

O DILEMA DO FINANCIAMENTO ORÇAMENTÁRIO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO*

Luis Henrique Paiva**

1 INTRODUÇÃO

As ações de emprego executadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) compõem algumas das mais importantes e dispendiosas políticas sociais do governo federal. Com o pagamento do benefício do seguro-desemprego, do abono salarial PIS-Pasep, além dos cursos de qualificação profissional, da intermediação de mão-de-obra (IMO) e, com rubrica própria em 2004, do Programa Primeiro Emprego e das ações de economia solidária, estão previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2006 recursos da ordem de R\$ 12,4 bilhões para o ano de 2006.¹

O valor previsto na LOA 2006 para essas políticas é, em termos nominais, 118,8% superior aos valores da LOA 2000, quando tais políticas tinham previsão orçamentária de menos de R\$ 5,7 bilhões. Se levarmos em conta que, no período de janeiro de 2000 a dezembro de 2005, a inflação foi de 62,7%, segundo o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), ou 59,6%, segundo o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), assistimos, no período, a um forte aumento real dos recursos orçados pelo governo federal para suas ações de emprego. A variação real do orçamento das políticas de emprego, deflacionado pelo IPCA, foi de aproximadamente 58,8%. Mas, mesmo na comparação com o PIB, houve aumento: enquanto no início do período o orçamento das políticas públicas de emprego representava 0,51% do PIB, em 2005 chegou a 0,63%.

Esses valores sugerem, assim, um grande aporte ao longo do período – o que, ao menos a princípio, indicaria uma relativa fartura de recursos para a execução dessas políticas.

O objetivo desta Nota é demonstrar que essa primeira avaliação encoberta problemas importantes, tanto técnicos como fiscais, relacionados às ações de emprego: *a)* ênfase crescente nas ações passivas de emprego e não nas ações de caráter mais ativo (como seria desejável); *b)* falta de focalização das ações passivas – pois, apesar de estarem entre as mais dispendiosas ações sociais do governo federal, não chegam aos trabalhadores mais pobres, graças ao seu desenho; *c)* vinculação orçamentária de parte significativa das despesas do MTE à variação do salário mínimo (SM) – que, nos últimos anos, tem sido superior à inflação.

Na Seção 2 é realizada uma avaliação dos orçamentos das políticas ativas e passivas de emprego; e na Seção 3, uma avaliação da focalização das políticas passivas nos trabalhadores mais pobres e do seu impacto na diminuição da pobreza e da miséria; na última seção

* Agradeço a crítica de Alessandro Passos, Graziela Ansiliero, Leonardo Neves e Tiago Falcão a uma versão anterior deste artigo. As deficiências remanescentes são de minha inteira responsabilidade.

** Doutor em Sociologia e Política pela UFMG. Membro da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, do Ministério do Planejamento. <lhspaiva@ig.com.br>.

1. Não são levados em conta, nesta Nota, os valores investidos nos Programas de Geração de Emprego e Renda (Proger), pela sua natureza extra-orçamentária.

sugere-se uma possibilidade de equacionamento do problema orçamentário enfrentado pelo MTE e apresentam-se alguns pontos de uma agenda para o futuro próximo.

2 POLÍTICAS ATIVAS E PASSIVAS DE EMPREGO: ORÇAMENTO NO PERÍODO 2000-2006

A literatura divide as políticas públicas de emprego em dois tipos. O primeiro deles é formado pelas políticas passivas, que tem como objetivo assegurar um nível mínimo de renda, especialmente para o caso de desemprego,² ou reduzir o excesso de oferta de trabalho. A redução da oferta de trabalho se dá pela antecipação da aposentadoria, redução da jornada ou desincentivos a que certos grupos participem do mercado de trabalho. Mas o instrumento historicamente considerado como a mais importante política passiva de emprego foi o seguro-desemprego.³

No caso brasileiro, dois programas se sobrepõem, em grande medida, na função de assegurar um mínimo de renda para o caso de desemprego. O primeiro deles é o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), criado ainda na década de 1960. Trata-se de um fundo, com contas individuais, onde são depositados 8% dos rendimentos do trabalhador. Os recursos acumulados podem ser sacados em determinadas situações, entre elas o desemprego não justificado. O FGTS, dada a natureza extra-orçamentária, não será examinado neste trabalho. O segundo programa, criado na segunda metade da década de 1980, é o seguro-desemprego, financiado com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que, por sua vez, é mantido fundamentalmente com as contribuições PIS/Pasep. O benefício varia de um a quase dois SMs, pagos por um período de três a cinco meses.

Há ainda, no país, uma ação de complementação de renda que também pode ser classificada como política passiva, o abono salarial.⁴ Trata-se de um benefício no valor de um SM, em parcela única anual, devido a trabalhadores com vínculo formal (do setor público ou privado), inscritos no PIS ou no Pasep há pelo menos cinco anos, cujo rendimento médio mensal no ano anterior não tenha sido superior a dois salários mínimos.

Por sua vez, as políticas ativas têm como objetivos aumentar a demanda por trabalho (via, por exemplo, criação de empregos públicos, frentes de trabalho, programas de apoio às micro e pequenas empresas, entre outras ações), reduzir o chamado desemprego friccional (por meio de ações de IMO), combater o desemprego estrutural (mediante ações de qualificação profissional) e facilitar a inserção ou reinserção de grupos específicos (como o subsídio ao emprego de jovens ou desempregados de longa duração).

Os sistemas públicos de emprego combinam, em geral, políticas ativas e passivas de emprego. Embora seja regra que as políticas passivas consumam mais recursos, nos últimos anos tem-se chamado a atenção para a importância do investimento em políticas ativas, na medida em que elas podem ter impacto maior na possibilidade de o trabalhador

2. Como tal, o seguro-desemprego também pode ser considerado uma política previdenciária, na medida em que tem como preocupação fundamental a manutenção de um determinado nível de renda em caso de ocorrência de um risco social específico (o desemprego).

3. Ver Beatriz Azeredo e Carlos Alberto Ramos. Políticas públicas de emprego: experiências e desafios. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 12, Ipea, 1995.

4. Há crítica pertinente quanto à classificação do abono salarial como uma política de emprego. Ver, por exemplo, Carlos Alberto Ramos. *Las políticas de empleo en Brasil*. Argentina: OIT, 2003. Não acredito que haja questionamento, entretanto, quanto a seu caráter passivo.

desempregado (ou em risco de desemprego) conseguir uma situação melhor no mercado de trabalho.⁵

As políticas passivas, necessárias e presentes em todos os Sistemas Públicos de Emprego (SPEs) bem estruturados, devem assim ser articuladas com as políticas ativas, de maneira a potencializar os pesados recursos nelas investidos.

O Brasil é um caso em que políticas ativas e passivas de emprego foram, nas últimas décadas, criadas em torno de um SPE que, em alguma medida, ainda é incipiente e relativamente desarticulado. O tripé básico de políticas passivas e ativas de emprego (seguro-desemprego, qualificação profissional e ações de IMO) começou a se formar ainda na década de 1940, com a criação do Senai e do Senac, as primeiras entidades do que viria a ser o chamado Sistema S. Nos anos 1960 surgiu o FGTS. A década de 1970 foi marcada pela criação do Sistema Nacional de Emprego (Sine), responsável pela execução da ação de IMO.⁶ No final dos anos 1980 surgiu o seguro-desemprego que, entretanto, só contou com uma fonte sólida de financiamento com a criação do FAT, em 1990. Finalmente, em 1996 surgiu a primeira ação estruturada de qualificação no âmbito do MTE, o Plano Nacional de Qualificação Profissional (Planfor).

Ainda no âmbito do MTE, foram criados, na primeira metade dos anos 1990, o Proger e o programa de apoio (mediante crédito) a micro e pequenas empresas. Esses dois programas não serão examinados aqui, dada sua natureza extra-orçamentária.

A comparação entre os valores orçamentariamente destinados a essas políticas abrange, nesta Nota, o período 2000-2006, consideradas as respectivas LOAs. Não serão examinados os valores executados.

Como foi antecipado na introdução, houve um aumento substancial dos valores destinados às políticas de emprego do MTE, que saltaram de quase R\$ 5,7 bilhões em 2000 para quase R\$ 12,4 bilhões – variação nominal de 118,8% e real de 58,8% (considerado o IPCA).

O aumento dos recursos para as políticas de emprego e renda, entretanto, encobre forte disparidade na distribuição dos valores. Assim, no período considerado, os valores reservados para o pagamento do seguro-desemprego aumentaram, em termos nominais, 102,3% e os do abono salarial, também em termos nominais, 328,8%, com variação na soma dos gastos das duas políticas de 133,6%. Na LOA 2006 estão previstos gastos superiores a R\$ 12 bilhões, com abono e seguro (R\$ 8,99 bilhões para o seguro e R\$ 3,05 bilhões para o abono).

Por sua vez, sempre no mesmo período, os valores orçados para a IMO variaram, sempre em termos nominais, apenas 5,5%, e os voltados para a qualificação profissional -75,7%. Mesmo com a criação do Programa Primeiro Emprego e com as ações executadas pela Secretaria de

5. Nesse sentido, as Diretrizes da Estratégia Europeia de Emprego sugerem a) a revisão dos sistemas de proteção social, no que diz respeito aos desincentivos que criam para o trabalho, especialmente dos trabalhadores de menor rendimento e b) ênfase nas políticas ativas de emprego (sobretudo IMO e qualificação profissional, com serviços "personalizados", na medida do possível). Ver Council Decision of 12 July 2005 on Guidelines for the employment policies of the Member States. *Official Journal of the European Union*, 06/08/2005. Da mesma maneira, as bem-sucedidas reformas ocorridas na Áustria, na Dinamarca, na Irlanda e na Holanda trataram de fazer um pouco menos "generosos" o seguro-desemprego e outras formas de assistência (em termos de reposição salarial e duração) e deram ênfase a políticas ativas de emprego. Ver Claire Harasty (ed.), *Successful employment and labour market policies in Europe and Asia and the Pacific. Employment Strategy Papers*, ILO, Apr. 2004.

6. Para uma exposição detalhada da criação do Sine, ver Márcio Borges, Uma contribuição ao debate do Sistema Nacional de Emprego. *Revista da Abet*, ano 3, n. 5, 2003.

Economia Solidária, o valor total destinado às políticas ativas em 2006 (intermediação, qualificação profissional, Programa Primeiro Emprego e economia solidária) apresentou, em termos nominais, uma variação nominal de -33,4% em relação ao orçado para intermediação e qualificação em 2000. A LOA 2006 prevê recursos da ordem de R\$ 334,7 milhões para essas três políticas ativas de emprego (R\$ 85 milhões para ações de IMO; R\$ 102,4 milhões para qualificação; R\$ 134,6 milhões para o Programa Primeiro Emprego; R\$ 12,9 milhões para economia solidária).

Essas variações podem ser percebidas no Gráfico 1. Embora tenha havido um pequeno aporte adicional de recursos entre 2000 e 2001, a trajetória de aplicação de recursos das políticas ativas foi de forte queda no período.

A trajetória ascendente do orçamento total do MTE e do orçamento das políticas passivas mostra claramente o peso dessas políticas no orçamento do órgão. Com efeito, se retirarmos do orçamento total do MTE, na LOA 2006 (R\$ 32,9 bilhões), a Reserva de Contingência do FAT⁷ (R\$ 8,3 bilhões) e os valores transferidos automaticamente ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para programas de desenvolvimento econômico (R\$ 7,7 bilhões), as políticas passivas aqui consideradas formam mais de 71% dos recursos do orçamento do MTE. Essa participação é relativamente estável ao longo dos anos, no período considerado.

Ao contrário, a participação das políticas ativas de emprego (também retirados os valores da Reserva de Contingência e as transferências ao BNDES), que chegou, em 2001, a 7,6%, teve trajetória cadente a partir de então, chegando em 2006 a 2% do orçamento do órgão (ver Gráfico 2), menor valor da série.

Como os gastos obrigatórios com as políticas passivas têm trajetória ascendente e os gastos com políticas ativas têm trajetória descendente, a relação tem se desequilibrado fortemente ao longo dos últimos anos (ver Gráfico 3).

Essa relação, em que o orçamento das políticas passivas chega a 36 vezes o orçamento das políticas ativas, não encontra paralelo, por exemplo, nos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que em geral têm uma relação gastos com políticas passivas/gastos com políticas ativas menor do que 2,5 – em alguns países, chega mesmo a ser menor que 1 (ver Gráfico 4, para exemplos selecionados).⁸

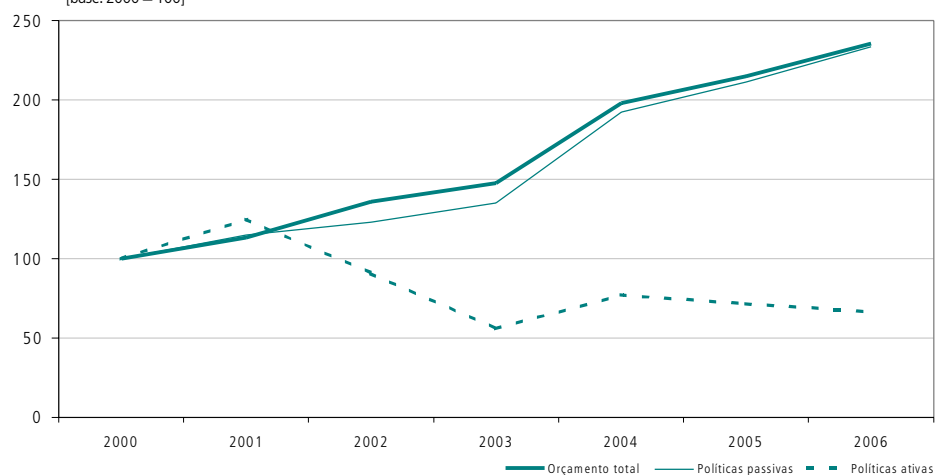
7. A Reserva de Contingência – ou Reserva Mínima de Liquidez – do FAT é o valor que permite, *grasso modo*, o pagamento dos benefícios do seguro-desemprego e do abono salarial por um período de seis meses.

8. No cálculo da relação entre políticas passivas e políticas ativas, no Brasil, dois fatores adicionais precisam ser considerados. Primeiramente, devem-se considerar os valores dos saques do FGTS em caso de desemprego. Uma projeção linear, com base nos saques realizados entre 2002 e 2004, indica a necessidade de se somar ao numerador um valor da ordem de R\$ 15,87 bilhões.

Segundo, deve ser levado em conta que parte substantiva de recursos públicos voltados para qualificação profissional, no Brasil, não passa pelo MTE, mas pelas instituições do Sistema S. Para se somar ao denominador, assim, pode-se tomar como *proxy* do valor aplicado pelo Sistema S em qualificação profissional os valores repassados pela Receita Previdenciária ao Sistema S (que, em 2004, foram de R\$ 4,02 bilhões – ou R\$ 4,2 bilhões, com correção da inflação de 2005).

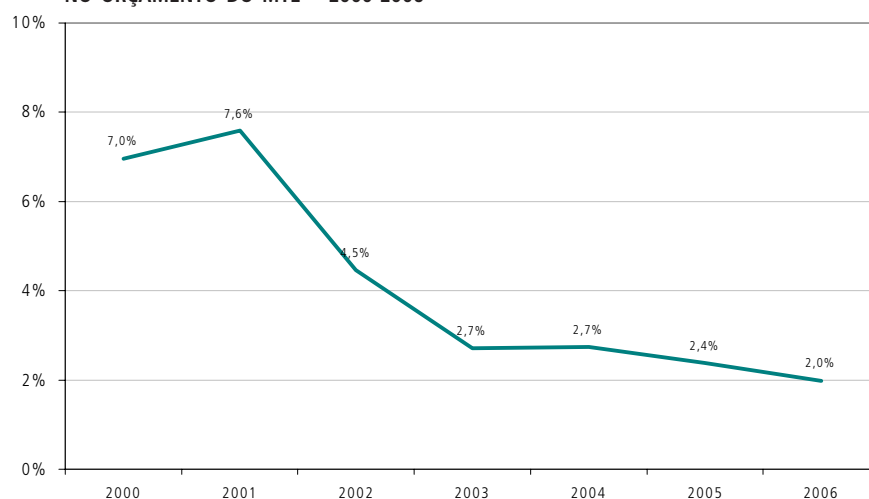
Levando-se em conta esses números, ainda assim a relação entre o orçamento das políticas passivas e das políticas ativas é de 6,4 – relação ainda muito superior ao encontrado nos países da OCDE, com pelo menos três agravantes: sobreposição entre FGTS e seguro-desemprego; completa falta de articulação entre as políticas passivas, gerenciadas pelo MTE, e as ações de qualificação do Sistema S; nos gastos do Sistema S não há recursos para a IMO – justamente a ação que, no Brasil, é a porta de entrada do SPE e que, portanto, permite a articulação de suas políticas.

GRÁFICO 1
ORÇAMENTO NOMINAL DO MTE
[base: 2000 = 100]



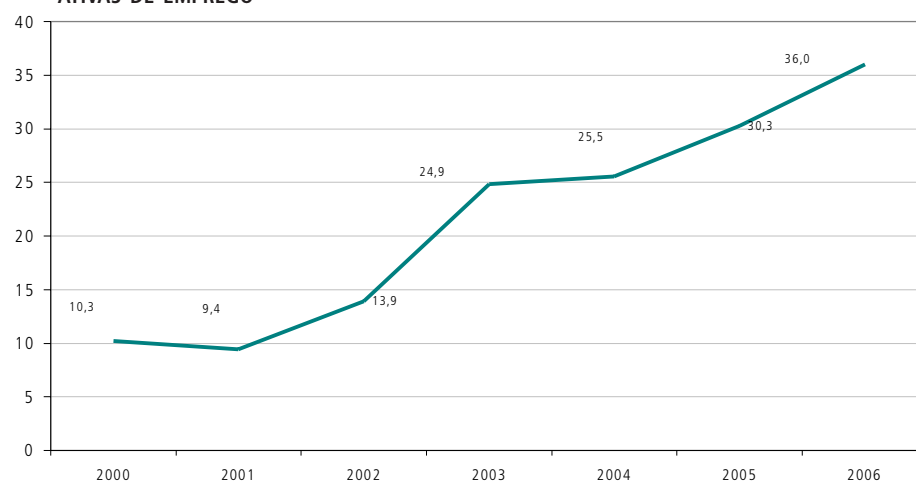
Fonte: LOAs 2000-2006.

GRÁFICO 2
PARTICIPAÇÃO DAS POLÍTICAS ATIVAS (INTERMEDIÇÃO, QUALIFICAÇÃO E PRIMEIRO EMPREGO) NO ORÇAMENTO DO MTE – 2000-2006



Fonte: LOAs 2000-2006.

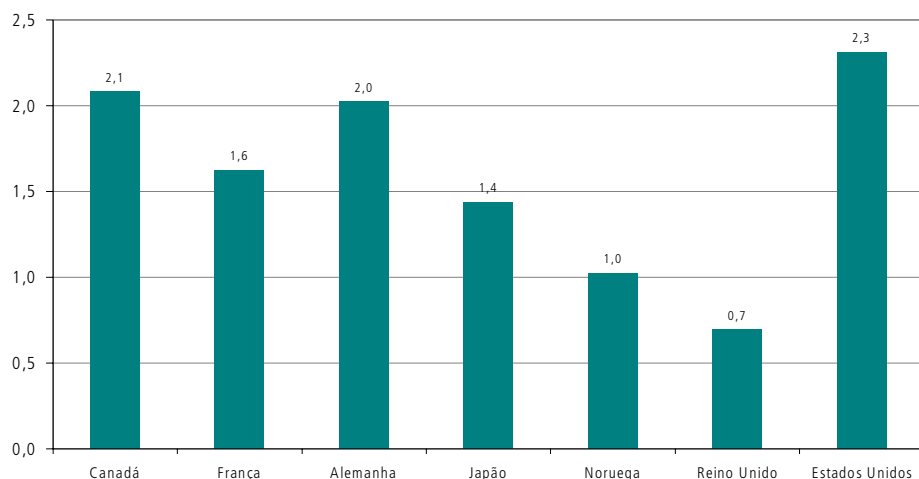
GRÁFICO 3
RELAÇÃO ENTRE ORÇAMENTO DE POLÍTICAS PASSIVAS/ORÇAMENTO DE POLÍTICAS ATIVAS DE EMPREGO



Fonte: LOAs 2000-2006.

GRÁFICO 4

RELAÇÃO ENTRE ORÇAMENTO DE POLÍTICAS PASSIVAS/ORÇAMENTO DE POLÍTICAS ATIVAS DE EMPREGO PARA PAÍSES DA OCDE



Fonte: OCDE Employment Outlook, Statistical Annex. OCDE, 2005.

As limitações orçamentárias têm tido efeito sobre o desempenho das ações de intermediação e qualificação, a cargo do MTE. No primeiro caso, houve um progresso relativamente constante no desempenho da ação, entre os anos de 1992 e 2002, entre os quais o número de trabalhadores colocados (isto é, que conseguiram um emprego formal por meio do Sine) quase decuplicou, saltando de 94,5 mil para 869,7 mil. Nos anos posteriores, entretanto, o desempenho ficou estabilizado, com 844,7 mil trabalhadores colocados em 2003, 888,7 mil em 2004 e 893,7 mil em 2005.

Na qualificação profissional, os efeitos surgiram ainda antes e foram substantivamente mais fortes. Graças ao contingenciamento orçamentário, já perceptível no ano de 2002, o número de trabalhadores qualificados caiu de 3,6 milhões (em 2001) para 1,8 milhão.⁹ A carga horária média dos cursos oferecidos por meio do Planfor também apresentou forte queda, chegando a apenas 57 horas em 2001.

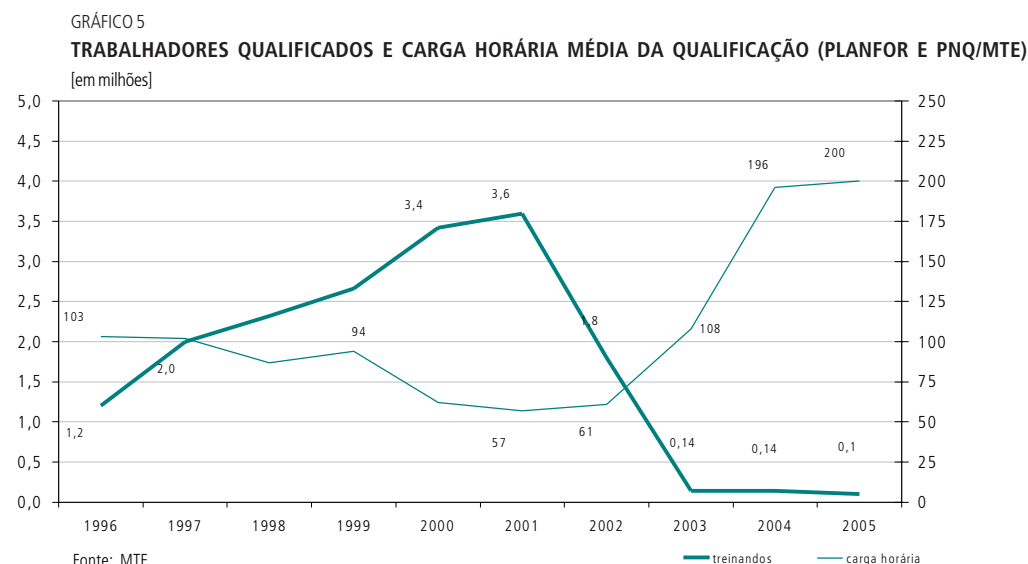
Na criação do Plano Nacional de Qualificação (PNQ), a partir de 2003, houve grande preocupação em reverter os efeitos sobre a qualidade que a forte diminuição da carga horária dos cursos certamente trouxe. Daí, entre outras iniciativas, o esforço em aumentar a carga horária média dos cursos de qualificação. Saindo de 61 horas em 2002, o PNQ iniciou uma importante reversão da tendência, chegando a praticamente 200 horas já em 2004.

Houve, além disso, uma preocupação maior com a consolidação dos resultados. Enquanto, no caso do Planfor, o número divulgado era de “treinandos” (o que incorporava todos os inscritos nos cursos), no caso do PNQ foram considerados os “educandos” (que são os que efetivamente concluíram os cursos de qualificação). Sobre os resultados do Planfor, assim, deve-se aplicar uma taxa de evasão média (em torno de 5%), para que os números sejam comparáveis.

Mesmo levando em conta iniciativas como essas, não se pode negar o impacto que a restrição orçamentária trouxe ao programa. O número de trabalhadores qualificados chegou a cerca de 140 mil trabalhadores/ano, em 2003 e 2004, e 100 mil em 2005 (ver Gráfico 5).

Temos no país, dessa maneira, situação oposta à que seria desejável: forte ênfase nas políticas passivas de emprego (com participação de mais de 70% no orçamento do MTE);

9. Ver Planfor 1995-2002 – *Oito anos de qualificação do trabalhador*. MTE. 2002.



participação pequena e cadente das políticas ativas nesse orçamento (chegando a apenas 2% em 2006). Some-se a isso a desarticulação entre políticas ativas e passivas, natural em um SPE incipiente – mas dificilmente reversível com o quadro orçamentário atual.

3 FOCALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PASSIVAS DE EMPREGO E O IMPACTO NA POBREZA E NA MISÉRIA

3.1 Focalização

O quadro descrito na seção precedente é agravado por um fator adicional. As políticas passivas aqui tratadas – seguro-desemprego e abono salarial – são, graças ao seu desenho, voltadas apenas aos trabalhadores do mercado formal de trabalho. Graças a isso, e apesar de constarem entre as mais dispendiosas políticas sociais do governo federal, com recursos previstos para 2006 de mais de R\$ 12 bilhões, elas acabam atingindo uma camada “não-pobre” da sociedade brasileira – e não aqueles mais necessitados.¹⁰

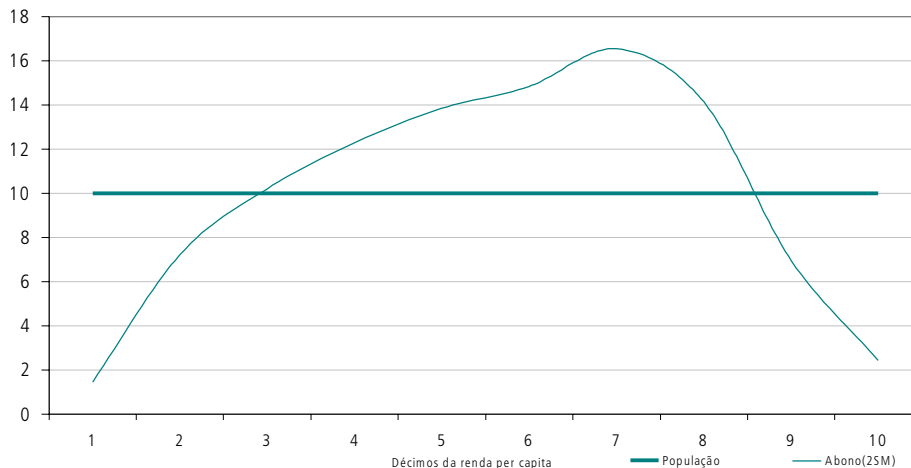
Os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de 2004, permitem que se visualize com clareza a relativa falta de focalização das políticas passivas aqui tratadas (ver Gráficos 6 e 7). Os gráficos a seguir permitem verificar que, como regra, os benefícios do abono salarial e do seguro-desemprego atingem, preferencialmente, um grupo não-pobre da população: seus beneficiários se encontram, em comparação com o total da população, concentrados entre o 4º e o 8º décimo de renda.

No caso do abono salarial, pode-se dizer que a situação é crítica. Primeiramente, pelo fato de os primeiros décimos de renda serem especialmente sub-representados. A chance de encontrar um cidadão que esteja no primeiro décimo de renda, entre os beneficiários do abono salarial, é 6,9 vezes menor que a chance de encontrá-lo no conjunto da população brasileira. A chance de encontrar um cidadão do segundo décimo de renda entre os beneficiários do abono é 1,4 vez menor que a de encontrá-lo no total da população.

Segundo, o abono, ao contrário do seguro, não é um programa direcionado àqueles que sofreram um risco social. Os beneficiários do seguro-desemprego ficaram desempregados

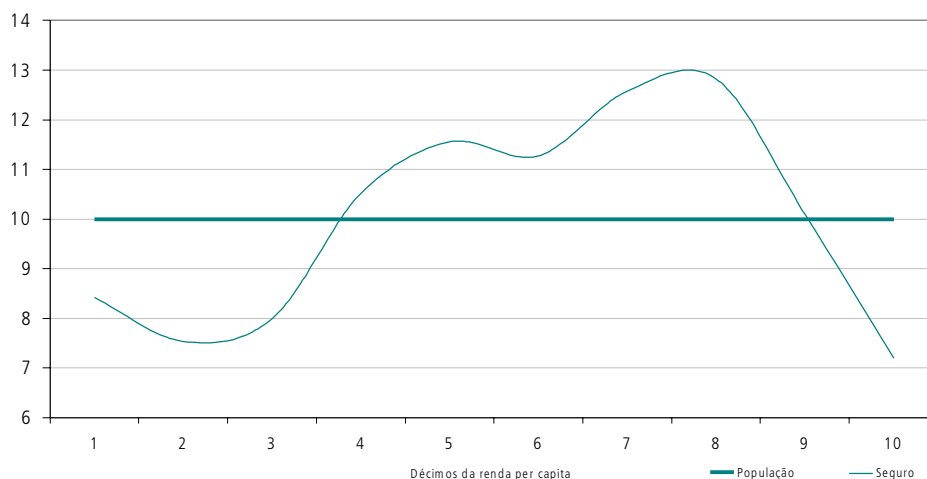
10. Ver, por exemplo, Ricardo Paes de Barros *et alii*. *Os incentivos adversos e a focalização dos programas de proteção ao trabalhador no Brasil*. Ipea, 2001 (Texto para Discussão, 784); e Alessandro Ferreira dos Passos *et alii*. *A focalização das políticas de emprego e renda. Teoria e Sociedade*, n. 9, 2002.

GRÁFICO 6
PÚBLICO DO ABONO SALARIAL
 [% da população ou público do programa]



Fonte: Elaboração própria sobre os microdados da Pnad de 2004.

GRÁFICO 7
PÚBLICO DO SEGURO-DESEMPREGO
 [% da população ou público do programa]



Fonte: Elaboração própria sobre os microdados da Pnad de 2004.

– o que significa que, ao menos temporariamente, eles perderam a capacidade de gerar renda. Assim, mesmo que se trate de pessoas situadas nos decimos superiores da distribuição de renda brasileira, houve um evento específico, de ruptura do vínculo empregatício, que levou à perda de renda e ao recebimento do benefício. É exatamente esse o mecanismo das políticas previdenciárias – e sua justificativa.

Isso não ocorre com os beneficiários do abono salarial: eles recebem o valor do benefício a título de complementação de renda. Trata-se, portanto, de algo relativamente paradoxal: um programa de complementação de renda voltado para não-pobres, ao custo de R\$ 3 bilhões/ano.

Por outro lado, há evidências sólidas, elaboradas a partir de dados administrativos do próprio MTE, de que as políticas ativas de emprego são muito bem focalizadas nos primeiros decimos de renda da População Economicamente Ativa (PEA).¹¹ Em outras palavras, além do caráter ativo dessas políticas (que as tornaria preferíveis em relação às políticas passivas), elas também atingem os trabalhadores mais necessitados de políticas sociais.

11. Ver Passos *et alii*, *op. cit.*

3.2 IMPACTO NA POBREZA E NA MISÉRIA

Graças à má focalização, é de se esperar que o impacto do abono salarial na diminuição da pobreza e da miséria seja baixo, quando comparado com políticas mais bem focalizadas. Essa é a conclusão a que chega o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que vê no abono um exemplo de programa social não projetado para maximizar o impacto na redução da pobreza.¹²

Para avaliar comparativamente o impacto do abono salarial na diminuição da pobreza e da miséria¹³ foram realizados dois exercícios, que buscam mensurar o impacto do abono e o impacto de um tipo de política tido como efetivo para a redução da pobreza e da miséria: o dos programas do tipo “Bolsa” (que, no âmbito do governo federal, foram unificadas no início de 2004 no Programa Bolsa Família¹⁴). Esses exercícios utilizaram os dados da Pnad 2003 e consistiram na adição de um valor específico (R\$ 20 por mês), arbitrado em função do valor do abono naquele ano (R\$ 240), dividido pelo número de meses, nas famílias beneficiárias a) do abono salarial e b) do Programa Bolsa Escola.

Para o abono, foram considerados beneficiários os trabalhadores com carteira de trabalho assinada ou servidores públicos, com renda de até dois SMs. Como não se tem a informação dos que estão inscritos no PIS/Pasep por um período mínimo de cinco anos, optou-se por considerar os trabalhadores com pelo menos seis anos de experiência no mercado de trabalho.¹⁵

Com essa característica, foram selecionados 11,52 milhões de trabalhadores que passariam a receber o abono salarial, com um custo anual (considerado o SM de R\$ 240, vigente em 2003) de R\$ 2,76 bilhões. O exercício de acrescentar R\$ 20 ao rendimento mensal desses trabalhadores fez com que, entre eles e seus familiares, cerca de 577 mil pessoas ultrapassassem a linha da pobreza e outras 273 mil deixassem a miséria.

Para o Bolsa, foram considerados os beneficiários que responderam afirmativamente à variável da Pnad de 2003, voltada para detectar beneficiários de programa social direcionado à educação (variável 1803). O exercício consistiu em repassar os mesmos R\$ 20 para esse contingente e verificar quais seriam os impactos na pobreza e miséria.

Nesse exercício, cerca de 5,3 milhões de famílias seriam beneficiadas, a um custo anual de R\$ 1,27 bilhão. Embora o número de beneficiários e o custo fossem substantivamente menores (54,2% menos do que o estimado no exercício anterior, com os beneficiários do

12. Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). *Country Program Evaluation – Brazil (1993-2003)*. Office of Evaluation and Oversight. BID, 2004.

13. A pobreza é definida aqui como rendimento domiciliar *per capita* inferior à metade do salário mínimo vigente. Como nesta seção, é utilizada a Pnad de 2003, aplicou-se o valor de R\$ 120, metade dos R\$ 240 vigentes como SM naquele ano. Pelo mesmo motivo, a miséria foi definida como rendimento domiciliar *per capita* inferior ao valor de 1/4 do SM (isto é, ao valor de R\$ 60).

14. Ver Lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004.

15. A “experiência” foi inferida por meio da diferença entre a idade do morador e sua entrada no mercado de trabalho. Esse último critério superdimensiona o público do abono – uma vez que nem todos os trabalhadores com seis anos de “experiência” no mercado de trabalho (assim calculada) se mantiveram, durante todo esse período, no mercado formal. Com efeito, no calendário que vai de julho de 2003 a junho de 2004, foram identificados 8,3 milhões de trabalhadores com direito a receber o abono e pagos 7,8 milhões de benefícios, enquanto no exercício aqui realizado foram encontrados cerca de 11,5 milhões de possíveis beneficiários. Esse superdimensionamento, entretanto, não traz maiores problemas, por dois motivos: primeiramente, o objetivo não é aproximar do número efetivo de trabalhadores beneficiários do abono salarial, mas ter uma idéia do impacto que uma determinada soma de recursos teria sobre esse público; segundo, não há risco de o superdimensionamento reduzir a projeção do impacto do programa na pobreza. Ao contrário, é de se esperar que o critério aqui adotado considere um público menos bem estabelecido no mercado formal do que o público do abono – o que maximizaria o impacto do programa na pobreza e na miséria.

abono salarial), os resultados em termos de impacto na pobreza e na miséria seriam surpreendentes: aproximadamente 397 mil pessoas deixariam a linha da pobreza (número apenas 31,2% inferior ao resultado do abono), e 770 mil deixariam a linha da miséria (182,2% superior ao resultado do abono).

Em outras palavras, com apenas 45,8% dos recursos aplicados no público do abono, teríamos, com a focalização existente em 2003 no Programa Bolsa Escola, um impacto na redução da miséria substantivamente superior e um impacto na redução da pobreza apenas pouco inferior. Os resultados desses exercícios são apresentados nas Tabelas 1 e 2.

TABELA 1
EXERCÍCIOS: IMPACTO NO NÚMERO DE POBRES E MISERÁVEIS PELA APLICAÇÃO DE R\$20/MÊS PARA BENEFICIÁRIOS DO ABONO E DO BOLSA ESCOLA

| Impacto | Abono | Bolsa Escola | (BE/abono - 1) |
|------------|----------|--------------|----------------|
| Na pobreza | -577.534 | -397.105 | -31,2% |
| Na miséria | -272.910 | -770.100 | 182,2% |

Fonte: Elaboração própria sobre os microdados da Pnad de 2003.

TABELA 2
EXERCÍCIOS: CUSTO ANUAL

| Custo | Número de beneficiários | Custo indiv./ ano (R\$) | Custo total (R\$) |
|-------|-------------------------|-------------------------|-------------------|
| Abono | 11.522.844 ^a | 240 | 2.765.482.560 |
| Bolsa | 5.281.007 | 240 | 1.267.441.680 |

Fonte: Elaboração própria sobre os microdados da Pnad de 2003.

^a No caso do abono, a estimativa feita com base nos dados da Pnad superdimensiona o número de beneficiários em relação aos números reais. No calendário que vai de julho de 2003 e junho de 2004, foram, de fato, identificados 8,3 milhões de beneficiários e pagos 7,8 milhões de benefícios. (veja nota 17).

4 UMA AGENDA PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO

Resumidamente, o quadro atual das políticas orçamentárias de emprego e renda do MTE é o seguinte:

a) queda no orçamento das políticas ativas de emprego (intermediação; qualificação profissional; Programa Primeiro Emprego), com variação nominal negativa, entre 2000 e 2006, de 33,4%;

b) forte ênfase nas políticas passivas de emprego (seguro-desemprego e abono salarial, que consumirão mais de R\$ 12 bilhões em 2006, aumento nominal de 133,6% em relação a 2000), exatamente o oposto do que seria desejável;

c) variação dos gastos com políticas passivas condicionada ao aumento do valor do SM – o que explica, ao menos em parte, a forte variação real nos valores orçados para o seguro-desemprego e o abono salarial nos últimos sete anos;

d) dispêndio das políticas passivas concentrado em um segmento não-pobre da população e com baixo impacto na pobreza (também o oposto do que seria aparentemente desejável).

O contexto orçamentário do governo federal não possibilita imaginar melhora significativa desse quadro no curto prazo. Com efeito, são justamente as fortes restrições orçamentárias, resultantes da necessidade de manutenção de um elevado superávit primário, que têm como efeito a queda no volume de recursos investidos nas chamadas políticas ativas de emprego e renda.

Some-se a isso a compreensível resistência do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão a qualquer nova proposta de vinculação de recursos.¹⁶ No caso do MTE, qualquer proposta de vinculação de recursos para políticas ativas de emprego e renda seria recebida, muito provavelmente, com resistência ainda maior do que a habitual – já que as políticas passivas, que representam mais de 70% do orçamento do órgão, são despesas obrigatórias, fortemente influenciadas pela variação do SM e, por isso, tiveram aumento real significativo nos últimos anos.

O quadro não é reversível no curto prazo, mas as eleições deste ano abrem espaço para a elaboração de uma verdadeira agenda para o MTE, com uma proposta de solução para a questão orçamentária e que, ao mesmo tempo, seja uma agenda técnica e administrativa-mente ousada. Apresentam-se, aqui, algumas linhas que poderiam guiar essa agenda.

A contradição que marca a situação atual é que não se vê possibilidade de vinculação de recursos para as políticas ativas e, ao mesmo tempo, assiste-se a uma escalada das despesas com as políticas passivas, vinculadas ao valor do SM, criando um desequilíbrio pouco produtivo para as políticas de emprego.

A principal marca dessa contradição é a manutenção do programa do abono salarial nos moldes atuais, que tem natureza de complementação salarial para trabalhadores, a princípio, empregados; não atinge com efetividade os membros dos quatro primeiros décimos da renda *per capita* do país; e terá, em 2006, despesa superior a R\$ 3 bilhões (aumento de 328% em relação ao orçado para 2000).

Em resumo, a situação atual, do ponto de vista técnico, administrativo e orçamentário, parece ser a pior possível.

Abrem-se, dessa maneira, duas possibilidades, que são vantajosas técnica, administrativa e orçamentariamente: a de negociar a eliminação do abono salarial ou sua restrição a um grupo menor de trabalhadores, em troca da vinculação do valor real de despesas com políticas ativas de emprego, realizadas pelo MTE, nos níveis atualmente gastos com o abono salarial. Trata-se, obviamente, de matéria politicamente complexa, que depende de alteração constitucional e, assim, de um governo em início de mandato com disposição política e forte articulação legislativa.

Tecnicamente haveria: *a)* a eliminação ou restrição de um programa de complementação de renda pouco efetivo no combate à pobreza; *b)* um brutal reforço nos investimentos em políticas ativas, que permitiria a condução de programas fortes e extremamente consistentes de qualificação profissional e ações de IMO, equilibrando a execução de políticas passivas e ativas do sistema público de emprego brasileiro. Essas políticas ativas teriam, ainda, a vantagem adicional de chegar a todos os trabalhadores – e, a julgar pelo desempenho histórico dessas ações, com ênfase naqueles situados nos primeiros décimos da distribuição de renda.¹⁷

16. Como a que consta do documento do II Congresso do Sistema Público de Emprego: nela, sugere-se que se assegure “no mínimo, 8% da arrecadação primária do FAT para a cobertura orçamentária do conjunto das funções do SPE, exceto para as despesas obrigatórias já previstas na Constituição Federal e em legislação específica (seguro-desemprego e abono salarial)”. Ver *Construção de um Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda Integrado e Participativo*. Texto Consolidado com Resoluções do II Congresso Nacional. MTE, Guarulhos, 2005, p. 17.

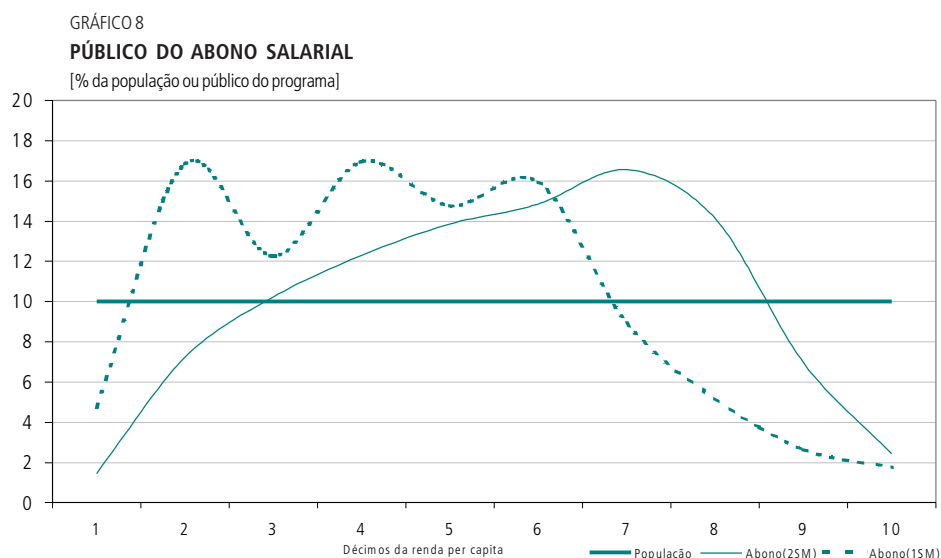
17. O *Brazil Jobs Report* (Report n. 24.408-BR, The World Bank, 2002) ressalta o fato de que, no país, os trabalhadores estão sujeitos a uma excessiva insegurança. Essa é uma característica típica do mercado de trabalho do Brasil, cujos programas de suporte de renda voltam-se apenas para trabalhadores formais. Assim, o fortalecimento das políticas ativas, ainda que ao custo da redução de uma política passiva como o abono, beneficiaria os trabalhadores mais pobres – justamente os que enfrentam maior insegurança no mercado de trabalho.

A eliminação do abono permitiria o deslocamento de recursos da ordem de R\$ 3 bilhões para políticas ativas de emprego. Caso não se deseje eliminar benefício do abono salarial, sua restrição a um número menor de trabalhadores poderia se dar pela limitação àqueles que recebem até um SM de rendimento médio no ano.¹⁸ Essa restrição reduziria em aproximadamente 75% o número de participantes,¹⁹ com redução equivalente na despesa (já que o benefício é fixo por participante) – o que deixaria, em valores da LOA 2006, um orçamento para as políticas ativas de aproximadamente R\$ 2,3 bilhões.

Não se deve confundir a eliminação ou a restrição do abono com uma perda de direitos dos trabalhadores: com efeito, os recursos continuariam a ser despendidos com políticas voltadas para os trabalhadores – porém, políticas mais efetivas (na medida em que aumentam sua capacitação e auxiliam na busca por um novo emprego) e mais focalizadas (pois são voltadas para trabalhadores com uma faixa de renda inferior).

No caso da restrição do abono aos trabalhadores que receberam em média até um SM por mês no ano anterior, além do reforço no orçamento das políticas ativas e da redução do volume orçamentário atrelado à variação do mínimo, haveria uma melhora, a focalização do abono salarial nos trabalhadores mais pobres. No Gráfico 8 percebe-se que, com a restrição do pagamento do benefício àqueles que recebem até um SM de rendimento médio no ano, haveria um claro deslocamento do público do abono salarial na direção dos primeiros décimos de renda.

Com a redução, o percentual dos beneficiários do abono entre os 40% mais pobres aumentaria de 31,2% para 50,8%. Embora os membros do primeiro décimo do rendimento *per capita* ainda continuassem sub-representados (mais uma vez em função do fato de os 10% mais pobres terem baixa participação no mercado formal de trabalho, para o qual o abono se volta), os 40% mais pobres passariam a estar sobre-representados entre os beneficiários – diferentemente do que ocorre hoje.



18. Embora o SM seja o menor rendimento para os trabalhadores formais, o fato de o trabalhador inscrito no PIS/Pasep poder estar desempregado durante parte do ano faz com que o rendimento médio anual possa ser inferior ao SM.

19. Estimativa feita com base na Pnad de 2003.

Administrativamente, em qualquer das duas opções, o volume adicional de recursos voltado para as políticas ativas permitiria (3) a articulação de políticas ativas e passivas – tema que, não obstante a atenção que tem merecido da atual gestão do MTE, objetivamente vem avançando pouco.²⁰ Deve-se notar que a articulação entre as políticas é fundamental não apenas pelo melhor aproveitamento dos dispendiosos recursos investidos no seguro-desemprego, mas também pela sua redução, na medida em que (3.1) trabalhadores melhor qualificados terão menor rotatividade no trabalho, requisitando menos o benefício; (3.2) um eficiente trabalho de reinserção no mercado de trabalho, por meio da IMO, faz com que caia o número médio de parcelas do seguro usufruídas.

Finalmente, do ponto de vista fiscal, a vinculação das despesas reais com políticas ativas de emprego, nos níveis que seriam economizados com a eliminação ou a restrição do abono salarial, representaria uma (4) desvinculação dessas despesas em relação às variações reais do SM. Em outras palavras, embora a vinculação do valor real de despesas específicas crie uma compreensível resistência por parte da equipe econômica de qualquer administração do governo federal, deve-se destacar que o resultado final seria amplamente vantajoso no longo prazo.

Ao programa aqui esboçado deveriam ser incorporados outros elementos, relativos ao Sine e à qualificação profissional: (5) a indução à focalização da ação de IMO nos trabalhadores com maiores dificuldades de inserção e reinserção no mercado de trabalho (nos moldes propostos pela Resolução nº 318/2003) do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat); (6) a elaboração de um sistema efetivo de controle e supervisão para a atividade de IMO realizada pelo Sine, até hoje inexistente; (7) avaliação de eficiência e impacto como elementos norteadores das políticas de IMO e qualificação profissional.

Finalmente, (8) uma agenda independente precisaria ser elaborada para tornar o seguro-desemprego uma política mais ativa. A complexidade da questão faz com que essa agenda não possa ser abordada neste trabalho, mas certamente pontos como a criação de subsídio ao emprego, o fortalecimento da bolsa qualificação, o pagamento único para financiamento de micronegócios etc. devem constar dessa agenda.²¹

É necessário ressaltar que os problemas enfrentados pelo MTE, na execução das políticas de emprego, não se resumem à falta de recursos para as políticas ativas. Mas a existência de um montante significativo de recursos para as políticas ativas, associado à vinculação de sua despesa, tornaria mais visíveis os variados problemas operacionais ora existentes e, dessa maneira, mais fáceis suas soluções.

Seja como for, essa seria uma oportunidade para o equacionamento desses problemas operacionais e para o desenvolvimento de uma extensa agenda para o órgão – agenda inexistente no momento.

20. Uma das principais preocupações do II Congresso do Sistema Público de Emprego é, justamente, a integração das políticas de emprego. O documento em que se registraram as resoluções do congresso destaca que a “redução expressiva dos recursos destinados” ao SPE vem “dificultando o processo de integração” das ações de emprego. Ver *Construção de um Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda Integrado e Participativo*. Texto Consolidado com Resoluções do II Congresso Nacional. MTE, Guarulhos, 2005.

21. Sobre o tema, ver Leonardo Ferreira Neves Jr. *Aumento de Parcelas do Seguro-Desemprego ou Política Ativa de Mercado de Trabalho?* Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/EstudiososPesquisadores/observatorio/Publicacoes/EstudosePesquisas/Conteudo/PoliticaAtivaouMaisSD.pdf>>. MTE, 2003; Brasil/MTE. *Bolsa de Qualificação Profissional – Avaliação e Perspectivas*. MTE, 2002.

5 CONCLUSÃO

O quadro atual das políticas públicas de emprego é crítico, dado o forte desequilíbrio existente entre os investimentos em políticas passivas (seguro-desemprego e abono salarial – cujo orçamento, de despesa obrigatória, é crescente) e em políticas ativas (especialmente IMO e qualificação profissional – que têm enfrentado forte restrição orçamentária). O orçamento das políticas passivas tem crescido fortemente em relação ao orçamento das políticas ativas, criando um desequilíbrio inadequado para o bom funcionamento do SPE.

As políticas passivas de emprego aqui examinadas têm, ademais, a característica de serem voltadas para o mercado formal de trabalho. Com isso, sub-representam, entre seus beneficiários, a parcela da população que está nos primeiros décimos da distribuição de renda no país e super-representam a que está entre o 4º e o 8º décimo da distribuição de renda.

A eliminação do abono salarial – ou sua restrição, por exemplo, àqueles que receberam até um SM por mês, em média, no ano anterior –, associada à vinculação desses recursos aos gastos com políticas passivas, parece ser vantajosa do ponto de vista fiscal, técnico e administrativo – embora seja matéria politicamente complexa.

Do ponto de vista fiscal, haveria uma clara vantagem: parcela substantiva do orçamento do MTE não estaria mais atrelada à variação do SM, mas apenas à variação da inflação. A proposta, além disso, abriria espaço para a adoção de uma ampla e ousada agenda para o SPE no Brasil, marcada tecnicamente pelo reforço das políticas ativas (mais bem focalizadas nos grupos mais necessitados da população) e administrativamente pela possibilidade de integração entre as várias ações de emprego existentes no país.