

EMPREGO E RENDA

Conjuntura

A situação do emprego no Brasil no primeiro trimestre de 2002 está fortemente relacionada às transformações operadas na conjuntura econômica nos últimos três anos. Após uma década desfavorável do ponto de vista da criação de postos de trabalho, pode-se afirmar que os últimos meses de 1999, período que se seguiu à mudança no regime cambial, constituíram uma inflexão na tendência dos anos anteriores. Com a devida ressalva de que só um distanciamento maior permitirá um julgamento definitivo, o mercado de trabalho brasileiro, no período que vai do fim de 1999 até os primeiros meses de 2001, demonstrou uma vitalidade até certo ponto surpreendente *vis-à-vis* o panorama até então vigente. Um dos indicadores mais representativos disso é a evolução do que será denominado “Grau de Formalização do Mercado de Trabalho Metropolitano” que, por sua vez, consiste na razão entre o número de trabalhadores com carteira e o total de ocupados,²⁸ cuja média mensal, segundo a Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE (PME), passou de 43,6%, em 2000, para 45,0% em 2001.²⁹ Isso é notável pelo fato de que, ao longo de toda a década de 1990, esse indicador estava apresentando valores que se reduziam de um ano para outro. Outra mostra de vitalidade do mercado de trabalho brasileiro era o crescimento do nível de ocupação que, em 2000, foi, em média, 4,2% superior ao de 1999.

Esse ciclo virtuoso sofreu, no primeiro semestre de 2001, uma interrupção importante. Isso é expresso, principalmente, pela variação negativa do nível de ocupação nas Regiões Metropolitanas em relação ao mesmo mês do ano anterior, particularmente a partir de agosto de 2001,³⁰ quebrando, assim, o dinamismo mencionado anteriormente. Atribui-se a dois fatores a responsabilidade por isso. O primeiro deles consistiu indubitavelmente na crise energética e nas medidas de restrição adotadas pelo governo. Tais fatos, de certa forma, atuaram à semelhança de uma política econômica restritiva. O segundo ponto foi o acúmulo de sobressaltos que se assomaram no horizonte macroeconômico a partir da incerteza em relação ao desfecho da crise argentina, com o câmbio flutuante brasileiro sofrendo sucessivas desvalorizações. Esse último fator, potencializado pela própria fragilidade macroeconômica em relação aos sobressaltos da economia internacional, atuava de forma deletéria ao aumentar sobremaneira o risco da volta da inflação. Isso suscitou a iniciativa, por parte do Banco

28. Esse indicador foi utilizado na análise feita no Boletim “Mercado de Trabalho – Conjuntura e Análise” do Ipea, nº 18, fevereiro de 2002, p.26.

29. No primeiro trimestre de 2002, ainda de acordo com dados da PME, esse índice atingiu um valor médio mensal da ordem de 45,3%.

30. Embora a tabela 4.3 do Anexo Estatístico deste volume ainda mostre que, em média, o nível de ocupação de 2001 tenha apresentado um ligeiro crescimento em relação ao de 2000.

Central, de manutenção dos juros em patamares elevados, além de influir de forma desfavorável nas expectativas empresariais. Contudo, apesar de o impacto negativo desses dois fatores ter sofrido uma redução em fins de 2001 e no início de 2002, isso não foi suficiente para propiciar a volta do desempenho favorável do mercado de trabalho verificado até o primeiro trimestre de 2001.

A taxa de desemprego aberto relativa às seis regiões metropolitanas da Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do IBGE, por exemplo, não chegou a apresentar elevação, em 2001, em razão da ida de trabalhadores para a inatividade.³¹ Porém, em 2002, ela sofreu um incremento significativo: alcançou 7,0% em média entre janeiro e março de 2002, contra 5,9% no mesmo período de 2001.³² Esse aumento, possivelmente, deve-se a uma elevação na taxa de participação dos trabalhadores, embora a capacidade do mercado para absorvê-los não tenha melhorado. Nesse período, a taxa de participação passou de 56,3% para 56,5%. Já o crescimento do nível de ocupação (2,14%) ocorreu em um ritmo inferior ao crescimento da População Economicamente Ativa (PEA), o qual foi de 3,34%.³³ Deve-se notar, porém, que a média mensal da taxa de participação observada em 2001 e em 2002 é inferior àquela observada em todos os anos da década de 1990, o que continua a denotar uma tendência de queda dessa taxa nas regiões metropolitanas.

Se a taxa de desemprego nas regiões metropolitanas apresentou um desempenho relativamente favorável entre 1999 e 2001, o mesmo não pode ser dito para as taxas das outras regiões do país. Os dados do Censo 2000 divulgados recentemente acenderam uma grande polêmica ao mostrarem uma taxa de desemprego *aberto* de 15,04% para o Brasil, índice esse muito alto para os nossos padrões históricos. O choque é maior se esse dado é comparado ao encontrado na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 1999 (cerca de 9%). Embora haja diferenças metodológicas entre as duas pesquisas que possam justificar uma alteração tão significativa,³⁴ existem alguns resultados importantes que ultrapassam, de certa forma, esse problema. O primeiro deles é o grande crescimento da taxa de desemprego no interior do país, o que se aproxima ao observado em relação à taxa das regiões metropolitanas. O segundo é a mudança no *ranking* da taxa entre os estados, tendo em vista que o Censo constata grande crescimento na taxa de desemprego nos estados mais pobres – principalmente nos da região Nordeste – em relação aos estados das regiões Sudeste e Sul. Isso sugere uma piora da situação do mercado de trabalho no interior e nos estados pobres do país, o que causa evidentes implicações nas políticas públicas. No entanto, só pesquisas mais aprofundadas sobre esse tema podem fornecer melhores explicações.

31. Ver tabela 4.4 no Anexo Estatístico. Note também a queda da média anual da taxa de participação na tabela 4.2.

32. A Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED), feita pela Fundação Seade para a Região Metropolitana de São Paulo, também detectou um forte aumento da taxa de desemprego, a qual passou para 20,4% em abril de 2002 contra 17,7% em 2001.

33. Dados em médias mensais do período de janeiro a março de 2001 e de 2002 (ver Anexo Estatístico, tabelas 4.1 a 4.3).

34. A primeira diferença fundamental é que o Censo representa a totalidade da população brasileira. Já a Pnad é uma pesquisa amostral que exclui as áreas rurais dos estados da região Norte. Além disso, as perguntas do Censo referem-se ao mês de julho, enquanto as da Pnad referem-se à última semana de setembro, o que gera diferenças, pois o mercado de trabalho comporta-se diferentemente nesses meses. Quanto ao conceito de trabalho, enquanto a Pnad inclui a construção para o próprio uso, o Censo não faz isso. Uma outra diferença, menos importante, está no fato de o Censo calcular a taxa de desemprego de trinta dias, enquanto a Pnad calcula também a taxa de desemprego na semana de referência.

Por fim, um último destaque negativo no início de 2002 é a continuidade da retração na renda real média para o total das regiões metropolitanas, o que vem ocorrendo desde 1998. Segundo dados da PME do IBGE, o valor agregado da renda real média nas seis regiões metropolitanas, o qual era de R\$ 713,00 em fevereiro de 2001, caiu para R\$ 664,63 em fevereiro de 2002, o que representou uma queda de aproximadamente 6,8% em doze meses. Em grande parte por causa disso, o índice de massa salarial³⁵ sofreu queda acentuada nesse período, e passou de 130,3, em fevereiro de 2001, para 124,88 em fevereiro de 2002. É importante destacar a trajetória da massa salarial ao longo da década de 1990. O índice vinha apresentando incrementos em sua média anual desde 1994, até atingir o valor máximo de 137,13 em 1997, ao qual se seguiu uma queda. Em 2000, um resultado médio superior a 1999 parecia indicar que a queda tinha sido interrompida, mas o valor de 129,21 apresentado pelo índice em 2001, inferior ao valor de 133,68 de 2000, frustrou essa expectativa.³⁶

Assim, a síntese resultante da análise demonstrada anteriormente revela que a situação do mercado de trabalho brasileiro apresenta, no início de 2002, um panorama preocupante, caracterizado por uma dificuldade do mercado de trabalho em absorver a mão-de-obra disponível. Além disso, mesmo os que já possuem emprego estão apresentando uma perda de renda, o que, como se não bastasse, ajuda a frear a expansão da economia e, ademais, causa uma queda da massa salarial, fato esse que pode, entre outras coisas, repercutir no financiamento dos gastos sociais do governo. Apenas o grau de formalização dos ocupados do conjunto das regiões metropolitanas não apresentou alterações, apesar da interrupção da tendência de crescimento.

O período que abrangeu o segundo semestre de 2001 e os primeiros meses deste ano foi marcado pela intensificação do debate sobre a reforma da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). O Executivo Federal enviou ao Congresso um projeto de lei que prevê a alteração do art. 618 da CLT. Em linhas gerais, essa iniciativa estabelece a prevalência dos ajustes das condições de trabalho obtidos mediante convenção ou acordo coletivo sobre o disposto em lei “(...) desde de que não contrariem a Constituição Federal e as normas de segurança e saúde do trabalho” (Projeto de Lei Complementar nº 00134/2001). O Projeto de Lei foi aprovado na Câmara dos Deputados, em regime de urgência, e, no momento, está tramitando no Senado Federal.

Na prática, as alterações propostas possibilitariam a existência de situações hoje não permitidas pela legislação, como a de uma efetiva redução do tempo de férias. Mais precisamente, o projeto abre a possibilidade de que o trabalhador venha a negociar a venda de suas férias e a de que o 13º salário possa ser dividido em um maior número de parcelas (este poderia vir a ser desmembrado em até doze parcelas, passando a constituir 1/12 incorporado ao salário mensal ordinário).

Desde a sua apresentação, a referida proposição tem sido objeto de polêmica ao polarizar pontos de vista e ao acirrar o debate acerca de suas reais implicações. Discussões que se sucederam não só no âmbito do Parlamento, mas também nos meios sindical, acadêmico, empresarial e mesmo no Judiciário, visto o próprio presidente do Tribunal Superior do Trabalho ter-se posicionado de forma contrária à iniciativa do Executivo.

35. Base: julho de 1994 = 100.

36. Ver Boletim de Conjuntura nº 57, publicado pela Diretoria de Estudos Macroeconômicos (Dimac) do Ipea.

As opiniões divergentes podem ser aglutinadas, de modo geral, em dois grupos. De um lado, aqueles que vêem na alteração da CLT uma forma de reduzir o peso de uma legislação que, segundo eles, além de onerosa, é demasiadamente afeita a mecanismos de proteção que findam por privar o trabalhador de opções e de maior grau de negociação junto ao empregador. A chamada flexibilização da legislação trabalhista permite que o trabalho protegido tenha maior poder de barganha, o que facilita a manutenção de seu posto de trabalho, ainda que sob novas bases. Esse argumento seria reforçado pelo fato de que, no Brasil, está em curso desde o fim dos anos 1980 um crescente processo de informalização das relações de trabalho, o que faz que, hoje, a maior parte dos ocupados encontre-se à margem da legislação. Só os chamados trabalhadores não formais (sem carteira + conta-própria) representam, ainda hoje, quase metade dos ocupados no total das regiões metropolitanas pesquisadas pela PME. A proposta em questão viria, de acordo com essa interpretação, aproximar a realidade do trabalho formal daquela vivenciada pelo trabalho informal. Relações de trabalho menos permeadas por mecanismos de proteção e/ou por encargos sociais estariam, assim, em maior consonância com as atuais exigências do mercado de trabalho. É nessa perspectiva que o governo já vem, nos últimos anos, apresentando algumas proposições de políticas que alteram a CLT, como no caso da criação do contrato por tempo determinado e da possibilidade de suspensão temporária do contrato de trabalho, entre outras.

Por outro lado, há os adeptos de uma linha alternativa em que se defende a idéia de que o Estado deveria estabelecer os mecanismos de proteção do trabalhador e, ao mesmo tempo, envidar esforços para que tais mecanismos, antes de serem retirados ou flexibilizados, fossem estendidos aos contingentes informais. Desse ponto de vista, a legislação trabalhista é percebida como um direito e, como tal, deve ser preservada em prol de uma maior proteção do trabalho. E, nessa perspectiva, o recorrente argumento de que há um peso excessivo dos encargos sociais no custo total da mão-de-obra brasileira não se sustentaria, tendo em vista que, de modo geral, o custo das obrigações associadas ao trabalho são relativamente restritos, dado esse custo estar diretamente associado ao valor dos salários, historicamente baixos se comparados aos padrões internacionais. Um outro ponto importante que reforçaria os argumentos desse segundo grupo é o de que os resultados das medidas anteriores levadas a cabo pelo governo para o estabelecimento da flexibilização foram bastante tímidos. De acordo com pesquisa da Confederação Nacional da Indústria (CNI), só 12% dos acordos e convenções coletivas tinham como cláusula o contrato por prazo determinado, enquanto que a suspensão temporária dos contratos – a segunda medida de flexibilização introduzida pelo governo – era objeto de cláusula contratual em apenas 1,5% deles. A polêmica deve ser reavivada no Senado, por ocasião da entrada em pauta da matéria para discussão.

Precarização e Qualidade do Emprego: um debate aberto

A conceituação de qualidade do emprego³⁷ é um dos pontos mais polêmicos da teoria econômica. Um dos problemas mais importantes reside no fato de os postos de trabalho serem diferentes sob vários aspectos – por exemplo, remuneração, jornada de trabalho, ambiente de trabalho, cláusulas contratuais, entre outros. Isso implica imediatamente um problema de escolha das dimensões realmente importantes para a definição de qualidade do emprego. Na literatura mais usual, o atributo mais utilizado é a renda, em boa parte pelo fato de esse dado estar disponível em um grande número de pesquisas. Outros dados bastante utilizados para discutir essa questão são a jornada de trabalho e o setor da economia. No entanto, as dimensões para auferir a qualidade do emprego podem até mesmo ser utilizadas de várias maneiras, dependendo do que se julga mais importante, sob determinado parâmetro. Outro problema fundamental na definição de qualidade do emprego diz respeito à distinção entre qualidade do posto de trabalho e qualidade do trabalhador. Nesse sentido, a análise da renda média do trabalho esconde o fato de essa renda ser determinada tanto pela qualidade do trabalhador quanto pela qualidade do posto (na verdade, pelas condições do empregador, num sentido mais amplo). Por fim, de um ponto de vista mais institucional, no qual o trabalho aparece como a principal fonte de financiamento das políticas de proteção social, emprego precário é emprego desprotegido, não coberto pela legislação, que não contribui e que não é assistido, esteja ele sob condições precárias ou não.

Portanto, não há consenso quanto à definição de qualidade do emprego. No Brasil, é recorrente a visão mais institucional. De acordo com essa visão, os empregados com carteira assinada, funcionários públicos e militares são considerados detentores de empregos de melhor qualidade em relação aos empregados sem carteira. Em geral, a principal justificativa para isso seria o acesso garantido dos empregados ao sistema de seguridade social e aos direitos trabalhistas, a uma remuneração mensal (salário), a uma jornada de trabalho fixa, etc.

Financiamento³⁸

Objetiva-se aqui revisitar a constituição do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), resumindo, para tanto, informações que auxiliem na discussão sobre o financiamento das políticas públicas de emprego no Brasil.

O artigo 239 da Constituição Federal de 1988 (CF) determinou que o PIS/Pasep passaria a financiar o Programa do Seguro-Desemprego e o abono salarial. Adicionalmente, pelo menos 40% da arrecadação seria destinada a financiar programas de desenvolvimento econômico, por meio do BNDES, “**com critérios de remuneração que lhes preservem o valor.**” (art. 239, §3º). Além disso, a Constituição garantiu que o patrimônio acumulado do PIS/Pasep nas contas individuais existentes até então fosse preservado (art. 239, §2º).

37. Primeiramente, deve-se chamar atenção para o fato de o termo emprego estar associado a uma relação trabalhista na qual uma das partes é o empregado e a outra é o empregador. No caso dos trabalhadores por conta própria, por exemplo, torna-se pouco apropriado utilizar o termo emprego, o qual deve ser substituído pelo termo ocupação. Portanto, o correto seria analisar a qualidade da ocupação, para se considerar, também, os trabalhadores por conta própria como objeto de preocupação das políticas públicas de trabalho.

38. Gostaríamos de agradecer à Coordenação Geral do FAT, a qual nos forneceu as informações e as descrições sobre o funcionamento do FAT que, por sua vez, foram de suma importância para escrever esta parte do volume. Além disso, uma parcela dessas informações foi obtida por meio dos relatórios gerenciais do FAT de 1991 a 1999.

O Decreto-Lei nº 2.449, de 21 de julho de 1988, garantiu que “os recursos do Fundo de Participação PIS-Pasep continuarão a ser aplicados por intermédio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, na condição de principal aplicador, do Banco do Brasil S.A. e da Caixa Econômica Federal.” As condições de aplicação desses recursos foram dadas pelo Decreto-Lei nº 2.445, de junho de 1988, o qual garantiu que: “§ 1º As aplicações referidas neste artigo poderão ser realizadas por meio de agentes credenciados, ressalvadas as que envolvam subsidiárias controladas ou coligadas dos agentes operadores, cujas operações dependerão de prévia autorização do Conselho Diretor (art. 3º). § 2º Somente poderão ser realizadas operações de crédito com empresas que comprovem a regularidade de recolhimento das contribuições para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - Pasep e o Programa de Integração Social - PIS, conforme o caso. § 3º O Ministro da Fazenda estabelecerá as condições para repasse dos recursos dos agentes, bem assim como os encargos mínimos a serem cobrados dos mutuários, à vista de proposta do Conselho Diretor.” Apesar de esses dois decretos serem anteriores à Constituição Federal, os seus textos foram aprovados pelo Decreto Legislativo nº 48, de junho de 1989, ou seja, posteriormente à sua promulgação.

Até janeiro de 1990, prevaleceram os critérios determinados por essa legislação. Isto é, após a Constituição, os recursos não mais eram depositados em contas individuais, mas ficavam no Tesouro Nacional e eram liberados para o pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial, e o saldo restante era repassado ao BNDES para o financiamento de programas de desenvolvimento econômico. Somente em janeiro de 1990 foi criado o FAT, por meio da Lei nº 7.998, a qual veio regulamentar o artigo 239 da CF. A Lei nº 8.019, art. 11, de 11 de abril de 1990, garantiu que os recursos repassados ao BNDES, “ao amparo do § 1º do art. 239 da Constituição Federal, antes da vigência da Lei 7.998, de 1990, acrescidos de correção monetária pela variação do IPC e do juro de 5% ao ano, constituirão direitos do FAT e serão contabilizados na forma do disposto no art. 2º desta Lei.” O art. 2º, além das informações referidas no art. 11, afirma que o risco das operações financeiras, realizadas com a parte que cabe ao BNDES, fica a cargo dessa instituição.

Dessa forma, observa-se que o patrimônio inicial do FAT foi formado pela diferença entre o que foi arrecadado pelo PIS/Pasep - entre outubro de 1988 e a efetiva implementação do FAT em 1990 - e aquilo que foi destinado ao pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial no período. Ainda compõem o patrimônio inicial os juros e a correção monetária incidentes sobre os 40% da arrecadação repassados ao BNDES no referido período. A partir da implementação do FAT, os seus recursos passaram a ser compostos basicamente a partir das seguintes fontes: “arrecadação das contribuições do PIS/Pasep; arrecadação da cota-parte da contribuição sindical; receitas de remuneração das aplicações financeiras e dos financiamentos (receitas financeiras); devoluções de convênios e de transferências realizadas para pagamento de benefícios e não desembolsados; rendimentos dos saldos médios diários dos recursos transferidos às instituições pagadoras do seguro-desemprego e do abono salarial.” (CGFAT. Relatório Gerencial de 1999. MTE). Cabe ressaltar que parte das arrecadações do PIS/Pasep tem sido redirecionada para outros fundos que não o FAT. Entre 1994 e 1995, cerca de 25% da arrecadação total do PIS/Pasep foi repassada ao Fundo Social de Emergência (FSE). Entre 1996 e 1999, um percentual semelhante foi repassado para o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, a partir de 2000, 20% do produto da arrecadação estão sendo repassados para a Desvinculação de Recursos da União (DRU).

Dos recursos repassados para o FAT, grande parte é utilizada para o pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial. O Programa Seguro-Desemprego inclui, além do pagamento do benefício ao trabalhador demitido (seguro-desemprego como tradicionalmente

conhecido), a intermediação de mão-de-obra e a qualificação profissional do trabalhador. Além disso, no mínimo 40% dos recursos são repassados ao BNDES. Esse repasse, conforme mencionado anteriormente, deve ser feito de tal forma que não comprometa o patrimônio do FAT, ou seja, o risco da aplicação financeira dos recursos fica com o banco. Além disso, parte dos recursos do FAT é aplicada em depósitos especiais (estabelecidos pela Lei nº 8.352, de dezembro de 1991) que, em sua grande maioria, destina-se ao financiamento dos programas de geração de emprego e renda (Proger urbano e Proger rural, Pronaf e Jovem Empreendedor). Esses depósitos especiais são feitos com autorização do Codefat, normalmente por meio de Resoluções, e utilizam o montante de recursos excedente à reserva mínima de liquidez. Esses recursos são aplicados em instituições financeiras federais, entre as quais as principais são CEF, BNB, BB e BNDES. O risco da concessão de crédito para programas de geração de emprego e renda é em grande parte assumido por essas instituições financeiras e o patrimônio do FAT fica, então, preservado. Além disso, essas instituições devem remunerar os depósitos especiais.³⁹ Somado a essas, ainda há o Fundo extramercado, o qual se refere às aplicações das disponibilidades financeiras do FAT em títulos do Tesouro Nacional feitas por meio do Banco do Brasil. **“O produto da aplicação destes recursos é responsável pela geração de parte substancial das receitas do FAT, que são as receitas financeiras. Quando consideradas em termos reais, as receitas financeiras são importante fonte de recursos do FAT, contribuindo para o financiamento das atividades do Fundo, sem prejuízo do seu patrimônio”** [CGFAT, Relatório Gerencial. MTE, 1999].

Na tabela 9, observa-se a evolução do patrimônio do FAT de 1990 a 2001. Esse patrimônio compõe-se da diferença entre as receitas e as despesas, bem como dos retornos das aplicações financeiras feitas com as disponibilidades. Como a arrecadação do PIS é feita sobre as receitas das empresas,⁴⁰ isso implica uma dependência da receita do FAT em relação ao comportamento da atividade econômica, o que explica, em parte, as variações observadas no patrimônio.

Conjuntamente com essa tabela, observa-se na tabela 10 a distribuição das receitas e das despesas do FAT. Verifica-se que a arrecadação do PIS/Pasep tem sido insuficiente para fazer face às despesas programadas. Mesmo assim, historicamente, as receitas financeiras têm permitido que o saldo devedor seja coberto.

No que tange à composição das bases do fundo e de suas fontes, vivencia-se atualmente de um ponto de vista jurídico-institucional uma situação de impasse. Isso porque alguns estados têm sistematicamente questionado os repasses do Pasep para o FAT. Soma-se a isso a discussão da reforma tributária, a qual prevê, em várias propostas, a substituição do PIS/Cofins por um imposto sobre valor agregado. Mesmo que tentasse garantir a vinculação de recursos para o FAT, ainda sim, deve ser discutida a natureza do tributo que estaria sendo arrecadado e suas implicações para o financiamento das políticas públicas de emprego.

39. De acordo com o Relatório Gerencial do FAT de 1999, as taxas que remuneram as aplicações do FAT são: taxa extramercado, a qual remunera os recursos aplicados no fundo BB Extramercado do Banco do Brasil; variação cambial, utilizada para atualizar os recursos aplicados pelo BNDES no financiamento da produção e da comercialização de produtos para exportação; TJLP, responsável pelos recursos repassados ao BNDES e aplicados no financiamento de outros projetos; Selic, utilizada na remuneração da maioria dos depósitos especiais enquanto não liberados aos tomadores finais; TR, utilizada para remunerar alguns depósitos especiais, principalmente aqueles destinados à área de saúde (que foram feitos por um curto período de tempo).

40. Ver “Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise”, nº 2, fev. 2001.

TABELA 9

Evolução do Patrimônio do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) - 1990/2001

Valores correntes em R\$

Ano	I - Extramercado	II - BNDES – Programas de Desenvolvimento Econômico	III - Depósitos Especiais	Total
1990	575,5	4.767,4	–	5.342,9
1991	2.709,0	8.380,8	555,0	11.644,8
1992	3.309,5	11.651,9	2.630,8	17.592,1
1993	2.550,8	14.237,3	4.626,1	21.414,2
1994	4.852,8	17.801,4	5.419,7	28.073,9
1995	6.530,1	20.800,9	6.697,7	34.028,7
1996	5.423,7	23.416,4	9.759,3	38.599,4
1997	4.539,1	25.921,1	11.674,0	42.134,2
1998	5.352,7	30.053,5	13.828,8	49.235,0
1999	4.572,9	31.175,8	13.889,0	49.637,7
2000	6.044,7	33.287,8	14.295,3	53.627,8
2001	8.884,5	39.625,4	15.191,9	63.701,8

Fonte: CGFAT/SPOA/SE/TEM.

Obs.: ¹Até 2000 os valores estão expressos em moeda de poder aquisitivo de dez. 2000 (IGP-DI). Os valores correspondentes a 2001 são nominais.²Os totais apresentados nesta tabela são diferentes daqueles apresentados no número 3 deste periódico em razão de alterações no montante dos depósitos especiais. Em relação aos números para 2001, os valores ali apresentados eram preliminares.

TABELA 10

Demonstrativo da Execução Financeira do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)

Em R\$ milhões¹

				1997	1998	1999	2000	2001
Receitas Arrecadação	Arrecadação	PIS/Pasep – FAT ²	(A)	6.451,4	6.879,8	7.273,1	8.275,9	8.901,4
	Empréstimos	BNDES – 40%	(B)	2.961,2	2.776,4	2.915,9	3.373,8	3.531,6
Despesas	Seguro-Desemprego	Pagamento	(C)	4.781,6	5.403,9	4.760,3	4.327,3	4.902,5
		Apoio Operacional	(D)	120,4	148,9	155,1	145,2	85,0
	Abono Salarial	Pagamento	(E)	708,0	729,8	687,4	707,9	896,5
		Apoio Operacional	(F)	28,3	38,6	26,7	22,0	23,6
	Qualificação Profissional		(G)	483,7	524,5	422,8	466,0	490,3
	Intermediação		(H)	46,3	63,6	61,3	84,7	104,6
	Apoio Operacional ao Proger		(I)	2,3	9,2	10,7	9,6	15,0
	Outros Projetos / Atividades		(J)	166,0	229,5	192,1	194,2	270,8
Total das Despesas			(K)	9.297,8	9.924,4	9.232,3	9.330,7	10.319,9
Saldo (1)			(L)=(A-K)	(2.846,5)	(3.044,7)	(1.959,1)	(1.054,8)	(1.418,7)

Fontes: CGFAT/SPOA/SE/TEM.

Notas: ¹Valores até 2000 estão expressos em moeda de poder aquisitivo de 31/12/2000 (IGP-DI).

Os valores de 2001 são nominais.

²Receita de arrecadação das contribuições para o PIS/Pasep, pelo regime de caixa, repassada ao FAT.

Não estão incluídos os valores equivalentes à arrecadação do último decênio de dezembro de cada ano.

Acompanhamento de Programas

Alguns programas do MTE dispõem de recursos que não aparecem no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. Desses, os principais são o Assistência ao Trabalhador, cujos subprogramas mais importantes são o Abono Salarial e o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) e os Programas de Geração de Emprego e Renda – Proger - e Jovem Empreendedor. No caso do PAT, parte significativa dos recursos provém das parcerias com o setor privado. Em relação ao Proger e ao Jovem Empreendedor, a maior parte dos recursos é composta de créditos concedidos pelas instituições financeiras oficiais que, por sua vez, são financiados com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) a partir dos depósitos

especiais aplicados nessas instituições. Com isso, ao se observar a base Siafi/Sidor, verifica-se, para esses programas, um montante de recursos muito inferior àquele efetivamente alocado para eles. No caso do Proger, por exemplo, a parte do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social corresponde a menos de 5% do volume total de recursos alocados ao Programa (R\$ 53 milhões de um total de cerca de R\$ 1,2 bilhão em 2001). Portanto, para uma correta análise desses programas é fundamental o conhecimento de que o financiamento deles ocorre mediante um grande volume de recursos “extraorçamentários”.⁴¹ Os outros programas, como Planfor, Novo Emprego e Seguro-Desemprego, Abono Salarial e Trabalho Legal, entre outros, são financiados com recursos que podem ser completamente captados pela base Siafi/Sidor, por constarem no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social.

Quanto aos programas executados no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, observa-se que, no caso do Programa Novo Emprego e Seguro-Desemprego, a execução da ação de pagamento do Seguro-Desemprego em sua forma tradicional chegou a superar 100%, enquanto que a execução da Bolsa-Qualificação e do Seguro-Desemprego para o trabalhador doméstico não chegou a 10% (ver Anexo Estatístico). No caso do primeiro programa, mais uma vez se percebe a baixa adesão das empresas. No segundo caso, a ação foi implantada em 2001 e, possivelmente, ainda há necessidade de se avançar na implementação do Programa.

Quanto à execução de outros programas, observa-se que toda a quantia prevista para o pagamento do Abono Salarial foi gasta, o que denota, de certa forma, a melhora progressiva no índice de trabalhadores que têm direito ao benefício e que comparecem para recebê-lo. No que concerne à execução de outros programas, tais como Qualificação Profissional do Trabalhador, Trabalho Legal e Trabalho Seguro e Saudável, pode-se dizer que ela foi satisfatória, visto ter alcançado um índice de mais de 85%. No caso do Programa Geração de Emprego e Renda, o índice de execução foi de cerca de 77%. Porém, as suas ações apresentaram um desempenho diferenciado: as “ações finalísticas” tiveram um índice de execução de mais de 90% enquanto a execução ações de pesquisa para avaliação do Programa e de controle dos empreendimentos beneficiados foi de 0%.

No que diz respeito aos resultados de programas, os indicadores do programa Novo Emprego e Seguro-Desemprego para 2001 (ver Anexo Estatístico). Demonstam que houve uma pequena elevação da cobertura (sitou-se em 62,6%) do seguro-desemprego entre os trabalhadores demitidos sem justa causa, se comparada à de 2000. Esse nível, porém, continua abaixo do verificado nos últimos seis anos. Quanto ao Programa Intermediação de Mão-de-Obra, os indicadores de desempenho continuam a apresentar melhoras. Mesmo a análise desagregada para os Sine estaduais e as agências de emprego mostra que a taxa de aderência de 2001 em ambos apresentou melhoras sensíveis se comparada à de 2000.

Na parte institucional do Programa, observou-se, no fim de 2001, mais uma vez, a discussão sobre os critérios de transferências de recursos para os Sine estaduais, recursos esses destinados à execução descentralizada das seguintes ações ligadas ao programa Novo Emprego e Seguro-Desemprego: (i) Apoio ao Pagamento do Benefício do Seguro-Desemprego; (ii) Intermediação de Emprego e Intermediação de Mão-de-Obra; e (iii) Geração de Informações sobre o Mercado de Trabalho. Ao longo dos anos e, em 2001, de acordo com a Resolução nº 257 do Codefat, de 29 de novembro de 2000, os recursos são transferidos ao

41. Esses recursos no Orçamento estariam associados ao Orçamento das Instituições Financeiras Federais, sendo difíceis de serem desagregados pela base Siafi/Sidor.

Sine em duas parcelas – atualmente, uma de 60% e outra de 40% –, e a liberação da segunda parcela é condicionada ao cumprimento da programação estabelecida para o primeiro semestre.

A transferência de recursos para as ações especificadas em (i) e em (ii) dependem de determinados critérios que, por sua vez, pouco mudaram ao longo do tempo.⁴² A questão é que essa Resolução passou a admitir um repasse adicional na segunda parcela que pode alcançar até 20% do total do repasse calculado com base nos critérios utilizados. Outro aspecto é que, já para o exercício de 2001, decidiu-se assegurar que o montante de recursos transferido para cada Sine estadual, para a execução das ações descritas em (i) e em (ii), não fosse inferior a 80% do repassado no exercício anterior. Porém, na discussão dos critérios a serem utilizados em 2002, a proposta de se manter essa determinação gerou polêmica, visto que, de certa forma, ela retira os parâmetros de desempenho dos Sine estaduais na determinação dos repasses. Após bastante discussão, resolveu-se, mediante a Resolução nº 269, de 26 de setembro de 2001, assegurar, ainda para o exercício de 2001, que os recursos transferidos aos Sine não fossem inferiores aos registrados em 2000.

A discussão dos critérios para o exercício de 2002 foi, então, transferida para a reunião seguinte, ainda em 2001. Nela, decidiu-se criar um grupo de trabalho para avaliar os critérios de transferência de recursos. Ao mesmo tempo, aprovou-se a Resolução nº 278, a qual determinou que, durante o primeiro semestre de 2002, o montante de recursos repassados, aos Sine estaduais não deveria ser inferior ao observado para o mesmo período de 2001. Isso, de certa forma, visa a dar tempo para que o grupo de trabalho chegue a alguma conclusão. A mesma Resolução também reduziu o “excedente” da segunda parcela de 20% para 3% do total transferido no ano.

Essa discussão sobre os critérios de transferência de recursos é oportuna. Este periódico, já em seu segundo número (fev. 2001), mostrava aqui a manutenção de algumas regras ao longo de quase uma década, a qual foi marcada por grandes mudanças na economia. Espera-se que os critérios a serem definidos continuem a levar em conta o desempenho dos Sine estaduais e que se adaptem às eventuais mudanças que ocorram no padrão de custos da execução das ações do Programa Novo Emprego e Seguro-Desemprego.

42. Esses critérios já foram mencionados em “Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise”, nº 2, fev. 2001. Ver também a Resolução nº 257 do Codefat, de 29/11/2000.