

TRABALHO E RENDA

Nesta edição, o capítulo sobre trabalho e renda foi dividido em três partes.

A primeira seção, sobre a conjuntura recente da área de trabalho e renda, está composta por dois assuntos principais. Na subseção 1.1, analisa-se o comportamento do mercado de trabalho, destacando-se as informações da Pesquisa Mensal de Emprego (PME), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), do Ministério do Trabalho e Emprego, (MTE) para o ano de 2005. Na subseção 1.2, a partir do debate conjuntural sobre o salário mínimo, faz-se uma discussão mais aprofundada acerca de possíveis efeitos benéficos que uma política de revalorização real e de refortalecimento institucional do salário mínimo poderia ter na sociedade brasileira.

A seção sobre acompanhamento da política e programas, em vez de detalhar informações relativas a cada um dos principais programas em execução no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), concentra esforços na apresentação – e breve discussão – da proposta de estruturação de um Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) no Brasil. Em fase final de consolidação no MTE, talvez seja a iniciativa mais importante dessa área na atual conjuntura.

Por fim, a seção sobre financiamento e gastos traz um balanço da execução orçamentária dos principais programas do MTE, tanto sob a ótica das fontes financeiras de cada programa como da perspectiva do gasto efetivamente executado em cada rubrica.

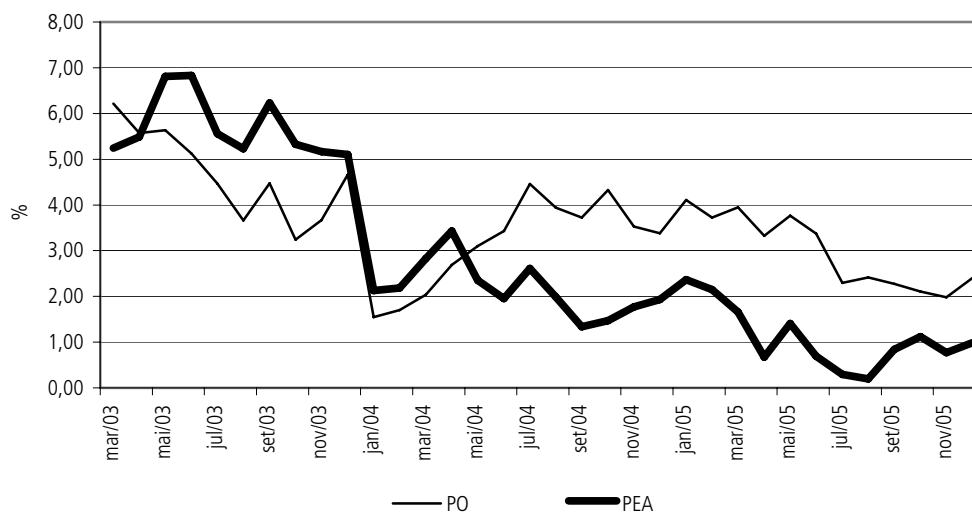
1 Conjuntura

1.1 O mercado de trabalho em 2005: considerações a partir da PME e Caged

Em 2005, tendo como referência as informações da Pesquisa Mensal de Emprego (PME) para seis Regiões Metropolitanas (RMs) do país (Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre), pode-se notar uma tendência ainda positiva para o total da ocupação, mas em ritmo menor que no ano anterior. No primeiro semestre de 2005, a ocupação média mensal no conjunto daquelas seis RMs cresceu 3,7% em relação ao primeiro semestre de 2004, declinando no entanto para 2,2% ao longo do segundo semestre do ano (saldo líquido positivo de 3% em 2005 frente a 2004). Como a ocupação continuou a crescer na frente da População Economicamente Ativa (PEA), prosseguiu a redução na taxa de desocupação, cuja média mensal caiu de 12,3%, em 2003, para 11,5%, em 2004, e 9,8%, em 2005, o que deve ter colaborado para a trajetória de recuperação dos rendimentos reais médios, em curso desde maio de 2005, como se pode ver nos gráficos 1, 2 e 3:

GRÁFICO 1

Taxa de variação em 12 meses da população ocupada e da população economicamente ativa



Fonte: PME/IBGE.

Elaboração: Disoc.

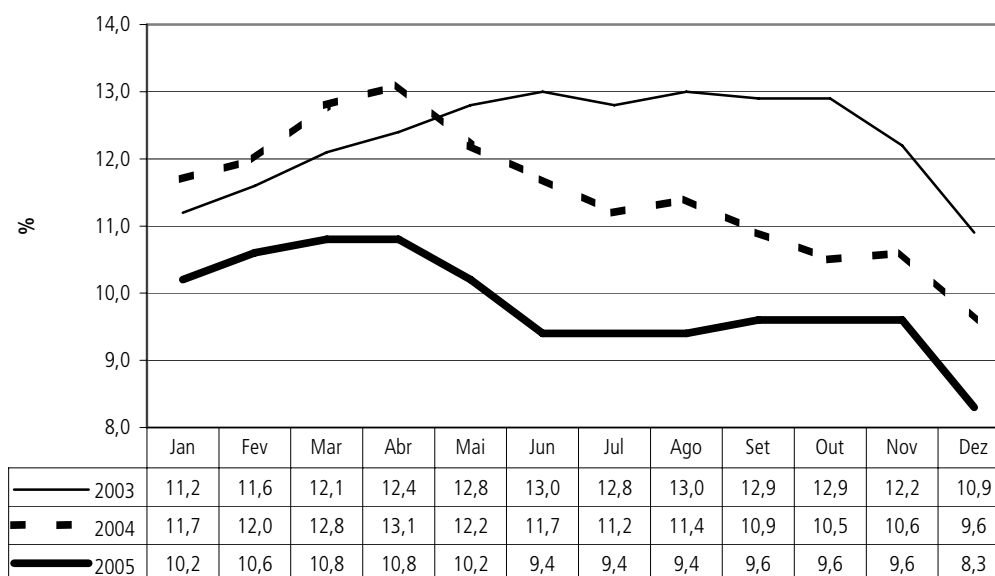
Obs: Meses indicados no gráfico contra mesmos meses do ano anterior.

Por trás do aumento da população ocupada, alguns eventos podem ser considerados positivos para a melhoria da qualidade geral do mercado de trabalho metropolitano, dentre os quais merecem destaque os seguintes pontos:⁷⁵

- aumento da escolarização média da força de trabalho metropolitana, com ampliação do segmento com 11 anos ou mais de estudo (de 48,5%, em 2004, para 50,3%, em 2005);
- aumento da ocupação nos estabelecimentos de maior porte, que empregam 11 ou mais pessoas (de 55,8%, em 2004, para 56,3%, em 2005);
- aumento da formalização dos contratos de trabalho, decorrente da expansão do assalariamento com carteira em praticamente todas as RMs pesquisadas (de 59,2%, em 2004, para 60,2%, em 2005), exceção feita a Salvador;
- aumento do tempo médio de permanência no trabalho principal (de 324,1 semanas, em 2004, para 332,1 semanas, em 2005); e
- aumento do percentual de pessoas ocupadas contribuindo para a Previdência Social em qualquer dos trabalhos pesquisados (de 60,4%, em 2004, para 62,3%, em 2005).

75. Outros dois eventos dignos de nota, mas não necessariamente positivos, foram: *i*) Relativo envelhecimento da força de trabalho ocupada, visto que tanto se reduziu a participação dos jovens entre 10 e 24 anos de idade (de 19,1% em 2004 para 18,2% em 2005) como cresceu a participação dos adultos de 50 anos ou mais (de 16,9% em 2004 para 18% em 2005); e *ii*) Pequeno aumento da participação feminina na ocupação total metropolitana (de 43,4% em 2004 para 43,7% em 2005).

GRÁFICO 2

Taxa de desocupação na semana de referência da pesquisa

Fonte: PME/IBGE.

Elaboração: Disoc/lpea.

Em 2005, foi observado um aumento na participação relativa dos empregados no total das pessoas ocupadas (74,7% contra 73,6% nos dois anos anteriores). Como apontado no item “e”, esse aumento ocorreu em razão da expansão do número de empregados com carteira, o que permitiu que, em 2005, se recuperasse a proporção de empregados com carteira no total de empregados, observada em 2003. A redução da taxa de desocupação média esteve associada basicamente a dois grupamentos da atividade econômica: *i*) intermediação financeira e atividades imobiliárias, aluguéis e serviços prestados a empresas; e *ii*) serviços domésticos. Em ambos os casos, houve expansão da ocupação superior à média geral das RMs investigadas.

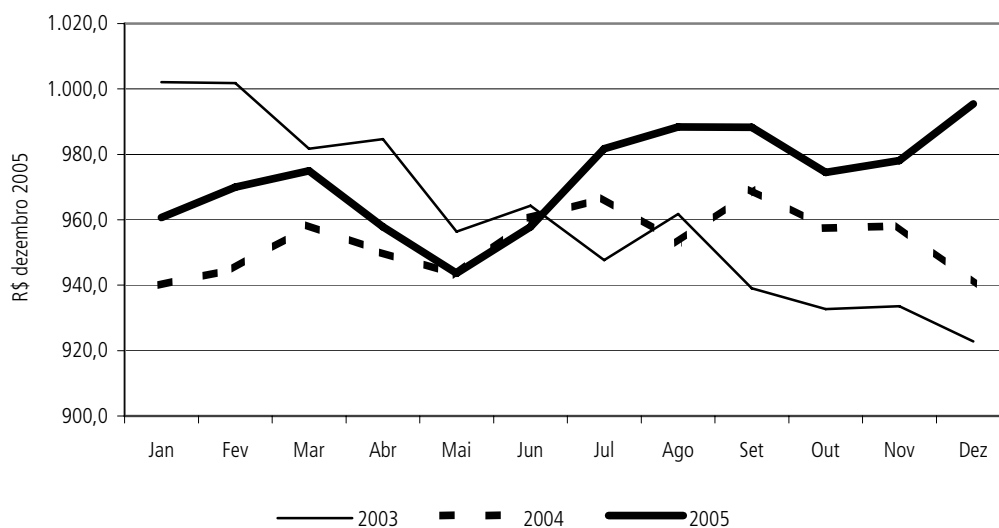
Essa movimentação do emprego formal apontada pela PME foi corroborada pelos dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados do Ministério do Trabalho e Emprego (Caged/MTE), que tem cobertura nacional e registra mensalmente as admissões e desligamentos no mercado formal de trabalho. Embora os dados do Caged e da PME não sejam diretamente comparáveis,⁷⁶ as duas fontes apontam na mesma direção, com o Caged registrando um saldo de empregos formais de 1,2 milhão em 2005. Apesar de menor do que o observado em 2004 (1,5 milhão), esse ainda é um saldo bastante significativo para o mercado de trabalho como um todo. Setorialmente, o Caged aponta para uma expansão maior de postos de trabalho nos setores de serviços e comércio (569 mil e 389 mil, respectivamente), tendo sido o setor agropecuário o único a apresentar saldo negativo (redução de 12 mil postos em 2005 frente a 2004).

76. Ver Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise, nº 9, agosto de 2004, p. 80-81.

GRÁFICO 3

Rendimento médio real habitualmente recebido

(Valores em R\$ dez. 2005)



Fonte: PME/IBGE.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: inflacionado pela média ponderada do INPC das seis RMs cobertas pela PME.

Quanto aos rendimentos reais das pessoas ocupadas nas seis RMs pesquisadas pela PME, deve-se notar em primeiro lugar um movimento de recuperação em 2005, no qual o rendimento médio real cresceu cerca de 2% frente a 2004, o que recupera a perda de 0,7% que havia ocorrido entre 2004 e 2003 (saldo líquido positivo de 1,2% entre 2005 e 2003). Entretanto, deve-se atentar para como essa recuperação se deu nos diferentes estratos de renda. Como pode ser visto no gráfico 4, os dois decis inferiores foram os que apresentaram maior ganho real no período analisado, resultando numa queda da desigualdade de renda do trabalho, medida pelo índice de Gini (ver tabela 2). Esta situação pode ser vista como mais positiva ainda que aquela apontada no boletim nº 10, no qual já se percebia uma queda na desigualdade dos rendimentos do trabalho para o período 2003-2002. Isso porque, naquela ocasião, constatou-se que a redução na desigualdade estava associada a uma queda proporcionalmente maior dos rendimentos reais dos decis superiores da distribuição. Agora, o que se nota é um aumento mais que proporcional dos rendimentos dos decis inferiores da distribuição, possivelmente ligado a efeitos benéficos do aumento real do salário mínimo sobre as remunerações de base do mercado de trabalho, impactando positivamente a distribuição dos rendimentos do trabalho.

TABELA 1

Gini da renda individual

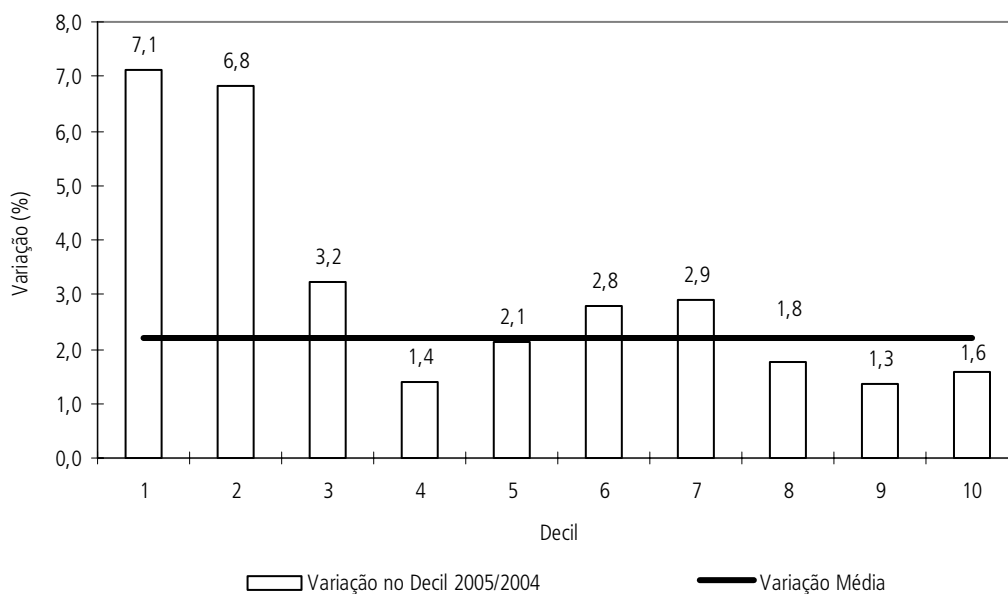
2002	2003	2004	2005
0,542	0,531	0,529	0,526

Fonte: IBGE/PME.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: Gini da renda individual de todos os trabalhos.

GRÁFICO 4

Varição da renda real por decil

Apesar de expressar determinantes diferentes em cada um dos anos analisados, a desigualdade dos rendimentos do trabalho tem apresentado uma trajetória de queda contínua desde 2002, cuja continuidade nos próximos anos coloca-se como desafio econômico e político para o país. Como sugerido ao longo desta seção, a sustentabilidade temporal de taxas de crescimento econômico mais elevadas que as atuais é condição necessária para ajudar a resolver os problemas clássicos do mercado de trabalho nacional, condição essa que até o momento conflita com a rigidez da política econômica centrada no tripé “câmbio flutuante, superávits fiscais generosos e metas rígidas de inflação”.

1.2 Política nacional de revalorização do salário mínimo

Há cerca de uma década (ou pelo menos desde que o país reconquistou uma certa estabilidade monetária), o debate sobre o papel do salário mínimo na sociedade brasileira – em suas várias dimensões – recrudescer. Não obstante, paira no ar uma certa frustração de expectativas. Afinal, com a mesma rapidez com que os debates em torno dessa questão são anualmente retomados, eles também se dissipam velozmente depois de maio, sem que nenhuma resolução política mais duradoura a respeito tenha sido tomada – além é claro daquela pertinente à definição de um novo valor anual de referência nacional, valor esse que é sempre um resultado duramente negociado entre grupos dominantes dentro do governo (geralmente favoráveis a aumentos contidos do salário mínimo) e grupos opositores de inúmeras motivações.⁷⁷ A impressão que fica é que, diante de conflitos nem sempre pautados por argumentos técnicos, estabelece-se um tipo de imobilismo que impede qualquer avanço prático acerca do tema.

77. Cabe lembrar que desde 1997 o reajuste anual do salário mínimo é uma atribuição exclusiva do Poder Executivo, não havendo nenhuma regra explícita nem índice de preços pré-definido para a indexação.

A chegada do Partido dos Trabalhadores à Presidência da República trouxe para dentro do governo (notadamente para o Ministério do Trabalho e Emprego) parte dos segmentos sociais que sempre defenderam a posição de que o salário mínimo deveria ser objeto explícito e ativo de política pública. Isso ocorreu na contramão de uma longa ausência de preocupação governamental neste campo, refletida na trajetória de queda sistemática do seu poder aquisitivo real, desde pelo menos o início dos governos militares, queda essa somente estancada (mas não totalmente recuperada) a partir de 1995. Esse fator deve ter contribuído, recentemente, não só para o acirramento do debate público sobre o assunto, mas também para a instituição – via Decreto Presidencial de 20 de abril de 2005 – de uma comissão quadripartite, de caráter consultivo, atuante no âmbito do MTE, composta por representantes do governo, dos empresários, dos trabalhadores e dos aposentados e pensionistas, para propor um programa nacional de fortalecimento do salário mínimo.

Até o momento em que se encerrou o trabalho de redação deste texto, a referida Comissão não havia concluído seus estudos, nem tampouco encaminhado qualquer proposta legislativa, em nome do Executivo Federal, ao Congresso Nacional. Além do intenso debate teórico e político que está sendo travado no interior dessa Comissão (fato em si mesmo benéfico para elevar a qualidade das discussões públicas), a única resolução prática positiva tomada a respeito do salário mínimo foi a fixação de novos valores de referência nacional que incorporaram ganhos reais de algo como 7,9% em 2005 e 13% em 2006, fazendo os valores nominais saltarem, respectivamente, para R\$ 300,00 e R\$ 350,00.⁷⁸

Não obstante as dificuldades políticas para se consolidar um programa minimamente consensual de fortalecimento do salário mínimo, tal qual prevê a referida Comissão, há elementos teóricos e empíricos suficientes para sustentar as posições daqueles atores sociais que defendem a criação de uma política nacional de revalorização do salário mínimo, superando os limites da visão fiscalista até então dominante tanto no debate intragovernamental como naquele conduzido pela mídia. Da perspectiva deste boletim de acompanhamento de políticas sociais, a questão do salário mínimo numa sociedade como a brasileira, marcada por grandes desigualdades sociais, regionais e salariais, adquire um caráter vital que ultrapassa a mera questão orçamentária em pauta. No fundo, trata-se de saber se se justifica, no âmbito governamental, a instauração de políticas ativas para regular não só as condições de utilização e proteção social da força de trabalho,⁷⁹ mas também as condições de remuneração de parte expressiva da população economicamente ativa, bem como de parte ponderável da população inativa detentora de direitos constitucionais de natureza previdenciária e assistencial.⁸⁰

78. Estimativas referentes ao ganho real anual foram fornecidas pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

79. A regulação das condições de uso da força de trabalho relaciona-se aos diferentes tipos de contratos de trabalho ou regimes de contratação, além da jornada laboral. Por sua vez, a regulação das condições de apoio e proteção social dos trabalhadores relaciona-se às políticas de emprego, trabalho e renda, bem como às políticas previdenciária e assistencial, além das questões relativas à estrutura sindical e da Justiça do Trabalho. Por fim, a regulação das condições de remuneração da força de trabalho relaciona-se às políticas salariais em geral, e à política do salário mínimo em particular.

80. Estimativas feitas por Montagner (2005) com base em informações da Pnad/2003 dão conta de que algo como 30% da população brasileira seja de alguma forma afetada pelas decisões que circundam o salário mínimo, já que também as famílias das pessoas ocupadas (com carteira, sem carteira, autônomos e domésticas), aposentadas, pensionistas, desempregadas sob abrigo do seguro-desemprego e pessoas extremamente pobres sob o abrigo do BPC/Loas, estariam sendo afetadas pelas resoluções em torno do salário mínimo oficial. A respeito, ver MONTAGNER, P. O salário mínimo e a dinâmica social. // BALTAR, P.; DEDECCA, C.; KREIN, J. D. (Orgs.) *Salário mínimo e desenvolvimento*. Campinas-SP: Unicamp/Instituto de Economia, 2005.

Em outras palavras, a construção de uma política de revalorização do salário mínimo é meritória, no contexto brasileiro, porque envolve ao menos cinco dimensões diretamente atreladas ao padrão de desenvolvimento nacional, o que lhe confere um caráter estruturante no rol das políticas públicas de corte federal. Apesar de complexa, e considerando ainda o espaço limitado que esta seção do boletim possui para tratar do tema, é uma discussão por demais importante – na conjuntura atual – para não ser aqui um pouco mais explorada.

1.2.1 Salário mínimo, nível de ocupação e distribuição dos rendimentos

A primeira e mais clara dimensão de análise é aquela que procura relacionar os impactos que possíveis aumentos reais do salário mínimo teriam sobre o mercado de trabalho, tanto no que diz respeito ao nível de emprego agregado como sobre a determinação do nível e distribuição dos salários. De antemão, cabe a advertência de que qualquer efeito de aumentos reais do salário mínimo (e outros salários) sobre qualquer variável econômica do sistema não pode jamais ser desvinculada do ambiente geral dentro do qual ocorrem, particularmente, dentro do contexto macroeconômico que no fundo é quem vai sancionar ou não os movimentos deflagrados por determinado aumento real do salário mínimo.⁸¹ Exemplificando: é de se esperar que num contexto de crescimento do produto agregado, ou melhor ainda, de *expectativa de crescimento futuro do nível de renda*, aumentos reais de salários sejam mais facilmente incorporáveis nas estruturas de custos das empresas e famílias, do que em contextos de retração das atividades econômicas.⁸²

Assim sendo, aumentos reais de salário mínimo poderão ter impacto positivo sobre o mercado de trabalho, tanto no que diz respeito ao nível de emprego como ao nível dos salários, sempre que a trajetória esperada de comportamento de variáveis-chave da economia – como investimento, produto, renda e lucro – forem ascendentes. Em tais condições, não só o nível geral de emprego não deve se reduzir, como é provável que o aumento real do salário mínimo não informalize as relações de trabalho.⁸³ Ademais, no que se refere ao nível salarial e sua distribuição, é de se esperar que ele afete tanto as remunerações de base do mercado de trabalho formalizado como também as remunerações de base do mercado informal.⁸⁴ Em ambos os casos, ainda que a influência não seja direta e imediata (repasses automáticos), ela funcionará indireta e diferidamente no tempo como uma espécie de farol ou guia de referência para futuras negociações. Evidente que o poder de barganha sindical em cada categoria profissional definirá as possibilidades de sucesso da empreitada. Mas independente disso, também em ambos os casos, é provável que, subindo o nível salarial da base da pirâmide distributiva, ocorra uma certa homogeneização do leque de remunerações.⁸⁵

81. Essa advertência de cunho metodológico é pertinente porque muitos estudos empíricos em torno dessa questão simplesmente esquecem esse detalhe, extraíndo conclusões gerais de contextos bastante particulares.

82. A menção também às famílias é importante porque grande parte das trabalhadoras que recebem em torno do salário mínimo são domésticas em residências particulares.

83. Isso pode não ser verdade no que se refere ao emprego doméstico assalariado, tal qual ficou demonstrado em 2004, quando esse tipo de ocupação cresceu 5,9% na categoria sem carteira, retraindo-se em 0,2% na categoria com carteira (saldo líquido de + 4,2% em relação a 2003).

84. O emprego doméstico pode novamente ilustrar a questão, pois embora tenha crescido na categoria sem carteira, o fez tendo como base de remuneração o salário mínimo oficial.

85. De fato, em uma ampla compilação de estudos sobre o assunto, Corseuil e Servo (2001) contabilizaram muitas evidências de determinação positiva entre salário mínimo e demais salários da economia, como também entre salário mínimo e melhoria da distribuição de renda. A respeito, ver CORSEUIL, C. H.; SERVO, L. M. Salário mínimo e bem-estar social no Brasil: uma resenha da literatura. /z LISBOA, M.; MENEZES-FILHO, N. (Orgs). *Microeconomia e sociedade no Brasil*. Rio de Janeiro-RJ: Contra Capa Livraria, 2001.

No contexto brasileiro dos últimos dois anos, essa conjunção favorável de fatores parece ter ocorrido. Apesar do comportamento oscilante do PIB e das inúmeras especificidades setoriais, as expectativas empresariais eram *majoritariamente* positivas em relação às perspectivas de recuperação econômica e crescimento mais sustentável no futuro imediato. Isso parece ter sido verdade particularmente para os setores econômicos vinculados às exportações e para aqueles sensíveis à expansão do crédito pessoal verificada no período (setores produtores de bens de consumo duráveis, como automotivo, eletro-eletrônico e moveleiro; e setores produtores de bens de consumo não duráveis, como têxteis, calçados, bebidas e alimentos). Com isso, os aumentos reais de salário mínimo puderam ser absorvidos pelo sistema econômico *em simultâneo* a aumentos do nível geral de ocupações, da formalização dos contratos de trabalho e da redução da desigualdade de rendimentos, evidenciando a não-inexorabilidade das teorias que advogam em favor de um *trade-off* inevitável entre aumentos reais de salários e queda do nível de emprego ou informalização dos contratos.⁸⁶

1.2.2 Salário mínimo e nível geral de preços

Uma segunda dimensão importante de análise se refere aos impactos decorrentes de aumentos reais do salário mínimo sobre o nível geral de preços da economia. Também neste caso, vale a advertência metodológica feita acima: qualquer impacto que se venha a obter é *dependente do contexto*. Em outras palavras, um aumento real de salário mínimo apenas se converterá em inflação se os setores econômicos afetados pelo reajuste estiverem operando com capacidade instalada plena ou quase plena. Em caso contrário, premidos pela concorrência, tanto os mercados competitivos (*flex price*) como os mercados oligopolizados (*fix price*, mas contestáveis num ambiente de abertura comercial externa e dólar desvalorizado), devem ter alguma dificuldade em repassar, imediata e automaticamente, seus aumentos de custos aos preços finais. Além disso, como dito anteriormente, se as expectativas destes setores econômicos forem otimistas quanto à evolução futura de variáveis como investimento, produto, renda e lucros, aumentos de custos podem ser absorvidos, até um certo ponto, sem que as margens esperadas de rentabilidade precisem ser sacrificadas.

Essa combinação de fenômenos virtuosos também parece ter ocorrido na experiência brasileira recente, pois os aumentos reais do salário mínimo se deram *em simultâneo* à queda da inflação esperada e ao aumento da lucratividade geral da economia, ainda que para ambos os eventos tenha contribuído a política de juros altos do período.⁸⁷

86. Sobre a evolução dos indicadores de ocupação, formalização e rendimentos, ver subseção anterior.

87. Com respeito à relação entre salário mínimo e inflação, note-se que a média dos índices de preços INPC, IGP-DI, IGP-M e INPC-Fipe passou de 18,9% ao ano em 2002 para 8,7% em 2003, 9,3% em 2004 e 2,9% no acumulado de 2005, segundo dados do Bacen (Indicadores de Conjuntura). No mesmo período, o salário mínimo teve sucessivos aumentos reais, da ordem de 1,4% em 2002, 0,5% em 2003, 2,2% em 2004, 7,9% em 2005 e 13% em 2006, segundo informações do MTE. Acerca da relação entre salário mínimo e desempenho empresarial, veja-se que os aumentos reais supra-citados para o salário mínimo, ocorreram em um ambiente macroeconômico no qual "salvo em alguns segmentos, houve melhora de certa forma generalizada na condição financeira das grandes empresas industriais" (JACOB, C.; ALMEIDA, J. S. G. *Endividamento e resultado das empresas industriais no terceiro trimestre de 2005*. São Paulo-SP: Iedi, 2005). Com base neste mesmo trabalho citado, "observa-se que considerando cinco instituições financeiras (Banco do Brasil, Bradesco, Itaú, Unibanco e Banespa) classificadas entre as dez maiores no ranking do Banco Central, a taxa de retorno anualizada sobre o Patrimônio Líquido no terceiro trimestre de 2005 foi de 31,4%, registrando um forte aumento em relação ao mesmo período de 2004 (23,1%)" (JACOB; ALMEIDA, 2005).

1.2.3 Salário mínimo, combate à pobreza e bem-estar social

A terceira dimensão relevante de análise se reporta aos impactos propriamente sociais decorrentes de aumentos reais do salário mínimo. Como dito acima, se o contexto macroeconômico for promissor, aumentos reais do salário mínimo não devem comprometer nem o nível geral de emprego, nem o nível de formalização do trabalho, nem tampouco o piso e o poder aquisitivo real das remunerações do mercado. Evidente que nessa hipótese otimista, aumentos reais de salário mínimo converter-se-iam em aumento de bem-estar social para trabalhadores ocupados (estatutários, com carteira, sem carteira, autônomos e domésticas) afetados por essa política de revalorização. Além desses, ganhos de bem-estar também seriam visíveis para aposentados, pensionistas, desempregados sob o amparo do seguro-desemprego e pessoas extremamente pobres sob a guarida da assistência social (BPC/Loas), tendo em vista que para todas essas categorias vale o preceito constitucional que estabelece o salário mínimo como piso vinculado (e nacionalmente uniforme) dos benefícios da seguridade social.

Na literatura nacional sobre o assunto, é dominante a bibliografia que comprova a correlação positiva entre aumentos reais do salário mínimo e redução dos níveis absoluto e relativo da pobreza, não só entre os ocupados no mercado de trabalho, mas principalmente em domicílios nos quais há pelo menos um membro recebendo benefícios da seguridade social vinculados ao salário mínimo.⁸⁸

1.2.4 Salário mínimo e desenvolvimento regional

Associada aos impactos sociais apontados anteriormente, haveria uma quarta dimensão necessária de análise, ligada aos impactos de ordem propriamente regionais provenientes de aumentos reais do salário mínimo. Essa é uma dimensão particularmente importante no caso brasileiro, pois o salário mínimo constitucionalmente vinculado ao piso dos benefícios sociais da previdência, assistência e seguro-desemprego representa parte importante de uma estratégia eficaz de combate às desigualdades regionais de renda. Evidentemente que a isso deveriam acoplar-se outras políticas de desenvolvimento regional, inclusive para garantir que impactos regionais decorrentes de aumentos reais de salário mínimo possam também ser absorvidos pelos mercados de trabalho locais.

Mas na ausência de políticas explícitas de desenvolvimento regional, os benefícios da seguridade social transferidos diretamente a indivíduos residentes em regiões de renda *per capita* inferior à média nacional têm cumprido um papel extremamente relevante na sustentação dos níveis de renda e de consumo locais. Em muitos casos, mais precisamente em 3.773 municípios, de 5.561 existentes no Brasil em 2003 (68% do total),⁸⁹ o

88. Em trabalho de relatoria realizado na Câmara dos Deputados no início de 2000, o deputado federal Eduardo Paes produziu uma grande compilação de trabalhos técnicos sobre os impactos sociais de aumentos reais do salário mínimo. Ancorado nesses estudos, concluiu que: "O atual sistema previdenciário brasileiro, baseado em regime de repartição simples, possibilita sua utilização pelo Estado como a mais importante instância de distribuição de rendas e combate à pobreza. (...) Nesse sentido, pode-se afirmar que a Previdência Social representa hoje, em pleno limiar do século XXI, um verdadeiro fundo de combate à pobreza para quase 65% dos seus beneficiários e familiares (p. 105). Para maiores detalhes, ver PAES, E. *Salário mínimo: combatendo desigualdades*. Rio de Janeiro-RJ: Mauad, 2002. Esses mesmos resultados foram posteriormente comprovados em outros estudos, dos quais vale mencionar, dentre tantos, apenas três: i) CAMARANO, A. A. (Org.) *Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60*. Rio de Janeiro-RJ: Ipea, 2004; ii) DAIN, S.; Lavinias, L. *Proteção social e justiça redistributiva: como promover a igualdade de gênero*. Rio de Janeiro-RJ: Fase, 2005; e iii) DELGADO, G.; Theodoro, M. *Desenvolvimento e política social*. In: JACCOUD, L. *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília-DF: Ipea, 2005.

89. Ver Montagner, P. (*op. cit.*, p. 53).

montante transferido monetariamente em nome da seguridade social (aposentadorias, pensões, benefícios assistenciais e seguro-desemprego) foi maior que o montante transferido em nome do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), demonstrando o poder da seguridade social (e do preceito constitucional que vincula seus benefícios ao salário mínimo) em transferir renda para regiões mais pobres, estimulando o desenvolvimento local.

1.2.5 Salário mínimo e finanças públicas

Por fim, uma quinta dimensão inescapável de análise deve levar em conta um duplo efeito de aumentos reais do salário mínimo sobre as finanças públicas. De um lado, o impacto fiscal decorrente do aumento dos gastos públicos; de outro, o impacto tributário decorrente do aumento da arrecadação de impostos e contribuições sociais. Essas duas dimensões do problema caminham juntas e precisam ser tratadas *simultaneamente* para fins de uma análise mais isenta e precisa do assunto.

Do lado dos impactos fiscais (praticamente o único que é considerado em grande parte das análises correntes), haveria que se analisar não só o peso de aumentos reais do salário mínimo nas contas propriamente sociais (previdência, assistência e seguro-desemprego), mas também o peso desses aumentos no orçamento público como um todo, a fim de se ponderar corretamente as prioridades de gasto em curso na economia (gastos sociais, dívida pública, juros, investimentos, gastos com pessoal, etc.) e os respectivos deslocamentos que continuamente estão se processando no interior do orçamento público. Além disso, seria preciso investigar os efeitos redistributivos desses gastos associados a aumentos reais do salário mínimo, confrontando-os com os objetivos sociais do governo e da sociedade.

Do lado dos impactos tributários (aspecto praticamente ignorado no debate corrente), haveria que se analisar os efeitos potencialmente virtuosos sobre a economia e sobre a arrecadação de impostos e contribuições sociais, provenientes de aumentos reais do salário mínimo que, incorporados às estruturas de custos das empresas, convertem-se paulatinamente em aumento da massa salarial tributável e em expansão do consumo corrente também tributável. Em ambos os casos, a despeito da regressividade intrínseca da estrutura de arrecadação ainda vigente no país, trata-se, em grande medida, de fontes de financiamento constitucionalmente criadas e vinculadas aos gastos sociais impactados por aumentos reais do salário mínimo, quais sejam, benefícios mínimos da previdência, assistência e seguro-desemprego.⁹⁰

Em suma, das observações relativas a essa última (mas não menos importante) dimensão de análise, cabe ressaltar dois aspectos cruciais. Primeiro que tais observações relativizam a visão em voga acerca do suposto “déficit explosivo da previdência”, já que, constitucionalmente, os gastos previdenciários, assistenciais e do seguro-desemprego possuem fontes explícitas de financiamento e, de fato, estão sendo cobertos pelo conjunto de recursos a eles destinados, com destaque para a Contribuição de Empregadores e Trabalhadores para o INSS, o PIS/Pasep (FAT), a Cofins, a CSLL e a

90. Tais fontes compõem o negligenciado orçamento da seguridade social, que, entre outros tributos, recolhe exclusivamente para si a Contribuição de Empregadores e Trabalhadores para o INSS, o PIS/Pasep (FAT), a Cofins, a CSLL e a CPMF. Com exceção da primeira, todas as demais contribuições sociais têm perdido algo como 20% de seus totais, transferidos ao Tesouro Nacional por meio da DRU, com vistas ao cumprimento das metas anuais de superávits fiscais.

CPMF.⁹¹ Segundo que, olhando com atenção os dados relativos ao desempenho corrente das finanças sociais federais, fica claro que o movimento de disputa distributiva no interior do orçamento público federal se dá a favor dos encargos da dívida pública, em detrimento de todas as demais categorias de gasto, sobretudo os de natureza social, pois o Orçamento da Seguridade Social vem crescendo sistematicamente à frente dos Gastos Sociais Federais atrelados a aumentos do salário mínimo.⁹²

2 Acompanhamento da política e programas federais

O tema da reorganização das políticas públicas de trabalho e renda em torno de um sistema integrado foi recolocado em pauta a partir da realização do 2º Congresso Nacional do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda (SPETR), em julho de 2005, precedido de cinco congressos regionais.⁹³ O 2º Congresso teve o propósito explícito de elaborar resoluções para a normatização do sistema, englobando as políticas de seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra, qualificação e certificação profissional, geração de emprego e renda e inserção da juventude no mundo do trabalho. Foram definidos “princípios gerais de construção” do SPETR, que são:

- Erradicação da pobreza, da marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais pela via do trabalho, tendo como bases o desenvolvimento sustentado em âmbito nacional, regional e local.
- Fortalecimento das políticas ativas, especialmente de geração de emprego, trabalho e renda.
- Fortalecimento e participação ativa dos atores sociais na gestão do SPETR.
- Articulação do SPETR com ações e programas dos diversos órgãos governamentais e não governamentais que atuam na área social, notadamente os que utilizam recursos da seguridade social;
- Universalização das ações do SPETR como direito, com ações afirmativas para segmentos populacionais específicos e mais vulneráveis à exclusão social.
- Integração à elevação de escolaridade, visando ao pleno desenvolvimento dos trabalhadores e trabalhadoras para o exercício da cidadania e da qualificação para o trabalho.
- SPETR integrado em todas as suas funções, descentralizado, capilar, informatizado e com informações acessíveis sobre o mercado de trabalho para todos os atores sociais, visando à efetividade social das políticas de emprego, trabalho e renda e à estruturação de um sistema único.

As resoluções aprovadas dizem respeito à integração das funções do SPETR (inclusive por meio de um sistema informatizado único), à atualização do marco normativo, à repactuação das competências entre os níveis federativos e organizações da sociedade civil executoras, à participação social e fortalecimento da gestão tripartite,

91. Ver, nesta mesma edição, e em edições anteriores do boletim, os capítulos referentes à seguridade social e à previdência social.

92. A comprovação empírica desse argumento pode ser vista em pelo menos dois trabalhos recentes: *i)* ARAÚJO, E. A. *As contribuições sociais no Brasil pós CF/88*. contribuições ou forma disfarçada de cobrar impostos? Rio de Janeiro-RJ: mimeo, 2005; e *ii)* CARDOSO JR., J. C.; Castro, J. A. *Dimensionamento e análise das finanças sociais do governo federal no período 1995/2002*. Brasília-DF: STN, no prelo, 2006.

93. O 1º Congresso teve lugar em dezembro de 2004.

ao financiamento do sistema, à integração do SPETR com políticas educacionais e com a rede de educação profissional e à articulação das ações do sistema com políticas de desenvolvimento. Esse conjunto contém desde indicações de mudança legislativa até demandas para abertura de fóruns de discussão, ou seja, itens que diferem acentuadamente quanto a sua importância e quanto à possibilidade de serem implementadas de imediato. Ainda assim, é possível extrair algumas direções claras para a ação imediata do MTE, bem como alguns dilemas que permanecem por serem enfrentados.

2.1 Novos instrumentos de gestão pública

Grande parte das resoluções se refere à integração das diferentes políticas de trabalho e renda entre si, e do SPETR com outras políticas. Mas as que indicaram mudanças mais concretas se concentraram em *instrumentos de gestão*, destacando-se a unificação dos convênios referentes às funções do SPETR (que já começou a ser implantada, como se verá a seguir) e a determinação de que as unidades de atendimento adotem um padrão nacional, passando a se denominar Centros Públicos Integrados de Emprego, Trabalho e Renda. Outras resoluções importantes apontaram para a garantia da continuidade das operações do sistema por meio da liberação programada de recursos, e para a importância de considerar as especificidades regionais na dotação de recursos.

2.2 Intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional

Especificamente em relação à *intermediação de mão-de-obra*, merecem destaque as resoluções que determinaram respectivamente a prioridade dos trabalhadores inscritos no Sistema Nacional de Emprego (Sine) para as ações de qualificação profissional e a estruturação de uma ação específica para serviços autônomos. No primeiro caso, trata-se da reafirmação de uma proposta que ainda está por ser efetivamente implementada. No segundo caso, embora as ações voltadas aos trabalhadores autônomos já existam separadamente (intermediação, crédito, qualificação), sua articulação permitiria ao SPETR atuar junto à parcela não estruturada do mercado de trabalho de maneira mais efetiva. Outras resoluções propõem o cumprimento da função de orientação profissional (inclusive com profissionais especializados) e a regulação dos serviços prestados pelas agências privadas de intermediação; ambas as propostas implicam na construção de novas competências em relação ao que atualmente realiza o Sine.

Cabe destacar que as resoluções referentes à *qualificação profissional* limitaram-se às ações desenvolvidas diretamente pelos órgãos públicos e seus executores; as entidades do Sistema S foram explicitamente mantidas fora do SPETR. Embora várias resoluções propugnem a articulação entre o SPETR, o Sistema S e as instituições de educação profissional, não consta no documento final qualquer menção a uma convergência entre o primeiro e o segundo. Sem dúvida, isso é uma consequência do bloqueio da representação patronal a qualquer iniciativa que pudesse implicar a gestão tripartite e paritária dos recursos do Sistema S.⁹⁴

94. Durante a discussão do regimento do 2º Congresso, a bancada patronal ameaçou retirar-se, e só aceitou permanecer após um adendo que explicitamente obrigava ao consenso no caso das resoluções referentes ao Sistema S (as demais decisões eram tomadas por maioria de 2/3).

2.3 Seguro-desemprego e recolocação laboral

Quanto à integração do seguro-desemprego com os demais serviços, foi aprovada uma resolução, mas que não especifica em que sentido esse processo ocorrerá. Mesmo que não haja declaração explícita de que se está optando pelo caminho da “ativação”, isto é, da imposição de contrapartidas para o beneficiário referente à participação em políticas ativas, foi aprovada uma resolução que determina a expansão da rotina de recusa, procedimento em que é suspenso o pagamento do benefício caso o trabalhador desempregado recuse repetidamente o encaminhamento a vagas de trabalho. Paralelamente, outras resoluções propõem a ampliação da cobertura do seguro-desemprego a fim de contemplar “processos de reestruturação e depressão econômica e grupos vulneráveis e específicos de trabalho sazonal”. Assim, o aprofundamento da integração implicará certamente uma revisão da legislação atual do seguro-desemprego, visto que a sua duração limitada (no máximo cinco meses) e o fato de cobrir precariamente os grupos com maiores taxas de rotatividade restringem severamente sua função de apoiar a reinserção no mercado de trabalho dos trabalhadores mais necessitados.

2.4 Programas de geração de emprego e renda

Sobre o papel dos programas de geração de emprego e renda dentro do SPETR, a única indicação concreta é a de que os mesmos devem desenvolver ações específicas para os desempregados de longa duração e de fomento à constituição e sustentabilidade de formas coletivas de organização do trabalho, combinadas com políticas de microcrédito orientado e assistido. As resoluções não se aprofundaram na relação entre essa função do sistema e as redes de economia popular solidária. Também não se menciona qual seria o papel do nível estadual e municipal, tendo em vista que alguns deles desenvolvem programas do tipo “banco do povo”. Maior ênfase foi dada na discussão de como constituir mecanismos alternativos de garantia e vedar que o registro em serviços reguladores de crédito (como Serasa) impeça o acesso ao crédito.

2.5 Participação social

No que tange ao tema da participação social, foram aprovadas diversas resoluções visando fortalecer a gestão tripartite do SPETR. Foi dada muita ênfase ao papel das Comissões Municipais e Estaduais de Emprego, indicando a necessidade de capacitação, de estrutura e orçamento próprios, bem como de diálogo com o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat). Menciona-se também que devem ser criadas condições para que as mesmas funcionem como conselhos deliberativos; que sejam envolvidas na formulação e acompanhamento das políticas de emprego, trabalho e renda; que seja garantida sua participação na elaboração de planos de desenvolvimento sustentável; e que sua composição deve incluir entidades da sociedade civil dedicadas a projetos de geração de emprego e renda e economia solidária. Cabe lembrar que as comissões foram progressivamente marginalizadas no processo de decisão acerca da execução dos programas, tornando-se, em muitos casos, apenas instâncias de chancela de ações dos executivos locais ou dos agentes financeiros (no caso do Proger). Para além das comissões, uma resolução propõe que se estabeleça na legislação a realização de conferências municipais, estaduais e nacionais do SPETR, a exemplo do que acontece nas demais áreas sociais.

2.6 Primeiros desdobramentos concretos do novo SPETR

Algumas das decisões do 2º Congresso relativas à integração das funções do SPETR e à participação social na gestão do mesmo já tiveram desdobramentos concretos a partir da aprovação pelo Codefat da Resolução nº 466, de 21 de dezembro de 2005, que estabelece a figura do Plano Plurianual Nacional e Estadual do SPETR. Por meio dessa resolução, são modificados aspectos importantes na forma dos convênios por meio dos quais são implementadas as políticas de trabalho e renda, apontando já para a conformação do SPETR.

Até o final de 2005 os convênios para projetos de qualificação social e profissional eram firmados em separado dos convênios para serviços de intermediação e habilitação ao seguro. Por meio da Resolução nº 466 definiu-se que em um mesmo espaço territorial haverá apenas um ente conveniado com o Ministério do Trabalho, e que esse Convênio Único reunirá os três serviços mencionados. Também se determinou que apenas os entes federados (estados, capitais e municípios com mais de 300 mil habitantes e Distrito Federal) poderão conveniar com o ministério; organizações da sociedade civil (em especial as centrais sindicais) só poderão ser executoras do SPETR desde que estabeleçam convênios com o respectivo estado ou município, conforme o caso. Por fim, a extensão da duração dos convênios, antes anual, passa a ser quadrienal.⁹⁵

O Plano Plurianual Nacional deverá estabelecer diretrizes e parâmetros para a execução dos planos estaduais; sua elaboração caberá ao MTE e deverá ser aprovado pelo Codefat. A partir dessas normas, os estados elaborarão os seus respectivos planos plurianuais, que incluirão também os municípios que conveniarem diretamente com o Ministério. Esses planos detalharão as metas dos serviços de intermediação, qualificação e habilitação ao seguro-desemprego, bem como a distribuição regional das ações, dos postos de atendimento e da aplicação de recursos. Caberá à Comissão Estadual de Emprego e às comissões municipais (no caso das capitais de municípios com mais de 300 mil habitantes) a aprovação tanto do Plano Plurianual quanto dos planos de ação anuais, sendo vedada a aprovação *ad referendum*, para evitar justamente o enfraquecimento dessas instâncias.

A resolução tem efeito imediato para a abertura de novos centros de atendimento; quanto aos já existentes, haverá um período de transição (de até dois anos), ao final do qual não deverá haver mais sobreposição de funções: todos os municípios conveniados terão gestão plena dos postos de atendimento localizados no seu interior. O serviço de habilitação ao seguro-desemprego também será assumido na sua totalidade pelos centros públicos integrados, incumbência antes das Delegacias Regionais do Trabalho. A forma de distribuição espacial dos recursos permanece inalterada: mantêm-se os critérios vigentes dos diferentes serviços, dentre nos quais prepondera a participação da População Economicamente Ativa (PEA) do conveniente na PEA nacional. Esses critérios poderão ser revisados no futuro.

A resolução cria também a figura do Convênio Específico, voltado para o atendimento de demandas temporárias e restritas a determinada região, setor ou público prioritário; esse poderá ser firmado tanto com entes federados quanto com organizações

95. A duração de quatro anos não consta da Resolução nº 466, mas está definida no Termo de Referência do Plano Plurianual aprovado posteriormente pelo Codefat.

da sociedade civil. Embora a resolução não especifique que ações atualmente em curso serão cobertas por convênios específicos, é provável que a modalidade dos Planos Setoriais de Qualificação seja um caso.⁹⁶

De maneira geral, a Resolução nº 466 procura operacionalizar a concepção de SPETR adotada pelo 2º Congresso. Na medida em que integra os convênios, garante que o fluxo de liberação de recursos para os diferentes serviços seja coordenado, e que a execução não seja interrompida a cada ano por conta da renovação dos convênios. Da mesma forma, a eliminação da sobreposição de convênios no mesmo território facilita o planejamento territorial dos serviços, uma vez que no arranjo atual é possível que existam vários executores no mesmo espaço atuando de forma independente e até competindo entre si. Também é significativo que se procure criar uma identidade única para as agências de emprego, reforçando a idéia de um sistema unificado e não de uma série de programas locais, assim como o conceito de que são a “porta de entrada” do conjunto do sistema e não apenas do serviço de intermediação. No conjunto, as mudanças trazidas pela resolução ordenam o núcleo mais tradicional das políticas de emprego.

2.7 Desafios remanescentes: a questão da inclusão dos trabalhadores informais e a questão do financiamento do novo SPETR

Cabe ressaltar que ainda há pontos importantes que permanecem sem serem devidamente equacionados, particularmente no que se refere aos públicos “não tradicionais”. Há funções que não são mencionados na resolução, e que todavia são partes constituintes do SPETR, com destaque para os programas de geração de emprego e renda e as ações para grupos vulneráveis.

Quanto aos primeiros, tanto as ações de qualificação para o empreendedorismo quanto a concessão do crédito continuarão funcionando à parte, ainda que o 2º Congresso tenha apontado a necessidade de aproximar esses serviços dos autônomos e dos desempregados de longa duração que procuram o sistema. No que se refere a grupos vulneráveis, de fato os Planos Plurianuais deverão prever metas específicas para mulheres, trabalhadores acima de 40 anos de baixa escolaridade, trabalhadores domésticos, afro-descendentes e jovens. Porém, as ações desenvolvidas atualmente pelo MTE nesse último segmento (Programa Primeiro Emprego) não foram objeto da resolução, embora consistam basicamente em qualificação e intermediação.

O problema da relação do SPETR com o setor não estruturado do mercado de trabalho, que hoje é coberto por iniciativas isoladas, foi abordado em algumas resoluções, que remetem fundamentalmente à articulação do sistema a outras iniciativas, especialmente aquelas que pretendem estimular o desenvolvimento territorial, como os investimentos dos fundos constitucionais e as agências de fomento, cujos programas devem passar a ter metas de emprego. O 2º Congresso também apontou a necessidade de que o Ministério do Trabalho e Emprego participe dos fóruns governamentais que definem as políticas econômicas, e propôs especificamente que o Conselho Monetário Nacional passe a ter uma representação tripartite, incluindo o MTE, representantes de trabalhadores e empregadores.

⁹⁶ Na edição nº 10 deste boletim (p. 119-120) há uma sucinta descrição dessa modalidade.

Assim, ao relacionar o problema da informalidade e da inclusão de grupos vulneráveis com políticas de desenvolvimento, o 2º Congresso abordou a principal limitação do SPETR, isto é, que ele pode apenas tentar gerenciar eficazmente um determinado nível de emprego. Os determinantes do desemprego e da precariedade das ocupações não estão ao alcance das políticas tradicionais de emprego, pois essas agem sobretudo sobre a oferta de mão-de-obra; e mesmo os programas que atuam sobre a demanda o fazem no nível micro, isto é, procurando viabilizar pequenos negócios, enquanto que o nível de emprego geral depende na verdade da demanda agregada da economia.

Quanto à integração com políticas de desenvolvimento territorial, a questão ultrapassa o escopo dos serviços públicos de emprego, e a governabilidade do MTE atualmente é pequena, visto que: *i*) como mencionado, a arquitetura dos programas de geração de emprego ancorados no Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) em geral deixa o poder de decisão com as instituições financeiras; e *ii*) as iniciativas de desenvolvimento territorial estão dispersas por uma variedade de entes governamentais e geralmente envolvem algum grau de pactuação entre os níveis federativos. Assim, embora existam experiências bem sucedidas de convergência das ações federais em determinados locais, isso geralmente ocorre em circunstâncias específicas e por indução de um ator local suficientemente articulado. Compreende-se, portanto, que o SPETR carece dos mecanismos institucionais para atuar nos territórios onde as oportunidades de emprego são restritas.

Outro ponto crítico é que os ganhos potenciais do Plano Plurianual podem se perder caso não se assegure um fluxo estável de recursos. Isso, por sua vez, tem sido cada vez mais difícil para o MTE, tendo em vista não apenas a diminuição das dotações orçamentárias como também os sucessivos contingenciamentos que ameaçam a continuidade e o equilíbrio entre as funções do SPETR. É por isso que o financiamento do SPETR foi uma das discussões centrais do 2º Congresso, e que deu origem a propostas de mudança mais radicais.

Duas resoluções propõem que se vede o contingenciamento de todas as funções do SPETR, tornando sua despesa obrigatória da mesma forma que o pagamento do benefício do seguro-desemprego já o é, e que se assegure que 8% da arrecadação primária do FAT sejam destinados às funções do SPETR, exclusive seguro-desemprego e abono salarial.⁹⁷ Em essência, cria-se uma nova vinculação orçamentária com vistas a garantir o financiamento das políticas ativas (sobretudo qualificação e intermediação), as quais têm recebido uma parcela cada vez menor dos recursos do FAT nos anos recentes.⁹⁸

Percebe-se, portanto, que o problema do financiamento é um gargalo para a manutenção das políticas ativas de emprego; e será ainda maior se for implementadas as resoluções que propõem a expansão da cobertura do seguro-desemprego. Curiosamente,

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

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

se a proposta do 2º Congresso fosse levada a cabo, o montante mínimo de recursos aplicados nessas políticas compensaria apenas 32% dos recursos que deixam de entrar no FAT por conta da desvinculação (DRU).⁹⁹ Assim sendo, uma discussão em torno da reaplicação desses recursos talvez fosse interessante, tendo em vista que a arrecadação do PIS/Pasep já se encontra comprometida.

No seu conjunto, as resoluções do 2º Congresso lograram consolidar a agenda de mudanças discutidas nos últimos anos para as políticas mais estruturadas do SPETR, que são as desenvolvidas com recursos do FAT e estão razoavelmente cobertas pela normatização do Codefat. O desafio central é formar um todo coerente de ações, além de separar os papéis da gestão tripartite e da execução, que se confundiam no papel dos atores sociais. Enfatizou-se muito a necessidade de integração e os mecanismos gerenciais para fazê-la (por exemplo, extensão a todos executores de sistemas informatizados, uso do PIS como identificador do beneficiário etc.). A questão do financiamento foi abordada sobretudo pela ótica de como assegurar a sobrevivência das políticas ativas de emprego. Porém, o 2º Congresso não se aprofundou igualmente nos temas relativos à extensão do SPETR para os segmentos que não pertencem ao núcleo estruturado do mercado de trabalho. Resta uma agenda importante a ser enfrentada para que o SPETR possa definir sua atuação relativamente a esses segmentos para além de iniciativas isoladas.

3 Financiamento e gastos

Os programas do Ministério do Trabalho e Emprego mantiveram em 2005 um nível de execução bastante próximo ao do ano anterior. Cabe lembrar que o nível de execução é influenciado não apenas pela capacidade da gerência de cada programa em cumprir suas metas, mas também pela dinâmica de liberação de recursos, a qual, submetida à lógica do superávit fiscal, tem tornado indisponível os recursos previstos no orçamento ou os tem tornado disponíveis apenas perto do final do ano. Como se sabe, isso afeta as despesas discricionárias, particularmente aquelas que não se referem a ações continuadas. Assim, os programas mais afetados tendem a ser os que contam com projetos de qualificação e de fomento ao empreendedorismo, por oposição àqueles em que predominam despesas obrigatórias, caso do programa de Integração das Políticas de Emprego, onde se localizam os pagamentos referentes ao Seguro-Desemprego e ao Abono Salarial.

Em 2005, como pode ser visto na tabela 2, o principal destaque foi para os programas que surgiram a partir do PPA 2004/2007 (Primeiro Emprego e Economia Solidária em Desenvolvimento), que melhoraram acentuadamente seu nível de execução, embora ainda abaixo de programas mais institucionalizados como o de Segurança e Saúde no Trabalho, e o de Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda, que compreende o pagamento dos benefícios e a intermediação de mão-de-obra. No programa de Qualificação Social e Profissional, por sua vez, observou-se queda no nível de execução, reflexo do contingenciamento de recursos.

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

A tabela 2 mostra ainda que as grandes rubricas de despesa do Ministério são pagamentos de benefícios definidos na Constituição Federal, superando largamente outros programas. Levando em conta apenas os benefícios, o seguro-desemprego ampliou seus gastos em cerca de R\$ 960 milhões entre 2004 e 2005; os gastos com abono salarial cresceram em R\$ 331,9 milhões. Apesar da queda na taxa de desocupação registrada pelo IBGE em 2005 (ver seção 1), os gastos com o seguro-desemprego aumentaram cerca de 13% em relação ao ano anterior, provavelmente pela combinação entre o reajuste do valor do benefício e o acesso de um maior número de trabalhadores ao benefício, permitido pelo cumprimento do período aquisitivo.

Sabe-se que o programa Primeiro Emprego ampliou sua execução basicamente pelo crescente peso das ações ligadas aos Consórcios Sociais da Juventude (qualificação e auxílio-financeiro), cujo número saltou de 6, em 2003, para 31, em final de 2005. A ação de estímulo financeiro continua com nível de execução baixo, refletindo a pouca atratividade dessa modalidade para as empresas.

TABELA 2

Nível de execução orçamentário-financeira do MTE em 2005, segundo programas e ações selecionados do PPA 2004-2007 – Ministério do Trabalho e Emprego

Programas e Ações Selecionadas – PPA 2004-2007 – MTE	2004		2005	
	Liquidado*	Nível de execução em %	Liquidado*	Nível de execução em %
Total do Ministério do Trabalho e Emprego	20.574.262.814	68,2	23.365.573.427	74,1
Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda	10.133.219.232	96,7	11.464.036.391	99,5
Pagamento do Benefício Abono Salarial	2.423.256.085	99,0	2.755.121.450	98,5
Pagamento do Seguro-Desemprego	7.434.251.541	97,4	8.396.272.907	100,0
Pagamento do Seguro-Desemprego ao Trabalhador Doméstico	7.422.762	86,1	8.850.020	100,0
Orientação Profissional e Intermediação de Mão-de-Obra	82.142.512	84,6	84.401.303	91,1
Qualificação Social e Profissional	84.745.036	74,2	88.869.926	68,3
Qualificação de Trabalhadores para Manutenção do Emprego e Incremento da Renda	12.229.144	66,0	21.889.135	87,1
Qualificação de Trabalhadores Beneficiários de Ações do SPE e de Economia Solidária	23.253.401	70,8	43.162.344	68,9
Qualificação de Trabalhadores Beneficiários de Políticas de Inclusão Social	32.849.973	75,4	12.654.172	40,8
Economia Solidária em Desenvolvimento	19.411.791	60,8	10.230.559	77,4
Fomento à Geração de Trabalho e Renda em Atividades de Economia Solidária	11.347.392	52,1	7.105.066	79,3
Segurança e Saúde no Trabalho	37.961.945	91,3	37.667.750	86,0
Inspeção em Segurança e Saúde no Trabalho	1.818.262	71,8	1.632.374	91,2
Primeiro Emprego	53.974.798	31,9	100.103.245	71,8
Estímulo Financeiro ao Empregador para Geração do Primeiro Emprego Destinado a Jovens	2.391.709	3,6	8.785.300	44,3
Qualificação de Jovens para o Serviço Voluntário	30.796.194	89,5	58.456.879	83,2
Concessão de Auxílio-Financeiro a Jovens Habilitados ao Primeiro Emprego em Serviço Voluntário	11.933.344	37,1	26.607.155	85,4
Qualificação e Assistência Técnica ao Jovem para o Empreendedorismo	3.188.399	20,7	5.575.634	35,5

Fonte: Siafi/STN e Sidor/SOF.

Obs.: * Valores em reais constantes de dezembro de 2005.

Deve ser ressaltado ainda que, se os programas “novos” melhoraram sua execução, também foi diminuída sua dotação orçamentária em relação a 2004: de R\$ 159,5 milhões para R\$ 139,4 milhões, no caso do Primeiro Emprego; e de R\$ 30 milhões para R\$ 13,2 milhões, no caso do programa de Economia Solidária. Em relação a esse último, os recursos efetivamente gastos caíram quase pela metade, em termos reais; assim, percebe-se que na verdade esse programa perdeu importância no conjunto dos gastos do MTE. É também digno de nota que, dentro do Primeiro Emprego, as ações

de qualificação para jovens somaram cerca de R\$ 64 milhões em 2005, o que equivale a 72% de todos os gastos do programa de Qualificação Profissional. Esse, por sua vez, aumentou seu gasto real em quase 5%, embora seu nível de execução tenha caído. Por fim, os gastos da intermediação de mão-de-obra cresceram 2,7%. Observa-se, portanto, que o gasto com as políticas ditas ativas cresceu bem menos do que o referente ao benefício do seguro-desemprego.

Analisando os gastos desses programas pela ótica das suas fontes de financiamento, percebe-se pela tabela 3 que em 2005 aumentou a participação da fonte Recursos Ordinários (ou do Tesouro), que incorpora parte dos recursos desvinculados, e da fonte Recursos Próprios Financeiros, que se refere ao retorno das aplicações do FAT. Isso reflete o fato de que atualmente a arrecadação primária do FAT tem sido insuficiente para cobrir as despesas correntes com os programas, uma vez que se leve em conta o depósito constitucional de 40% da arrecadação PIS/Pasep para o BNDES e a desvinculação de 20% da mesma fonte para a meta de superávit primário via DRU. A diferença tem sido coberta com recursos financeiros próprios do FAT e também com outras fontes (Recursos Ordinários, Cofins etc).

TABELA 3

Principais fontes de financiamento do MTE no biênio 2004-2005, segundo programas e ações selecionados do PPA 2004-2007 – Ministério do Trabalho e Emprego

Programas e Ações Selecionadas – PPA 2004-2007 – MTE	% 2004 sobre o valor liquidado de cada programa	% 2005 sobre o valor liquidado de cada programa
Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda	100,00	100,00
PIS/Pasep (FAT)	88,87	86,23
Receitas Financeiras do FAT	9,51	12,03
Rec. Ordinários + DRU	0,02	0,00
Outras fontes *	1,61	1,74
Qualificação Social e Profissional	74,16	28,33
PIS/Pasep (FAT)	9,00	0,00
Receitas Financeiras do FAT	16,84	71,67
Rec. Ordinários + DRU	22,38	0,23
Outras fontes *	51,78	28,10
Economia Solidária em Desenvolvimento	100,00	100,00
Rec. Ordinários + DRU	72,23	100,00
Fundo. Combate Errad. Pobreza	27,77	0,00
Segurança e Saúde no Trabalho	100,00	100,00
Rec. Ordinários + DRU	98,93	84,43
Receitas Financeiras do FAT	0,00	12,33
Outras fontes *	1,07	3,24
Primeiro Emprego	100,00	100,00
Rec. Ordinários + DRU	16,02	100,00
Fundo. Combate Errad. Pobreza	83,98	0,00

Fonte: Siafi/STN e Sidor/SOF.

Obs.: * Outras fontes: Outras Contribuições Sociais, Recursos Próprios Não Financeiros e Taxas pelo Poder de Polícia.

Fica evidente como a questão do financiamento constitui um obstáculo considerável à construção de um SPETR integrado, tal qual discutido na seção anterior. Cabe observar que se a resolução do 2º Congresso sobre destinação mínima de recursos para as políticas da área tivesse sido aplicada em 2005, os recursos disponíveis para as políticas

de trabalho e renda mais que duplicariam.¹⁰⁰ Mas mesmo que se estabeleça essa vinculação de recursos do FAT, o problema do financiamento dos programas da área ainda não estará totalmente equacionado, uma vez que a arrecadação primária se mostra insuficiente frente aos gastos correntes, suscitando a necessidade ou de um aporte maior de fontes externas ao FAT ou então de seus recursos patrimoniais.

4 Conclusão

O mercado de trabalho nacional prosseguiu, em 2005, em uma certa trajetória de recuperação virtuosa iniciada em 2004. Se bem que a expansão tenha se dado num ritmo menor que o do ano anterior, não deixou de ser positiva a avaliação geral feita com base nos dados da PME/IBGE para – é bom lembrar – apenas seis RMs do país.

Mas realmente importante parece ter sido a incorporação, pelo sistema econômico como um todo, dos aumentos reais do salário mínimo no biênio 2004-2005. Em síntese, o conjunto de argumentos sobre o salário mínimo, discutido neste boletim, encontrou respaldo na experiência brasileira dos últimos dois anos (2004 e 2005), prevendo-se para 2006 uma repetição das mesmas condições. O importante é que, estando o ambiente macroeconômico relativamente estabilizado e, na visão dos empresários, com alguma perspectiva de crescimento sustentado para o futuro imediato, os referidos aumentos reais do salário mínimo puderam ser absorvidos pelo sistema econômico. Isso ocorreu em simultâneo ao aumento da ocupação e da formalização dos contratos, da recuperação real dos rendimentos do trabalho e da redução das desigualdades de renda (esta última, proveniente, em 2005, de um aumento mais que proporcional dos rendimentos dos decis inferiores da distribuição), da queda da pobreza absoluta e relativa e – detalhe crucial – com a carga tributária de vinculação social crescendo acima dos gastos sociais de origem federal.

No que se refere às políticas de trabalho e renda, os resultados alcançados no biênio 2004-2005 – e provavelmente a se repetirem em 2006 – foram também muito positivos, visto que, num contexto favorável como esse, é bem possível que o MTE tenha mais força para fazer avançar as propostas de aperfeiçoamento das políticas e programas do seu Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) nos moldes apresentados neste boletim. Esse é um assunto de suma importância para a área de Trabalho e Renda, cujos desdobramentos serão seguidos com todo interesse nas próximas edições deste boletim.

100. Apenas para se ter uma idéia do montante, os gastos com custeio de programas, excluindo-se o seguro-desemprego e o abono salarial, corresponderam a pouco mais de 3% da arrecadação do PIS/Pasep em 2005.