TRABALHO E RENDA

1 Apresentação

Este capítulo abre com os fatos de maior relevância em 2007 na área de trabalho e renda no país, a começar pelo bom desempenho observado em termos de crescimento quantitativo das ocupações e dos salários, que retoma os parâmetros de 2004 e 2005 – embora preocupem ainda a predominância dos empregos de curta duração e o baixo patamar médio dos salários. Destacam-se aqui também os resultados da negociação coletiva no período, o reconhecimento das Centrais Sindicais, a dispensa de registro em carteira do trabalhador rural temporário, e a ratificação das Convenções nºs 151 e 158 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Dada a relevância desta Convenção nº 158 para a disciplina do mercado e das relações trabalhistas no Brasil, optou-se por analisar o debate com mais acuidade em seção específica (*Tema em destaque*), ao final do capítulo.

Durante o ano de 2007, chamaram especial atenção ainda as dificuldades de financiamento dos programas de trabalho e renda com base no Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). De fato, números anteriores deste periódico já apontaram e analisaram fatores que, em conjunto, compõem o problema do financiamento das políticas públicas de emprego. A seção 2 deste capítulo (*Acompanhamento da política e dos programas*) apresenta com pormenores o problema do modelo de financiamento adotado desde a criação do FAT, e o constrangimento daí gerado sobre os programas de trabalho.

2 Fatos relevantes

2.1 Evolução do mercado de trabalho

Após ligeiro arrefecimento no ritmo de absorção de mão-de-obra no ano anterior, principalmente em razão do baixo dinamismo verificado no primeiro semestre, o mercado de trabalho voltou a apresentar em 2007, considerados os dados da Pesquisa Mensal de Emprego do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PME/IBGE),[1] um aumento da ocupação da ordem de 3% – semelhante ao observado em 2004 e 2005. Este desempenho compara-se positivamente com a variação observada na população economicamente ativa (PEA), de cerca de 2,2%, o que levou a uma queda expressiva da taxa de desemprego[2] no ano. Isto difere do ocorrido em 2006, quando, em face da redução de ritmo apontada, e em conjunto com uma expansão maior da PEA (2,4%), a desocupação cresceu em termos absolutos enquanto a taxa de desemprego média no ano ficou praticamente inalterada.

Não obstante, com a retomada de uma maior expansão em 2007, os resultados dos últimos quatro anos vêm consolidando uma perspectiva muito distinta daquela

1. Mesmo restrita às regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife e Salvador, a PME cobre cerca de 25% da população economicamente ativa (PEA) do país, e seus resultados conformam uma boa aproximação aos movimentos havidos no conjunto do mercado de trabalho.

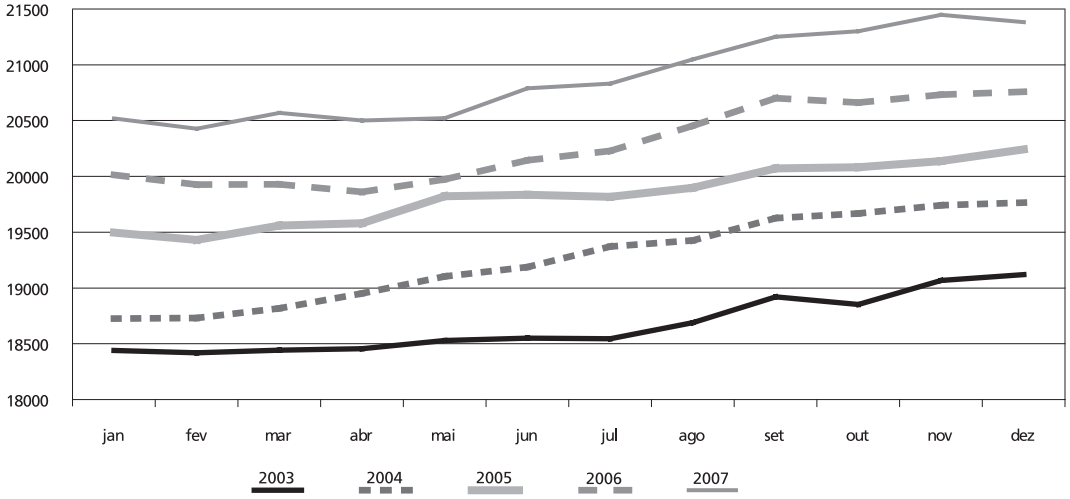
2. Embora tecnicamente a denominação correta desse indicador seja "taxa de desocupação", com o objetivo de facilitar a comunicação toma-se aqui a liberdade de utilizar a expressão "taxa de desemprego".

configurada na década passada, tendo havido neste período recente um crescimento acumulado de 11,9% na ocupação e uma queda correspondente de 2,9 pontos percentuais (p.p.) na taxa de desemprego média anual. Os gráficos 1 e 2 permitem a verificação dos bons resultados – a partir de 2004 – destes indicadores, os quais podem ser considerados os principais do mercado de trabalho.

GRÁFICO 1

PME/IBGE – ocupados (2003-2007)

(Em mil)



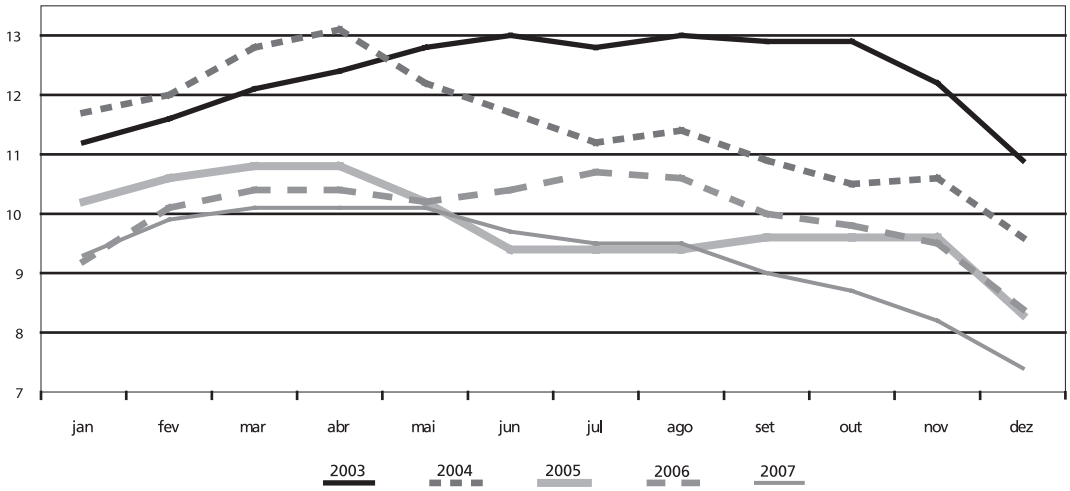
Fonte: PME/IBGE.

Elaboração: Diretoria de Estudos Sociais do Ipea (Disoc/Ipea).

GRÁFICO 2

PME/IBGE – taxa de desemprego (2003-2007)

(Em %)



Fonte: PME/IBGE.

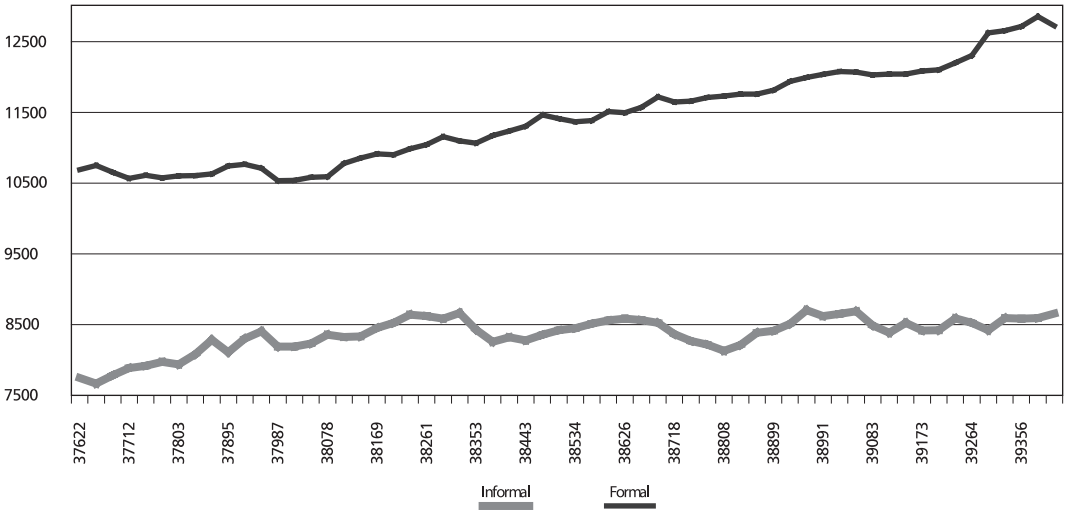
Elaboração: Disoc/Ipea.

Também a natureza das ocupações mostra-se diferente daquela da década de 1990: agora observa-se maior dinamismo dos empregos com carteira de trabalho assinada, relativamente aos empregos sem carteira e às ocupações por conta própria. O gráfico 3, com base nas categorias "formal" e "informal", procura mostrar de forma sintética a extensão deste fenômeno no período 2003-2007.[3]

GRÁFICO 3

PME/IBGE-evolução dos vínculos de trabalho (2003-2007)

(Em %)



Fonte: PME/IBGE.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Como se pode observar, a partir de meados de 2004 o volume de ocupações "formais" começa a crescer, afastando-se da linha de 10,5 mil, até ultrapassar a marca de 12,5 mil em meados de 2007. Por sua vez, as ocupações de natureza informal permanecem oscilando desde 2004, em torno da linha de 8,5 mil. Com isso, aquilo que pode – com alguma licença conceitual – ser chamado de grau de formalidade (razão entre a quantidade de "vínculos formais", como aqui definido, e o número total de ocupados) cresceu 2,9 pontos, sem interrupções, ao longo do período, chegando ao patamar de 59,2 em 2007.[4]

Os rendimentos médios reais, mantendo a tendência de alta que passaram a mostrar a partir de 2005, também cresceram em 2007. Neste último ano, a variação real observada nos rendimentos médios habitualmente recebidos foi de 3,2 %, enquanto o cômputo do efetivamente recebido mostrou uma variação um pouco superior, da ordem de 3,6%. Este aumento real dos rendimentos médios, combinado com o crescimento do nível de ocupação (3%), resultou em uma variação expressiva da massa de rendimentos (da ordem de 6,7%), constituindo-se em um fator fundamental na

3. Esse agrupamento inclui na categoria "formal" os empregos com carteira, militares, servidores públicos estatutários e empregadores, na "informal" os empregos sem carteira, conta própria e trabalhadores sem remuneração. Apesar de facilitar a análise, esta categorização, embora usual, não é a única forma de agrupamento possível para mostrar as segmentações no mercado de trabalho. Se considerada exclusivamente a contribuição à Previdência Social, os números apresentam-se distintos: o nível de "formalização" é inferior, mas seu ritmo de crescimento é mais acelerado, com uma variação positiva de 3,5 p.p. nos últimos quatro anos. Para uma discussão mais detalhada, ver CARDOSO Jr., J.C.; FERNANDES, S. *A informalidade revisitada: evolução nos últimos vinte anos e mais uma hipótese para pesquisa*: Boletim Mercado de Trabalho, Conjuntura e Análise no 14. Ipea, outubro de 2000.

4. Quantidade de "vínculos formais", dividido pelo número total de ocupados e multiplicado por 100.

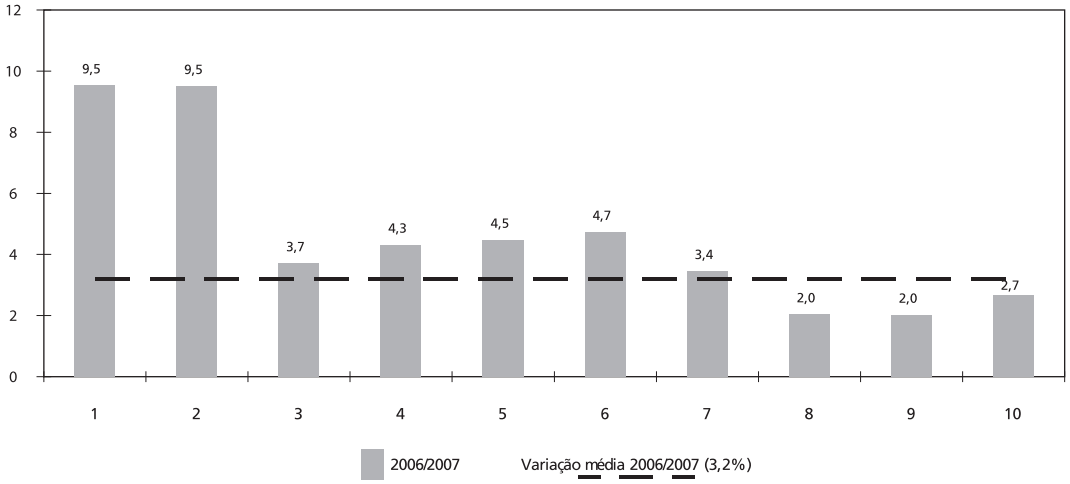
sustentação da demanda interna e no ulterior crescimento do nível de atividades e da própria ocupação.

A virtuosidade da atual fase do mercado de trabalho se expressa também em um movimento em direção a uma menor desigualdade na distribuição dos rendimentos, processo de suma importância em virtude do elevado grau de concentração ainda prevalecente no país. O gráfico 4 mostra alguns números desta dinâmica, conforme verificado em 2007.

GRÁFICO 4

PME/IBGE – variação percentual, por décimo da distribuição, dos rendimentos habitualmente recebidos (todos os trabalhos) – 2006-2007

(Em %)



Fonte: PME/IBGE.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Não obstante todos os segmentos terem obtido ganhos expressivos, é nítida a diferença entre as variações dos dois primeiros décimos e aquelas verificadas nos demais, devendo-se ressaltar que os três décimos do extremo superior da distribuição situaram-se abaixo da média (3,2%, assinalada no gráfico com uma linha tracejada). Como conseqüência, o índice de Gini relativo a esta distribuição mostrou em 2007 uma queda significativa quando comparado a 2006, passando de 0,5215 para 0,5148. Embora tais resultados caminhem no sentido da diminuição da desigualdade entre os rendimentos do *trabalho*, cabe salientar que também é fundamental uma reversão na trajetória da chamada distribuição funcional da renda, na busca de um crescimento maior dos rendimentos do trabalho em relação ao conjunto de rendimentos derivados da propriedade (juros, lucros e aluguéis).

Esses resultados dos principais indicadores do mercado de trabalho em 2007 constituem-se, sem dúvida, em uma conquista significativa da sociedade brasileira,[5] mas não devem ser tomados como sinal de que tudo está bem. Em primeiro lugar, os níveis em que se encontram os diversos indicadores ainda estão muito distantes do que pode ser considerado satisfatório: taxa de desemprego, informalidade, rendimentos, desigualdade ainda demandam longo percurso para que se possa considerar o mercado de trabalho brasileiro como merecedor de elogios.

Em segundo lugar, cumpre lembrar que esses indicadores não mostram a qualidade dos postos e vínculos de trabalho que estão sendo gerados. Estabilidade, proteção social,

5. Outros resultados também podem ser considerados nesse conjunto, como, por exemplo, o crescimento persistente da participação feminina na população ocupada (0,3 p.p. em 2007, e 1,3 p.p. nos últimos quatro anos).

higiene e segurança do trabalho, qualificação e crescimento profissional são dimensões fundamentais na conformação de um mercado de trabalho capaz de sustentar a melhoria das condições de trabalho e de vida da população. Nesse sentido, a seção *Tema em destaque* deste capítulo traz adiante a discussão de uma das principais questões aí implicadas, que é a relativa à proibição da dispensa imotivada.

2.2 Resultados da negociação coletiva em 2007

Durante o ano de 2007, 88% das negociações de reajuste salarial acompanhadas pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese) obtiveram ganhos reais, isto é, aumentos superiores à inflação – medida segundo o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC). Apenas 4% dos reajustes negociados foram inferiores à inflação. Este é o melhor resultado desde o início do levantamento, em 1996. A título de comparação, em 2003 a parcela de negociações que resultaram em perda de salário real foi de 58%.

Deve ser ressaltado que praticamente todos os aumentos (94% do total) se situaram na faixa de até 6,9% (três pontos percentuais acima do INPC). Isto significa que não chegaram a igualar o crescimento da produtividade, se tomada como aproximação a variação real do PIB do ano anterior (2006), que foi de 3,8%. Considerando-se que o crescimento em 2007 foi ainda maior (5,4%), é possível que as campanhas salariais de 2008 busquem índices de reajuste mais altos. Desde 2004, porém, apenas uma minoria reduzida das negociações (menos de 10%) tem alcançado ganhos reais comparáveis à variação do PIB. Isto sugere que os ganhos nas negociações coletivas estão mais ligados às condições gerais da economia e, particularmente, à alta lucratividade das empresas do que ao fortalecimento do poder de barganha dos trabalhadores.

2.3 Ratificação das Convenções nºs 151 e 158 da Organização Internacional do Trabalho

Por ocasião da IV Marcha Nacional da Classe Trabalhadora, que teve lugar em 5 de dezembro de 2007, as organizações sindicais encaminharam ao governo federal uma série de reivindicações relacionadas com redução de jornada de trabalho, geração de mais e melhores empregos, e fortalecimento da seguridade social e das políticas públicas. Em resposta a esta mobilização, a Presidência da República subscreveu, em 14 de fevereiro de 2008, as Convenções nºs 151 (Relações de Trabalho na Função Pública) e 158 (Demissão Imotivada) da Organização Internacional do Trabalho (OIT), encaminhando-as ao Congresso para ratificação.

A Convenção nº 151, aprovada pela Assembléia Geral da OIT em 1978, garante ampla liberdade de organização e negociação coletiva no setor público, ao mesmo tempo em que veda o controle das organizações de trabalhadores do setor público pela autoridade pública. A sua ratificação já havia sido proposta pelo Fórum Nacional do Trabalho. Em grande medida, o acolhimento da convenção reafirma direitos reconhecidos dos servidores públicos a partir da Constituição de 1988, que rompeu com a tradição de que as condições de trabalho destes fossem definidas unilateralmente pelo poder público. Não obstante, ratificar a Convenção nº 151 significaria fortalecer a noção de negociação coletiva no setor público, que nunca foi explicitamente reconhecida. A Convenção nº 158, de 1982, determina por sua vez que nenhum trabalhador deve ser demitido sem uma razão válida que seja relacionada à capacidade ou comportamento do mesmo, ou então às necessidades operacionais do estabelecimento ou serviço que o emprega.[6]

6. As implicações da Convenção nº 158 para as relações de trabalho no Brasil são discutidas com mais detalhes na seção 3 *(Tema em destaque)* deste capítulo.

A ratificação das convenções aponta no sentido de regular as relações de trabalho tanto no setor público quanto no privado, fortalecendo o poder das instâncias de representação dos trabalhadores no local de trabalho. Porém, outros elementos da pauta apresentada na referida marcha continuam sendo reivindicados pelos sindicatos de trabalhadores, em particular a redução da jornada máxima de trabalho de 44 para 40 horas, com limitação das horas extras e do banco de horas.

2.4 Reconhecimento das Centrais Sindicais

O Executivo federal encaminhou ao Congresso Nacional, em 5 de setembro de 2007, o Projeto de Lei nº 1990/2007, que incorpora formalmente as Centrais Sindicais à estrutura sindical, assim como regulamenta as condições em que podem ser reconhecidas. O projeto especifica que as centrais passam a fazer jus a uma parte da contribuição sindical compulsória dos trabalhadores – diminuindo-se a parte transferida ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) –, assim como estipula o mínimo de filiação requerido para que uma central possa exercer a representação das organizações sindicais a ela associadas, participando também de fóruns tripartites.[7]

Elementos desse projeto já constavam da proposta mais ampla de reforma sindical apresentada em 2005. Ao contrário da anterior, contudo, o projeto não faz qualquer referência à pluralidade sindical e à extinção da contribuição sindical. Além disso, é omisso em relação à capacidade das centrais sindicais participarem de negociações coletivas e firmarem acordos. Trata-se, portanto, de uma adaptação da estrutura sindical existente, e não de uma retomada da proposta original, a qual pretendia se aproximar dos princípios constantes da Convenção nº 87 da OIT (Liberdade Sindical).[8]

Apesar dos sindicatos serem fortes defensores do reconhecimento das Centrais Sindicais, o projeto de lei enfrenta algumas críticas, especialmente porque atribui ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) a prerrogativa de aferir a representatividade das centrais, o que é interpretado por setores do movimento sindical como tutela estatal. Ademais, as entidades dividem-se quanto ao fato do projeto não trazer mudanças no tocante à pluralidade e à obrigatoriedade da contribuição sindical: enquanto a fração majoritária da Central Única dos Trabalhadores (CUT) critica o fato, as centrais e correntes sindicais contrárias à ratificação da Convenção nº 87 defendem o projeto.

2.5 Dispensa de registro em carteira do trabalhador rural temporário

Em 28 de dezembro de 2007, o Executivo editou a Medida Provisória (MP) nº 410, que cria a figura do contrato de trabalhador rural por pequeno prazo.[9] Este contrato é limitado à duração máxima de dois meses e dispensa o registro na carteira de trabalho e no livro de registro de empregados, embora o empregador seja obrigado a incluir os dados do trabalhador na Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social (GFIP), bem como recolher a contribuição

7. No projeto, requer-se que sejam filiados à central no mínimo 100 sindicatos distribuídos por todas as macrorregiões do Brasil, sendo que três delas deverão ter no mínimo 20 sindicatos filiados. Adicionalmente, os sindicatos filiados deverão pertencer a pelo menos cinco setores de atividade diferentes, e o total de trabalhadores a eles filiados deverá alcançar pelo menos 7% do total de trabalhadores sindicalizados no país.

8. Para mais detalhes sobre o projeto original, ver o número 10 deste periódico, p. 115-117.

9. Na mesma medida provisória foram incluídos dispositivos relacionados à previdência dos empregados rurais e ao financiamento agrícola, que serão discutidos, respectivamente, nas seções Previdência Social e Desenvolvimento Rural desta edição.

ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS – 8%, não descontáveis do salário nominal) e repassar a contribuição previdenciária do empregado (8% descontados do salário-de-contribuição). Os contratantes só podem ser pessoas físicas: empresas rurais não podem utilizar esta modalidade de contrato.

A reivindicação de tal medida partiu da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), a partir do entendimento de que as contratações temporárias informais são uma realidade e que uma regulamentação mínima seria melhor do que a ausência de qualquer contrato registrado. Soma-se a isto ainda que muitos trabalhadores rurais de fato prefeririam que não fosse anotada sua contratação temporária como safrista, porque entendem que isso "suja" sua carteira de trabalho, isto é, prejudica sua contratação para empregos melhores no futuro. Tanto entidades sindicais rurais quanto a Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho (ANPT) têm criticado a medida provisória, alertando para o impulso à precarização do trabalho rural. Também questionam o argumento de que a anotação do contrato de curto prazo é prejudicial ao trabalhador, dado que os contratos de safra são comuns na agricultura; o registro em carteira, por sua vez, é um símbolo do acesso aos direitos do trabalho. Por fim, apontam que a fiscalização mais abrangente do trabalho rural seria uma iniciativa muito mais decisiva para combater a informalidade no segmento.

A par das razões explicitadas pela Contag, é possível que também haja interesse em facilitar a contratação e aumentar as garantias jurídicas dos pequenos proprietários rurais, que são a base da entidade, frente a seus empregados. Como em outras experiências desta natureza, é improvável que a informalidade nas relações de trabalho no campo seja significativamente reduzida apenas pela dispensa do registro em carteira. Além disso, a legislação já permitia o contrato por tempo determinado no meio rural ("contrato de safra"), com características muito semelhantes ao contrato por pequeno prazo, mas que não exime do registro. Em síntese, a medida parece estar voltada muito mais para sancionar a situação atual do trabalho rural do que para favorecer sua regulação pública.

No Congresso Nacional, a medida provisória sofreu modificações, retirando-se o parágrafo que dispensava explicitamente o registro em carteira. Na Lei nº 11.718 (resultante da conversão da MP nº 410), sancionada em 20 de junho de 2008, abre-se a possibilidade do vínculo empregatício ser registrado diretamente na carteira de trabalho *ou* em um contrato por escrito. Mas esta redação não deve encerrar a polêmica, pois cabe ainda ver como tal mecanismo será regulamentado e como funcionará na prática.

3 Acompanhamento da política e dos programas

No ano de 2007 acentuaram-se as dificuldades para o financiamento dos programas de emprego e de crédito via Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Conforme já mencionado nas edições nºs 12, 13 e 14 deste periódico, o problema do financiamento das políticas públicas de emprego deriva de uma combinação de alguns processos.

Do lado das despesas do fundo, os gastos com o seguro-desemprego e com o abono salarial têm apresentado um aumento significativo nos últimos anos. Dado que o pagamento destes benefícios constitucionais é a finalidade primeira do FAT, ficam comprometidas as receitas que seriam investidas nos outros programas (intermediação de mão-de-obra, qualificação profissional etc.). Paralelamente, o crescimento dos benefícios

implica expansão da Reserva Mínima de Liquidez (RML),[10] diminuindo por isso a disponibilidade de recursos para lastrear os programas de geração de emprego e renda.

Do lado das receitas do fundo, a arrecadação do PIS/Pasep (PIS: Programa de Integração Social; Pasep: Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público) que é a principal receita, não tem crescido no mesmo ritmo das despesas. Como uma parte desta receita é retirada pela Desvinculação de Recursos da União (DRU), torna-se necessário recorrer às receitas oriundas das aplicações financeiras do FAT para custear despesas correntes e obter créditos. Porém, as mesmas receitas dependem fundamentalmente, por sua vez, das taxas de juros – especialmente da taxa de juros de longo prazo (TJLP) –, as quais estiveram em queda no período recente. Portanto, também estas receitas enfrentam constrangimentos.

TABELA 1

Nível de execução orçamentário-financeira do MTE em 2006 e 2007, segundo programas e ações selecionados do PPA 2004-2007

Programas e ações selecionados – PPA 2004-2007 (MTE)	2006		2007		Principais fontes de financiamento em 2007[2]
	Liquidado[1] (em mil)	Nível de execução (em %)	Liquidado[1] (em mil)	Nível de execução (em %)	
Total do Ministério do Trabalho e Emprego[3]	**28.891.335**	**79,6**	**30.823.807**	**84,9**	
Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda	*15.542.930*	*99,4*	*17.893.907*	*99,8*	
Pagamento do benefício abono salarial	4.098.307	99,3	5.096.312	100,0	PIS/Pasep (67,5%) e recursos próprios financeiros (28,1%)
Pagamento do seguro-desemprego	10.979.043	100,0	12.353.032	100,0	PIS/Pasep (54,9%) e recursos próprios financeiros (41,3%)
Pagamento do seguro-desemprego ao trabalhador doméstico	10.827	98,3	12.588	93,1	PIS/Pasep (73,5%) e recursos próprios financeiros (26,5%)
Orientação profissional e intermediação de mão-de-obra	92.581	93,0	92.666	93,8	Outras contribuições sociais (51,5%) e recursos próprios financeiros (47,7%)
Qualificação social e profissional	*88.529*	*86,1*	*86.155*	*71,4*	
Qualificação de trabalhadores para manutenção do emprego e incremento da renda	19.739	72,7	31.034	53,8	Recursos próprios nâo-financeiros (70,7%) e recursos próprios financeiros (28,31%)
Qualificação de trabalhadores beneficiários de ações do sistema público.de emprego (SPE) e de economia solidária	41.371	88,3	39.921	96,6	Recursos próprios não--financeiros (44,2%) e restituição de convênios e congêneres (42,65%)
Qualificação de trabalhadores beneficiários de políticas de inclusão social	19.785	95,3	8.988	99,9	Recursos próprios não-financeiros (77%) e outras contribuicoes sociais (20,28%)
Primeiro Emprego	*95.798*	*62,5*	*99.516*	*83,1*	
Estímulo financeiro ao empregador para geração do primeiro emprego destinado a jovens	4.181	59,7	2.735	28,9	Recursos ordinários (100%)
Qualificação de jovens com vistas à inserção no mundo do trabalho	61.128	67,6	76.294	95,5	Recursos ordinários (100%)
Concessão de auxílio financeiro a jovens habilitados ao primeiro emprego atendidos pelas linhas da ação de qualificação	29.553	54,1	19.858	69,0	Recursos ordinários (100%)
Economia Solidária em Desenvolvimento	*14.527*	*97,8*	*31.963*	*94,1*	
Fomento à geração de trabalho e renda em atividades de ecomomia solidária	9.008	98,6	19.227	91,9	Recursos ordinários (99,2%)
Rede de proteção ao trabalho	*20.542*	*88,7*	*19.365*	*76,3*	
Fiscalização de obrigações trabalhistas e da arrecadação do FGTS	12.469	90,0	12.336	68,8	Recursos ordinários (100%)
Fiscalização do trabalho no campo	1.776	91,0	1.578	94,1	Recursos ordinários (100%)
Erradicação do Trabalho Escravo	*7.754*	*89,3*	*9.383*	*87,0*	

(continua)

10. A Reserva Mínima de Liquidez (RML) destina-se a garantir, em tempo hábil, os recursos necessários ao pagamento das despesas referentes ao seguro-desemprego e ao abono salarial (Lei nº 8.352/1991). Apenas o montante das disponibilidades financeiras do FAT que excede o valor da RML pode ser aplicado em depósitos especiais remunerados, que viabilizam os programas de geração de emprego e renda. O montante da Reserva Mínima de Liquidez é determinado, essencialmente, pelos gastos com os benefícios constitucionais, pois não pode ser inferior ao maior entre os seguintes valores: *i)* a soma dos valores pagos em benefícios do Seguro-Desemprego nos seis meses anteriores e de cinqüenta por cento dos valores pagos em benefícios do Abono Salarial nos doze meses anteriores; e *ii)* a diferença positiva, no exercício financeiro em curso, entre o produto da arrecadação das contribuições de PIS/Pasep* e o montante global dos pagamentos efetuados para atender as despesas com o Seguro-Desemprego, com o Abono Salarial e com o financiamento de programas de desenvolvimento econômico a cargo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

(continuação)

Programas e ações selecionados – PPA 2004-2007 (MTE)	2006		2007		Principais fontes de financiamento em 2007[2]
	Liquidado[1] (em mil)	Nível de execução (em %)	Liquidado[1] (em mil)	Nível de execução (em %)	
Pagamento do seguro-desemprego ao trabalhador resgatado de condição análoga à de escravo	4.299	100,0	5.045	100,0	PIS/Pasep (47,3%) e recursos próprios financeiros (34,46%)
Fiscalização para erradicação do trabalho escravo	3.411	80,8	3.964	76,5	Recursos ordinários (100%)
Recursos Pesqueiros Sustentáveis	*342.924*	*100,0*	*484.409*	*88,7*	
Pagamento do seguro-desemprego ao pescador artesanal	342.924	100,0	484.409	88,7	PIS/Pasep (84,7%)
Segurança e Saúde no Trabalho	*44.202*	*94,6*	*43.629*	*96,0*	
Inspeção em segurança e saúde no trabalho	2.542	80,7	2.072	98,2	Recursos ordinários (100%)

Fonte: Execução Orçamentária e Financeira da União/Câmara dos Deputados.

Notas: [1] Valores em reais de dezembro de 2007, corrigidos pelo INPC médio do ano.

[2] Para mais detalhes sobre o significado de cada uma das fontes de financiamentos, ver: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2007). Manual Técnico de Orçamento. Brasília: Imprensa Nacional, 2006. Disponível em: https://www.portalsof.planejamento.gov.br/mto/edicoesanteriores (acesso em 31/07/2008 às 16h36min).

[3] A diferença entre o montante desses programas e o total liquidado diz respeito sobretudo aos recursos transferidos ao BNDES por determinação constitucional (R$ 8,3 bilhões) e ao complemento da atualização monetária dos recursos do FGTS (R$ 2 bilhões), além de outros programas e ações não inclusos na tabela. O complemento destina-se a ressarcir os trabalhadores por uma parte da correção monetária que não foi aplicada ao saldo das suas contas do FGTS por conta do Plano Verão (dezembro de 1988 a fevereiro de 1989) e do Plano Collor I (abril de 1990), conforme sentença do Supremo Tribunal Federal (STF), de agosto de 2000.

Como conseqüência, diminuiu a participação da contribuição do PIS/Pasep no financiamento dos programas do MTE, e cresceu significativamente a participação das receitas financeiras do FAT no financiamento final dos principais programas do ministério. Enquanto a participação das contribuições do PIS/Pasep nas fontes de receitas dos programas do MTE diminuiu de 72% para 62,3%, a contribuição dos recursos financeiros próprios subiu de 8,6% para 22,4% do total das fontes de receitas. O preocupante é que a quase totalidade deste incremento das receitas financeiras próprias no financiamento das políticas do MTE, ocorrido entre 2006 e 2007 e em torno de R$ 4,5 bilhões, foi destinado ao Programa *Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda*, em especial ao pagamento dos benefícios constitucionais do seguro-desemprego e do abono salarial.

O significado desse movimento geral é que a principal fonte de financiamento das políticas de emprego está rapidamente se tornando insuficiente, e o uso das receitas financeiras do FAT para financiar os próprios benefícios constitucionais do seguro-desemprego e do abono salarial está impondo um limite à expansão das demais políticas de emprego e renda do MTE e isto sem se levar em consideração aqui a possibilidade de redução do patrimônio do FAT.[11] Tal como alertado na edição número 14 deste periódico, o ajuste "por dentro" do gasto do MTE, cortando despesas de outros programas do ministério para poder lidar com o crescimento das despesas obrigatórias definidas pela Constituição, corre o sério risco de desmontar alguns programas atualmente existentes caso o problema do financiamento não seja equacionado.

3.1 Programas de garantia de renda: Seguro-Desemprego e Abono Salarial

O Fundo de Amparo ao Trabalhador, como se sabe, foi criado em 1990 com a finalidade primeira de financiar o pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial. Em outras palavras, antes de investir nos outros programas – intermediação de mão-de-obra, qualificação profissional e programas de geração de emprego e renda –, o fundo deve garantir o pagamento dos daqueles dois benefícios. No entanto, os gastos com o os Programas

11. As atuais regras de financiamento das políticas públicas de emprego exigem que todos os componentes do patrimônio do FAT preservem seus valores originais e sejam remunerados. Por isso, apenas as receitas financeiras de cada período podem ser usadas para financiar gastos correntes, o que tem permitido um crescimento contínuo do patrimônio do fundo – que em 31/12/2007 era de R$139,4 bilhões (cf. número 13 deste periódico).

Seguro-Desemprego e *Abono Salarial* têm apresentado um crescimento significativo nos últimos anos. No caso do primeiro, por exemplo, houve um aumento em termos reais de 25% no valor dos benefícios pagos entre 2006, enquanto em 2007 este percentual foi de 15% – portanto, ainda bastante elevado. No segundo caso, os gastos com o *Abono Salarial* aumentaram em 14% em 2006 e em 25% em 2007. Uma vez que as receitas do FAT não têm crescido na mesma proporção, este fenômeno tem sido causa de preocupação para os gestores do fundo. Este capítulo esboça algumas conjecturas sobre o que tem levado a este aumento dos gastos com estes dois programas.

O mercado de trabalho brasileiro tem se comportado de uma forma mais favorável em termos de geração de ocupação nos últimos quatro anos. No entanto, tem-se observado também um aumento do número de pessoas que recebem o seguro-desemprego, o que causou muita surpresa para várias pessoas. Os dados do Sistema de Acompanhamento Estatístico-Gerencial do Seguro-Desemprego (Saeg/MTE) mostram que, depois de uma queda em 2004, o número de segurados teve grande crescimento em 2005 (11,3%) e continuou aumentando em 2006 e 2007 às taxas de 7% e 7,5%, respectivamente (tabela 2).

É fácil notar que a trajetória do número de segurados não está diretamente vinculada ao mercado do trabalho em geral, uma vez que o Seguro-Desemprego é destinado apenas aos trabalhadores do setor formal, e, mesmo dentro dele, o programa atende somente àqueles demitidos sem justa causa. Portanto, para formular conjecturas sobre as causas do aumento do número de segurados, há que se analisar o mercado de trabalho formal.

Observa-se pela tabela 2 que, em 2004, o número de admitidos no setor formal cresceu à impressionante taxa de 15%. Em 2005, entretanto, foram os grupos de desligados e de demitidos sem justa causa que tiveram um grande aumento – cerca de 11% de crescimento para ambos. O número de segurados, por sua vez, cresceu a uma taxa de 12%, próxima a dos dois grupos anteriores. Estes resultados são condizentes com uma hipótese corrente: o crescimento da ocupação formal, mantido o atual alto nível de rotatividade e dada a estabilidade da cobertura do seguro entre os demitidos sem justa causa, pode estar contribuindo para aumentar o número de segurados. Diante do aumento de quase 12% do número de admitidos em 2007 é possível que em 2008 também haja um crescimento muito significativo do número de segurados.

TABELA 2

Taxa de crescimento dos admitidos, desligados e demitidos de empregos formais, e de segurados e beneficiários do Programa Seguro-Desemprego[1]

Período	Admitidos	Desligados	Demitidos s/justa causa	Segurados	Beneficiários
2001	1,98	7,74	8,86	11,29	10,80
2002	(1,10)	(1,23)	(1,23)	2,50	2,57
2003	(0,00)	1,27	2,66	3,44	3,69
2004	15,06	6,58	3,71	(2,68)	(2,77)
2005	7,81	11,79	11,52	12,02	12,13
2006	5,35	6,20	6,24	5,57	5,17
2007	11,77	9,67	7,21	6,42	5,89

Fontes: Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged/MTE) e Saeg/MTE.

Nota: [1] Os desligados incluem, além dos demitidos sem justa causa, as demissões por justa causa, as demissões voluntárias, os términos de contratos temporários, as aposentadorias, e os casos de falecimento.

Outro aspecto que deve ser analisado é o valor médio do benefício. Como se sabe, o valor da parcela do seguro-desemprego situa-se entre 1 e 2,5 salários mínimos (SM), isto é, a variação do valor do benefício é bastante ligada às elevações do SM. Os dados do Saeg mostram que o valor médio do benefício tem crescido consistentemente entre

2001 e 2007, passando de cerca de R$ 250,00 para cerca de R$ 480,00 – o ritmo deste crescimento só foi inferior a 10% em 2007. Comparativamente ao salário mínimo, o valor do benefício cresceu a um ritmo inferior durante todo o período. Ao mesmo tempo, o valor do benefício em salários mínimos tem apresentado uma queda ao longo dos últimos anos. Provavelmente, o crescimento do valor médio do benefício foi impulsionado pelo crescimento dos menores benefícios, principalmente daqueles iguais ao salário mínimo. Portanto, a elevação do salário mínimo deve ser considerada um dos fatores do aumento dos gastos com o *Seguro-Desemprego*.

Por fim, uma outra fonte de aumento dos gastos com esse programa nos últimos anos foi o grande crescimento da quantidade de segurados na modalidade *Pescador Artesanal*. Isto tem muito a ver com a promulgação da Lei nº 10.779/2003, que, entre outras coisas, diminuiu, de três anos para um ano, a exigência de tempo de registro do pescador na Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca (Seap). Isto resultou num crescimento do número de segurados desta modalidade, entre 2000 e 2007, de 58 mil para 352 mil, enquanto os gastos com o benefício aumentaram de R$ 27 milhões para R$ 458 milhões.

O *Abono Salarial*, por sua vez, também tem apresentado um crescimento significativo nos seus gastos, passando de cerca de R$ 4 bilhões em 2006 para R$ 5 bilhões em 2007 (tabela 1). Este crescimento não está ligado apenas à trajetória ascendente do salário mínimo, mas também ao aumento tanto do número de pessoas que tem direito ao benefício quanto do número daquelas que o recebem. De 2002 a 2007, observou-se um aumento constante destes dois grupos, e mais especificamente em 2007 verificou-se um crescimento recorde no período, de mais de 20%. É certo também que os gastos com o *Abono Salarial* foram influenciados pelo aumento da ocupação formal verificado nos últimos anos.

Nota-se que o crescimento dos gastos com os dois benefícios advém de fenômenos a princípio positivos no mercado de trabalho: aumento do emprego formal e elevação do salário mínimo. Na verdade, são processos que precisam ser mantidos por um longo tempo para que se melhore a qualidade do emprego e a distribuição de rendimentos no Brasil. Contudo, não se pode deixar de lado a questão da rotatividade, que é muito alta devido à grande flexibilidade do mercado de trabalho no Brasil,[12] e que contribui para que o crescimento do número de admitidos no mercado formal se converta em uma fonte de aumento de gastos com o Programa *Seguro-Desemprego*. Também deve ser rediscutida a forma de financiamento do FAT, cujos gastos estão, como se verificou na subseção anterior, cada vez mais dependentes das suas fontes financeiras, que, por sua vez, têm seu aumento propiciado pela elevação da taxa de juros – um fator que traz prejuízo ao comportamento do mercado de trabalho.

3.2 Programas que ofertam serviços: Intermediação, Qualificação Profissional e Primeiro Emprego

Não obstante as despesas reais com o serviço de orientação profissional e intermediação de mão-de-obra terem permanecido praticamente iguais às de 2006 (tabela 1), observou-se um crescimento intenso no número de vagas captadas e trabalhadores colocados no mercado de trabalho: em comparação ao ano anterior, o número de vagas captadas pelo sistema em 2007 cresceu 16,4%, e o número de trabalhadores colocados nas empresas

12. Para mais detalhes, ver seção *Tema em destaque* ao fim deste capítulo.

aumentou 11,7%. Em termos de magnitude, este desempenho do sistema de intermediação de mão-de-obra só foi comparável ao experimentado em 2002 (tabela 3).

Na verdade, porém, pode-se dizer que essa *performance* não foi determinada por uma melhoria da eficácia e/ou efetividade do sistema, mas principalmente pela conjuntura favorável do mercado de trabalho formal em 2007: quando se observam alguns indicadores de desempenho da ação de *Orientação Profissional* e *Intermediação de Mão-de-Obra*, nota-se não ter havido grandes avanços, e, no caso da taxa de aderência, observa-se até mesmo uma deterioração do indicador. Enquanto a taxa de efetividade e a taxa de admissão permaneceram relativamente estáveis, a taxa de aderência – que representa a razão entre o número de trabalhadores colocados e o número de vagas captadas – apresentou uma queda de cerca de 2 p.p. A tendência de queda deste indicador sinaliza que, embora o número de vagas disponibilizadas pelas empresas esteja crescendo rapidamente, o sistema de intermediação tem enfrentado dificuldades crescentes para aproveitá-las. Isto pode estar vinculado tanto a um maior descasamento entre os requerimentos das empresas e as características dos inscritos no sistema,[13] quanto a uma menor competitividade do sistema público de intermediação em relação às demais agências de colocação.[14]

TABELA 3

Evolução do Programa Intermediação de Mão-de-Obra (2000-2007)

Ano	Inscritos		Vagas		Colocados		Taxa de efetividade[1] (%)	Taxa de aderência[2] (%)	Taxa de admissão[3] (%)
	Nº	Var. (%)	Nº	Var. (%)	Nº	Var. (%)			
2000	4.805.433	27,70	1.281.220	22,70	581.618	37,70	12,10	45,40	6,00
2001	4.687.001	-2,50	1.435.173	12,00	742.880	27,70	15,80	51,80	7,20
2002	5.118.563	9,20	1.648.542	14,90	869.585	17,10	17,00	52,70	8,90
2003	5.444.219	6,40	1.560.767	-5,30	844.693	-2,90	15,50	54,10	8,60
2004	4.872.769	-10,50	1.670.751	7,00	886.483	4,90	18,20	53,10	7,80
2005	4.977.550	2,20	1.718.736	2,90	893.728	0,80	18,00	52,00	7,30
2006	5.148.720	3,40	1.772.282	3,10	878.394	-1,70	17,10	49,60	6,80
2007	5.593.203	8,60	2.063.663	16,40	980.829	11,70	17,50	47,50	6,80

Fonte: MTE.

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

[2] Razão entre o número de trabalhadores colocados e o número de vagas captadas.

[3] Razão entre o número de trabalhadores colocados e o número de trabalhadores admitidos segundo o Caged.

O desempenho do sistema também foi muito desigual entre as regiões do país. No Sudeste, região que obteve o melhor desempenho, o número de vagas captadas aumentou 18,1% e o número de colocados teve um crescimento de quase 30%. Nas regiões Nordeste e Centro-Oeste, contudo, o contingente de trabalhadores colocados diminuiu em relação ao ano anterior, apesar do crescimento expressivo no número de vagas captadas pelo sistema nestas regiões.

O Programa *Qualificação Social e Profissional*, a exemplo do que ocorreu em 2006, apresentou uma redução real de 2,7% no volume de recursos liquidados. Esta redução nas despesas deveu-se inteiramente ao seu menor nível de execução, tendo em vista que o volume de recursos autorizado para o programa cresceu de R$ 99,3 milhões para R$ 120,6 milhões no período.

Apesar dos dados de 2007 não estarem ainda consolidados até o fechamento desta edição (tabela 4), a tendência de aumento da carga horária média dos cursos e do custo

13. Por exemplo, nos casos em que as empresas exigem um profissional com determinado período de experiência em um ramo em que está se tornando cada vez mais difícil ser encontrado, dada a expansão do mercado de trabalho dos últimos anos.

14. As empresas, ao disponibilizarem uma vaga de emprego, procuram captá-la por meio de várias agências: públicas e privadas.

por educando/hora verificada nos últimos anos converge para as mudanças propostas em 2003[15] quanto à prioridade tanto dos cursos de longa duração quanto da melhoria da qualidade dos cursos. Ao mesmo tempo, entretanto, a diminuição do volume de recursos liquidados aponta para uma limitação do alcance do programa, a exemplo do que vem sendo observado desde 2005.

TABELA 4

Evolução do Programa Qualificação Social e Profissional (2003-2007)

Ano	Educandos inscritos	Educandos concluintes	Carga horária média - concluintes	Custo educando/hora concluintes (R$)[1]	Taxa de evasão
2003	144.557	139.433	110,88	2,35	3,5%
2004	155.145	147.352	176,70	2,47	5,0%
2005	124.518	117.430	184,34	2,54	5,7%
2006	119.332	112.650	195,20	2,54	5,6%
2007[2]	528.421	319.781	197,141	2,691	-

Fonte: MTE. Base de Gestão da Qualificação – em 15 de abril de 2008.

Notas: [1] Valores Correntes.

[2] Os dados de 2007 são parciais, tendo em vista que a execução dar-se-á até 30 de abril de 2008, e as prestações de contas, até maio de 2008.

O Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE) teve um crescimento real nas despesas liquidadas de quase 4% em 2007. Com isso, observou-se um aumento tanto no número de jovens qualificados quanto no número de jovens inseridos no mundo do trabalho por meio do programa.

No que se refere à sua composição interna, o programa sofreu uma diminuição de mais de 30% dos recursos destinados à ação *Concessão de Auxílio Financeiro a Jovens Habilitados ao Primeiro Emprego Atendidos pelas Linhas da Ação de Qualificação*, ao tempo em que experimentou um crescimento substancial dos recursos destinados à ação *Qualificação de Jovens com vistas à Inserção no Mundo do Trabalho*.

A maior parte da inserção dos jovens no mercado de trabalho se deu pela fiscalização do trabalho, ao impor às empresas o cumprimento da lei de aprendizagem, que determina a contratação obrigatória de certo número de aprendizes.[16]

No número 14 deste periódico, sinalizou-se a tendência de o PNPE tornar-se predominantemente um programa de qualificação voltado para jovens, e a nova política nacional de juventude, anunciada em setembro de 2007, previu a unificação de todos os programas com estas características. As modalidades dos *Consórcios Sociais da Juventude* e do *Juventude Cidadã*, juntamente com o Programa *Escola de Fábrica* do Ministério da Educação, comporiam o *Projovem Trabalhador*.[17] Porém, a operação destas modalidades continua a cargo dos respectivos ministérios, e até o momento não há clareza quanto ao desenho futuro de uma ação unificada.

3.3 Programas de geração de trabalho e renda: Proger, PNMPO, Ecosol

Programas de crédito

Nos últimos números deste periódico, tem-se ressaltado que os programas de geração de emprego e renda, operacionalizados a partir de depósitos especiais remunerados do FAT nas instituições financeiras oficiais federais, seguem uma trajetória de acentuado crescimento do volume de operações e do valor total dos empréstimos, especialmente a partir de 2002. A cada ano, inúmeras linhas de crédito foram incorporadas ao

15. Para mais detalhes sobre essas mudanças, ver o número nº 13 deste periódico.

16. A subseção 3.4 deste capítulo, adiante, discorre sobre os programas que fiscalizam condições e relações de trabalho.

17. Uma descrição mais pormenorizada dessa transição pode ser encontrada no número 15 deste periódico, capítulo Direitos Humanos e Cidadania.

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) para suprir a escassez de crédito de diferentes setores da economia. Atualmente, conforme apresenta a tabela 5, existem 20 linhas de crédito no âmbito do programa, das quais grande parte não se destina a pequenos empreendimentos populares – tendo até mesmo, algumas vezes, questionável compromisso com os objetivos de geração de trabalho e renda.

Este periódico também tem indicado recorrentemente para os sinais de esgotamento que vêm sendo dados pelo atual esquema de financiamento do sistema público de emprego. De fato, no que diz respeito ao financiamento dos programas de geração de emprego e renda, nota-se que a acelerada elevação do montante de recursos aplicados em depósitos especiais nos últimos anos acarretou uma sensível redução dos excedentes à RML – e sabe-se que a RML deve crescer de maneira a acompanhar a elevação dos gastos com os benefícios constitucionais. Em um tal cenário, se a fonte de recursos dos depósitos especiais é parte do excedente da RML e este excedente está escasseando, mesmo as perspectivas mais otimistas já admitiam que novos aportes de recursos aos programas de geração de emprego e renda – via PDEs aprovadas pelo Codefat – [18] não conseguiriam manter, em um futuro próximo, os níveis que recentemente vinham atingindo.

Em 2007, parece ter ocorrido esta esperada inflexão na evolução dos programas de geração de emprego e renda. Conforme pode ser observado na tabela 5, o número de operações de crédito no ano caiu 25% em relação ao verificado em 2006, e o valor total das operações teve uma queda de 18,2%, o que, em valores absolutos, representou quase R$ 5 bilhões.

TABELA 5

Evolução dos programas de geração de emprego e renda com recursos do FAT (2006 e 2007)

Programas	2006		2007		Variação	
	Qtd. operações	Valor em R$	Qtd. operações	Valor em R$	Qtd. operações	Valor em R$
Proger Urbano	2.227.654	7.232.268.351	1.784.846	6.754.693.023	-19,88%	-6,60%
FAT- Empreendedor Popular	6.648	36.757.961	5.687	25.936.655	-14,46%	-29,44%
Proger Turismo	2.017	74.285.803	2.290	104.650.190	13,53%	40,88%
Proger Exportação	242	9.071.523	232	30.021.607	-4,13%	230,94%
Jovem Empreendedor	179	2.181.604	63	922.763	-64,80%	-57,70%
Proger Rural	2.610	68.719.994	997	27.980.433	-61,80%	-59,28%
Pronaf	386.301	2.243.415.327	169.811	1.637.801.739	-56,04%	-27,00%
Proemprego	1.186	503.337.212	1.204	378.164.969	1,52%	-24,87%
FAT-HABITAÇÃO	24	1.741.562	-	-	-100,00%	-100,00%
FAT-Material de Construção	114.802	245.944.853	89.317	222.551.477	-22,20%	-9,51%
FAT-FOMENTAR	7.079	2.120.213.716	13.692	3.326.829.718	93,42%	56,91%
FAT-INTEGRAR	2	2.069.690	-	-	100,00%	-100,00%
FAR-GIRO Rural	6.399	2.081.901.617	3.946	716.344.391	-38,83%	-65,59%
FAT-GIRO Setorial	7.566	1.824.542.606	7.077	1.063.264.128	-6,46%	-41,72%
FAT-GIRO Coop. Agropecuário	27	33.764.522	11	6.550.000	-59,26%	-80,60%
FAT Inclusão Digital	10.013	11.600.028	1.866	2.074.854	-81,36%	-82,11%
IE Econômica	2.956	4.993.096.926	947	4.023.704.590	-67,96%	-19,41
IE Insumos Básicos	607	1.489.712.456	203	510.940.957	-66,56%	-65,70%
FAT-EXPORTA[1]	196	1.729.575.481	123	1.430.222.876	-37,24%	-17,31%
Finep	50	349.975.958	55	232.911.940	10,00%	-33,45%
Total	**2.776.558**	**25.054.177.190**	**2.082367**	**20.495.566.311**	**-25,00%**	**-18,20%**
Valor total/orçamento MTE	**-**	**86,72%**	**-**	**66,49%**		

Fonte: Departamento de Emprego e Salário/MTE.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Nota: [1] Não incluem os programas financiados com os depósitos constitucionais no BNDES.

Obs.: Dados preliminares. Posição em 17 de março de 2008.

Valores correntes.

Certamente, uma redução no número e no valor total das contratações não evidencia *per se* que os programas de geração de emprego e renda começam a enfrentar

18. PDEs: Programações de Depósitos Especiais; Codefat: Conselho Deliberativo do FAT.

limites ao seu crescimento. A verificada retração poderia advir, por exemplo, de uma reorientação das diretrizes dos programas, tornando-os mais focados nos seus objetivos originais de conceder crédito à população excluída do sistema financeiro, em projetos que priorizem a geração de emprego e renda. Poderia, também, ser resultado de entraves administrativos e/ou políticos para a aprovação da alocação de depósitos especiais por parte do Codefat. Ou, ainda, poderia representar que recursos alocados em depósitos especiais ficaram represados nas instituições financeiras oficiais, sem que tivessem sido emprestados aos tomadores finais.

Entretanto, das hipóteses levantadas, a que parece mais factível remete à questão do financiamento. Por um lado, as informações analisadas não permitem dizer que ocorreu uma reorientação dos programas de geração de emprego e renda. As quedas no número e no valor total das contratações foram generalizadas, tendo impactado praticamente todas as linhas de crédito. Além disso, nota-se um crescimento do valor médio das operações contratadas (9,07%), resultado bastante improvável caso os empréstimos tivessem priorizado o acesso aos pequenos empreendedores formais ou informais. Por outro lado, uma análise mais atenta a respeito da evolução das alocações em depósitos especiais e dos excedentes à RML parece dar evidências suficientes de que o atual esquema de financiamento do sistema público de emprego tem causado constrangimentos às políticas de geração de trabalho e renda, em conformidade com o que vem sendo sinalizado neste periódico.

Verifica-se na tabela 6 que o valor total de novos recursos aplicados na forma de depósitos especiais caiu sobremaneira. Em 2006, as alocações destes depósitos totalizaram R$ 16,2 bilhões, enquanto em 2007 a quantia foi de apenas R$ 9 bilhões – uma redução de 44%. Isto significa que os recursos disponibilizados para os programas de geração de emprego e renda, de fato, diminuíram. Aliás, os novos aportes de depósitos especiais em 2007 reduziram-se mais do que a queda observada no valor total emprestado pelas instituições financeiras (18,2%), o que põe em xeque também a hipótese dos recursos terem ficados represados nas instituições financeiras.

TABELA 6

Evolução dos depósitos especiais, do Saldo Extramercado e das Reservas Mínimas de Liquidez do FAT (2000-2007)

(Em R$ milhões correntes)

Ano	Depósitos especiais		Saldo Extramercado (31/12)	RML (em 31/12)	Excedente à RML (em 31/12)
	Saldo (em 31/12)	Alocações			
2000	15.782	2.131	6.673	2.812	3.861
2001	15.192	2.232	8.885	3.645	5.240
2002	19.972	5.481	8.707	2.567	6.140
2003	22.083	5.673	13.830	4.957	8.873
2004	27.350	6.902	15.541	5.006	10.535
2005	37.692	13.920	11.621	6.822	4.799
2006	48.482	16.202	8.157	7.552	605
2007	49.242	9.533	9.875	9.489	486

Fonte: Coordenação-Geral de Recursos do FAT/MTE.

Atendo-se à trajetória dos excedentes à RML, nota-se que a queda é realmente acentuada. Na verdade, o resultado de 2007 expressa o patamar mínimo já verificado no histórico do FAT. Assim, não seria razoável considerar que a retração nas alocações de depósitos especiais foi uma medida deliberada, ou resultado de algum entrave administrativo: é, sem dúvida, conseqüência da escassez de recursos disponíveis para financiar os programas de geração de emprego e renda.

Nesse contexto, algumas considerações se fazem pertinentes. Aceitas as regras de gestão financeira do FAT, as atuais restrições de recursos para as alocações em depósitos especiais colocam em primeiro plano a necessidade de se racionalizarem os programas de geração de emprego e renda, por meio da redução da pulverização de recursos entre linhas de crédito de impactos duvidosos sobre a geração de trabalho, e da promoção de uma democratização mais efetiva do acesso ao crédito. Nesta direção, parece oportuno rediscutir o desenho institucional dos programas de geração de emprego e renda, uma vez que a trajetória de 13 anos destes programas evidenciou resultados muito tímidos quanto à democratização e à difusão do acesso ao crédito.

Na atual arquitetura institucional, quem define a alocação dos recursos do FAT, em última instância, são as instituições financeiras oficiais federais. Estas, por sua vez, em geral operam segundo uma lógica de mercado, revelando profundo desinteresse em atingir as camadas mais vulneráveis, percebidas como o segmento de maior risco. Assim, entre as questões centrais que merecem ser reconsideradas, estão: a obrigatoriedade de remuneração mínima do FAT vinculada à TJLP; as formas de participação e os mecanismos de controle social; a articulação dos programas de geração de emprego e renda com as demais políticas de trabalho e renda; e a exclusividade das instituições financeiras oficiais federais em receber os repasses diretos do FAT.

Ao mesmo tempo, há que se avaliar a pertinência de se alterarem as atuais regras de gestão financeira do FAT: tais alterações não podem comprometer o patrimônio do fundo e, muito menos, o pagamento dos benefícios constitucionais. Por alguns anos, os recursos do FAT, na forma dos programas de geração de emprego e renda, supriram a escassez de crédito de diferentes setores econômicos, o que representou uma expressiva injeção de crédito na economia. Dessa maneira, conclui-se ser importante estudar se a reorientação dos programas de geração de emprego e renda e, conseqüentemente, a extinção de algumas linhas provocariam gargalos à produção nacional, ou se esta demanda de crédito poderia ser perfeitamente suprida pelos bancos de desenvolvimento, agências de fomento e bancos comerciais.

Por fim, vale registrar que o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), instituído em 2004, apresentou continuidade na sua trajetória de crescimento em 2007, ainda que a taxas mais baixas que a obtida no ano anterior. O volume de operações de microcrédito em 2007 foi de R$ 963,5 mil, representando um crescimento de 16,24% em relação a 2006. O total de recursos liberados foi da ordem de R$ 1,1 bilhão, cabendo ressaltar que grande parte deste valor refere-se à atuação do *CrediAmigo*, vinculado ao Banco do Nordeste, que já opera com microcrédito há 10 anos.

TABELA 7

Evolução do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) – 2005 e 2007

Ano	Qtde de operações de Microcrédito concedidas	Crescimento no ano em (%)	Valor condedido (em R$ 1,00)[1]	Crescimento no ano (em %)
2005	632.106	-	602.340.000,00	-
2006	828.847	31,12%	831.815.600,94	38,10%
2007	963.459	16,24%	1.100.375.829,94	32,29%
Total	**2.424.412**		**2.534.531.430,72**	

Fonte: Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado/MTE.

Nota:[1] Valores correntes.

Além de concentrado em uma única instituição, destaca-se que o volume de recursos emprestado ainda está bastante abaixo do potencial existente, uma vez que os agentes financeiros podem usar para financiamento desse programa os recursos da exigibilidade

bancária, que, caso não sejam aplicados, são recolhidos pelo Banco Central sem qualquer remuneração. Para se ter uma idéia deste potencial, a exigibilidade bancária em dezembro de 2007 era de R$ 2,98 bilhões. Entretanto, tudo indica que o programa ainda não conseguiu criar incentivos suficientes para que as operações de microcrédito tornem-se atrativas aos interesses privados dos bancos e difundam-se conforme socialmente desejável.

Economia Solidária

Outras ações de geração de trabalho e renda, também sob a responsabilidade do MTE, dizem respeito à proposta do atual governo de buscar a consolidação de um segmento de economia solidária no conjunto do aparelho produtivo.

Porém, essa proposta vem tendo grandes dificuldades para avançar mais rápido, principalmente em decorrência da discrepância entre o volume dos desafios com que se defronta e os recursos disponibilizados para o financiamento das suas ações. Tal disparidade faz que os escassos recursos alocados, tanto financeiros como de pessoal, sejam distribuídos entre diversas frentes de intervenção, colocando em questão a própria capacidade das ações virem a ter a efetividade pretendida.

Em 2007 os desafios foram enfrentados dentro do Programa *Economia Solidária em Desenvolvimento*, com a implementação de ações voltadas para:

a) a ampliação da base de dados do Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária, que teve como principal iniciativa no ano uma nova rodada de mapeamento dos empreendimentos solidários existentes, com um acréscimo de mais 6.905 empreendimentos sobre o levantamento realizado em 2005/2006, totalizando 21.859 unidades econômicas com informações registradas;

b) a capacitação de gestores, por intermédio de uma parceria com a Fundação Banco do Brasil, para a dinamização da participação das superintendências regionais do Trabalho (antigas delegacias regionais) nas ações do programa, e o apoio ao funcionamento do Conselho Nacional de Economia Solidária;

c) o fortalecimento de empreendimentos econômicos solidários, concretizado por meio de quatro ações em 2007: *Capacitação de Agentes de Desenvolvimento Solidário*, *Fomento à Geração de Trabalho e Renda em Atividades de Economia Solidária*, *Recuperação de Empresas por Trabalhadores Organizados em Autogestão*, e *Fomento a Redes de Produção e Comercialização de Bens e Serviços Produzidos pela Economia Solidária.*

Embora o conjunto dessas ações represente um avanço em direção aos objetivos de consolidação de um segmento de economia solidária no interior do desenvolvimento capitalista brasileiro, a limitação de recursos faz com que a velocidade dos resultados alcançados esteja bastante aquém do desejado – debilidade esta que deve ser vista, no atual contexto da economia, com bastante preocupação.

Contrariamente à situação de crise na década passada, quando o mercado de trabalho não oferecia perspectivas de absorção da mão-de-obra necessitada de ocupação, a realidade atual é distinta – e as perspectivas para o futuro próximo não sugerem uma alteração significativa do quadro –, com o assalariamento formal crescendo a taxas três a quatro vezes superiores às da população economicamente ativa.

Assim, a manutenção das bandeiras da economia solidária, sintetizadas na sua capacidade de contribuir para um modelo de desenvolvimento econômico que seja ética,

social e ambientalmente superior, terá que estar cada vez mais ancorada no desempenho que chegar a ter no campo estritamente econômico. Para tanto, evidencia-se fundamental o fortalecimento das políticas públicas de apoio ao setor.

Daí a preocupação: como esse fortalecimento pode, politicamente, vir a acontecer, se a conjuntura do mercado de trabalho já não confere à economia solidária a mesma relevância de antes no que diz respeito à sua função de "empregadora dos excluídos", que, para muitos, é a sua principal justificativa? Para além desta estreita concepção, a economia solidária deve mostrar o papel que tem a desempenhar em um cenário de ampla mobilização da capacidade produtiva do país, no qual a questão do emprego não se coloca da mesma forma como há poucos anos atrás.

O novo cenário, portanto, coloca os desafios da economia solidária em uma perspectiva ainda mais exigente, tornando-a, de forma crescente, uma alternativa verdadeiramente consistente de trabalho digno, bem remunerado e estável.

3.4 Programas que fiscalizam condições e relações de trabalho

O Ministério do Trabalho e Emprego implementa o Programa *Segurança e Saúde no Trabalho*, que tem por finalidade a proteção da vida, da segurança e da saúde do trabalhador, por meio da prevenção da ocorrência de doenças ocupacionais, acidentes do trabalho e mortes. O programa também produz e difunde conhecimento sobre segurança e saúde no ambiente de trabalho, e contempla a prevenção da violência no trabalho contra crianças e adolescentes por intermédio da inspeção do trabalho. As ações integrantes do programa compreendem: *i)* inspeção em segurança e saúde no trabalho; *ii)* avaliação de sistemas, métodos e equipamentos de proteção individual e coletiva do trabalhador; *iii)* alimentação do trabalhador; *iv)* normatização em segurança e saúde no trabalho; e *v)* difusão do conhecimento e capacitação.

BOX 1

Marco legal da política de saúde e segurança do trabalhador

A segurança e saúde do trabalhador está amparada por fundamentação legal prevista na Constituição Federal de 1988, que estabelece a competência da União na matéria, por meio das ações desenvolvidas pelos ministérios do Trabalho e Emprego, da Previdência Social e da Saúde. O artigo 1º tem como um dos princípios fundamentais o valor social do trabalho; o artigo 6º considera como direitos sociais, entre outros, a saúde, o trabalho, a previdência social e a segurança; o artigo 196 estabelece a saúde como direito de todos e dever do Estado, com garantias de redução do risco de doença e de outros agravos e ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. As atribuições estatais estão regulamentadas: na Consolidação das Leis do Trabalho (Capítulo V, do Título II, Lei nº 6.229/1975), nas Leis nºs 8.212/1991 e 8.213/1991, que dispõem sobre a organização da seguridade social e instituem planos de custeio e planos de benefícios da Previdência Social, e na Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080/1990).

Os recursos financeiros do programa são provenientes do Orçamento da Seguridade Social, fonte Tesouro Nacional, com dotação inicial na Lei Orçamentária Anual (LOA) 2007 de R$ 43,839 milhões, tendo sido realizado o montante de R$ 43,640 milhões. Esta execução corresponde a 96% dos recursos inicialmente autorizados de R$ 45,457 milhões, e a 1,4% dos recursos liquidados do ministério (tabela 1, ao início desta seção).

O *Segurança e Saúde no Trabalho* conta com cinco indicadores de acompanhamento que avaliam os acidentes, as doenças e a mortalidade decorrentes do trabalho, os trabalhadores alcançados pela inspeção de segurança e saúde, e a taxa de acidentes fatais investigados. Os resultados de 2007 mostram, em relação a 2002 (ano base para o estabelecimento das metas dos planos plurianuais), aumento nos acidentes do trabalho, nas doenças do trabalho, no número de acidentes fatais investigados, embora diminuição da mortalidade por acidentes de trabalho. Estes resultados podem ser decorrência do crescimento do

número de trabalhadores alcançados pela ação fiscal em segurança e saúde no trabalho em 2007, em relação aos anos anteriores. Podem também decorrer da implantação do Nexo Técnico Epidemiológico (NTEP), em abril de 2007, pela Previdência Social. Este sistema estabelece um nexo entre as atividades econômicas (Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE) e os agravos descritos no Código Internacional de Doenças (CID-10), e permite ao perito médico estabelecer relação entre a doença apresentada pelo segurado e a atividade exercida – se doença de origem ocupacional, a conseqüência será a concessão do auxílio-doença acidentário, independentemente de a empresa notificar a Comunicação de Acidente de Trabalho (CAT).

BOX 2

Estrutura de fiscalização e promoção da saúde e segurança do trabalhador

A institucionalização da segurança e saúde do trabalhador teve início pouco depois da criação do Ministério do Trabalho, em 1930, sob a denominação de Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Em 1932 foram criadas as inspetorias regionais, que foram transformadas, em 1940, em delegacias regionais do trabalho. Em 1966, foi criada a Fundação Centro Nacional de Segurança, Higiene e Medicina do Trabalho (Fundacentro), que teve mudada sua denominação em 1978 para Fundação Jorge Duprat Figueiredo, de Segurança e Medicina do Trabalho, após o ministério passar a denominar-se Ministério do Trabalho, o que ocorreu em 1974. Em 1990 foram criados alguns órgãos, entre os quais o Conselho de Gestão da Proteção ao Trabalhador – extinto em 1992, quando o ministério passou a se chamar Ministério do Trabalho e da Administração Federal. Em 1999, sob a designação de Ministério do Trabalho e Emprego, sua estrutura organizacional passou a constituir a Secretaria de Inspeção do Trabalho e a Fundação Jorge Duprat Figueiredo, de Segurança e Medicina do Trabalho (Fundacentro). Em 2008, o Decreto nº 6.341, de 3 de janeiro, alterou a nomenclatura das delegacias regionais do Trabalho para superintendências regionais do Trabalho e Emprego; das subdelegacias do Trabalho para gerências regionais do Trabalho e Emprego; e das agências de atendimento para agências regionais. As superintendências regionais do Trabalho e Emprego tornaram-se responsáveis pela execução, supervisão e monitoramento de todas as ações relacionadas às políticas públicas afetas ao Ministério do Trabalho e Emprego.

Os setores de fiscalização e de saúde e segurança do trabalho atuam em colaboração com o programa, e a fiscalização propiciou ainda outros resultados: alcançou 357.788 empresas e locais de trabalho, tendo sido autuadas 60.677 empresas. Os desdobramentos desta ação, relacionadas ao trabalho decente, indicam que foram encontradas 7.999 crianças (não-aprendizes) trabalhando, libertos 5.963 trabalhadores, registrados sob ação fiscal 746.245 trabalhadores, e contratados 52.676 trabalhadores aprendizes.

Não âmbito da previdência, foram concedidos 1.825.508 auxílios-doença, dos quais 274.946 de ordem acidentária, com o predomínio de dorsalgia (41.490), fraturas do punho e da mão (27.560), sinovite e tenossinovite[19] (19.272).

4 Tema em Destaque

Convenção nº 158 da OIT: objeto, efeitos e importância para a disciplina do mercado e das relações de trabalho no Brasil

Em 14 de fevereiro de 2008, o Poder Executivo remeteu ao Congresso a Mensagem nº 59, requerendo a aprovação da Convenção nº 158 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). A convenção regula o exercício do poder de dispensa do empregador e proíbe a demissão imotivada. O anúncio de sua assinatura e envio ao Congresso suscitou a imediata reação de entidades patronais, de seus intelectuais orgânicos e de parlamentares a elas vinculados.

Em 2 de julho, a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara aprovou, em caráter terminativo, parecer do deputado federal Júlio Delgado (PSB-MG) pela rejeição da Mensagem nº 59/2008 O relator alegou que a medida geraria um

19. Dorsalgia: dor na região dorsal; sinovite: inflamação da membrana que lubrifica as articulações; tenossinovite inflamação nas articulações e tendões.

"engessamento" da economia, inibiria a geração de empregos e não resolveria o problema da rotatividade, dado que esta decorreria da natureza das atividades e da própria iniciativa do empregado em "provocar" sua demissão. O relatório aprovado determinou, ainda, o arquivamento da mensagem presidencial.

O debate sobre a Convenção nº 158, porém, ainda está longe de terminar. Dentro da Câmara, a decisão da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional é objeto de questionamentos quanto à sua regularidade. Com base no regimento da Casa, alguns parlamentares sustentam que aquela comissão não tem poder para arquivar proposições. Assim, mesmo com parecer contrário, a Mensagem nº 59/2008 deveria seguir seu trâmite.

Outra tese manejada pelos defensores da convenção é a de que a decisão daquela comissão, bem como a própria Mensagem nº 59/2008, seria inócua, vez que ela já estaria em vigor. A tese se fundamenta no entendimento de que o Decreto nº 2.100/1996, que extirpou-a da ordem jurídica brasileira, seria inconstitucional – o que é, aliás, objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) nº 1.625, em tramitação no Supremo Tribunal Federal (STF) e tratada adiante nesta seção.

Para além do componente formal da discussão, faz-se necessária à compreensão do que está em causa a análise de questões como o alcance das alterações que a Convenção nº 158 – se e quando efetivamente incorporada ao direito interno, ou reconhecida sua incorporação[20] produzirá na disciplina das relações de trabalho, e de seus efeitos sobre a dinâmica do mercado brasileiro de mão-de-obra.

A alta rotatividade da força de trabalho é um dos aspectos centrais do regime de acumulação do capital instituído no Brasil a partir de 1964. Ao eliminar, na prática,[21] a estabilidade e as indenizações por demissão a que tinham direito os trabalhadores do setor privado, a administração Castelo Branco tornou mais fácil e menos dispendiosa para as empresas a demissão de empregados, possibilitando a formação e o recurso a imensas reservas flutuantes de mão-de-obra, às quais recorrem para rebaixar o nível salarial. Tornou-se corrente, por exemplo, a prática de dispensar trabalhadores em véspera de negociação coletiva para contratar outros com salários mais baixos, de modo a anular o efeito dos reajustes.

A própria estrutura de custos da mão-de-obra foi redesenhada de modo a incentivar a rotatividade. Ao substituir a indenização paga no ato da dispensa por um depósito mensal de 8% do valor do salário do empregado em uma conta vinculada, elevou-se o custo fixo da mão-de-obra e praticamente eliminou-se o ônus de sua dispensa, uma vez que, primeiro, o empregador tem que arcar com o encargo relativo ao FGTS

20. No Brasil, o rito de incorporação dos acordos internacionais ao ordenamento jurídico interno compõe-se de: *i)* assinatura pelo presidente da República; *ii)* envio ao Congresso para deliberação; *iii)* rejeição e arquivamento ou aprovação e remessa ao presidente da República; *iv)* ratificação, pelo Executivo, junto ao organismo em cujo âmbito se celebrou o acordo; e *v)* promulgação pelo presidente da República, por meio de decreto. Após a conclusão deste procedimento, o acordo passa a gerar efeitos no direito interno.

21. O sistema de indenização e estabilidade previsto nos artigos 477 e 492 do Decreto-Lei nº 5.452/1943 (Consolidação das Leis do Trabalho – CLT) jamais sofreu revogação expressa, mas foi esvaziado a partir da Lei nº 5.107/1966, que criou o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Embora se assegurasse ao trabalhador, em tese, o direito de escolha entre os dois regimes, as empresas demitiram em massa os empregados contratados por aquele regime e ainda não estáveis, condicionando, ato contínuo, a admissão de qualquer novo empregado à opção deste pelo FGTS; a partir do advento da Lei nº 5.958/1973, esta "opção" foi imposta em caráter retroativo aos abrangidos pelo sistema da CLT que ainda restavam. O controle do governo sobre a ação sindical bloqueou o exercício do direito de greve e a possibilidade de defesa coletiva do regime de indenização e estabilidade. A Justiça do Trabalho, por sua vez, convalidou as renúncias a este regime e, já em democracia, declarou os artigos 477 e 492 da CLT não-recepcionados pela Constituição de 1988, por suposta contrariedade a seu artigo 7º, III.

independentemente de demitir o empregado ou não; e, segundo, que este encargo torna-se tanto mais alto quanto maior for a permanência do trabalhador no emprego, devido ao acúmulo de reajustes. O FGTS constitui para as empresas, assim, um incentivo à demissão de empregados e um seguro contra seu impacto econômico. É verdade que a dispensa imotivada enseja o pagamento de uma multa – fixada, de início, em 10% do valor dos depósitos devidos pela empresa durante o vínculo, e elevada para 40% pelo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 1988.[22] Entretanto, como o valor da multa é vinculado ao dos depósitos e este cresce em função do tempo de permanência do empregado na empresa, a própria multa acaba por tornar-se um incentivo adicional à rotatividade, dado que algumas empresas optam por diluir e reduzir este custo pela prática da contratação e demissão em intervalos pequenos. Tais incentivos econômicos à demissão, aliados às facilidades legais para que ocorra, fizeram que o Brasil se notabilizasse internacionalmente por altas taxas de rotatividade e de trabalho precário.[23]

A partir da década de 1990, todas as características perversas desse regime de acumulação foram exacerbadas, enquanto parte da estratégia das empresas de transferirem para a população trabalhadora os crescentes ônus decorrentes da combinação de juros elevados, câmbio desfavorável e abertura comercial predatória. Esta transferência foi possibilitada por outro fator verificado a partir do Plano Real: o significativo aumento do desemprego – conseqüência, em grande dose, da mesma combinação de determinantes. A expansão da oferta – e, conseqüentemente, da reserva – de força de trabalho num contexto de redução do emprego teve, sobre a capacidade de mobilização sindical e a possibilidade de ação coletiva dos trabalhadores, o mesmo efeito que haviam tido, no passado, as restrições impostas à organização sindical pela ditadura de 1964, agora não mais vigentes.[24]

O dimensionamento preciso da rotatividade não é tarefa fácil, mesmo porque a atenção que lhe foi conferida durante as últimas duas décadas é inversamente proporcional à sua importância para a compreensão da dinâmica das relações de trabalho no Brasil. Alguns números demonstram, porém, sua magnitude, pelo menos no que tange ao setor formal.

O Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) registrou ao longo de 2007 o total de 14,3 milhões de admissões e 12,7 milhões de desligamentos. Uma vez que o contingente de trabalhadores formais cobertos pelo Caged em janeiro de 2007 era de 27,8 milhões de trabalhadores, observa-se que cerca de 45% dos trabalhadores empregados *com carteira assinada* mudaram de emprego durante o ano. Além disso, 7,6 milhões de desligamentos foram ocasionados por demissões sem justa causa – quase 60% do total; e mais de 2/3 dos demitidos tinham menos de dois anos no emprego.

22. Compõe o custo da demissão, ainda, a contribuição social, de 10% do valor dos depósitos devidos pela empresa durante o vínculo empregatício (Lei Complementar nº 110/2001).

23. Mesmo nos países em desenvolvimento que não ratificaram a Convenção nº 158 e permitem a demissão imotivada, a rotatividade é menor, porque as indenizações seguem atreladas ao ato da demissão e seu valor é determinado em função da causa da dispensa. No Chile, por exemplo, o trabalhador demitido por razões técnicas ou econômicas tem direito a uma indenização equivalente a tantas vezes o valor de seu salário quantos forem seus anos de trabalho na empresa; se esta não consegue comprovar a existência da causa alegada, a indenização é acrescida de 20%; e se a demissão for considerada vexatória, de 50%.

24. Para além do medo do desemprego, já em si um poderoso elemento dissuasivo de qualquer reivindicação trabalhista, o aumento da reserva de mão-de-obra e a elevada rotatividade prejudicam a organização dos trabalhadores, na medida em que a redução do tempo médio de permanência na empresa torna o convívio entre eles mais fugaz, o que dificulta a formação de vínculos de solidariedade. Em um ciclo vicioso, o enfraquecimento da ação coletiva favorece, por sua vez, a rotatividade da mão-de-obra.

Estes números são eloqüentes em apontar a facilidade com que as empresas lançam mão do instrumento da demissão imotivada, e como isso promove o alto nível de rotatividade no trabalho.

A Relação Anual de Informações Sociais (Rais) do Ministério do Trabalho e Emprego permite uma visão mais detalhada do fenômeno.[25] A partir da Rais, o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), órgão de assessoria técnica dos sindicatos, constatou que, entre os bancários,[26] durante o primeiro semestre (janeiro-julho) de 2006, admissões e demissões apresentam curvas semelhantes – isto é, "quando o número de admissões apresenta comportamento ascendente, as demissões também exibem trajetória de expansão e vice-versa". Isto indica que as empresas do setor fazem da rotatividade uma estratégia, conclusão que se reforça pelo fato de que, em todos os meses do intervalo janeiro/2005-julho/2006, o salário médio dos contratados é menor que o dos demitidos.

Mesmo para os eletricitários,[27] uma das categorias menos atingidas pela rotatividade (55,2% dos vínculos com mais de dez anos em 2004), verificou-se sua ampliação em níveis consideráveis. Entre 1998 e 2004, o número de trabalhadores do setor cujo vínculo tinha duração igual ou superior a dez anos caiu 21,6%, e o daqueles que estavam no mesmo emprego há mais de cinco e menos de dez anos caiu 31% – respectivamente o dobro e o triplo da redução total de vagas no ramo (10,9%). A quantidade de vínculos com duração inferior a seis meses, em contrapartida, cresceu 78,3%. Para os metalúrgicos,[28] a situação não é diversa. Em 2006, para uma média de 1.689.262 trabalhadores empregados, houve 409.716 demissões e 483.108 recontratações.[29] O resultado, constatam o Dieese e a Confederação Nacional dos Metalúrgicos (CNM), é que, mesmo com o aumento da demanda por mão-de-obra, o salário médio real da categoria era, em 2007, 19% menor que em 1995. O estudo realizado pelas duas entidades apontou também que o custo desta elevada rotatividade acaba sendo repassado à sociedade, pressionando os gastos com o *Seguro-Desemprego*.[30]

Foi principalmente esse estudo que embasou a retomada, pelo movimento sindical, da demanda – formulada já em sua conclusão e encabeçada pela CNM – pela assinatura da Convenção nº 158. O cerne da convenção e do debate em torno dela está em seu artigo 4º, que determina que "não se porá termo à relação de trabalho de um trabalhador, a menos que exista para tanto uma causa justificada, relacionada a sua

25. A aferição da rotatividade com base na Rais também está sujeita a alguma margem de erro, dado que seus registros são compostos por informações fornecidas pelo empregador, sendo praxe algumas omissões ou preenchimento incorreto. Para mais informações sobre as potencialidades de uso e limitações da Rais, ver <http://www.mte.gov.br/rais/potencialidades_2006.pdf>.

26. DIEESE. Admissões e demissões no setor bancário. Nota Técnica nº 38. Outubro de 2006. Disponível em: <www.dieese.org.br/notatecnica/notatec38SetorBancario.pdf>..

27. DIEESE e Rede Eletricitários. Perfil ocupacional dos empregados do setor de energia elétrica no Brasil: 1998/2004. Dezembro/2006. Disponível em <www.dieese.org.br/esp/pesquisasindical/estpesq28_eletricitarios.pdf>

28. Confederação Nacional dos Metalúrgicos da CUT e DIEESE. Indicadores Econômicos e Sociais na Indústria Metalúrgica – 1º Semestre de 2007. Disponível em: <www.cutsp.org.br/2007/noticias/2007/Indicadores1sem.pdf> .

29. O número de recontratados é maior que o de demitidos porque abrange trabalhadores que haviam sido dispensados em anos anteriores.

30. Conforme destacado neste capítulo, a elevação das despesas com o Seguro-Desemprego tem comprometido o custeio de outros programas de interesse das próprias empresas (programas de crédito, de qualificação ou de intermediação da força de trabalho) ou a ampliação da cobertura do próprio Seguro-Desemprego, hoje insuficiente para garantir a sobrevivência do trabalhador durante o tempo médio de procura de outra vaga – ver capítulo Trabalho e Renda do número 14 deste periódico.

capacidade ou a sua conduta, ou baseada nas necessidades de funcionamento da empresa, estabelecimento ou serviço." Simultaneamente, a convenção regula a demissão motivada, ao: assegurar o direito do trabalhador à defesa prévia no âmbito da empresa (artigo 7º);[31] ao estabelecer um rol mínimo de situações que não podem ser invocadas como justificativa de dispensa (artigos 5º e 6º);[32] e ao determinar o pagamento de indenização aos trabalhadores demitidos (artigo 12).[33] Os casos de demissão em massa por motivos "econômicos, tecnológicos, estruturais ou análogos" exigem notificação prévia à autoridade competente e ao sindicato (artigos 13 e 14), bem como a realização de consultas a este com o fito de minorar o número ou as conseqüências das demissões. Por fim, a convenção garante a apreciação judicial[34] da existência e idoneidade da causa apontada pela empresa para a cessação do vínculo (artigo 8º), impede a transferência ao trabalhador do ônus da prova, e assegura a reintegração ou indenização caso se verifique que a dispensa não teve causa justificada (artigo 9º).

Esse conjunto de regras é o que suscita a contrariedade patronal à convenção. Alegadamente, a convenção introduziria uma excessiva rigidez no mercado de trabalho e, no limite, atentaria contra a liberdade individual do empregador ao obrigá-lo a manter um empregado em sua empresa e em seu âmbito de relações contra sua vontade.

Ambas as objeções revelam-se inconsistentes sob o ponto de vista técnico. A primeira, porque a Convenção nº 158 permite a demissão por insuficiência técnica ou má conduta do empregado, e cortes de pessoal por necessidade da empresa. A "causa justificada"[35] imposta como requisito para a dispensa não se confunde com a "justa causa" de que trata o artigo 482 da CLT – isto é, a demissão precisa ser motivada, mas o leque de motivos aceitos é amplo, e não se resume às faltas graves. O que a convenção coíbe é o uso da demissão em massa como mecanismo de represália, rebaixamento salarial ou pressão em negociações coletivas.

Cabe lembrar que, apesar do grande número de demissões sem justa causa aqui mencionado, este não é o único mecanismo que permite às empresas modificar ou adaptar seu quadro de empregados. Além das demissões voluntárias, às vezes incentivadas pelas próprias empresas, uma boa parte dos desligamentos se dá pelo término do contrato de trabalho, em geral após o período de experiência de três meses previsto na CLT. Assim, embora a convenção possa reduzir os altos níveis de rotatividade, dificilmente tornará o mercado de trabalho mais rígido.

A segunda objeção supracitada também não procede, posto que a convenção estabelece, de modo expresso, a possibilidade de converter-se a reintegração em indenização em face das circunstâncias do caso. As situações de incompatibilidade entre empregador

31. A convenção ressalva as situações em que "não se possa pedir razoavelmente ao empregador que lhe conceda esta possibilidade."

32. São estas: filiação ou atividade sindical, candidatura ou atuação como representante dos trabalhadores em qualquer âmbito, litígio administrativo ou judicial com o empregador, estado civil, sexo, cor, gravidez, situação familiar, origem social, religião, posicionamento político, origem nacional, ausência do serviço durante a licença-maternidade e faltas por motivo de doença ou lesão. São causas cuja invocação para dispensa já é vedada pela legislação brasileira – ver, especialmente, Lei nº 9.029/1995). O que a Convenção nº 158 traria de novo seria uma maior efetividade, dado que atualmente a empresa pode, na prática, demitir por qualquer destas razões – à exceção da gravidez e do exercício de mandato sindical, situações que ensejam estabilidade, desde que não a invoque. A proibição da dispensa imotivada fecharia esta possibilidade.

33. Ressalvada a hipótese de demissão por falta grave.

34. Condicionada à iniciativa processual do trabalhador ou de quem possa atuar como seu substituto processual.

35. Expressão constante do texto em espanhol, um dos três idiomas em que são redigidas as versões originais das convenções da OIT. No texto em inglês versa *valid reason*; na versão em francês, *motif valable.*

– especialmente pessoa física – e empregado sempre foram, aliás, objeto de previsão neste sentido.[36] A par disso, apenas nas micro e em algumas pequenas empresas há, de fato, relação pessoal entre empregador e empregado. Nas demais, o que se verifica é o problema inverso: para além de seu uso estratégico como mecanismo de rebaixamento de salários, a demissão banalizou-se a tal ponto no Brasil que uma das queixas mais freqüentes entre os trabalhadores é que, muitas vezes, o desapreço de um mero supervisor ou encarregado é suficiente para que o mecanismo seja acionado. Ao coibir isto, a Convenção nº 158 introduz parâmetros mais civilizados no relacionamento intra-empresa, mostrando-se, assim, um instrumento adequado para restringir, de forma equilibrada e respeitadas as necessidades dos empregadores, a trivialização das demissões e a rotatividade. Em síntese, a convenção traz as alterações dispostas no quadro.[37]

QUADRO 1

Legislação atual e Convenção nº 158

Modalidade de demissão[1]	*Status* legal		Indenização		Defesa prévia		Possibilidade de reintegração	
	Atual	Conv. 158	Atual	Conv. 158	Atual	Conv. 158	Atual	Conv. 158
Justa causa	Permitida	Permitida	Nenhuma	Nenhuma	Sim	Sim	Não	Sim
Motivada (sem justa causa)	Sem previsão (equipara-se à imotivada)	Permitida	40% do FGTS	40% do FGTS	Não	Sim	Não	Sim
Imotivada	Permitida	Proibida	40% do FGTS	> 40% do FGTS, ou reintegração	Não	-	Não	Sim

Nota: [1] A Convenção nº 158 não modifica o arcabouço existente quanto à possibilidade de demissão voluntária e à proibição de demissão discriminatória.

A Convenção nº 158 havia sido aprovada anteriormente pelo Legislativo por meio do Decreto Legislativo nº 68/1992, e promulgada pelo Executivo pelo Decreto nº 1.855/1996. Na ocasião, o Supremo Tribunal Federal subtraiu-lhe toda a eficácia ao deferir parcialmente a liminar pleiteada pelas confederações nacionais da Indústria (CNIs) e dos Transportes (CNTs)[38] na Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) nº 1.480.[39] O STF declarou que a convenção tinha caráter meramente programático, condicionando sua eficácia à edição de lei complementar regulamentadora de seus dispositivos, e declarando, de antemão e em caráter vinculante, a inconstitucionalidade de qualquer outra interpretação que viesse a ser adotada por outros órgãos do Judiciário.

O mérito da Adin nº 1480 não chegou a ser julgado porque, meses depois, o Governo FHC, mediante o Decreto nº 2.100/1996, denunciou a convenção, ensejando a extinção do processo pelo tribunal por perda de objeto. Todavia, em julgamento

36. Ver artigo 496 da CLT.

37. Esse quadro baseia-se no texto da Convenção nº 158 e na interpretação adotada pelo Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região (TRT-15) nos processos 00140-2002-004-15-00-1/RO (6ª Turma, relator Jorge Luiz Souto Maior, Doesp de 25/06/2004), 01512-2001-042-15-00-2/RO (6.ª Turma, relator Jorge Luiz Souto Maior, Doesp de 12/03/2004), e 00935-2002-088-15-00-3/RO (6ª Turma, relator Jorge Luiz Souto Maior, Doesp de 07/05/2004).

38. A questão levada a juízo dizia respeito à reserva da regulamentação da proteção contra a despedida arbitrária à lei complementar pelo artigo 7º, I, da Constituição. Para a CNI e a CNT, a Convenção nº 158 seria formalmente inconstitucional por terem os acordos internacionais – no entendimento abraçado na época pelo STF – *status* de lei ordinária. Embora impecável do ponto de vista formal, o acolhimento desta tese não deixou de surpreender, pois que, em ocasiões anteriores, o mesmo STF havia validado a regulamentação de matéria de lei complementar por lei ordinária e até mesmo por decreto-lei. O tribunal considerou vigentes, por exemplo, a Lei nº 4.595/1964 (que rege o sistema financeiro) e o Decreto-Lei nº 406/1968 (que disciplina o Imposto sobre Serviços), declarando sua recepção pela Constituição de 1988 como "leis complementares em sentido material" – isto é, entendeu, tautologicamente, que teriam sido recepcionadas como leis complementares pelo fato de versarem sobre matéria reservada a esta espécie normativa.

39. STF, Adin nº 1.480 – MC, relator Celso de Mello, julgada em 04/09/1997.

recente,[40] o STF reviu sua histórica posição sobre a hierarquia normativa dos tratados e convenções internacionais em matéria de direitos humanos, que servira de base à cautelar deferida à CNI e à CNT em 1997. De acordo com o novo entendimento daquela corte, estes tratados e convenções, quando não aprovados pelo rito das emendas constitucionais, não equiparam-se a leis ordinárias – como entendia-se anteriormente –, mas revestem-se de caráter "supralegal", sendo hierarquicamente superiores às leis complementares. Dessa maneira, e considerando que a proteção contra a despedida injustificada está abrangida pela Convenção Interamericana de Direitos Humanos,[41] estaria eliminado o óbice formal à eficácia da Convenção nº 158.

A denúncia é, por sua vez, objeto da Adin nº 1.625, proposta em 1997 pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura e pela Central Única dos Trabalhadores, e ainda pendente de julgamento tanto quanto ao mérito como ao pedido de liminar. Estas entidades questionam, também sob o prisma formal, o Decreto nº 2.100/1996, alegando que, se a incorporação de acordos internacionais ao ordenamento jurídico nacional depende de aprovação pelo Legislativo, sua eliminação do âmbito dele não poderia prescindir de igual trâmite – tanto mais porque os tratados equiparam-se, no mínimo, a leis ordinárias – quando não a emendas constitucionais ou normas de caráter supralegal –, e leis não podem ser revogadas por decreto. O deslinde da questão é de vital importância para se determinar que grau de efetividade terão as garantias da Convenção nº 158. Primeiro porque a declaração da inconstitucionalidade da denúncia equivaleria à afirmação de sua vigência, tornando desnecessária uma nova aprovação pelo Congresso e, por conseguinte, inócua a decisão da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara. Segundo, porque o reconhecimento da necessidade de um rito de denúncia mais complexo, envolvendo a discussão com o Legislativo, evitaria que a convenção, no futuro, voltasse a ser sumária e repentinamente extirpada do direito interno tão-somente pela vontade do Executivo.

À parte a interpretação esterilizadora conferida à convenção STF nos autos da Adin nº 1.480, essa integração é objeto de dissenso entre os órgãos da Justiça do Trabalho. As poucas decisões judiciais que reconhecem a vigência e a normatividade da Convenção nº 158 dividem-se entre duas linhas de interpretação quanto a seus efeitos. Em alguns processos,[42] o TRT-15 reconheceu as possibilidades de reintegração do trabalhador demitido sem causa justificada, e de fixação judicial de indenização – quando a reintegração não se mostrar possível ou não for a melhor solução para o conflito – em montante superior aos 40% do saldo da conta do FGTS, que continuariam valendo para a dispensa motivada sem justa causa. Em outros processos,[43] no entanto, o mesmo tribunal, com base no artigo 10 da convenção,[44] entendeu que a reintegração é incompatível com a

40. Julgamento dos recursos extraordinários nºs 349.703 e 466.343, e o Habeas Corpus nº 87.585 em 12 de março de 2008.

41. Protocolo Adicional em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – incorporado ao direito brasileiro pelo Decreto nº 3.321/1999.

42. Tais como nos já mencionados processos nºs 00140-2002-004-15-00-1, 01512-2001-042-15-00-2 e 00935-2002-088-15-00.

43. TRT 15, Processo nº 00652-2005-056-15-00-0/RO, 4ª Turma, relatora Regiane Cecília Lizi, Doesp de 06/07/2007) e TRT 15, Processo nº 00871-2004-039-15-00-2/RO, 3ª Turma, relator Marcelo Magalhães Rufino, Doesp de 21/07/2006), por exemplo.

44. Esse artigo determina que "se os organismos mencionados no artigo 8º da presente Convenção chegam à conclusão de que o término da relação de trabalho é injustificado, e se, em virtude da legislação e da prática nacionais, não estiverem autorizados ou não considerarem possível, dadas as circunstâncias, anular a demissão e eventualmente ordenar ou propor a readmissão do trabalhador, terão a faculdade de determinar o pagamento de uma indenização adequada ou outra reparação que se considere apropriada".

legislação e a prática nacionais, e que a indenização devida pela demissão imotivada é a de 40% do saldo da conta do FGTS. Independentemente da discussão hermenêutica sobre a melhor maneira de se integrar a Convenção nº 158 ao ordenamento jurídico vigente, esta segunda linha de interpretação esvazia-a de todo seu significado político ao manter a indiferenciação entre as reações estatais à dispensa motivada (sem justa causa) e à imotivada.

A aprovação ou reconhecimento da vigência da Convenção nº 158 revela-se, assim, um passo importante em direção, de um lado, à mudança do perfil da acumulação de capital existente no país, uma vez que a adoção de suas prescrições contribuiria para assegurar o efetivo repasse dos ganhos de produtividade aos salários; e, de outro, em direção à introdução de parâmetros regulatórios civilizados nas relações de trabalho vigentes no Brasil, dadas as alterações que produziria na dinâmica das relações intra-empresa. A efetivação de suas garantias, no entanto, dependerá, sobretudo, do comportamento dos diversos atores políticos e sociais interessados, assim como dos arranjos entre eles. A ratificação por parte do Congresso Nacional promete ser apenas uma das várias disputas em torno da sua efetivação.

5 Considerações finais

Durante o ano de 2007 observou-se a aceleração do crescimento econômico e da geração de empregos com carteira assinada, com conseqüente redução do desemprego. Entretanto, predominam os empregos de curta duração e, embora os salários estejam crescendo, seu patamar médio ainda é inferior ao de 2002. Tal quadro torna necessário levar em conta na avaliação da situação do mercado de trabalho não apenas a quantidade de postos de trabalho criados, mas também a qualidade destes postos.

No referente às políticas de trabalho e renda, a mesma questão se coloca. Se até o início da presente década a preocupação dominante eram as altas taxas de desemprego e de informalidade, na conjuntura atual cabe dar atenção maior às políticas que atuam sobre as condições de trabalho: remuneração, jornada, saúde e segurança no trabalho etc. A retomada das mobilizações dos trabalhadores em torno da redução da jornada e contra a demissão imotivada aponta nesta direção.

Nesse contexto também se amplia a demanda por políticas de emprego, tanto dos benefícios quanto dos serviços. E isto ocorre não somente porque continua havendo grande número de empregos precários, mas também por causa das mudanças no perfil das ocupações criadas. A par disso, continua havendo necessidade de ampliar as políticas voltadas para o trabalho autônomo, uma vez que não se pode esperar que o crescimento do emprego esvazie o peso do setor. O sistema público de emprego é colocado sob pressão para responder a esta demanda, o que implica por vezes repensar seus instrumentos, ao mesmo tempo em que enfrenta limitações quanto ao financiamento.

A expansão econômica, além de abrir espaço para a melhoria das condições de trabalho, pois a lucratividade das empresas e a produtividade do trabalho aumentam, também pode fortalecer as organizações de trabalhadores, via diminuição do desemprego. Assim, é possível esperar que demandas mais amplas sejam apresentadas tanto no campo das negociações coletivas como na esfera das políticas públicas.