igualdade e segurança, bem como mediante remuneração capaz de garantir uma existência digna aos trabalhadores e às suas famílias.

O direito ao trabalho relaciona-se diretamente à ausência de desemprego involuntário, seja qual for a forma de manifestação deste. Isso quer dizer que o desemprego, de natureza aberta, oculta pela precariedade ou oculta pelo desalento, de tipo conjuntural/cíclico ou estrutural/permanente, não pode subsistir na sociedade brasileira, se esta admite o direito ao trabalho. Em linhas gerais, as únicas espécies de desemprego que podem ser toleradas nessa sociedade são a friccional e, em alguma medida, a sazonal (que, por definição, tendem a ser residuais em termos de número de trabalhadores atingidos e de tempo de incidência sobre estes).

À semelhança de outros direitos humanos, o direito ao trabalho não é passível de ser apreendido de maneira juridicamente “positivista”, pois há uma perspectiva temporal a ser considerada na garantia de sua eficácia (ou seja, na produção concreta de seus efeitos). Essa perspectiva é a da implantação progressiva do direito ao trabalho pelas políticas estatais, o que significa que o Estado não pode ser cobrado de forma imediata por um “desemprego zero” entre os trabalhadores. Mas pode ser exigido, sim, pela definição de políticas que, em um horizonte determinado e previsível, conduzam ao pleno emprego. Ao contrário do que afirma a visão jurídica “positivista”, isso não quer dizer que o direito ao trabalho não seja um direito, dado que não pode ser instantaneamente deprecado ao Estado. Significa apenas que, como outros direitos humanos, sua eficácia se constrói por caminhos que até podem ser tortuosos, mas que não admitem retornos. Conforme estabelecido pelo Art. 60, § 4º da Constituição Federal de 1988, a implantação do direito ao trabalho é progressiva, não concebendo redução ou retrocesso.

Após essas considerações gerais, pode-se afirmar de maneira mais específica que uma política de efetivação do direito ao trabalho, a ser garantido diretamente pelo Estado, pode ser uma nova solução para a desocupação ainda elevada de cer-



tos grupos sociais, bem como para a heterogeneidade de suas ocupações. Afinal, trata-se da garantia de uma oportunidade de trabalho a todos os que possam, desejem e/ou necessitem trabalhar, bem como de uma oportunidade com todos os atributos do trabalho decente, em condições de liberdade, igualdade e segurança, assim como mediante remuneração digna.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). **Nova metodologia da inspeção do trabalho**. Brasília: SIT/MTE, 2009. Mimeografado.

\_\_\_\_\_. **Informe Proger**: principais resultados em 2009. Brasília, ago. 2010.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). **Política de Valorização do Salário Mínimo**: aplicação da MP nº 421 em 1º de março. Brasília, mar. 2008 (Nota Técnica, n. 62).

\_\_\_\_\_. **Balanco das negociações dos reajustes salariais do 1º semestre de 2010**. São Paulo, 2010a.

\_\_\_\_\_. **Qualificação para o trabalho**: resultados da pesquisa de informações para o sistema público de emprego, trabalho e renda. Brasília, 2010b.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (MTE). Intermediação de mão-de-obra. **Anuário Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda**. São Paulo; Brasília, 2009.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **A educação profissional e você no mercado de trabalho**. Rio de Janeiro, 2010.

GUIMARÃES, N. **O sistema de intermediação de empregos**: um outro olhar sobre o mercado de trabalho em São Paulo. São Paulo: CEBRAP, dez. 2004.

IPEA. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 12, fev. 2006.

\_\_\_\_\_. **Carta de conjuntura do Ipea**, Brasília, n. 10, jun. 2010a.

\_\_\_\_\_. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 18, nov. 2010b.

MACAMBIRA, J. (Org.). **Economia, desenvolvimento regional e mercado de trabalho do Brasil**. Fortaleza: IDT/BNB/CESIT-UNICAMP, 2010.

MEYER, B.; ROSENBAUM, D. T. **Repeat Use of Unemployment Insurance**. Cambridge: The National Bureau of Economic Research, jan. 1996 (NBER, n. 5423).

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Inspeção do trabalho no Brasil**. Brasília, 2010a. Mimeografado.

\_\_\_\_\_. **Weak Employment Recovery with Persistent High Unemployment and Decent Work Deficits**. Genebra, 2010b.

SABÓIA, J.; FALVO, J. F. O papel do Sine na intermediação de mão-de-obra no Brasil: nordeste e sudeste. *In*: MORETTO, A. *et al.* (Org.). **Economia, desenvolvimento regional e mercado de trabalho do Brasil**. Fortaleza: IDT/BNB/CESIT/UNICAMP, 2010.

SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DO TRABALHO (SINAIT). AFTs querem mais discussão sobre metodologia da fiscalização. **Revista do SINAIT**, Brasília, n. 14, nov. 2009.

\_\_\_\_\_. Novo modelo de fiscalização. **Jornal do SINAIT**, Brasília, n. 57, jun. 2010.

THUY, P.; HANSEN, E.; PRICE, D. **El Servicio Público de Empleo en un Mercado de Trabajo Cambiante**. Madrid: OIT, 2001.

WALWEI, U. Job Placement in Europe: an international comparison. **Intereconomics**, Berlin, Heidelberg, v. 26, n. 5, set./out. 1991.