

TRABALHO E RENDA

1 Conjuntura

O processo de retomada do crescimento econômico, que começou no segundo semestre de 2003, consolidou-se no primeiro semestre de 2004 e passou a afetar de forma positiva o mercado de trabalho. No tocante à conjuntura das políticas na área de Trabalho, cabe destacar a aprovação do relatório da reforma sindical pelo Fórum Nacional do Trabalho.

1.1 Conjuntura do mercado de trabalho

A conjuntura do mercado de trabalho tem sido caracterizada pela geração de mais e melhores postos de trabalho, o que é expresso pela redução da taxa de desemprego e pela recuperação do emprego formal. Essa melhora das condições do mercado de trabalho está acompanhando os resultados positivos que vêm sendo observados na economia no primeiro semestre deste ano, expressos pelo crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), pelo incremento da produção em todos os setores e pelo crescimento da demanda doméstica. Outro dado importante para se atestar a melhora das condições do mercado de trabalho é a recuperação do rendimento real dos ocupados.

A taxa de desemprego medida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), por meio da Pesquisa Mensal de Emprego (PME), nas seis principais regiões metropolitanas do país, já havia indicado recuo em maio, quando esta caiu de 12,8% em maio de 2003 para 12,2% no mesmo mês de 2004. Foi a primeira vez este ano que a taxa de desemprego ficou abaixo do valor prevaente no mesmo mês de 2003. Os dados da PME para o mês de junho reforçam o diagnóstico de melhora do mercado de trabalho. A taxa de desemprego caiu de 13% em junho de 2003 para 11,7% em junho de 2004. Portanto, nos meses de maio e junho de 2004 a taxa de desemprego ficou abaixo do patamar observado nos mesmos meses de 2003, diferentemente do que ocorreu no período de janeiro a abril.

A queda da taxa de desemprego, na comparação de junho de 2004 relativamente a junho de 2003, deve-se ao crescimento da ocupação em ritmo superior ao incremento da População Economicamente Ativa (PEA). O volume de pessoas ocupadas cresceu de 18,3 milhões em junho de 2003 para 18,9 milhões em junho de 2004, ou seja, foram criados cerca de 600 mil postos de trabalho neste período, o que corresponde a uma alta de 3,3%. A PEA, no mesmo período, cresceu 1,8%. O ritmo de crescimento da ocupação em doze meses elevou-se de 2,9% em maio para 3,3% em junho ou, em termos absolutos, a geração de postos de trabalho saltou de 538 mil em maio para cerca de 600 mil em junho.

No tocante à qualidade dos empregos gerados, do total de aproximadamente 600 mil postos de trabalho gerados no período de julho de 2003 a julho de 2004, 268 mil foram de empregos sem carteira de trabalho assinada, 253 mil foram de traba-

lhadores com carteira de trabalho assinada e 71 mil foram conta-própria. Isso correspondeu a um crescimento de 6,6% dos empregos sem carteira assinada, de 3,1% dos empregos com carteira e de 1,9% dos empregos por conta-própria. Entretanto, no mês de junho de 2004 foram gerados 24 mil postos de trabalho com carteira de trabalho assinada, enquanto o estoque de empregados sem carteira de trabalho assinada recuou em 4 mil postos, indicando um possível processo de formalização de contratações anteriores realizadas de modo informal. Além disso, a geração de postos de trabalho com carteira assinada em doze meses cresceu de 177 mil em maio de 2004 para 253 mil em junho de 2004. Os empregos com carteira de trabalho assinada responderam por um terço do total dos postos de trabalho gerados nas regiões metropolitanas pesquisadas pela PME em doze meses em maio de 2004 e por 42% deste mesmo total em junho de 2004. Portanto, cresceu a geração de empregos formais *vis-à-vis* postos de trabalho informais.

Os dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados do Ministério do Trabalho e Emprego (Caged/MTE) também mostram uma recuperação do emprego formal, pois segundo o mesmo Cadastro, foi gerado cerca de 1 milhão de empregos com carteira de trabalho assinada no primeiro semestre de 2004.²⁴ O crescimento do emprego formal foi generalizado e deu-se em todos os setores da economia. Contudo, existe controvérsia quanto à qualidade dos dados do Caged, o que será discutido no quadro que se segue.

Considerações sobre os números do emprego no Brasil em 2004

Os dados da conjuntura macroeconômica do primeiro semestre evidenciam certa recuperação da produção e do emprego, já fartamente noticiada pela mídia. A sustentabilidade dessa recuperação é um assunto que escapa aos limites deste acompanhamento conjuntural. No entanto, quanto à magnitude da recuperação conjuntural do emprego, faz-se necessário situar o leitor com elementos mais consistentes de informação, até para não confundir-lo com a pleora de números sobre emprego/desemprego que circulam na mídia.

Existem vários indicadores sobre o mercado de trabalho e o comportamento do emprego. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) do IBGE tem cobertura nacional, porém essa informação é captada apenas uma vez por ano – no mês de setembro, e somente circula vários meses depois de processada a pesquisa. Contudo, o IBGE tem também uma Pesquisa Mensal de Emprego para as seis principais regiões metropolitanas, a qual permite a análise da conjuntura, pelo fato de fornecer informações mensais.

(continua)

24. A partir de janeiro de 2002, foram realizadas algumas alterações na metodologia de tratamento das movimentações declaradas ao Caged (admissões e desligamentos). A movimentação de todos os estabelecimentos, independentemente de serem novos ou velhos, passou a ser considerada para cálculo do Índice de Emprego, sendo que anteriormente era considerada apenas a movimentação dos estabelecimentos velhos.

Por último, há dois registros administrativos autônomos – além do Caged, do Ministério do Trabalho e Emprego, há o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) do Ministério da Previdência, sendo que ambos registram e divulgam em diferentes prazos, respectivamente, os números do emprego formal, ou com carteira assinada, e as contribuições pagas ao INSS pelos empregados e autônomos registrados no período. Estas duas últimas informações tratam do mesmo fenômeno – o emprego formal.

Toda essa gama de informações pode servir de guia para aferir a magnitude do emprego gerado ao longo de 2004.

Há uma controvérsia em foco: o tamanho do fluxo líquido do emprego formal gerado no presente ano. O Caged divulgou o fluxo de empregos formais de 1,034 milhão de janeiro a junho de 2004 e 1,466 milhão de janeiro a agosto de 2004. No entanto, essa informação, que é apenas sobre emprego com carteira assinada, revela divergência com outras fontes estatísticas. O primeiro exemplo é o cruzamento do dado do Caged com o dado da PME para o período agosto 2004/agosto 2003 para as mesmas seis regiões metropolitanas:²⁵ a PME registra 168 mil postos de trabalhos formais líquidos (+2,1%) e o Caged 406 mil (+4,8%).

Outro cruzamento de informação relevante no período sobre o mesmo fenômeno – criação líquida de empregos formais – é a comparação mês a mês dos dados das fontes Caged (fluxo líquido de empregos com carteira assinada) e o correspondente fluxo líquido da Contribuição de Empregados e Empregadores recolhida ao INSS. Os dados da tabela 17 dizem respeito ao total para o Brasil.

Observa-se (tabela 17, a seguir) que a variação mensal do valor arrecadado no mês de fevereiro ao INSS (proveniente da Contribuição de Empregados e Empregadores) apresenta um incremento apreciável de 12,86%, refletindo em parte o acréscimo de emprego e em parte o aumento do teto de contribuições ao INSS (R\$ 1.869 para R\$ 2.400), conforme a Emenda Constitucional (EC) nº 41, publicada em 31/12/2003. O valor real da Contribuição (quantidade *versus* valor) cresceu 4,4% na comparação de agosto com fevereiro. Por outro lado, o crescimento do estoque do emprego formal do Caged foi de 6,3% no acumulado do ano de 2004 até o mês de agosto, e de 5,2% ao longo do período fevereiro/agosto, sendo que esta última taxa é superior ao crescimento do valor arrecadado da Contribuição de Empregados e Empregadores ao longo do mesmo período. Durante o ano de 2004, até o mês de agosto, observou-se acréscimo líquido de 1,466 milhão de empregos formais. Esse número e a respectiva taxa, que já não convergiam com os dados da PME, não convergem também com os dados de arrecadação do INSS. Isso relaciona-se à conjectura de divergência entre as diferentes fontes, o que merece esclarecimento metodológico ulterior.

25. Regiões metropolitanas de Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, São Paulo e Salvador.

TABELA 17

Evolução da quantidade de empregos formais

(Valores em R\$ 1 mil de agosto de 2004 – INPC)

Mês	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maior	Junho	Julho	Agosto	Acumulado jan-ago/2004
Valor arrecadado ¹	5.968.702,9	6.736.359,4	6.753.065,4	6.812.667,8	6.894.047,1	6.982.246,0	6.910.311,4	7.030.625,9	54.088.026,3
Varição mês a mês (%)		12,86%	0,25%	0,88%	1,19%	1,28%	-1,03%	1,74%	17,79% ³
Estoque mensal de empregos (Caged)	23.358.718	23.497.792	23.606.004	23.793.551	24.085.373	24.293.268	24.495.301	24.725.058	
Quantidade de empregos criados (Caged) ²	100.106	139.074	108.212	187.547	291.822	207.895	202.033	229.757	1.466.446
Varição mês a mês do estoque Caged (%)	0,43%	0,60%	0,46%	0,79%	1,23%	0,86%	0,83%	0,94%	6,3% ⁴

Fonte: Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) e Boletim da Previdência Social.

Nota: ¹ Valor arrecadado pelas empresas e entidades equiparadas corresponde às contribuições de empregadores e empregados, ao seguro acidente de trabalho, à primeira comercialização de produção rural, à receita bruta de espetáculos desportivos e inclui também contribuições relativas ao Incra, Senai, Sesc etc.² Quantidade de empregos criados de acordo com o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged).³ Variação de fevereiro a agosto de 2004.⁴ Variação de janeiro a agosto de 2004.

Além disso, foi registrada a recuperação do rendimento médio real das pessoas ocupadas, que cresceu 1,8% em junho de 2004 relativamente a maio de 2004, de acordo com dados da PME/IBGE, contra a tendência prevalecente, nos últimos seis anos, de queda da renda real. O rendimento real médio das pessoas ocupadas nas seis principais regiões metropolitanas foi de R\$ 866,60. Tal resultado demonstra que a recuperação da ocupação não ocorreu pela redução da renda real do trabalhador e diferencia a presente recuperação das demais ocorridas a partir da segunda metade da década de 1990.

Portanto, todos os dados apresentados indicam que o país passa por um processo de recuperação econômica em 2004, revertendo a queda do PIB em 2003, o que começa a se refletir em incremento da geração de postos de trabalho, redução da taxa de desemprego e aumento do rendimento real médio, enfim, na melhoria das condições gerais do mercado de trabalho brasileiro. Além disso, não apenas houve incremento do crescimento da geração dos postos de trabalho, como também houve melhora na qualidade das ocupações criadas, com maior criação de empregos formais e redução dos postos de trabalho informais. Tal movimento pode estar refletindo um processo de formalização de contratações informais realizadas anteriormente, sendo que o referido processo deve estar sendo estimulado pela melhora das perspectivas em relação ao crescimento da economia. A questão agora é saber se esse movimento irá continuar de forma mais permanente ou não.

1.2 Fórum Nacional do Trabalho e reforma sindical

Recentemente, foi aprovado o relatório final do Fórum Nacional do Trabalho sobre a reforma sindical, tratando sobre a redefinição das normas jurídicas quanto a organização sindical, negociação coletiva e solução de conflitos. O relatório final foi resultado de um consenso tripartite e paritário entre governo, trabalhadores e empregadores. Contudo, a efetiva ratificação dos consensos expressos no relatório ainda depende da aprovação de Projeto de Lei que deverá ser enviado ainda em 2004 para o Congresso.

Um dos pontos que entraram em consenso foi a criação do Conselho Nacional de Relações do Trabalho (CNRT) constituído de cinco representantes dos trabalhadores, indicados pelas Centrais Sindicais, cinco representantes dos empregadores indicados pelas Confederações e cinco representantes do governo indicados pelo Ministério do Trabalho e Emprego. Durante os doze primeiros meses após sua instalação, o Conselho será constituído, em caráter provisório, de seis representantes de trabalhadores, empregadores e governo. Os representantes dos trabalhadores e dos empregadores serão indicados pelas Centrais Sindicais e Confederações que tiveram assento no Fórum Nacional do Trabalho.

Entre as atribuições do CNRT estão: a) propor diretrizes de políticas públicas e avaliar programas e ações governamentais no âmbito das relações de trabalho; b) subsidiar a elaboração de pareceres sobre projetos legislativos, na área de relações do trabalho, em tramitação no Congresso Nacional; c) propor resoluções e instruções normativas sobre relações do trabalho; d) estabelecer critérios para utilização dos recursos do Fundo Solidário de Promoção Sindical; e) propor critérios e dirimir dúvidas sobre enquadramento sindical de representações de trabalhadores e empregadores; f) examinar, em segunda instância, as contestações e os indeferimentos de pedidos de Registro Sindical; e g) revisar a cada oito anos os critérios de aferição da representação das entidades sindicais.

A criação do CNRT seria um avanço do ponto de vista institucional nas relações do trabalho no país, o que deveria fortalecer o diálogo social.

No tocante à organização sindical, ficaram estabelecidos importantes consensos. Em primeiro lugar, fica respeitada a liberdade sindical, mas mantida a possibilidade de exclusividade sindical desde que respeitadas as regras de representatividade mínima, cujos critérios objetivos serão posteriormente definidos. Outro consenso foi a necessidade de reconhecimento legal, no âmbito da legislação sindical, das Centrais Sindicais.

Foi aprovada a proposta de criação do Fundo Solidário de Promoção Sindical (FSPS), tanto para trabalhadores quanto para empregadores, com o objetivo de custear as atividades do CNRT, bem como os programas de valorização da organização sindical e os estudos e as pesquisas nas áreas de economia, saúde do trabalhador, meio ambiente e relações de trabalho.

Também ficou acordado, tanto para os trabalhadores quanto para os empregadores, a extinção das contribuições do imposto sindical, confederativa e assistencial, sendo que a primeira será reduzida de forma gradual em um período de três a cinco anos. As referidas contribuições serão substituídas pela contribuição associativa e pela de negociação coletiva.

Para os trabalhadores, a contribuição de negociação coletiva terá periodicidade anual e será recolhida de todos os beneficiados por instrumento normativo, independentemente de filiação sindical. A contribuição será obrigatoriamente aprovada em Assembléia de Trabalhadores da base de representação do sindicato, e os valores pagos pelos trabalhadores não poderão ultrapassar 1% do valor da remuneração líquida recebida no ano anterior. A distribuição da contribuição de negociação coletiva será a seguinte: Centrais Sindicais 10%; Confederações 5%; Federações 10%; Sindicatos 70%; e Fundo Solidário de Promoção Sindical dos trabalhadores 5%.

Para os empregadores, a contribuição de negociação coletiva não poderá ultrapassar o percentual de 0,8% do capital social da empresa ou unidade produtiva ou, ainda, o valor da terra nua tributável. A distribuição da contribuição de negociação coletiva será a seguinte: Confederações 10%; Federações 20%; Sindicatos 65%; e FSPS dos empregadores 5%.

2 Acompanhamento de programas

Os principais destaques do primeiro semestre ficaram por conta da execução muito baixa do Programa Primeiro Emprego, ao lado de desempenho positivo do Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger) e do crescimento expressivo do seguro-desemprego concedido ao pescador artesanal.

2.1 Programa Primeiro Emprego

O Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens (PNPE) vem apresentando fraca execução: apenas 0,2% do orçamento foi executado no primeiro semestre deste ano. Diante disso, o governo, por meio da Medida Provisória nº 186, de 13 de maio de 2004, implantou as seguintes mudanças no Programa:

- a) Anteriormente, o público-alvo do Programa restringia-se a jovens de 16 a 24 anos em situação de desemprego involuntário que estavam matriculados e freqüentando regularmente o Ensino Fundamental ou Médio. Posteriormente, foi-se acrescentando a entrada no Programa de jovens que tivessem concluído o Ensino Médio, os quais tendem a ser mais atraentes para os empregadores e, dessa forma, podem estimular a demanda das empresas. Entretanto, foi estabelecido que 70% dos empregos criados no âmbito do PNPE serão destinados aos jovens que ainda não tenham concluído o Ensino Fundamental ou Médio, evitando, assim, que o preenchimento das vagas ocorra exclusivamente por jovens que já tenham concluído o Ensino Médio em detrimento daqueles que ainda o estão cursando.
- b) Foi elevado o valor da subvenção econômica de seis parcelas de R\$ 100 para empresas com faturamento anual superior a R\$1,2 milhão e seis parcelas de R\$ 200 para empresas com faturamento inferior a R\$ 1,2 milhão para o valor único de seis parcelas de R\$ 250 para os empregadores a cada jovem contratado por um período de doze meses.
- c) Na versão original do Programa, havia a exigência de que os empregadores inscritos no PNPE deveriam manter, enquanto perdurasse o vínculo empregatício dos jovens beneficiados pelo Programa, número médio de empregados igual ou superior ao estoque de empregos existentes no estabelecimento no mês anterior ao da assinatura do termo de adesão, excluídos do cálculo os participantes do PNPE. Com a alteração do Programa, fica apenas estabelecido que o Ministério do Trabalho e Emprego será responsável pelo monitoramento da movimentação do quadro de empregados da empresa que aderir ao PNPE, a fim de evitar a substituição de trabalhadores ativos por jovens beneficiários do Programa. O monitoramento será feito com base nas informações do Caged. Caso o empregador apresente taxa de rotatividade superior à taxa de rotatividade no setor, na respectiva região, ele será excluído do PNPE. Tal

medida, na prática, irá elevar de forma significativa o risco de substituição de trabalhadores ativos por jovens com emprego subsidiado.

- d) Outra importante mudança no PNPE foi a abertura da possibilidade de contratação de jovens para contrato de trabalho com prazo determinado, desde que com duração mínima de doze meses. Anteriormente, o Programa restringia-se à contratação de jovens por prazo indeterminado.

De modo geral, pode-se dizer que as mudanças tiveram o intuito de melhorar a execução do Programa, que vinha sendo fraca desde o fim de 2003 até o começo de 2004. Contudo, as medidas vão no sentido de reduzir as exigências ou aumentar as vantagens para os empregadores, elevando o risco de substituição de mão-de-obra regular por jovens subsidiados, e minimizando, ao mesmo tempo, as restrições à sua rotatividade, que é um dos principais fatores da precária inserção dos jovens no mercado de trabalho.

2.2 Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger)

Cabe destacar, entre os programas do Ministério do Trabalho e Emprego, o expressivo incremento na execução do Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger) Urbano, que passou de 123 mil operações de crédito em 2002 para 581 mil operações em 2003, o que corresponde a uma alta de 372%. O valor total das operações de crédito cresceu de R\$ 1,1 bilhão em 2002 para R\$ 2,5 bilhões em 2003, ou seja, alta de 128%. O forte crescimento da execução do Proger Urbano, contudo, foi especialmente concentrado nas operações de crédito de capital de giro para micro e pequenas empresas, o que passou a funcionar efetivamente no fim de 2002. Em 2003, foram executadas, nessa linha de crédito, 417 mil operações no valor total de R\$ 1,2 bilhão, ou seja, ela respondeu por cerca de três quartos das operações de crédito e da metade do valor total aplicado no Proger Urbano em 2003. Tal linha de crédito respondeu, ainda, por 90% do incremento das operações de crédito e 86% do incremento do valor total das operações.

As linhas de crédito de investimento para micro e pequenas empresas e de investimento para empreendedores populares do Proger Urbano também apresentaram crescimento na comparação entre 2003 e 2002. O total de operações de crédito para investimento das micro e pequenas empresas saltou de 22 mil em 2002 para 28 mil em 2003 (alta de 30%), e o valor total dos empréstimos cresceu de cerca de R\$ 500 milhões em 2002 para aproximadamente R\$ 750 milhões em 2003 (alta de 50%). Na linha de investimento para empreendedores populares, as operações de crédito cresceram de 65 mil em 2002 para 111 mil em 2003 (alta de 70%), e o valor total das operações de crédito subiu de R\$ 270 milhões para R\$ 290 milhões (incremento de 7%).

Contudo, as linhas de crédito, no âmbito do Proger Urbano, para cooperativas, recém-formados e profissionais liberais tiveram queda no número de operações de crédito e no valor aplicado na comparação entre 2003 e 2002.

2.3 Intermediação de mão-de-obra

No tocante à execução da intermediação de mão-de-obra no âmbito do Sistema Nacional de Emprego (Sine), houve uma pequena queda do número de trabalhadores (re)inseridos no mercado de trabalho pelo sistema, tendo em vista que em 2002 foram 870 mil trabalhadores, tendo sido cerca de 850 mil em 2003. Tal resultado não

pode ser considerado tão negativo, considerando o fraco desempenho econômico do Brasil em 2003. Além disso, em 2004, já se nota um incremento dos trabalhadores (re)colocados pelo Sine, tendo em vista que o total passou de 392 mil no período de janeiro a junho de 2003 para 432 mil no mesmo período de 2004 (alta de 10%), refletindo, entre outros fatores, a melhora do mercado de trabalho ao longo deste primeiro semestre de 2004. Comparando-se os indicadores de desempenho da intermediação neste semestre contra o mesmo período de 2003, observa-se que se mantiveram praticamente inalterados. A taxa de aderência (número de colocados/número de vagas oferecidas no Sine) subiu de 52% para 52,3%, enquanto a taxa de admissão (número de colocados/número de admitidos Caged) oscilou de 7,8% para 7,6%.²⁶ Portanto, considerando um desempenho constante da ação de intermediação de mão-de-obra, é plausível que o número de trabalhadores (re)colocados neste ano supere o de 2003, tendo em vista a perspectiva de crescimento da demanda por trabalho.

2.4 Seguro-Desemprego

Cabe destacar que a modalidade de seguro-desemprego para pescador artesanal apresentou significativo crescimento no número de benefícios concedidos. De janeiro a julho deste ano, foram habilitados 113.643 trabalhadores, contra 61.942 no mesmo período de 2003 (variação positiva de 83,5%). É possível que o crescimento seja consequência das modificações introduzidas pela Lei nº 10.779, promulgada em novembro do ano passado, que alterou os critérios de elegibilidade dessa modalidade, permitindo o acesso de pescadores que trabalhassem com auxílio de parceiros e retirando o teto de renda (ver *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise* nº 8 – Acompanhamento da Legislação).

3 Financiamento e gasto

No primeiro semestre de 2004, verificou-se que vários programas do Ministério do Trabalho e Emprego estão apresentando uma execução abaixo do esperado. Este é o caso, principalmente, de ações consideradas importantes pelo governo, como os Programas Qualificação Social e Profissional, Economia Solidária em Desenvolvimento e Primeiro Emprego, todos com execução menor que 5%, conforme mostra a tabela 18. A ação de Intermediação de Mão-de-Obra,²⁷ que faz parte do Programa Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda, teve execução de apenas 6%.

Para o melhor entendimento dos resultados mostrados na tabela 18, é necessário tratar de três aspectos importantes que dizem respeito à execução dos programas: a) o orçamento; b) os limites à execução desse orçamento; e c) os aspectos da organização e da gestão do programa. Quanto ao orçamento do Ministério do Trabalho e Emprego, deve-se ressaltar primeiramente que a principal fonte de receita em 2004 é o PIS/Pasep (57,3% do total) – que é a principal fonte de financiamento do FAT –, seguido pelos recursos diretamente arrecadados (31,1%). Ao mesmo tempo, 89,5% do orçamento do Ministério situam-se no FAT, enquanto apenas 10,4% referem-se diretamente ao Ministério. Analisando a evolução temporal desse orçamento, nota-se uma persistente queda desde 2001, com a consequente redução do montante executado. Alguns pro-

26. Ver tabela 4.9 do Anexo Estatístico.

27. A ação referida aqui chama-se "Orientação Profissional e Intermediação de Mão-de-Obra".

gramas foram mais atingidos pela queda do orçamento,²⁸ notadamente a Qualificação Profissional, que perdeu 65% do seu orçamento entre 2002 e 2003. Em 2004, embora o orçamento do Programa tenha aumentado, seu valor ainda está 43% abaixo do verificado em 2002. No caso do Sistema Nacional de Emprego (Sine), observou-se uma queda do seu valor orçado, entre 2003 e 2004, da ordem de 22,7%.

TABELA 18

Ministério do Trabalho e Emprego – execução orçamentária de programas selecionados – 2004¹

Programas e ações dos órgãos selecionados	Lei + Créditos (A)	Liquidado (B)	Nível de execução (%) (B/A)
Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda ²	9.305.103.771	3.758.346.583	40,4
Qualificação Social e Profissional	89.203.999	2.695.580	3,0
Rede de Proteção ao Trabalho	17.129.801	7.040.426	41,1
Desenvolvimento Centrado na Geração de Emprego, Trabalho e Renda ³	500.000	-	0,0
Gestão da Política de Trabalho, Emprego e Renda	144.805.179	52.861.176	36,5
Erradicação do Trabalho Escravo	4.968.682	1.081.913	21,8
Democratização das Relações de Trabalho	2.096.999	377.949	18,0
Economia Solidária em Desenvolvimento	29.110.456	510.057	1,8
Segurança e Saúde no Trabalho	34.616.752	14.075.098	40,7
Primeiro Emprego	188.199.998	375.805	0,2

Fonte: Orçamento Geral da União.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Notas: ¹ Posição até 2/7/2004.

² Abrange o Programa do Seguro-Desemprego e o Programa de Intermediação de Mão-de-Obra.

³ Este Programa tem, como única ação orçamentária, o "monitoramento das cadeias produtivas e dos beneficiários". As demais ações são não-orçamentárias, tendo em vista que o Programa é financiado quase que totalmente pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

No tocante ao contingenciamento, tal prática tem se tornado cada vez mais comum no governo nos últimos anos, como parte do esforço para se construir o superávit primário. Para se entender o que ocorre no Ministério do Trabalho e Emprego, é preciso ressaltar que existem despesas obrigatórias que não podem ser contingenciadas, quais sejam: a) pagamento do seguro-desemprego em todas as suas modalidades (tradicional, bolsa-qualificação, trabalhador doméstico, pescador artesanal e trabalhador resgatado do trabalho escravo); b) pagamento do abono salarial; c) financiamento dos Programas de Desenvolvimento Econômico a cargo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); e d) complemento da atualização monetária dos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), de acordo com a Lei Complementar nº 110, de 2001.²⁹ As duas primeiras despesas obrigatórias são determinadas pela Constituição Federal, enquanto a terceira é uma despesa obrigatória de caráter temporário.

Portanto, dentro dos programas mostrados na tabela 18, os únicos parcialmente livres do contingenciamento são o Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda – em que o contingenciamento não atinge o pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial, que compõem a maior parte dos recursos do

28. O comparativo a seguir sofre algum prejuízo em razão do fato de se referirem a Planos Plurianuais (PPA) diferentes – aquele que se referia ao período 1999-2003 e aquele que entrou em vigor em 2004 e permanecerá até 2007.

29. Ver Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise nº 4 para a explicação desta lei e de todo o contexto que a envolveu.

Programa, mas atinge as ações de intermediação e outras –, e o Desenvolvimento Centrado na Geração de Emprego, Trabalho e Renda – cuja única ação orçamentária é o monitoramento das cadeias produtivas, enquanto a principal parte do Programa, que envolve o financiamento de empreendedores no âmbito do Proger, é totalmente extra-orçamentária.

Quando se analisa o orçamento do Ministério do Trabalho e Emprego para o exercício de 2004, percebe-se que apenas alguns programas, entre aqueles mostrados na tabela 18, não sofreram contingenciamento: a) Rede de Proteção ao Trabalho; b) Erradicação do Trabalho Escravo; c) Democratização das Relações de Trabalho; e d) Segurança e Saúde no Trabalho. Quanto aos demais, o contingenciamento é diferenciado entre as ações de cada programa. Na Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda, a ação de intermediação foi contingenciada em quase 20%, enquanto as outras ações tiveram contingenciamento que variou de 0 a 32%. No caso da Qualificação Social e Profissional, o contingenciamento chegou a 29% nas ações mais importantes. No Programa Primeiro Emprego, o estímulo financeiro ao empregador para a contratação do jovem teve contingenciamento de 32%, enquanto a concessão de auxílio financeiro a jovens habilitados para o serviço voluntário foi contingenciada em 20%. O Programa Economia Solidária em Desenvolvimento, por sua vez, teve contingenciado em 32% o orçamento de quase todas as suas ações.

Assim, a questão é saber até que ponto os fatores supracitados contribuem para a baixa execução dos programas mencionados. No caso da Qualificação Social e Profissional, o atraso no acerto dos convênios contribuiu para a baixa execução do Programa. De qualquer forma, o Ministério argumenta que o orçamento atual destinado à qualificação é insuficiente para que o Programa funcione de forma satisfatória, o que, por conseguinte, faz que sua execução seja baixa. No caso da Economia Solidária em Desenvolvimento, embora o Programa ainda esteja em fase de estruturação, é preocupante que isso esteja avançando lentamente. No que se refere ao Programa Primeiro Emprego, ainda se espera que as modificações feitas nele – mencionadas na seção anterior – tragam um efeito positivo sobre sua demanda, que ainda está bastante baixa.

Por fim, analisando a execução financeira do FAT, os dados nominais de janeiro a maio de 2004 mostram um superávit de cerca de R\$ 739 milhões, enquanto em 2003, no mesmo período, havia um superávit de R\$ 439 milhões. Um aspecto muito importante é que, comparando os dois períodos citados, houve aumento de R\$ 300 milhões nos gastos com o seguro-desemprego, o que foi amplamente compensado pelo expressivo aumento da arrecadação do PIS/Pasep repassada ao FAT, que passou de R\$ 5,374 milhões para R\$ 6,304 milhões.