



7 • Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil

7 • Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil

1. INTRODUÇÃO

Para entender a posição e a situação das políticas públicas de emprego, trabalho e renda no Brasil atual é necessário fazer um breve histórico de suas origens e desenvolvimento, de modo a identificar os problemas que são considerados indispensáveis para antever os desdobramentos futuros de um sistema público de emprego, trabalho e renda (SPETR) no país. Por isso priorizou-se neste capítulo uma abordagem temática, com destaque para aqueles problemas que suscitam maior debate e polêmica. Assim, com essa estrutura, os diversos programas do Ministério do Trabalho e do Emprego (MTE) puderam ser abordados de maneira mais organizada, em função dos temas de relevância adotados.

A seção seguinte traz uma recuperação histórica da montagem das principais políticas brasileiras de emprego, trabalho e renda em nível federal. A Seção 3 descortina alguns aspectos relevantes da criação e do estabelecimento do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) como principal – e quase exclusiva – fonte de financiamento daquelas políticas. E a última seção faz uma breve avaliação de desempenho (físico e financeiro) dos principais programas federais de emprego, trabalho e renda, com o intuito de destacar três aspectos de interesse, a saber: *a)* incipiente integração entre os principais programas do nosso SPETR; *b)* seu baixo impacto agregado diante dos principais problemas de um mercado caracterizado por grande heterogeneidade e, em alguns casos, também por precariedade de condições; e *c)* necessidade de maior sintonia entre os programas do SPETR e as políticas nacionais de desenvolvimento.

As especificidades brasileiras na área revelam a necessidade de soluções inovadoras no âmbito das políticas públicas de emprego, trabalho e renda. À guisa de conclusão, pode-se dizer que a principal lição proveniente deste capítulo reside na ênfase que deveria ser dada às políticas ativas direcionadas ao lado da

demanda por trabalho, pois é nesse campo que se concentram as chances de se incrementar a oferta de vagas de boa qualidade no mercado de trabalho.

2. BREVE HISTÓRICO DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

Apesar do longo caminho trilhado pelas economias desenvolvidas desde o final da II Guerra Mundial na estruturação de seus sistemas públicos de emprego, a experiência brasileira nesse campo ocorreu muito mais recentemente. Pode-se dizer que as primeiras políticas de proteção ao trabalhador só começaram a ser implantadas no Brasil na década de 1960.¹

Nessa época, o crescimento populacional, a migração rural e o crescimento dos grandes centros urbanos provocaram uma expansão significativa da mão-de-obra disponível nas cidades. As altas taxas de crescimento econômico do período possibilitaram a incorporação de parcelas expressivas da População Economicamente Ativa (PEA) ao mercado formal de trabalho, sobretudo no setor industrial e nos aparelhos de Estado.

Em um período em que a economia mundial vivia um surto de crescimento econômico sem precedentes, acreditava-se no Brasil que a melhoria das condições de vida da população seria consequência direta do crescimento econômico. O desemprego existente era entendido como uma imperfeição decorrente do baixo nível de desenvolvimento econômico que marcava o país. O predomínio dessa concepção parece explicar a quase ausência no Brasil de programas públicos de emprego e renda ainda no decorrer dos anos 1960 e 1970.

2.1 Primórdios: Décadas de 1960, 1970 e 1980 no Brasil

Apesar de a Constituição de 1946 já colocar a assistência ao desempregado como um direito do trabalhador, a primeira tentativa de criação de um seguro para o trabalhador desempregado foi feita apenas em 1965, com a Lei 4.923/65, que criou o Cadastro Permanente de Admissões e Dispensas de Empregados e instituiu um plano de assistência ao desempregado. Esse benefício deveria ser custeado pelo Fundo de Assistência ao Desempregado (FAD), com recursos provenientes da arrecadação de 1% da folha salarial da empresa e de uma parcela das contribuições sindicais.² Para usufruir o benefício, o trabalhador deveria ter sido demitido sem justa causa ou então a empresa onde estava trabalhando ter fechado total ou parcialmente.

O benefício não durou muito. No ano seguinte, criou-se o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), e os recursos do FAD referentes a 1% da folha salarial foram drenados para esse novo fundo. A diminuição dos recursos obrigou o governo a restringir a cobertura do programa, que passou a conceder benefícios apenas a trabalhadores desligados em dispensas coletivas, isto é: trabalhadores desligados em empresas que tivessem demitido pelo menos 50 trabalhadores em um período de 60 dias.

O FGTS tinha por objetivo flexibilizar o processo de demissão dos trabalhadores, já que a legislação da época impunha pesadas indenizações para os empregadores que demitissem sem justa causa [Ferrante (1978)]. Quanto maior o tempo de serviço do empregado, maiores eram as indenizações pagas pelas empresas, e aquele trabalhador que ficasse mais de dez anos trabalhando na mesma empresa teria assegurada a sua estabilidade no emprego.

Com o FGTS, o empregador passou a depositar, mensalmente, 8% do salário do trabalhador numa conta vinculada ao contrato de trabalho, a cujos fundos o trabalhador poderia ter acesso no momento da sua demissão. As restrições impostas nas regras de concessão do auxílio-desemprego fizeram com que o FGTS passasse a representar praticamente a única fonte de proteção financeira efetiva ao trabalhador desempregado.

A criação do FGTS representou um enorme estímulo à rotatividade, já que os empregadores não precisavam mais pagar grandes indenizações no momento da dispensa do trabalhador. Como consequência, reduziu-se a proteção financeira ao trabalhador desempregado. Isso porque os critérios do fundo foram feitos para garantir ao trabalhador algo como um salário por ano trabalhado. No entanto, dada a instabilidade do mercado de trabalho brasileiro, grande parte dos trabalhadores permanecia menos de um ano em um mesmo emprego, obrigando-os a sacar constantemente os recursos do FGTS. O resultado é que a proteção financeira no momento do desemprego, oferecida como substituto da estabilidade, deixou de existir.

Em 1970 foram criados o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep). Esses fundos foram instituídos com o objetivo de formação de patrimônio para o trabalhador e estímulo à poupança interna, sendo o PIS dirigido aos trabalhadores da iniciativa privada e o Pasep aos servidores públicos nos três níveis de governo. Os recursos desses fundos seriam aplicados de forma unificada por intermédio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) em projetos de desenvolvimento, cabendo à Caixa Econômica Federal (Caixa) e ao Banco do Brasil (BB) a administração das contas individuais, respectivamente, do PIS e do Pasep. Os trabalhadores teriam

acesso aos recursos desses fundos por ocasião do casamento, aposentadoria, invalidez permanente ou morte do participante. Junto com a criação deles, instituiu-se o pagamento adicional de 1 salário mínimo (SM) por ano para os trabalhadores com carteira assinada que recebiam até 5 SMs, naquilo que ficou conhecido como abono salarial. Em 1975 procedeu-se à unificação dos fundos PIS/Pasep.

Para o trabalhador, no entanto, esses fundos trouxeram poucos benefícios. Seus recursos não propiciaram a formação de qualquer patrimônio significativo. De fato, o único benefício importante por eles criado ficou sendo o abono salarial, o qual, no entanto, permaneceu completamente isolado de qualquer outro programa ou serviço público.

Em 1975, atendendo a determinações da Convenção 88 da Organização Internacional do Trabalho (OIT),³ criou-se o Sistema Nacional de Emprego (Sine), por intermédio do Decreto 76.403/75. O sistema tinha por objetivo prover serviços de intermediação de mão-de-obra, orientação profissional, qualificação profissional e geração de informações sobre o mercado de trabalho. Seu financiamento se daria com recursos do FAD e sua estrutura seria erguida por meio de postos de atendimento mediante parceria entre o Ministério do Trabalho e governos estaduais.

Por conta da fragilidade da fonte de financiamento do Sine e do caráter descentralizado de sua implementação, os resultados inicialmente alcançados foram bastante incipientes e heterogêneos entre os estados. Dos serviços previstos, apenas a intermediação de mão-de-obra se consolidou. Após um período inicial de expansão do sistema (1975 a 1982), seguiu-se uma fase marcada por incertezas e descontinuidades políticas (1983 a 1993), o que provocou a desarticulação das ações do Sine, a queda brusca do número de trabalhadores colocados no mercado de trabalho, a desestruturação das equipes técnicas e a perda de boa parte do conhecimento e experiência adquiridos, tanto na esfera federal como na estadual.

Assim, pode-se dizer que as políticas públicas de emprego desenhadas nos anos 1960 e 1970 se orientaram muito mais no sentido de indenizar o trabalhador demitido do que no de fornecer alguma proteção efetiva ao trabalhador desempregado. Por isso, as primeiras tentativas de implantação de um programa de seguro-desemprego e de um sistema de emprego abrangente não vingaram. O entrave fundamental ao desenvolvimento dessas tentativas foi o fato de não terem contado com uma base de financiamento estável e segura. Quando encontraram algum espaço, essas tentativas foram financiadas com recursos do Orçamento Geral da União, aplicados de acordo com critérios políticos e discricionários.

A situação perdurou enquanto as elevadas taxas de crescimento da economia possibilitaram a expansão do setor formal e a manutenção de baixas taxas de desemprego aberto. Com a crise do início dos anos 1980, no entanto, a realidade do mercado de trabalho mudou completamente. Observa-se um crescimento da taxa de desemprego, ao mesmo tempo em que ocorre uma estagnação do emprego formal e o alargamento das ocupações informais como fonte de absorção de mão-de-obra. A crise da dívida e a falência das finanças públicas minaram a capacidade de investimento do Estado, sobretudo em áreas de infra-estrutura que permitem outros investimentos do setor privado, reduzindo, assim, o potencial de crescimento da economia. Tais transformações aconteceram sem que o país dispusesse de instrumentos consolidados de proteção aos desempregados.

Em 1986, passado o pior momento da crise do início dos anos 1980, e refletindo também o ambiente político favorável trazido pela redemocratização do país, o governo federal instituiu o seguro-desemprego (Decreto-Lei 2.284/86) como parte do Plano Cruzado. A finalidade era prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa ou paralisação total ou parcial das empresas. A regulamentação do seguro previa, como atribuição do Sine, a recolocação do trabalhador no mercado de trabalho e a requalificação do desempregado que estivesse recebendo o benefício.

Pelo decreto-lei, o financiamento do seguro-desemprego seria feito pelo FAD, mas, durante o exercício de 1986, excepcionalmente, seria custeado com recursos provenientes do Orçamento Geral da União. Previa-se a criação de uma comissão tripartite – com representantes do governo, dos trabalhadores e dos empresários –, sob coordenação do Ministério do Trabalho, para elaborar a proposta de financiamento do seguro, com recursos provenientes de contribuições da União, dos empregadores e dos empregados, nos moldes existentes nos países desenvolvidos, de forma tal que estivesse em condições de produzir efeitos já a partir de 1987. A comissão, contudo, nunca chegou a se reunir, e parte dos custos passou a ser coberta com recursos ordinários do Tesouro Nacional, além das receitas provenientes da contribuição sindical e da colocação de títulos públicos no mercado.

Talvez por causa dessa ausência de uma fonte de financiamento específica para o seguro-desemprego, os critérios de pagamento e de acesso ao benefício foram ainda bastante restritivos: o trabalhador deveria comprovar a condição de assalariado no mercado formal durante os últimos seis meses e ter contribuído para a previdência social durante pelo menos 36 meses nos últimos quatro anos. O tempo de duração do benefício não poderia ultrapassar quatro meses e haveria um período de carência de 18 meses para o recebimento de um novo seguro.

Essas regras acabaram por resultar em uma baixa cobertura nos primeiros anos da implantação do programa. Isso porque os trabalhadores menos qualificados, em geral os que sofrem de maior instabilidade no mercado de trabalho, não conseguiam satisfazer as regras para a obtenção do benefício. Aqueles que tinham baixos valores a sacar do FGTS e menores alternativas de auto-sustento nos períodos de desocupação eram justamente os trabalhadores com maiores dificuldades para cumprir os requisitos de acesso ao seguro. Além disso, na regulamentação do programa feita pelo Ministério do Trabalho, estabeleceu-se que os trabalhadores teriam que estar desempregados há no mínimo 60 dias para requerer o benefício. Esse prazo, somado à demora para o processamento do pedido e para a liberação do primeiro pagamento, obrigava o trabalhador a ficar um longo período sem proteção, contrariando os objetivos formais do programa.

2.2 Desenvolvimento: Décadas de 1990 e 2000

À época da Assembléia Nacional Constituinte, o sistema público de emprego ainda não havia se consolidado no Brasil. De um lado, existiam os benefícios que dispunham de um esquema de financiamento claro, mas que se limitavam de forma geral à indenização por dispensa ou outro evento que resultasse em impedimento para o trabalho. De outro, havia tanto a rede de agências do Sine quanto o seguro-desemprego, ambos em tese voltados para apoiar a reinserção do trabalhador desempregado, podendo ser considerados como os primeiros passos na construção do SPETR, mas que na prática atuavam de forma paralela, sem articulação.

Ademais, a ausência de uma fonte estável para o financiamento das políticas de emprego limitou muito o seu alcance até o início da década de 1990. A definição das fontes financiadoras do seguro-desemprego e demais políticas de emprego se consolidaria apenas na Constituição de 1988, quando, nas Disposições Constitucionais Gerais, o artigo 239 possibilitou dar um formato mais acabado às iniciativas existentes, estabelecendo o PIS e o Pasep como lastro para as políticas da área e criando as bases para a organização do SPETR tal como existe hoje.

Segundo o artigo 239 da Constituição Federal (CF), a arrecadação do PIS/Pasep, em vez de ser acumulada com o objetivo de formação de patrimônio individual do trabalhador, passaria a financiar o Programa do Seguro-Desemprego e o Programa do Abono Salarial, este último restrito aos trabalhadores que tivessem recebido até 2 SMs mensais no ano anterior. Adicionalmente, pelo menos 40% da arrecadação dessas contribuições seriam destinados ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico pelo Banco Nacional de Desenvolvimento

Econômico e Social (BNDES). Previa-se que as empresas com maior rotatividade da força de trabalho, em face do índice médio do setor, deveriam dar uma contribuição adicional para o seguro-desemprego, dispositivo que, no entanto, jamais foi regulamentado. As modificações no PIS/Pasep foram feitas com o objetivo de assegurar a proteção do trabalhador em caso de desemprego involuntário, sem, contudo, criar um novo tributo para essa finalidade.

A regulamentação da nova estrutura institucional de financiamento do seguro-desemprego só ocorreu em 1990, pela Lei 7.998/90, que criou o FAT e o Conselho Deliberativo do FAT (Codefat). Nesse novo esquema de financiamento, o faturamento das empresas consagrava-se como a principal base de incidência do fundo, como pode ser depreendido do Quadro 1.

A Lei 7.998/90 também estendeu as atribuições do programa do seguro-desemprego, que passou a ter por finalidades prover assistência financeira temporária ao desempregado e auxiliá-lo na busca de um novo emprego, podendo, para isso, promover a sua reciclagem profissional. Ou seja, pela primeira vez adotava-se uma concepção de seguro-desemprego que ia além do auxílio financeiro, incorporando também os serviços de intermediação de mão-de-obra e de qualificação profissional, nos termos dos sistemas adotados nos países desenvolvidos. Pelos novos critérios, o trabalhador teria de demonstrar a comprovação de emprego com carteira durante pelo menos 15 meses nos últimos dois anos. O tempo de carência foi reduzido de 18 para 16 meses. Também se aumentou o valor do benefício, de maneira a elevar a reposição da renda anterior do trabalhador.

Dessa forma, pode-se afirmar que a CF de 1988 estabeleceu as bases para a organização de um efetivo programa de amparo ao trabalhador desempregado. Mais que isso, o Programa do Seguro-Desemprego daí resultante e sua forma de financiamento vieram a representar o grande eixo organizador de um conjunto de benefícios e serviços no que se refere às políticas de emprego. Em termos gerais, a existência de uma fonte de financiamento como o FAT permitiu ampliar o escopo das políticas públicas de emprego, a fim de que fossem além da mera concessão temporária de benefício monetário contra o desemprego.

Dentro do processo de melhoria do seguro-desemprego, a Lei 8.352/91 flexibilizou os critérios de elegibilidade do programa. Ela dispensou a comprovação de trabalho com carteira durante 15 meses nos últimos dois anos. Para receber o benefício, bastava comprovar carteira assinada nos últimos seis meses. Com isso, adotou-se um critério que permitiu a ampliação de sua cobertura, em especial sobre aqueles trabalhadores sujeitos a maior instabilidade do vínculo empregatício e com baixa proteção no momento do desemprego.

Composição das Fontes de Financiamento do FAT

Fontes	Base de arrecadação
PIS/Pasep	<p>PIS: o faturamento (receita operacional bruta) das empresas privadas com ou sem fins lucrativos, a utilização do trabalho assalariado ou quaisquer outros que caracterizem a relação de trabalho, a entrada de bens estrangeiros no território nacional, ou o pagamento, o crédito, a entrega, o emprego ou a remessa de valores a residentes ou domiciliados no exterior como contraprestação por serviço prestado.</p> <p>Contribuintes pelo faturamento: empresas do setor privado com fins de lucro, sociedades civis de prestação de serviços relativos ao exercício de profissões legalmente regulamentadas, sociedades cooperativas que praticam operações com não-cooperados, serventias extrajudiciais não-oficializadas.</p> <p>Contribuintes pela folha de pagamento: entidades sem fins lucrativos que tenham empregados e que não realizem habitualmente venda de bens ou serviços, sociedades cooperativas que praticam operações com cooperados, condomínios em edificações.</p> <p>Alíquota sobre faturamento: 1,65% para as empresas que declaram com base no lucro real e 0,65% para aquelas que declaram com base no lucro presumido.</p> <p>Alíquota sobre folha de pagamento: 1% sobre folha de salários.</p> <p>Pasep: arrecadação efetiva de receitas correntes da União, estados, Distrito Federal e municípios; e as transferências correntes e de capital realizadas a entidades da administração pública.</p> <p>Contribuintes: pessoas jurídicas de direito público interno, com base no valor mensal das receitas correntes arrecadadas e das transferências correntes e de capital recebidas; e as entidades sem fins lucrativos definidas como empregadoras pela legislação trabalhista, inclusive as fundações, com base na folha de salários.</p> <p>Alíquota: 1% sobre o total da folha de pagamento mensal dos empregados da pessoa jurídica.</p>
Receitas financeiras	<p>BNDES: juros e correção monetária pagos pelo BNDES sobre os repasses constitucionais (40% da arrecadação).</p> <p>Depósitos especiais: juros e correção monetária pagos pelos agentes executores [BNDES, BB, Caixa, Banco do Nordeste do Brasil (BNB), Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e Banco da Amazônia S.A. (Basa)] sobre os depósitos especiais.</p> <p>BB extramercado: juros e correção monetária sobre aplicações financeiras próprias do FAT.</p> <p>Recursos não-desembolsados: juros e correção monetária sobre recursos não-desembolsados.</p>
Outras receitas	<p>Cota-parte da contribuição sindical.</p> <p>Restituição de benefícios não-desembolsados.</p> <p>Restituição de convênios.</p> <p>Multas e juros devidos pelos contribuintes ao FAT.</p> <p>Devolução de recursos de exercícios anteriores e multas judiciais.</p>
Contribuição pelo índice de rotatividade	Arrecadação adicional das empresas cujo índice de rotatividade da força de trabalho for superior à média do setor.
<p>Obs.:</p> <p>1) Fundamentos legais: Artigo 234 da CF; leis complementares 7 e 8 de 1970; Lei Complementar 26/75; Lei 9.715/98; Lei 10.637/02; Decreto 4.524/02; e Lei 10.865/04.</p> <p>2) Até a legislação de 2002, que alterou as alíquotas de contribuição e a base de incidência do PIS, as empresas privadas recolhiam uniformemente 0,65% das suas receitas operacionais brutas.</p> <p>3) A contribuição adicional dos empregadores pelo índice de rotatividade jamais foi regulamentada e, portanto, não existe na prática.</p>	

A Lei 8.900/94, por sua vez, tornou permanente essa regra de acesso e, além disso, promoveu o aumento do número de parcelas do seguro para aqueles trabalhadores com mais tempo de inserção no mercado de trabalho. Pode-se dizer que, a partir daí, o programa foi estendido até próximo de seu limite, permitindo o acesso àqueles que tivessem carteira assinada a partir de seis meses. A nova lei

abriu a possibilidade de, a critério do Codefat, ser prolongado excepcionalmente o período do benefício em até dois meses, respeitando-se a disponibilidade financeira do FAT, a evolução geográfica e setorial das taxas de desemprego e o tempo médio de desemprego.

A abrangência do seguro-desemprego foi também ampliada pela incorporação de algumas novas clientelas. Em 1992, foi criado o seguro-desemprego para o pescador artesanal que estivesse impedido de trabalhar por conta da decretação de defeso.⁴ Em 2001 as empregadas domésticas passaram a ter direito ao benefício, desde que o empregador também recolhesse o FGTS. E em 2003 criou-se o seguro-desemprego para o trabalhador libertado de condição análoga à de escravo. Em todos esses casos ficou estabelecido que o programa teria por finalidades prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa e auxiliar os trabalhadores na busca de emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional. Dessa forma, se a lei anterior restringia os serviços de intermediação e treinamento apenas aos requerentes do seguro-desemprego – e, portanto, apenas aos trabalhadores formais do mercado de trabalho –, a nova lei abriu a possibilidade de se oferecerem esses serviços aos trabalhadores em geral, independentemente da sua condição de segurado do programa.

Permitiu-se, com isso, a alocação de recursos do FAT para programas de qualificação profissional que eram destinados aos trabalhadores em geral, e não apenas àqueles que requeriam o seguro-desemprego. Foi nesse contexto que se criou, em 1995, o Plano Nacional de Formação Profissional (Planfor), elaborado pelo MTE por intermédio da Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional.⁵ Seu objetivo consistia em aumentar a oferta de educação profissional, de forma a atingir, anualmente, pelo menos 20% da PEA. O público-alvo seria composto por desempregados, trabalhadores formais e informais, micro e pequenos produtores urbanos e rurais, jovens à procura de emprego, jovens em situação de risco social, mulheres chefes de família, portadores de deficiência, entre outros. Em adição aos esforços em qualificação profissional, introduziu-se nas políticas de emprego a preocupação com grupos marginalizados e discriminados no mercado de trabalho.

A implementação do Planfor se dava de forma descentralizada, por meio de planos estaduais de qualificação, coordenados pelas secretarias estaduais de trabalho. O Planfor estabelecia parcerias mediante convênios, termos de cooperação técnica e protocolos de intenção entre o MTE e a rede de educação profissional do país, que compreendia: os sistemas de ensino técnico federal, estadual e municipal; universidades públicas e privadas; Sistema S; sindicatos

de trabalhadores; escolas e fundações de empresas; e organizações não-governamentais (ONGs).

Embora o modelo de implementação do Planfor tenha representado uma importante experiência de descentralização nas políticas de emprego, as fraudes encontradas no Distrito Federal em 1999 revelaram problemas de controle, no âmbito do MTE, na aplicação dos recursos pelos estados. Foram, então, implementadas medidas que envolveram a obrigatoriedade de que os recursos recebidos pelos estados fossem depositados em uma conta no BB, a especificação mais clara dos critérios de transferência dos recursos para os estados e a criação de uma ouvidoria no MTE para receber denúncias. Essas ações melhoraram a transparência do Planfor, mas não acabaram completamente com as questões de malversação dos recursos. Assim, em 2003, o Planfor foi substituído pelo Plano Nacional de Qualificação (PNQ), com o aumento do monitoramento e controle de suas ações, estabelecimento de uma carga horária mínima e conteúdos pedagógicos específicos para os diversos cursos de qualificação.

Também dentro do movimento de utilizar os recursos do FAT para incrementar as políticas de emprego no país, a Lei 8.352/91 determinou que as disponibilidades financeiras do FAT poderiam ser aplicadas em depósitos especiais remunerados, a cargo das instituições financeiras oficiais federais. Os depósitos especiais abriram espaço para a implementação de novas políticas voltadas para a geração de emprego e renda. Ademais, o poder do Codefat foi ampliado, ficando em suas mãos as atribuições relacionadas à definição de novas aplicações do FAT e à escolha de outros agentes financeiros aptos a operacionalizar os referidos empréstimos do fundo.

Instituídos pelo Codefat, esses depósitos especiais deram origem aos Programas de Geração de Emprego e Renda (Proger) do governo federal, os quais tinham por objetivo oferecer alternativas de geração de emprego e renda e de inserção no processo produtivo por meio de estímulos à capacidade empreendedora e à busca da auto-sustentação do empreendimento. A implementação desses programas foi feita via concessão de linhas especiais de crédito a setores com pouco ou nenhum acesso ao sistema financeiro convencional, como micro e pequenas empresas, cooperativas e formas associativas de produção, além de iniciativas de produção próprias da economia informal. Eles passaram a ser efetivados a partir de 1995, tendo como agentes financeiros, inicialmente, o BB e o BNB. Posteriormente, foram incluídos a Finep e, mais recentemente, o próprio BNDES, a Caixa e o Basa.

Criaram-se programas para o financiamento de projetos para as áreas urbanas, naquilo que ficou conhecido como Proger Urbano, e rurais, por intermédio do Proger Rural. Nos primeiros anos, verificou-se um número de operações de crédito

bem abaixo do que se esperava. Uma das principais razões levantadas era que, na prática, os procedimentos para análise de crédito por parte das instituições financeiras privadas dificultavam a liberação dos empréstimos, o que acabou por prejudicar os pequenos tomadores – justamente aqueles que deveriam ser beneficiados pelo programa. Em resposta, criou-se em 1999 o Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda (Funproger), com a finalidade de garantir parte do risco dos financiamentos concedidos pelas instituições financeiras.⁶ A ação trouxe um efeito positivo, expresso por grande expansão do número de operações de crédito entre 1999 e 2005, mas o programa ainda apresentava transtornos, como o fato de a taxa de sobrevivência dos empreendimentos não ser satisfatória. A dificuldade de acesso aos empréstimos pelos pequenos tomadores e a mortalidade precoce dos seus empreendimentos ainda persistem, embora seja possível encontrar evidências de melhora no seu desempenho agregado.

Também foram alocados recursos do FAT para o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), operado, primeiramente, pelo BB e, atualmente, também pelo BNB e pelo BNDES, com o objetivo de fornecer apoio financeiro ao pequeno empreendimento agrícola e familiar. O Pronaf tem conseguido atingir as metas de democratizar o crédito de forma bem mais eficaz do que o Proger Rural, que tem apresentado redução no número de operações de crédito. Um dos fatores que parece ter contribuído para o maior sucesso relativo do Pronaf foi o fato de os empréstimos terem sido facilitados por um conjunto amplo de normas baixadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) com o intuito de melhor precisar os diversos segmentos sociais que compõem o grande setor de economia familiar rural do país.

Ainda na área de geração de emprego e renda, o Codefat, a partir de 1996, liberou recursos para o BNDES no âmbito de um outro programa, o Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador (Proemprego), que pretendia financiar empreendimentos de maior porte e, ao mesmo tempo, com potencial de geração de empregos. O programa, no início, concedeu financiamentos às seguintes áreas: *a*) transporte coletivo de massa; *b*) saneamento ambiental; *c*) infra-estrutura turística; *d*) obras de infra-estrutura voltadas para a melhoria da competitividade do país; e *e*) revitalização de subsetores industriais em regiões com problema de desemprego. Em 1999, o Proemprego incorporou também as rubricas de saúde pública, educação, projetos multissetoriais integrados, administração tributária, infra-estrutura, comércio, serviços e exportação, e ainda as pequenas e médias empresas.

Numa linha semelhante à do Proemprego, mas circunscrito apenas à área que compreende a região Nordeste e o norte de Minas Gerais, foi criado em

1998 o Programa de Promoção do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador na Região Nordeste e Norte do Estado de Minas Gerais (Protrabalho), cuja execução ficou a cargo do BNB.

Em 2002, começaram a funcionar o FAT Habitação, que busca gerar emprego na cadeia produtiva da construção civil – setor relativamente mais intensivo em mão-de-obra –, e o FAT Pró-inovação, em apoio às empresas de capital nacional. Em 2003, mais quatro novos programas foram abertos: FAT Revitalização, para recuperação de imóveis em centros urbanos degradados e sítios históricos; FAT Exportação, para empresas exportadoras; FAT Fomentar, para pequenas e médias empresas; e FAT Infra-estrutura. Em 2004 foi instituído o Programa de Modernização do Parque Industrial Nacional (Modermaq), com o objetivo de promover a modernização da indústria e a dinamização do setor de bens de capital no país. O programa se estrutura em linhas de financiamento com recursos do BNDES e do FAT, sendo permitidas operações de crédito com taxas de juros fixas e tendo o risco das variações da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) coberto pela União por meio de dotações orçamentárias específicas. Paralelamente a esses programas, novas linhas especiais de crédito foram lançadas, as quais não constituem formalmente novos programas, mas que se mostram relevantes na concessão de empréstimos, com objetivo declarado de gerar emprego e renda, como, por exemplo: FAT Integrar; FAT Integrar Norte; FAT Vila Pan-americana; FAT Inclusão Digital; e FAT Cédulas de Produto Rural Financeira (CPRF)/Certificado de Direitos Creditórios do Agronegócio (CDCA).⁷

O FAT, na área de microcrédito, liberou em 1996 recursos para o BNDES no âmbito do Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP), o qual busca formar uma rede de instituições privadas capazes de financiar pequenos empreendimentos. Todavia, esse programa havia fomentado apenas 300 mil empreendimentos até 2001. Assim, em 2002, foi criado um novo programa de microcrédito com recursos do FAT, o FAT Empreendedor Popular, que procura expandir a capacidade de financiamento de pequenos empreendimentos no Brasil. Um ponto novo do programa era o financiamento de operações de capital de giro, pois o diagnóstico do MTE era que financiar somente investimentos em capital fixo retirava do universo de beneficiários muitos empreendedores populares, justamente os que mais precisavam desse tipo de recurso em um primeiro momento. Porém, pode-se dizer que os resultados desses programas de microcrédito ainda são muito tímidos no que tange à criação, de fato, de uma rede de microcrédito no país, que atinja os mais pobres. E na mesma linha do microcrédito, mas no âmbito do próprio MTE, criou-se em 2004 o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), instituído com o objetivo de incentivar a geração de trabalho e renda entre os microempreendedores populares. Por microcrédito

produtivo entende-se aquele baseado em metodologia na qual existe o relacionamento direto do chamado *agente de crédito* com os empreendedores no local onde é executada a atividade econômica.

Em 2003, foram criados dois novos programas que procuraram alcançar segmentos insuficientemente cobertos. O primeiro, voltado para a inserção laboral de jovens de baixa renda e escolaridade e entre 16 e 24 anos, tem sido financiado majoritariamente com recursos ordinários do orçamento. Há prioridade para jovens afrodescendentes, para portadores de necessidades especiais e para jovens em conflito com a lei. O segundo busca o fortalecimento da Economia Solidária, segmento constituído por empreendimentos administrados pelos próprios trabalhadores. Suas ações incluem o mapeamento dos empreendimentos existentes, a constituição de uma rede de incubadoras e o apoio a fóruns de articulação das redes de economia solidária.

Em suma, na área de geração de emprego e renda, pode-se dizer que vários programas ganharam corpo desde 1995. Porém, é ainda questionável a capacidade desses programas de atingir efetivamente um universo significativo de pequenos empreendimentos. Isso leva a uma outra questão, que é a baixa cobertura dos mesmos ou, em outras palavras, o seu reduzido peso para contrabalançar efeitos negativos de oscilações macroeconômicas sobre o emprego. Na realidade, as flutuações do emprego no Brasil no período 1995-2005 estiveram mais ligadas às políticas macroeconômicas do que aos resultados desses programas. Assim, pode-se perguntar se o seu surgimento vem atendendo ou não a alguma estratégia clara de geração de emprego no país.

O Quadro 2 dá um resumo da situação atual concernente às políticas de emprego, trabalho e renda operantes a partir do MTE.

A partir do histórico das políticas de emprego aqui narrado, pode-se entender a atual estrutura organizacional do sistema de emprego brasileiro (Quadro 3). Esse quadro mostra que o sistema apresenta uma política de *diretrizes* centralizadas no nível do MTE, ainda que a *implementação* dos programas tenha que ser feita de forma descentralizada, a partir das unidades estaduais do Sine e seus escritórios locais.

A gestão administrativa possui, hoje, um *conselho tripartite* (Codefat), que delibera sobre a alocação dos recursos aos diversos programas de intermediação-capacitação, seguro-desemprego e projetos de geração de emprego e renda. As *atribuições* de cada instância de operação do Sine em âmbito estadual, no entanto, seguem uma estrutura hierárquica que responde ao centralismo das diretrizes propostas pelo MTE e pelo Codefat.

QUADRO 2

Principais Programas Federais de Emprego, Trabalho e Renda Atualmente Operantes		
Nome	Descrição	Ano de início
Abono salarial	Benefício no valor de 1 SM anual, assegurado aos empregados que percebem até 2 SMs de remuneração mensal, desde que cadastrados há cinco anos ou mais no PIS/Pasep e que tenham trabalhado pelo menos 30 dias em um emprego formal no ano anterior.	1989 (1970 para contas individuais)
Intermediação de mão-de-obra/Sine	Captação de vagas junto a empresas e encaminhamento de trabalhadores em busca de emprego.	1977
Seguro-desemprego	Assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, em virtude da dispensa sem justa causa. Concedido em parcelas mensais, que variam de três a cinco, dependendo do número de meses trabalhados nos últimos 36 meses, para um período aquisitivo de 16 meses, ou seja: <ul style="list-style-type: none"> • três parcelas, se trabalhou pelo menos seis dos últimos 36 meses; • quatro parcelas, se trabalhou pelo menos 12 dos últimos 36 meses; • cinco parcelas, se trabalhou pelo menos 24 dos últimos 36 meses. 	1986: trabalhador formal 1992: pescador artesanal 2001: trabalhador doméstico 2003: trabalhador resgatado
Qualificação profissional	Oferta de cursos de qualificação profissional para trabalhadores desempregados ou em risco de desemprego e para microempreendedores.	1995
Geração de emprego e renda	Concessão de crédito produtivo assistido a micro e pequenas empresas, cooperativas e trabalhadores autônomos.	1995
Primeiro emprego para a juventude	Promoção do ingresso do jovem no mundo do trabalho por meio de qualificação profissional, estímulo financeiro às empresas contratantes, parcerias para contratação de aprendizes e apoio à constituição de empreendimentos coletivos pelos jovens.	2003
Economia solidária	Apoio à formação e divulgação de redes de empreendimentos solidários pelo fomento direto, mapeamento das experiências e constituição de incubadoras.	2003

As atividades clássicas de intermediação de mão-de-obra são de responsabilidade pública, enquanto as de formação profissional são compartilhadas entre os setores público e privado, onde o conhecido Sistema S desempenha papel de relevo. Ambas as atividades dependem basicamente de *recursos* do FAT, que desde a Constituição de 1988 reúne os fundos do sistema PIS/Pasep. Cabe também ao MTE a alocação de parte desses recursos à geração e à análise de informações sobre o mercado de trabalho, com base principalmente nos registros administrativos oriundos da Lei 4.923/65 – Cadastro Geral de Emprego e Desemprego (Caged) e Relação Anual de Informações Sociais (Rais).

Quanto ao seguro-desemprego propriamente dito, o Quadro 3 mostra que a *origem dos recursos* também é o FAT, sendo que a sua *gestão* tem como pública a

QUADRO 3

Características Gerais do Sistema Público de Emprego no Brasil			
Estrutura organizacional		Gestão administrativa	
Diretrizes	Implementação	Conselho	Atribuições
Centralizadas	Descentralizada	Tripartite	Hierarquia
Atividades de intermediação-capacitação			
Intermediação-capacitação		Relação público/privado	
Recursos	Cobertura		
FAT	Desempregados	Intermediação = pública Capacitação = público/privado	
Programa de seguro-desemprego			
Origem dos recursos		Gestão	Cobertura
PIS/Pasep (FAT)		Administração = pública Pagamento = centralizado	Desemprego sem justa causa
Fonte: MTE.			

sua administração e como centralizado o pagamento dos benefícios pelo MTE. O nível de *cobertura* refere-se aos desempregados sem justa causa. Portanto, inclui apenas os trabalhadores que tiveram carteira assinada antes de serem demitidos.

Com a criação do FAT em 1990, o país passou a dispor de um conjunto abrangente de políticas de emprego, tais como aquelas implementadas pelos países desenvolvidos entre as décadas 1940 e 1970. Entretanto, o alcance dessas políticas, no caso brasileiro, torna-se limitado pela natureza heterogênea e precária do mercado de trabalho nacional, ponto que será retomado na última seção deste capítulo. Antes disso, porém, é crucial detalhar características gerais do FAT, as quais o tornam tanto uma fonte privilegiada de recursos como uma fonte potencial de problemas para o desenvolvimento futuro das políticas de emprego, trabalho e renda no Brasil, o que será feito a seguir.

3. O FAT COMO FONTE PRIVILEGIADA DE FINANCIAMENTO

Se por um lado é possível afirmar que a atual arquitetura de programas e ações governamentais na área de trabalho e renda jamais existiria sem a fonte de recursos propiciada pelo FAT, por outro, caso se deseje a expansão do sistema, principalmente se o objetivo da inclusão de segmentos heterogêneos e precários do mercado de trabalho nacional estiver em seu horizonte, serão necessários novos recursos, que poderão advir do próprio FAT, mediante redução da parcela destinada ao BNDES, ou de outra fonte de financiamento, via aumento de impostos ou cortes em outras despesas do programa.

Por motivos que serão mais bem discutidos ao longo das subseções a seguir, o FAT não deveria ser tratado como fonte exclusiva de recursos para essas políticas no Brasil, tanto porque a totalidade de suas receitas correntes já está sendo utilizada, como porque a lógica de remuneração que lhe dá sustentação patrimonial dificulta que essa fonte seja usada, por exemplo, em programas de qualificação profissional e seguro-desemprego de maior cobertura, ou ainda em programas de inclusão financeira desatrelados da lógica privada, como o são os de microfinanças e microcréditos produtivos efetivamente populares, entre outros.

3.1 Natureza e Características Gerais do FAT

A definição das fontes financiadoras do seguro-desemprego, conforme já visto, foi obra da CF de 1988, quando, nas Disposições Constitucionais Gerais, o artigo 239 estabeleceu como sendo essa a função do PIS/Pasep. Este artigo determinou que o PIS/Pasep passaria a financiar os programas do seguro-desemprego e do abono salarial. Adicionalmente, pelo menos 40% da arrecadação seriam destinados ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico, por intermédio do BNDES, com critérios de remuneração que preservassem o valor dos empréstimos. A CF também garantiu que o patrimônio PIS/Pasep acumulado do até então nas contas individuais existentes fosse preservado.⁸

Em janeiro de 1990 foi efetivamente criado o FAT, pela Lei 7.998/90, que veio regulamentar o artigo 239 da CF. A Lei 8.019/90 garantiu que os recursos repassados ao BNDES, “ao amparo do § 1º do art. 239 da Constituição Federal, antes da vigência da Lei nº 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 artigo 2º, por sua vez, afirmava que ficaria a cargo do BNDES o risco das operações financeiras realizadas com a parte que lhe fosse repassada.

Dessa forma, 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 pago ao seguro-desemprego e ao abono salarial no período. Ainda compuseram o patrimônio inicial os juros e a correção monetária incidentes sobre os 40% da arrecadação, repassados ao BNDES no mesmo período.

Do momento de sua criação até 1994, o fundo experimentou uma situação de significativa folga financeira, tendo conseguido acumular um grande patrimônio. As despesas totais de custeio, aí incluídos o seguro-desemprego, o abono salarial e os demais programas de apoio ao trabalhador, somadas às transferências ao

BNDES, foram quase sempre inferiores à arrecadação líquida do PIS/Pasep. A partir de 1995, entretanto, houve forte aumento de dispêndios em decorrência da expansão do seguro-desemprego. Como, por um lado, o BNDES manteve preservada sua fatia no bolo e, por outro, houve retenção de parte da receita bruta do PIS/Pasep pelo Fundo Social de Emergência (FSE) – posteriormente rebatizado de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, atualmente, de Desvinculação de Receitas da União (DRU) – visando ao equilíbrio fiscal,⁹ desapareceu o superávit do fundo.

Além disso, diversas medidas provisórias foram enviadas pelo governo ao Congresso Nacional com o objetivo de captar parte dos recursos do FAT, a título de empréstimo, como para o custeio da safra agrícola via BB e para pagar as unidades prestadoras de serviço ao Sistema Único de Saúde (SUS), por exemplo. A utilização dos recursos do fundo para financiamento de gastos com saúde e custeio agrícola pode ser entendida como um problema, pois desvia recursos do FAT dos objetivos principais para os quais ele foi criado.

Com isso, o governo acabou permitindo uma mudança significativa nas possibilidades de utilização dos recursos do FAT. A Lei 8.352/91 determinou que parte das disponibilidades financeiras do fundo formasse a reserva mínima de liquidez, destinada a garantir, em tempo hábil, os recursos necessários ao pagamento das despesas referentes ao seguro-desemprego e ao abono salarial.¹⁰ Determinou-se também que os recursos da reserva mínima de liquidez somente poderiam ser aplicados em títulos do Tesouro Nacional, por intermédio do Banco Central do Brasil (Bacen). Por último, a Lei 8.352/91 definiu que o montante das disponibilidades financeiras do FAT que excedesse o valor da reserva mínima de liquidez poderia ser aplicado em depósitos especiais remunerados nas instituições financeiras oficiais federais.¹¹ É importante ressaltar que o resultado dessas remunerações constituiria receita corrente do FAT.

Essa lei, como bem destacou Azeredo (1998), foi um marco na legislação do FAT por dois motivos. O primeiro foi a instituição de um mecanismo de defesa dos recursos do fundo e dos programas por ele financiados, calculado com base na necessidade de pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial. O segundo motivo foi que a criação dos depósitos especiais ampliou a possibilidade de utilização dos recursos do FAT e concentrou no Codefat o poder decisório sobre essa utilização. Foi com os depósitos especiais que se possibilitou, a partir de 1993, a alocação de recursos nas instituições financeiras oficiais federais para uso em programas de geração de emprego e renda.

Enfoque-se agora a estrutura orçamentária simplificada do PIS/Pasep (FAT) para entender melhor o funcionamento do fundo. As fontes de financiamento

do FAT estão compostas, basicamente, pelos seguintes itens: a) receita primária; b) receitas financeiras; e c) outras receitas de menor importância, conforme disposto no Quadro 4. A receita primária do FAT é formada pelo PIS/Pasep e pela cota-parte da contribuição sindical, enquanto outra parcela fundamental são as receitas financeiras, advindas basicamente da remuneração sobre os depósitos especiais, dos retornos oriundos dos recursos transferidos ao BNDES para programas de desenvolvimento econômico e dos retornos decorrentes dos recursos próprios do FAT investidos no BB Extramercado.

Pelo lado das despesas, há um grupo que são as desvinculações de recursos do PIS/Pasep e um outro grupo que reúne o repasse constitucional ao BNDES para programas de desenvolvimento, os depósitos especiais, e os recursos da reserva mínima de liquidez, que são aplicados no BB Extramercado, no sentido em que são despesas que geram remuneração para o FAT.¹² O retorno dos empréstimos ao FAT nessas três modalidades, conquanto assumam um formato final estritamente financeiro, na verdade poderia ser dividido em dois componentes diferentes.

QUADRO 4

Estrutura Orçamentária Simplificada do PIS/Pasep (FAT)

Principais fontes (receitas)	Principais usos (despesas)
1. Receita primária	1. Desvinculações de Recursos do PIS/Pasep
1.1 Arrecadação PIS/Pasep	1.1 FSE (EC 01: 01/04/94 a 31/12/95)
1.2 Cota-parte da contribuição sindical	1.2 FEF (ECs 10 e 17: 01/01/96 a 31/12/99)
2. Receitas financeiras	1.3 DRU (EC 27: desde 21/03/2000)
2.1 Remuneração (juros + correção monetária) paga pelo 2.2 BNDES sobre os repasses constitucionais (BNDES 40%)	2. Repasse constitucional ao BNDES (BNDES 40%)
2.2 Remuneração (juros + correção monetária) paga pelos agentes executores (BNDES, BB, Caixa, BNB, Finep e Basa) sobre os depósitos especiais	2.1 Programa de Desenvolvimento Econômico e Social
2.3 Remuneração (juros + correção monetária) de aplicações financeiras próprias do FAT (BB Extramercado)	3. Depósitos especiais remunerados
2.4 Remuneração (juros + correção monetária) de recursos não-desembolsados	3.1 BNDES
3. Outras receitas	3.2 BB
3.1 Restituição de benefícios não-desembolsados	3.3 Caixa
3.2 Restituição de convênios	3.4 BNB
3.3 Multas e juros devidos ao FAT	3.5 Basa
3.4 Outras receitas patrimoniais: devolução de recursos de exercícios anteriores + multas judiciais	3.6 Finep
	4. Reserva mínima de liquidez
	5. Despesas correntes de natureza constitucional
	5.1 Seguro-desemprego
	5.2 Abono salarial
	6. Outras despesas correntes no MTE e outros órgãos
	6.1 Intermediação de mão-de-obra (Sine)
	6.2 Qualificação profissional
	6.3 Fiscalização laboral
	6.4 Segurança no trabalho
	6.5 Erradicação do trabalho escravo
	6.6 Erradicação do trabalho infantil
	6.7 Outras despesas correntes: operações especiais (sentenças judiciais e encargos especiais), pagamento de tarifas às instituições financeiras, transferências às Delegacias Regionais do Trabalho (DRTs), variação do saldo de recursos aplicados no BB e Caixa, outros programas não-finalísticos

Fonte: MTE/Coordenadoria-Geral de Recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CGFAT).

Uma parte é a remuneração sobre as operações de crédito (empréstimos) efetivamente realizadas pelo BNDES e agentes executores dos depósitos especiais, tendo o FAT como *funding* e a TJLP como taxa referencial. Outra parte é de natureza estritamente financeira e diz respeito tanto às aplicações feitas pelo BB (BB Extramercado) em títulos do Tesouro Nacional, como à taxa Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) incidente sobre aquela parcela dos empréstimos FAT não convertidos em operações de crédito pelo BNDES e agentes executores dos depósitos especiais.

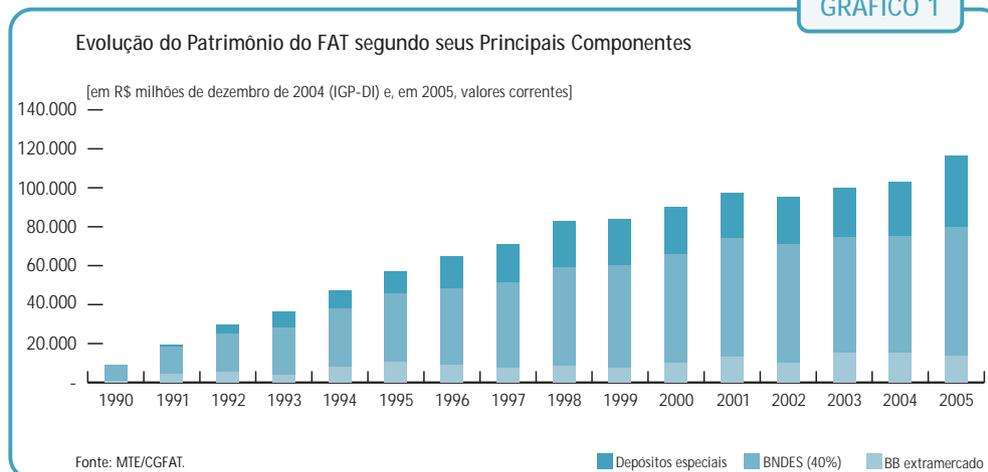
Nos itens 5 e 6 do quadro estão despesas correntes com as políticas de trabalho e renda do MTE. Deve-se destacar aí o seguro-desemprego e o abono salarial, que são despesas determinadas constitucionalmente e que, por isso, não estão sujeitas a restrições ou eventuais contingenciamentos de recursos. Já as outras despesas correntes só são feitas com os recursos que porventura excederem a reserva mínima de liquidez do FAT. Isso, aliado ao fato de que todos os componentes do patrimônio do fundo – inclusive aqueles de natureza estritamente financeira – precisam remunerar e preservar os valores originais dos empréstimos, gera uma situação na qual, a despeito do tamanho do patrimônio total (cerca de R\$ 116 bilhões em 2005), apenas as receitas financeiras de cada período podem ser usadas para financiar novos gastos correntes, isto é, aqueles que excedem os montantes gastos obrigatoriamente com seguro-desemprego e abono salarial.

3.2 Desempenho Financeiro e Principais Limitações

Como pode ser visto no Gráfico 1, o patrimônio do FAT tem crescido de forma praticamente contínua ano após ano.¹³ Entre 1995 e 2005, sua taxa de crescimento foi de 8,8% ao ano (a.a.), com uma única queda em 2002. Esse desempenho é surpreendente porque está longe de refletir o ciclo econômico do período, que teve taxa anual média de crescimento de apenas 2,4% do Produto Interno Bruto (PIB).

Isso significa que outros determinantes devem ter tido maior peso nessa explicação, destacando-se aqui dois fatores. De um lado, o próprio aumento da arrecadação PIS/Pasep, que, como será visto mais à frente, constitui a principal fonte de abastecimento do FAT. De outro, e talvez mais importante, a dinâmica de autovalorização dos elementos que compõem o patrimônio do FAT, a saber: a) repasses constitucionais de 40% da arrecadação PIS/Pasep para o BNDES; b) depósitos especiais remunerados do FAT em instituições legalmente habilitadas (BNDES, BB, Caixa, BNB, Basa e Finep); e c) aplicações ativas no mercado financeiro, por meio do BB (BB Extramercado).

GRÁFICO 1



O segundo fator pode ser considerado a principal fonte de valorização do patrimônio do FAT, porque a taxa anual média de crescimento da arrecadação bruta do PIS/Pasep foi de 2,9% no período 1995-2005, bem próxima da supracitada taxa de crescimento anual médio do PIB (2,4%), o que indica uma certa correlação pró-cíclica e proporcional entre ambas. Enquanto isso, como o patamar das taxas de juros oficiais foi, no período em foco, bastante superior ao patamar de crescimento do PIB e da inflação corrente, pode-se dizer que o crescimento anual médio de 8,8% do patrimônio do FAT entre 1995 e 2005 estaria sendo determinado, predominantemente, pelo retorno financeiro – parte indexado à taxa Selic e parte indexado à TJLP – das aplicações do FAT relativas aos repasses constitucionais (BNDES 40%), depósitos especiais (BNDES, BB, Caixa, BNB, Basa e Finep) e aplicações do BB (BB Extramercado). Ao contrário dos gastos correntes do FAT, todos aqueles três tipos de destinações de recursos do fundo exigem uma remuneração tal que preserve os valores originais dos respectivos empréstimos. Isso tem ensejado uma situação na qual o patrimônio do FAT cresce ancorado numa lógica de valorização, em grande medida, financeira.

Vejam-se agora alguns números que ajudam a descortinar a importância dos recursos do FAT dentro da realidade das políticas públicas brasileiras, em especial para o SPETR. O total do Gasto Social Federal (GSF) – incluindo rubricas significativas como previdência e saúde – montou em aproximadamente R\$ 258 bilhões em 2004, enquanto o total do PIB brasileiro naquele ano se situou em aproximadamente R\$ 1,745 trilhão. Com isso, os recursos totais arrecadados pelo PIS/Pasep representaram em 2004 algo como 8% de todo o GSF, correspondendo a cerca de 1,2% do PIB. Esse percentual PIS/Pasep sobre o PIB coloca o Brasil em uma posição comparável a países como Canadá, Reino Unido

e Portugal (em torno de 1,2%), superior a países como Estados Unidos, República da Coreia, República Tcheca, Grécia, Hungria e Japão – todos com percentuais inferiores a 1% do PIB –, mas em posição inferior aos demais países-membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), tais como Dinamarca, Finlândia, Suécia, Holanda (superiores a 4% do PIB) e Irlanda, Alemanha, Bélgica, França, Suíça e Nova Zelândia, com gastos entre 2% e 4% do PIB.¹⁴

Em grande parte, a posição brasileira apenas se fez possível, como já visto aqui, a partir da constituição do FAT como fonte privilegiada de financiamento das suas políticas de trabalho, emprego e renda. Contudo, assim como isso é um aspecto positivo da arquitetura institucional do nosso SPETR, também coloca problemas de difícil solução para a consolidação das políticas num sistema de fato integrado e mais abrangente do que o atual. Sobre esse ponto, um primeiro aspecto importante refere-se às destinações dos recursos recolhidos em nome do PIS/Pasep. Pela Tabela 1 é possível verificar que a arrecadação bruta cresce em média 2,9% a.a. no período 1995-2005, com destaque para dois subperíodos bem nítidos, a saber: a) entre 1995 e 2000 há movimentos de alta e redução da arrecadação total sem tendência nítida, refletindo, provavelmente, o contexto macroeconômico incerto do período; e b) depois, entre 2001 e 2005, a tendência é predominantemente positiva, relacionada tanto a um quadro macroeconômico mais favorável como a mudanças introduzidas na alíquota e na base de incidência do PIS.

Em segundo lugar, há que se destacar que a receita primária do FAT não corresponde ao total da arrecadação PIS/Pasep porque, desde 1994, vigoram as desvinculações de recursos (FSE, FEF e DRU) sobre essa e outras fontes de financiamento do gasto público – parte integrante da estratégia de estabilização monetária deflagrada no ano anterior ao lançamento do Plano Real – e também porque 40% dos recursos remanescentes destinam-se ao BNDES.

Entre 1999 e 2002, o corte dos gastos públicos, em termos reais, atingiu fortemente itens de custeio da máquina pública, gastos em educação e saúde, e investimentos em habitação e saneamento, entre outros. Por sua vez, o aumento da carga tributária disponível em âmbito federal se deu com aumento da arrecadação de impostos e principalmente das contribuições sociais, o que permitiu a essa espécie tributária ampliar sua participação na composição total das receitas de governo. Essa estratégia foi escolhida por serem as contribuições sociais tributos não-repassáveis para estados e municípios.

Também as desvinculações comportaram-se distintamente: a) de 1995 a 1999, sob a vigência inicial do FSE e depois do FEF, recolheram-se percentuais elevados

TABELA 1
Arrecadação PIS/Pasep e Principais Destinações entre 1995 e 2005
[em R\$ milhões^a]

	Arrecadação PIS/Pasep	Varição anual (%)	Desvinculação FSE/FEF/DRU	% FSE/FEF /DRU	Receita primária	Repasse BNDES	% BNDES s/ PIS/Pasep	Receita MTE	% MTE s/ PIS/Pasep
1995	16.646,8	-	4.332,7	26,0	12.314,1	4.925,6	29,6	7.388,5	44,4
1996	18.041,6	8,4	4.376,9	24,3	13.664,7	5.465,9	30,3	8.198,8	45,4
1997	16.972,3	-5,9	4.391,3	25,9	12.581,0	5.032,4	29,7	7.548,6	44,5
1998	15.946,2	-6,0	4.252,1	26,7	11.694,1	4.677,6	29,3	7.016,4	44,0
1999	19.490,1	22,2	7.122,8	36,5	12.367,4	4.946,9	25,4	7.420,4	38,1
2000	17.052,1	-12,5	2.611,3	15,3	14.440,8	5.776,3	33,9	8.664,5	50,8
2001	18.077,0	6,0	3.615,4	20,0	14.461,6	5.784,6	32,0	8.676,9	48,0
2002	18.068,0	0,0	3.613,6	20,0	14.454,4	5.781,8	32,0	8.672,6	48,0
2003	19.330,9	7,0	3.866,2	20,0	15.464,7	6.185,9	32,0	9.278,8	48,0
2004	20.517,1	6,1	4.103,4	20,0	16.413,7	6.565,5	32,0	9.848,2	48,0
2005	21.240,4	3,5	4.248,1	20,0	16.992,3	6.796,9	32,0	10.195,4	48,0
Total	201.382,4	2,9	46.533,6	23,2	154.848,8	61.939,5	30,7	92.909,3	46,1

Fonte: MTE/CGFAT.

^a Os valores até 2004 foram corrigidos pelo IGP-DI, para preços de 31/12/2004. Em 2005, valores expressos em moeda corrente. De 01.04.94 a 31.12.95, FSE (EC 1). De 01.01.96 a 31.12.99, FEF (ECs 10 e 17). A partir de 21.03.2000, DRU (EC 27).

da arrecadação PIS/Pasep, com destaque para o ano de 1999, quando o percentual de 36,5% representou um montante de mais de R\$ 7 bilhões; e b) de 2000 a 2005, já sob influência da DRU, o limite foi de 20% de desvinculação anual.

Em ambos os casos, no entanto, a consequência da aplicação das desvinculações sobre a arrecadação bruta PIS/Pasep é uma perda anual não-desprezível de recursos da receita primária do FAT (Gráfico 2).

Em termos agregados, caso não houvesse desvinculação, tanto o MTE como o BNDES dispormiam de montantes adicionais expressivos em seus respectivos orçamentos anuais – da ordem de R\$ 1,7 bilhão para o BNDES e de R\$ 2,5 bilhões para o MTE.

Atendo-se apenas ao MTE, nota-se pela Tabela 2 que o déficit primário anual do FAT se deveu, em sete dos 11 anos analisados, exclusivamente à aplicação das desvinculações, posto que a parcela percentual do BNDES manteve-se constante. Sem elas, segundo o exercício aqui realizado, a execução financeira anual do FAT teria se apresentado com uma configuração bem menos problemática: até mesmo com saldos positivos significativos nos últimos três anos da série (Tabela 2 e Gráfico 3).

GRÁFICO 2

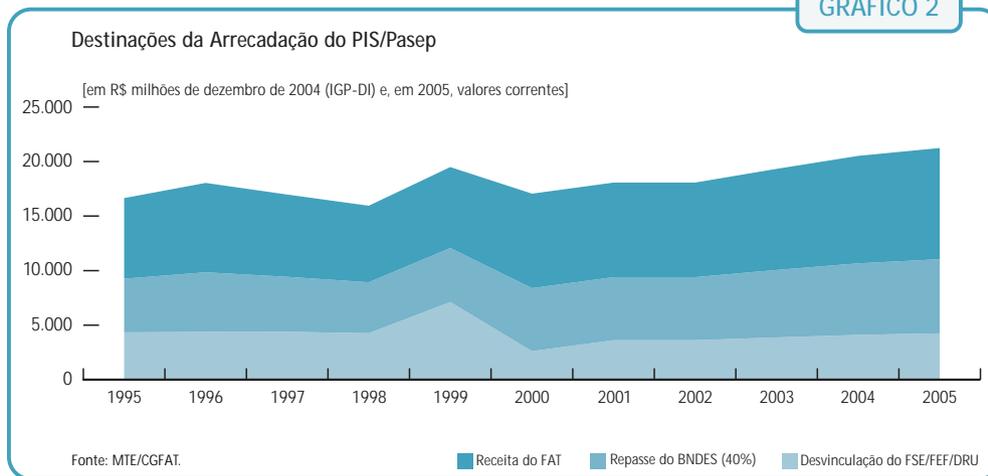


TABELA 2
Execução Financeira do FAT e Comparativo de Saldos Finais com e sem Desvinculações
[em R\$ milhões^a]

Ano	Receita ^b primária FAT	Receita do MTE c/ FSE, FEF e DRU	Receita do MTE s/ FSE, FEF e DRU	Custeio de programas ^c	Saldo com FSE, FEF e DRU	Saldo sem FSE, FEF e DRU
1995	12.314,1	7.388,5	9.988,1	9.565,4	-2.176,9	422,7
1996	13.664,7	8.198,8	10.824,9	10.767,4	-2.568,6	57,5
1997	12.581,0	7.548,6	10.183,4	10.675,2	-3.126,6	-491,8
1998	11.694,1	7.016,4	9.567,7	12.025,8	-5.009,4	-2.458,1
1999	12.367,4	7.420,4	11.694,1	10.640,5	-3.220,1	1.053,6
2000	14.440,8	8.664,5	10.231,2	9.988,4	-1.323,9	242,8
2001	14.461,6	8.676,9	10.846,2	11.155,5	-2.478,6	-309,3
2002	14.454,4	8.672,6	10.840,8	11.287,4	-2.614,8	-446,6
2003	15.464,7	9.278,8	11.598,5	10.253,2	-974,4	1.345,3
2004	16.413,7	9.848,2	12.310,3	10.462,6	-614,4	1.847,7
2005	16.992,3	10.195,4	12.744,2	11.920,8	-1.725,4	823,4
Total	154.848,8	92.909,3	120.829,4	118.742,2	-25.832,9	2.087,2

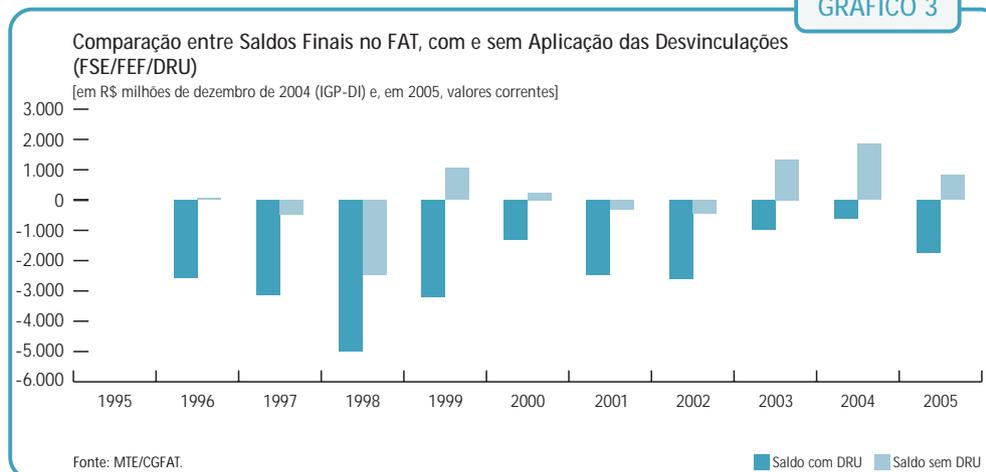
Fonte: MTE/CGFAT.

^a Os valores até 2004 foram corrigidos pelo IGP-DI, para preços de 31/12/2004. Em 2005, valores expressos em moeda corrente. De 01.04.94 a 31.12.95, FSE (EC 1). De 01.01.96 a 31.12.99, FEF (ECs 10 e 17). A partir de 21.03.2000, EC 27.

^b Receita Primária do FAT já com aplicação das desvinculações (FSE, FEF e DRU), e Receita Líquida do MTE já com repasse ao BNDES.

^c Custeio de Programas diz respeito ao MTE: seguro-desemprego, abono salarial, intermediação de mão-de-obra, qualificação profissional e outras despesas operacionais e com demais programas. Não inclui programas de desenvolvimento econômico custeados com o repasse ao BNDES.

GRÁFICO 3



Ainda sobre a execução financeira do FAT, dois outros aspectos merecem comentário. O primeiro diz respeito à evolução da receita do fundo em termos reais. Descartadas quedas conjunturais de arrecadação, nota-se um crescimento quase monotônico de 1999 a 2002, a partir de quando há saltos mais significativos nas arrecadações auferidas. Detendo-se apenas sobre o período mais recente (2000-2005), tem-se um incremento real da receita líquida do MTE da ordem de 5,6% a.a., para um crescimento real das despesas com custeio de programas (seguro-desemprego, abono salarial, intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional) em torno de 2,3% no mesmo período. Esse crescimento da arrecadação está relacionado ao bom desempenho do emprego formal desde 2001 – especialmente no biênio 2004/2005 –, bem como à elevação de alíquota do PIS com mudança da sua base de incidência e sistemática de arrecadação.

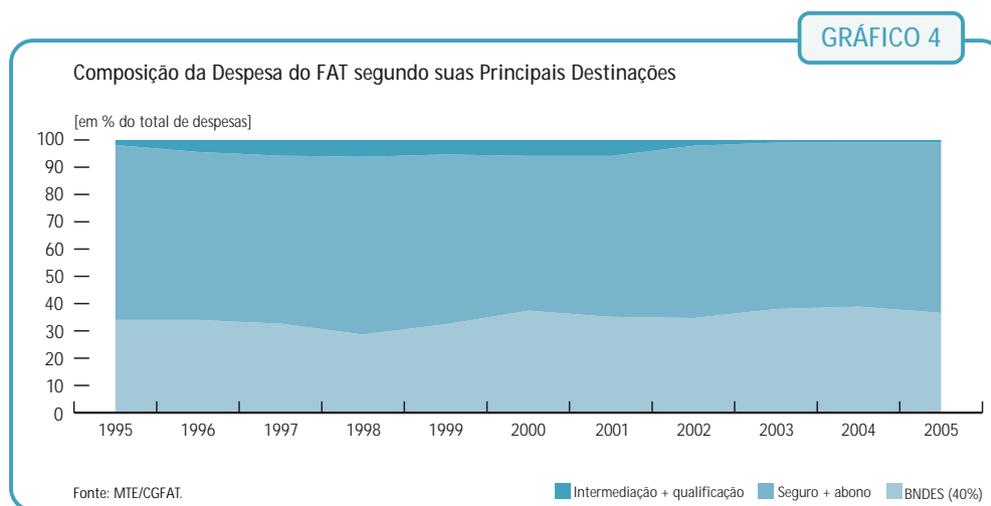
O segundo aspecto importante a ser destacado aqui se relaciona com o movimento recente de redução do saldo corrente negativo do fundo. Esse fenômeno pôde ser observado em 2003 por um efeito combinado da forte queda das despesas e de um aumento vigoroso das receitas. Em 2004, ano de forte crescimento econômico, houve um aumento mais do que proporcional da arrecadação ante as despesas correntes, verificando-se o inverso em 2005, quando o crescimento do PIB arrefeceu. A sinalização que emerge, então, é de que, supondo inalterada a fiscalização, há uma correlação positiva entre a evolução do nível de arrecadação PIS/Pasep e o nível de atividade da economia em geral. Conforme já apontado aqui, no período 1995-2005, enquanto a taxa anual média de crescimento da arrecadação PIS/Pasep foi de 2,9%, a taxa anual média de crescimento do PIB foi de 2,4%. Em outras palavras, sempre que o sistema econômico estiver em aquecimento, é de se esperar um aumento da base de tributação do

PIS/Pasep, com o que se pode dizer que o seu potencial financeiro é pró-cíclico. O mesmo deve ser verdade em contextos de retração do nível de atividade, ainda que simulações específicas sejam necessárias para dimensionar a intensidade desses efeitos. Pelo exposto, é possível supor que uma trajetória persistentemente recessiva para a economia poderia comprometer, pelo lado da receita no longo prazo, a saúde financeira do fundo. Além disso, em contextos recessivos, o lado das despesas também seria um fator de pressão, por serem contracíclicas, já que boa parte das destinações do fundo se deve à cobertura do seguro-desemprego e do abono salarial, que, juntos, representam cerca de 2/3 dos desembolsos anuais dos recursos do FAT (Gráfico 4).

Nesse ponto, é preciso chamar a atenção para o fato de que a receita primária do FAT não é – como alguns poderiam supor – a única fonte de recursos do MTE para financiar o conjunto de suas ações, embora seja, realmente, a mais importante. Além dela, contribuem decisivamente, para cobrir o conjunto de despesas correntes, as receitas financeiras do próprio FAT, os recursos fiscais ordinários do Tesouro Nacional e outras fontes de menor importância (Quadro 5).

Essa observação é relevante porque ajuda na compreensão de como é que, a despeito dos saldos recorrentemente negativos do FAT no período 1995-2005, o MTE pôde cobrir a diferença com a utilização das receitas financeiras do próprio FAT, vindo em seguida os aportes do Tesouro Nacional e, por fim, outras fontes de menor importância.

Concretamente, no caso dos programas de intermediação de mão-de-obra, seguro-desemprego e abono salarial, tem-se uma situação na qual as receitas primárias do FAT são as principais provedoras do financiamento (Gráfico 5).



Principais Fontes de Financiamento dos Programas do MTE

1. Receita primária do FAT, descontados 20% anuais para a DRU e 40% anuais para o BNDES
2. Receitas financeiras do FAT, decorrentes do retorno de aplicações pelo uso dos recursos
 - 2.1 Juros e correção monetária pagos pelo BNDES sobre os repasses constitucionais
 - 2.2 Juros e correção monetária pagos pelos agentes executores sobre os depósitos especiais
 - 2.3 Juros e correção monetária de aplicações financeiras próprias do FAT (BB Extramercado)
 - 2.4 Juros e correção monetária de recursos não-desembolsados pelos agentes executores.
3. Recursos ordinários do Tesouro Nacional
4. Fontes de menor importância na composição final do financiamento do MTE
 - 4.1 Saldos de exercícios anteriores
 - 4.2 Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins)
 - 4.3 Contribuição para o plano de seguridade do servidor
 - 4.4 Contribuição de trabalhadores e empregadores para o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)
 - 4.5 Outras contribuições sociais
 - 4.6 Fundo de combate à pobreza
 - 4.7 Devolução de recursos do FSE, FEF e DRU
 - 4.8 Taxas pelo poder de polícia
 - 4.9 Recursos de convênios
 - 4.10 Outros recursos diversos

Fontes: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi)/Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor)/Secretaria de Orçamento Federal (SOF).

Já no caso da qualificação profissional, ocorre o inverso: as receitas financeiras do FAT, seguidas dos aportes ordinários do Tesouro Nacional garantem a cobertura dos gastos realizados (Gráfico 6).

E há também os programas criados em 2003 – Primeiro Emprego e Economia Solidária –, que nem mesmo utilizam o FAT para se financiarem.¹⁵ Em ambos os casos, a tendência é que esses programas se fiem em recursos ordinários do Tesouro, a despeito do seu caráter discricionário – e supostamente mais frágil.

Essa situação não significa que a saúde financeira do fundo esteja em risco absoluto no momento, dado que o déficit expresso na Tabela 2 está sendo coberto pelos retornos dos depósitos especiais e demais aplicações financeiras do FAT. A questão é que, idealmente, a arrecadação do PIS/Pasep deveria ser suficiente para cobrir os gastos com o seguro-desemprego e o abono salarial, ambas finalidades constitucionais do fundo, e, adicionalmente, os gastos com os programas de intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional, enquanto

GRÁFICO 5

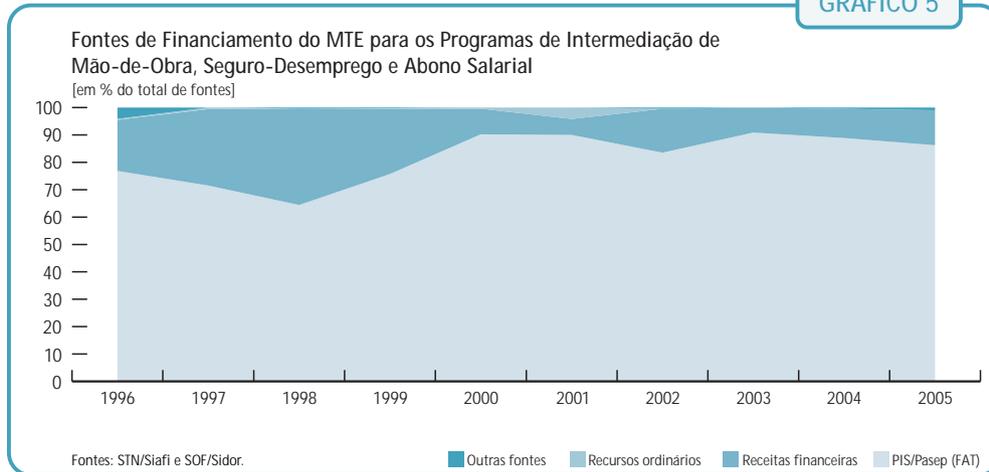
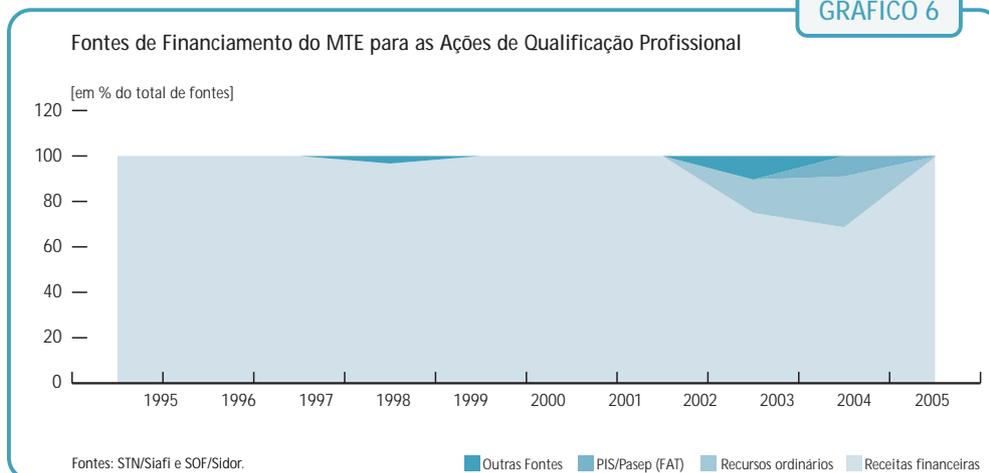


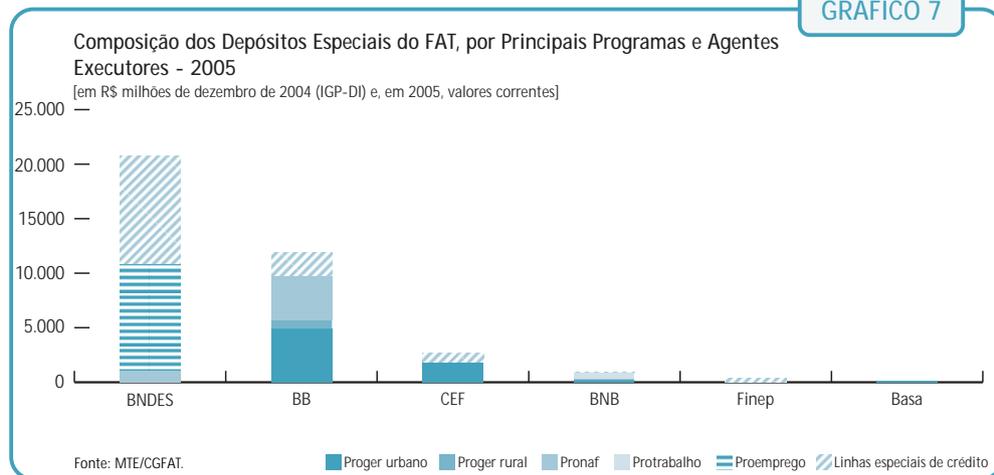
GRÁFICO 6



os depósitos especiais e seus retornos financeiros, também idealmente, deveriam cobrir os gastos com os programas de geração de emprego e renda.¹⁶

Por fim, quanto aos programas de geração de emprego e renda (Proger Urbano, Proger Rural, Pronaf, Protrabalho, Proemprego e demais linhas especiais de crédito com recursos do FAT),¹⁷ vê-se pelo Gráfico 7 que em 2005 eles foram majoritariamente executados pelo BNDES (57% do total) e pelo BB (32%). Minoritariamente também agem como repassadores dos recursos do FAT a Caixa (7% do total), o BNB (3%), a Finep (1%) e o Basa (menos de 1%).

É importante notar que as referidas linhas de crédito relativas aos depósitos especiais remunerados do FAT não são executadas necessariamente por todas as instituições citadas. O BNDES, por exemplo, concentrou-se, em 2005, na execução



do Proemprego e na aplicação dos recursos aqui reunidos com a rubrica de linhas especiais de crédito (FAT Exportar, FAT Fomentar, FAT Infra-estrutura, FAT Capital de Giro). O BB, por sua vez, tem sido a principal instituição a executar o Proger Urbano e o Pronaf, além de também contar com importantes linhas especiais de crédito (Proger Exportação, FAT Habitação, FAT Eletrodomésticos, FAT Integrar Urbano e Rural, FAT Capital de Giro e FAT Inclusão Digital).

Já Caixa e BNB apresentam estratégias diferentes de atuação junto aos recursos do FAT. Enquanto a primeira se concentrou, em 2005, em Proger Urbano e linhas especiais de crédito (Proger Exportação, FAT Habitação, FAT Eletrodomésticos, FAT Inclusão Digital, FAT Revitalização e FAT Vila Pan-americana), o BNB preferiu pulverizar a sua carteira, com destaque, no entanto, para a execução do Protrabalho, do qual é o único repassador.

4. DESAFIOS À EFETIVAÇÃO DO SPETR NO BRASIL

A heterogeneidade é marca distintiva do padrão de estruturação do mercado de trabalho brasileiro e, a despeito das alterações trazidas pela CF de 1988, ela se aprofundou ao longo das décadas de 1980 a 2000. Como amplamente reconhecido, a CF de 1988 é um marco na história das políticas sociais brasileiras. Em seu capítulo dedicado aos direitos sociais, promoveu uma mudança formal sem precedentes na trajetória de construção da ação do Estado no campo social. Trata-se de uma alteração qualitativa muito importante em termos da concepção de proteção que vigorava no país até então, pois inseriu os princípios da seguridade social e da universalização em áreas consideradas vitais da reprodução social.

No âmbito próprio às políticas de mercado de trabalho, destaca-se a instituição do FAT, a partir do qual se pôde viabilizar financeiramente a construção de um sistema público de emprego, composto de políticas de transferência temporária de renda (seguro-desemprego e abono salarial), prestação de serviços (intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional) e concessão de crédito produtivo. Todavia apesar dos avanços institucionais nesse campo da proteção social, constata-se uma baixa eficácia geral dessas políticas em termos macroeconômicos, por motivos que lhe são parcialmente exógenos. Nesse particular, esta seção identifica as fontes principais de insuficiência do SPETR montado recentemente no país, sob a perspectiva das alterações experimentadas pelo mercado de trabalho.¹⁸

A partir da especificidade mais visível do mercado de trabalho brasileiro, qual seja, de uma oferta estruturalmente abundante de mão-de-obra, inclusive durante o ciclo de crescimento acelerado das décadas de 1930 a 1980, chegamos a um certo padrão de estruturação do trabalho no país que se caracteriza pelos seguintes aspectos:

a) Composição setorial da ocupação: participação do setor terciário (comércio varejista e ambulante, serviços pessoais e domésticos etc.) muito grande na composição setorial da força de trabalho.

b) Grau de formalização das relações de trabalho: difusão parcial de relações de trabalho de assalariamento formal, concentrado nos setores mais dinâmicos da economia e no setor público.

c) Nível de emprego: não-desprezível subocupação da força de trabalho, se utilizado o conceito de desemprego que inclui o aberto (definição dada no Capítulo 5, tradicionalmente comparável) e o desemprego oculto decorrente do trabalho precário e do desalento, ainda que, devido a fatores demográficos, tenha se reduzido nos últimos dois anos e apresente perspectivas mais favoráveis no futuro – conforme apontado nos capítulos 2, 4 e 5.

d) Qualidade da ocupação: duração das jornadas de trabalho relativamente elevadas se comparadas internacionalmente – ainda que haja evidências de jornadas superiores em países emergentes da Ásia e, especialmente, na China.

e) Nível de remuneração: níveis muito baixos, se medidos no nível do poder de compra real.

f) Estrutura de rendimentos: dispersão muito grande entre os rendimentos do trabalho, notadamente entre os chamados salários de base – formados pela pressão de oferta abundante do trabalho, normalmente pouco qualificada, nos segmentos pouco estruturados do mercado – e os salários formados por pressão

da demanda por trabalho mais qualificado, existentes, em geral, no interior do chamado segmento estruturado do mercado de trabalho, composto, por sua vez, tanto por empresas privadas de médio e grande porte quanto pelo próprio Estado.

g) Vários tipos de segmentação ou de discriminação no mercado de trabalho: espacial (urbano *versus* rural); de gênero (homem *versus* mulher); de cor (branco *versus* não-branco); por idade (jovem *versus* idoso); por grau de instrução (qualificado *versus* não-qualificado) etc.

O fenômeno da reorganização do mercado de trabalho no Brasil tem, então, suscitado a necessidade de se buscar maior articulação das diversas políticas de emprego, e entre elas e as políticas macroeconômicas. Também deve ser vislumbrada a necessidade de aprimoramentos das instituições que regulam o mercado de trabalho de modo a torná-las mais adaptadas à nova realidade, como debatido no Capítulo 4 deste livro.

Durante todo o século XX até a década de 1980, o Brasil apresentou taxas superlativas de crescimento econômico e elevadas taxas de assalariamento, com presença marcante da mobilidade social ascendente. Isso levou a um relativo descuido em relação à incorporação social que não passasse pela via do trabalho, ou melhor, pela via do emprego assalariado formal.

Posteriormente, entre o período constituinte e o início dos anos 1990, já estando o modelo brasileiro de crescimento econômico em transformação e o Estado em crise, teve início o desenrolar do processo de constituição de políticas públicas de emprego e renda, consubstanciadas na formação do chamado SPETR, tal como já ocorrera na experiência dos países centrais.

É consenso entre os estudiosos da área que a década de 1990 representou uma mudança sem precedentes na trajetória brasileira de estruturação de políticas públicas voltadas ao mercado de trabalho. Contudo, a despeito dos avanços constatados, há que se reconhecer que os programas pertencentes ao SPETR brasileiro continuam, em sua maioria, presos à regulação do setor formal da economia, que atualmente ocupa menos da metade da PEA no mercado de trabalho.¹⁹ Em outras palavras, é preciso atentar para o fato de que o conjunto de políticas nacionais de emprego nasceu e se desenvolveu restrito aos programas governamentais pertencentes exclusivamente ao seu SPETR.

Por isso mesmo, os instrumentos clássicos do SPETR tornam-se, em grande parte, compensatórios, atuando principalmente sobre os condicionantes do lado da oferta do mercado de trabalho (intermediação e capacitação profissional). Obviamente, essas ações são incapazes de gerar a abertura de novas vagas, mas podem dotar o trabalhador de melhores ferramentas na disputa pelas vagas existentes.

Há, evidentemente, pressões para que o SPETR assuma papéis mais proeminentes na integração de suas políticas específicas com aquelas da esfera macroeconômica, o que lhe impõe um desafio: esperar por uma reversão da trajetória vigente no mercado de trabalho – o que em parte deve ocorrer por efeitos meramente demográficos, como apontado no Capítulo 2 –, reorientar seu leque de prioridades, no sentido de direcionar o sistema de programas e recursos para políticas voltadas à dinamização do mercado de trabalho, ou ainda ajustar seus programas direcionando sua ação e seus recursos para o conjunto de trabalhadores independentemente de seu grau de formalização.

4.1 Desempenho Orçamentário e Aderência dos Principais Programas ao Mercado de Trabalho Heterogêneo e Precário do País

Passados dois anos da execução orçamentário-financeira do novo Plano Plurianual (PPA) de 2004-2007, torna-se oportuno proceder a uma primeira avaliação global do desempenho financeiro de alguns dos principais programas geridos pelo MTE.²⁰ Com esse objetivo, a Tabela 3 apresenta dados da execução orçamentária e valores liquidados dos mais importantes programas do MTE para os biênios 2002/2003 e 2004/2005. Entre as várias possibilidades de abordagem, optou-se aqui por uma que prioriza a comparação entre os respectivos níveis de execução.

Um primeiro aspecto que parece interessante destacar é que o nível de execução de 2003 foi o mais baixo da série para todos os programas listados. Quanto aos valores reais liquidados, houve, na verdade, um acréscimo ao final do exercício financeiro de 2005 para os programas mais importantes, ainda que o nível de execução entre eles tenha se mantido de forma irregular.

Desses programas, é provável que em 2003 o aumento de gastos com intermediação de mão-de-obra e seguro-desemprego tenha estado relacionado à queda da ocupação e aumento do desemprego naquele ano. Já em 2005, apesar da queda na taxa de desocupação registrada pelo IBGE, os gastos com o seguro-desemprego aumentaram cerca de 13% em relação ao ano anterior, provavelmente pela combinação entre o reajuste do valor do benefício e o acesso de um maior número de trabalhadores ao seguro, permitido pelo cumprimento do período aquisitivo.

A queda dos rendimentos médios reais em 2003 deve ter influenciado, por sua vez, o aumento de desembolsos do FAT, responsável que é pelo pagamento do abono salarial a trabalhadores oriundos do setor formal com rendimentos médios mensais inferiores a 2 SMs. O Gráfico 8 complementa a informação anterior,

TABELA 3
Valores Liquidados e Nível de Execução Orçamentário-Financeira do MTE – 2002-2005
[valores liquidados (R\$ milhões de dezembro de 2005) e nível de execução orçamentária (%)]

Principais programas do MTE/PPA 2000-2003 ^a	Nível de execução		Principais programas do MTE/PPA 2004-2007 ^a	Nível de execução	
	2002	2003		2004	2005
Novo emprego e seguro-desemprego	99,7	98,0	Integração das políticas públicas de emprego, trabalho e renda ^b	96,7	99,5
Valores liquidados	9.324,1	8.319,9			
Assistência ao trabalhador (abono salarial)	99,3	94,5	Valores liquidados	10.133,2	11.464,0
Valores liquidados	2.063,3	2.211,9			
Qualificação profissional do trabalhador	49,5	42,1	Qualificação social e profissional	74,2	68,3
Valores liquidados	249,7	59,2	Valores liquidados	84,7	88
Trabalho seguro e saudável	94,0	68,8	Segurança e saúde no trabalho	91,3	86
Valores liquidados	40,1	42,3	Valores liquidados	38,0	37,7
Jovem empreendedor			Primeiro emprego ^c	31,9	71,8
Valores liquidados			Valores liquidados	54,0	100,1
			Economia solidária	60,8	77,4
			Valores liquidados	19,4	10,2

Fontes: STN/Siafi e SOF/Sidor.

^a A reordenação de programas e nomenclaturas entre os PPAs torna-os não perfeitamente comparáveis, motivo pelo qual se optou por dividir a tabela.

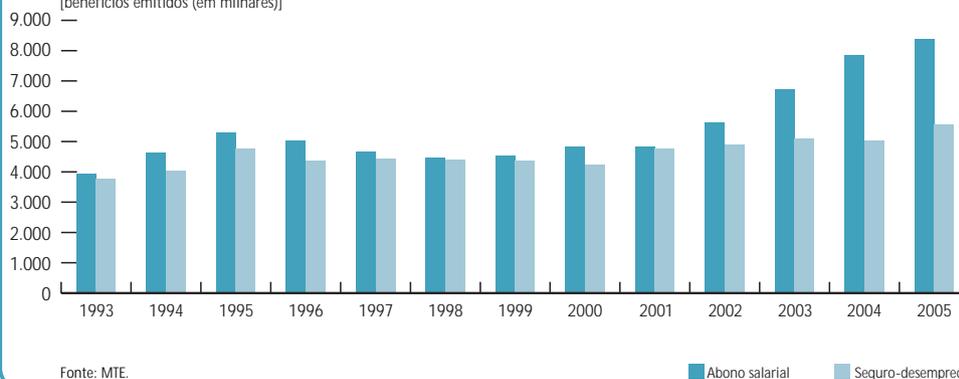
^b Este programa incorporou todas as ações relativas ao seguro-desemprego, abono salarial e intermediação de mão-de-obra.

^c O Programa Primeiro Emprego incorporou as ações do Programa Jovem Empreendedor.

GRÁFICO 8

Evolução do Número de Benefícios Emitidos pelo MTE: Seguro-Desemprego e Abono Salarial

[benefícios emitidos (em milhares)]



ao mostrar que o aumento dos gastos realizados com seguro-desemprego e abono salarial está diretamente ligado ao aumento de cobertura dos respectivos programas, além, é claro, do reajuste real do valor dos benefícios.

A quantidade de abonos emitidos subiu do patamar de 4 milhões a.a., entre 1993 e 2001, para a casa dos 5,6 milhões em 2002, 6,7 milhões em 2003,

7,8 milhões em 2004 e 8,4 milhões em 2005, num ritmo que impressiona, mas não surpreende. Uma das causas desse crescimento contínuo está ligada a um incremento no padrão de divulgação do programa, pois, até recentemente, muitos trabalhadores com direito ao benefício, identificados pelo MTE pelo respectivo número do PIS/Pasep no sistema Rais/Caged, simplesmente deixavam de comparecer em tempo hábil às agências da Caixa/BB para receber o abono salarial. Um outro motivo estaria relacionado ao período de sete anos consecutivos (1996-2003) de queda relativa dos rendimentos médios dos trabalhadores ocupados em relação ao SM, inclusive dos trabalhadores assalariados com carteira, que, recebendo ao longo do ano menos de 2 SMs mensais, fazem jus ao benefício. Esse contingente de trabalhadores passou de 13,1% para cerca de 25,2% do total de ocupados do país entre 1995 e 2005. Em termos absolutos, significou um salto de 7,3 para 17,4 milhões de trabalhadores com carteira e renda de até 2 SMs mensais.

Com relação ao seguro-desemprego, nota-se que o número de benefícios emitidos anualmente salta da casa dos 4 milhões entre 1993 e 2002, para a dos 5,5 milhões em 2005. Uma pequena parte desse movimento se explica pelo alargamento da cobertura propiciado pelo surgimento de novas modalidades de seguro ao longo do tempo, notadamente: *a)* para pescador artesanal – vigente desde 1993; *b)* para trabalhadores domésticos – vigente desde 2001; e *c)* para trabalhadores resgatados de relações de trabalho análogas às de escravos – vigente a partir de 2003. Em 2005, essas três categorias responderam por 36% do incremento do total de benefícios emitidos pelo MTE em nome do programa.

Avançando um pouco mais na avaliação dos principais programas finalísticos do MTE, a Tabela 4 apresenta alguns indicadores de desempenho do seguro-desemprego e das atividades de intermediação de mão-de-obra.

Em linhas gerais, os indicadores apontam para um certo distanciamento entre a efetividade e a eficácia das ações governamentais. Ou seja, embora um programa, como por exemplo o seguro-desemprego, consiga cumprir as prescrições contidas em seu marco legal e institucional – atender temporariamente com recursos financeiros os desempregados oriundos do setor formal da economia –, ele é pouco eficaz para fazer frente às dimensões do problema contemporâneo do desemprego. Por conta disso, apesar de a sua taxa de habilitação (segurados/requerentes) ter estado próxima dos 100% ao longo de todo o período estudado, a sua taxa de cobertura (segurados/demitidos sem justa causa do setor formal) tem girado em torno de 64,7%, devendo ser bem menor se considerada uma taxa de cobertura ampliada, que ponderaria os segurados sobre o conjunto indistinto de desocupados sem justa causa da economia. Em contrapartida, a taxa

TABELA 4
 Brasil: Indicadores de Desempenho dos Principais Programas do SPETR
 [em %]

Principais programas do SPETR brasileiro	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Média 1995-2005
Seguro-desemprego												
Taxa de habilitação ^a	98,9	99,2	99,4	99,1	97,7	98,1	98,3	98,4	98,5	98,4	98,0	98,5
Taxa de cobertura ^b	65,9	63,4	65,5	65,6	67,2	62,1	63,9	66,3	67,0	62,4	62,3	64,7
Taxa de reposição da renda ^c	51,0	49,4	50,6	44,5	45,5	51,3	53,9	57,2	60,3	61,3	64,0	53,5
Intermediação de mão-de-obra via Sine												
Taxa de aderência ^d	39,2	40,1	46,5	44,1	40,5	45,4	51,8	52,7	54,1	53,6	52,0	47,3
Taxa de admissão ^e	1,5	1,9	2,5	3,6	5,2	6,0	7,2	8,9	8,6	7,9	7,3	6,0

Fonte: MTE.

^a Segurados/requerentes.

^b Segurados/demitidos sem justa causa.

^c Valor médio do benefício/valor médio de demissão.

^d Colocados via Sine/vagas captadas pelo Sine.

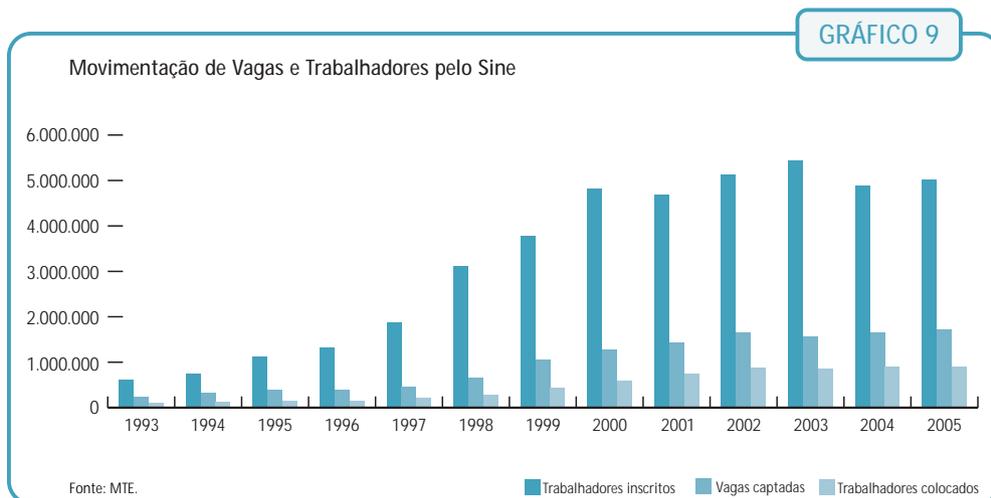
^e Colocados via Sine/admitidos segundo o Caged.

de reposição da renda (valor médio do benefício/valor médio do salário de demissão do segurado) vem crescendo continuamente desde 1998.

No que tange às atividades de intermediação de mão-de-obra, que agora fazem parte do Programa Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda,²¹ dois indicadores são suficientes para demonstrar a distância entre a efetividade e a eficácia do programa no contexto atual: *a)* a taxa de aderência, que mede o percentual de colocações no mercado de trabalho pelas vagas oferecidas pelo Sine; e *b)* a taxa de admissão, que mede o percentual de colocações via Sine ante o total de admitidos pela economia segundo o Caged.²² No primeiro caso, tem-se uma taxa situada no patamar dos 47% entre 1995 e 2005, mas, concomitantemente, uma taxa de admissão ainda muito baixa, não superior a 9% em nenhum ano da série estudada. Apesar disso, o número de colocados no mercado de trabalho formal via Sine tem crescido continuamente desde 1995, em resposta aos aperfeiçoamentos do programa ao longo do tempo, como pode ser visto no Gráfico 9.

Esse último aspecto está parcialmente refletido no processo de diversificação dos agentes executores, que até 2000 estavam restritos aos estados e que paulatinamente passaram a contar também com a inclusão das centrais sindicais. No final de 2004, foram ainda incorporados como novos parceiros do programa os municípios de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte.

Essa expansão dos agentes executores para além dos tradicionais governos estaduais se deu com o argumento de melhoria da eficiência do Sine por meio



de um tipo de “competição administrada”. Mas, para que funcione a contento, é preciso que o MTE exerça melhor coordenação entre os níveis de governo e agentes executores, de forma a evitar uma competição irracional do ponto de vista do sistema.²³

Ainda com base no Gráfico 9, vê-se que a atratividade do Sine tem sido maior para os trabalhadores do que para as empresas, pois enquanto a relação *inscritos/vagas* girou em torno de 3,5 na média entre 1995 e 2005, a relação *colocados/vagas* foi de apenas 0,47 no mesmo período, do que resulta uma concorrência de cerca de 7,5 trabalhadores inscritos para cada trabalhador recolocado pelo Sine no mercado de trabalho.

Já dos programas que tiveram desembolsos inferiores em 2003 ante 2002, destaque-se, pelo montante de recursos envolvidos e importância estratégica, o caso do Programa de Qualificação Profissional do Trabalhador. Esse programa está passando por uma reavaliação geral de objetivos e procedimentos que implicaram, entre outros, uma redução – com reorientação qualitativa – do gasto (Tabela 3).

Com a instituição do PNQ em julho de 2003, a política de qualificação profissional sofreu uma inflexão conceitual e de prioridades, as quais passaram a dar preferência a cursos de mais longa duração e incluíram na agenda um esforço maior na integração com os demais programas do SPETR. Também ganharam importância a certificação profissional e o apoio ao desenvolvimento de metodologias de qualificação.

O desenho original do PNQ foi ampliado em outubro de 2004 pela Resolução 408 do Codefat, que criou os Planos Setoriais de Qualificação (Planseqs) como um terceiro eixo, ao lado dos planos territoriais e dos projetos especiais.

Os Planseqs destinam-se a demandas de qualificação de cadeias produtivas e arranjos produtivos locais, atualmente não-atendidas no âmbito dos planos estaduais e municipais. Pretende-se que nessa vertente do programa o investimento em qualificação funcione por meio de parcerias com o setor privado, e que os projetos estejam ligados diretamente à geração de novos postos de trabalho. Os proponentes podem ser órgãos governamentais, entidades sindicais ou empresas privadas. A seleção dos trabalhadores deverá passar preferencialmente pelo Sine, e os proponentes deverão chamar audiências públicas para debater os projetos antes de submetê-los ao MTE.

Cabe destacar a recente criação de um Planseq destinado às trabalhadoras domésticas, ainda em caráter de projeto-piloto. Intitulado “Trabalho Doméstico Cidadão”, esse plano prevê ações de elevação da escolaridade e capacitação para o fortalecimento da auto-organização das trabalhadoras domésticas e o desenvolvimento de projetos para intervenção em políticas públicas. Apesar de atender um número inicialmente pequeno de trabalhadoras, esse plano amplia a cobertura de políticas de trabalho e renda a um segmento expressivo e, por vezes, marginalizado do mercado de trabalho.²⁴

No que se refere aos resultados dos dois primeiros anos desse novo formato da qualificação profissional, há indicações positivas qualitativamente falando, embora ainda tímidas do ponto de vista numérico. O principal indicativo da mudança de qualidade é a extensão da carga horária dos cursos, aproximando-se da meta de 200 horas, enquanto em 2002 essa média havia caído para pouco mais de 60 horas, do que resultava que, em muitos casos, as oportunidades de formação ofertadas aos trabalhadores eram totalmente insuficientes para influir significativamente na sua inserção no mercado de trabalho. Os indicadores do programa também mostram um nível aparentemente alto de articulação com outras políticas: cerca de 3/4 dos educandos são beneficiados por outras políticas de inclusão social ou de trabalho e renda. Por fim, acentuou-se a focalização em grupos mais vulneráveis, como desempregados, mulheres e jovens: os educandos desempregados passaram de 55,5% do total em 2000 para 64,4% em 2005. A participação de mulheres cresceu de 58,7% em 2002 para 61,1% em 2004, e a participação de jovens ampliou-se de 40,3% para 52,4% no mesmo período.

Porém, embora se observe crescimento do investimento no biênio 2004/2005, o número total de educandos abarcados por essas ações ainda é relativamente pequeno em relação à PEA. Em grande medida, isso ocorre por causa da escassez de recursos disponíveis, que vêm diminuindo nos últimos anos: do seu pico histórico de R\$ 883,5 milhões, no ano de 1998, o gasto com qualificação reduziu-se para R\$ 88,9 milhões em 2005.²⁵

Ainda sobre a nova composição de programas do MTE no âmbito do PPA de 2004-2007, julga-se relevante destacar que os programas Economia Solidária e Primeiro Emprego apresentaram um nível de execução orçamentária bem abaixo do esperado. Deve ser ressaltado que, embora tenham elevado seu nível de execução em 2005, os patamares de gasto de ambos os programas permanecem modestos. No caso do Economia Solidária, os recursos efetivamente gastos caíram quase pela metade em termos reais; assim, percebe-se que, na verdade, o programa perdeu importância no conjunto dos gastos do MTE. É também digno de nota que o Primeiro Emprego tenha gasto em torno de R\$ 100 milhões em 2005, mais do que todos os gastos realizados no ano com o Programa de Qualificação Profissional. Sabe-se que o Primeiro Emprego ampliou sua execução basicamente pelo crescente peso das ações ligadas aos consórcios sociais da juventude (qualificação e auxílio-financeiro), cujo número saltou de seis em 2003 para 31 no final de 2005. A ação de estímulo financeiro para contratação de jovens continua com nível de execução baixo, refletindo a pouca atratividade dessa modalidade junto às empresas.

Finalmente, quanto aos programas de geração de emprego e renda, manteve-se a política de expansão das linhas de crédito com recursos dos depósitos especiais remunerados do FAT.²⁶ De acordo com essa orientação, destaque-se a criação do PNMPO, instituído com o objetivo declarado de incentivar a geração de trabalho e renda entre os microempreendedores populares. Por microcrédito orientado entende-se aquele baseado em metodologia na qual existe o relacionamento direto do chamado *agente de crédito* com os empreendedores no local onde é executada a atividade econômica. Essa exigência do agente de crédito na relação que se estabelece entre o MTE e os microempreendedores de baixa renda é provavelmente o aspecto mais evidente a diferenciar esse tipo de programa de um outro conjunto de iniciativas que ganhou corpo a partir de 2003. Isso diz respeito aos programas e projetos de *bancarização*, tais como ficaram conhecidas as modalidades de concessão de microcréditos populares de natureza não-assistida pelos agentes executores, notadamente o Banco Popular do Brasil e a Caixa. Em ambos os casos, inexistente a obrigatoriedade do agente de crédito e os juros foram fixados em 2% ao mês (a.m.). Outra diferença importante diz respeito ao fundo financeiro que avaliza essas operações, constituído pelo limite de 2% dos depósitos à vista das instituições financeiras participantes.²⁷ A expansão das microfinanças e de outras formas de crédito, como aquela com desconto em folha, serviu para expandir o volume de crédito em 2004 e 2005 e, dessa forma, ajudou a atenuar parcialmente os impactos recessivos das sucessivas altas das taxas de juros referenciadas à Selic.

No tocante à evolução global dos programas de geração de emprego e renda financiados com recursos de depósitos especiais remunerados do FAT,

os patamares tradicionais de execução financeira apenas daqueles programas já consolidados no âmbito do ministério, e que contam, portanto, com um forte componente de inércia institucional (seguro-desemprego, abono salarial, intermediação de mão-de-obra, segurança e saúde no trabalho). Por seu turno, os programas recém-criados – notadamente Economia Solidária e Primeiro Emprego – ou que estão passando por algum tipo de reformulação conceitual – notadamente qualificação social e profissional – apresentaram *performance* financeira abaixo do esperado.

Cabe lembrar que o nível de execução é influenciado não apenas pela capacidade da gerência de cada programa em cumprir suas metas, mas também pela dinâmica de liberação de recursos, a qual, submetida à necessidade de contingenciamentos relativos ao superávit fiscal, tem tornado indisponíveis os recursos previstos no orçamento ou os tem tornado disponíveis apenas perto do final de cada ano. Como se sabe, isso afeta as despesas discricionárias, particularmente aquelas que não se referem a ações continuadas. Assim, os programas mais atingidos tendem a ser os que contam com projetos de qualificação e de fomento ao empreendedorismo, por oposição àqueles em que predominam despesas obrigatórias, caso do Programa de Integração das Políticas de Emprego, em que se localizam os pagamentos referentes ao seguro-desemprego e ao abono salarial.

Assim sendo, os indicadores de avaliação aqui reunidos e examinados permitem clarificar o tipo de limitação ao êxito do SPETR nacional que se impõe sobre seus principais programas. Mas ainda restam pelo menos duas outras fontes de limitações que se poderia dizer intrínsecas à forma de estruturação e funcionamento das atividades contidas no SPETR nacional. Uma delas está ligada ao caráter tardio da sua montagem no país. A outra se relaciona de perto com a natureza imitativa do SPETR brasileiro relativamente aos sistemas de emprego dos países centrais. Ambos os aspectos estão interligados, motivo pelo qual serão tratados conjuntamente a seguir.

4.2 Programas Federais: o Processo de Adaptação à Realidade Brasileira

De um ponto de vista mais geral, é possível mostrar que o processo de consolidação dos sistemas de emprego nos principais países da OCDE, ao longo do período que se estende do pós-Segunda Guerra Mundial até meados dos anos 1970, atendia aos requisitos tanto do padrão de acumulação (o *boom* fordista) quanto da institucionalidade no campo das políticas sociais (o *welfare state*) então vigentes, de sorte que o formato assumido pelas três dimensões clássicas

dos sistemas de emprego (intermediação, capacitação e seguro-desemprego) estava colado ao tipo de desemprego predominante à época, isto é, baixas taxas de desemprego aberto e desemprego de curta duração, sem atingir, de maneira mais dramática, nenhum grupo social específico.³⁰

Em outras palavras, o formato dos sistemas de emprego era reflexo de um contexto econômico particular, onde prevaleciam altas taxas de crescimento agregado do produto, do emprego, da produtividade e dos salários reais. Esse momento virtuoso do padrão de acumulação fez com que os requerimentos em termos de políticas de emprego se concentrassem, quase exclusivamente, em torno das atividades de intermediação da mão-de-obra temporariamente desocupada. Em segundo lugar estavam as atividades ligadas à concessão do seguro-desemprego, cujo grau de cobertura era bastante grande devido aos elevados índices de formalização dos contratos de trabalho, e cuja disponibilidade de fundos era garantida pela institucionalidade fiscal do período. Apenas por último havia as atividades voltadas à capacitação profissional, uma vez que as exigências do fordismo em termos de formação podiam ser atendidas com treinamentos específicos nos próprios locais de trabalho.³¹

Em resumo, as atividades dos sistemas de emprego estavam articuladas em torno de políticas passivas (seguro-desemprego) ou políticas ativas (intermediação e capacitação) pelo lado da oferta do mercado de trabalho. Ora, num período de grandes possibilidades de crescimento econômico sustentado, baixas taxas de desemprego aberto eram a contrapartida da inexistência de problema crônico de demanda efetiva por mão-de-obra. Isto é, políticas públicas de emprego ativas, que atuassem pelo lado da demanda por trabalho, não existiam – ou não eram relevantes – porque não eram necessárias no contexto dos anos dourados do capitalismo ocidental.

Os sistemas de emprego passam a ser mais exigidos e a demonstrar fragilidade ou inadequação a partir da segunda metade da década de 1970, quando uma crise econômica mais geral começa a se configurar no cenário mundial, e profundas mudanças tomam lugar nos campos produtivo (novo paradigma tecnológico), financeiro (financeirização da riqueza) e institucional (nova hegemonia norte-americana). Os reflexos principais são a diminuição do ritmo de crescimento econômico e o aumento das taxas de desemprego aberto e oculto, alterando-se inclusive o tipo do desemprego em relação àquele do período anterior.

Fundamentalmente, os sistemas de emprego nos países da OCDE tornam-se mais ineficazes por terem sido formatados para atuar numa outra realidade econômica, sob o prisma de uma institucionalidade fiscal diversa, com baixos níveis de desemprego agregado. Por isso, as mudanças que vão se verificando nas

estruturas dos sistemas de emprego desde o início dos anos 1980 tendem a refletir uma dupla contradição.

A primeira contradição está ligada ao fato de que, se por um lado, em um contexto de liberalização geral dos mercados, a lógica passa a ser a de não-interferência e de flexibilização dos mecanismos de realocação da força de trabalho, por outro, os instrumentos de intermediação de mão-de-obra passam a ser tão mais demandados quanto mais inaptos a responder ao novo tipo de desemprego vigente.

A segunda contradição é que, ao mesmo tempo em que o novo contexto econômico produzia mais desemprego de um tipo que tem duração e intensidade maior e afeta distintamente os diversos segmentos do mercado de trabalho – desemprego de exclusão para os idosos e desemprego de inclusão para os jovens, por exemplo –, os sistemas de emprego passavam a ter que oferecer mais políticas ativas pelo lado da demanda por trabalho, sem que instrumentos para tanto tivessem sido constituídos. Mesmo os países que já possuíam alguns mecanismos desse tipo, ou aqueles que os criaram posteriormente, tiveram que conviver com resultados decepcionantes sempre que descolados de conjunturas macroeconômicas próximas do pleno emprego.

Diante disso, a natureza tardia e reflexa do SPETR no Brasil sugere que o seu formato tradicional era de partida inadequado ao país, seja em função das contradições que acabaram de ser expostas, seja diante da realidade de seu próprio mercado de trabalho, vítima de um processo intenso de modificação que corre em paralelo à montagem do sistema nos anos 1990. O Brasil começa a montar seu sistema em um momento no qual o formato tradicional de sistema de emprego já demonstrava sinais de esgotamento nos países centrais, dadas as transformações que configuravam o novo contexto econômico mundial desde princípios da década de 1980.

Ademais, o campo das políticas públicas de emprego no Brasil segue de perto as tendências atuais em outras áreas da política social, entre as quais pode-se destacar três grandes movimentos: *a)* a descentralização das políticas para os níveis locais, englobando a atuação de estados e municípios; *b)* a terceirização, ou aumento da participação não-estatal na execução das políticas públicas de emprego, trabalho e renda, notadamente nos campos da intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional; e *c)* a focalização dessas políticas sobre os grupos sociais considerados mais vulneráveis às transformações econômicas em curso.

Contudo, há também ao longo dos anos 1990 uma espécie de reconhecimento informal quanto à necessidade de se buscar um certo grau de adaptação entre as políticas do SPETR e os problemas especificamente nacionais do mercado de

trabalho. O movimento que já se pode identificar no seio do sistema nacional, ainda que não totalmente consciente ou deliberado, aponta para uma certa flexibilização dos critérios de elegibilidade dos programas, de forma que não só o mundo do emprego, mas sobretudo o mundo do trabalho, em sua complexidade e heterogeneidade, passam a ser referência nas discussões sobre o alargamento da cobertura e o atendimento das políticas do SPETR. É claro que esse movimento é ainda bastante tímido, mas alguns de seus desdobramentos começam a ser notados.

No âmbito dos programas de intermediação de mão-de-obra, qualificação profissional e concessão de crédito (programas de geração de emprego e renda), já há uma ampla aceitação de trabalhadores não-vinculados ou não-oriundos do mercado formal de trabalho. Porém, no caso do seguro-desemprego, embora seguidas resoluções do Codefat estejam buscando flexibilizar os critérios de elegibilidade, ampliar a cobertura efetiva e alongar o período de concessão do benefício, sabe-se que o raio de abrangência do programa está bem perto do seu limite físico (de cobertura) e financeiro (de gasto).³²

Em essência, a questão é que ainda não existem no Brasil medidas que permitam a dinamização do mercado e a geração de trabalho e renda para segmentos expressivos da população em idade ativa que esteja ou desempregada por longo período – tanto no conceito de desemprego aberto como pelo desalento – ou subempregada em condições precárias – em termos de estabilidade na ocupação, regularidade de rendimentos e contribuição previdenciária – apenas para ficar nos aspectos mais importantes. As políticas tradicionais do SPETR são pouco eficazes para enfrentar essa situação de heterogeneidade e precariedade do mercado de trabalho nacional, e esse é justamente o desafio posto para a nova geração de políticas e programas governamentais no campo do trabalho.³³

Visando enfrentar esse desafio é que o tema da reorganização das políticas públicas de trabalho e renda em torno de um sistema integrado e participativo foi colocado em pauta a partir da realização do II Congresso Nacional do SPETR em julho de 2005.³⁴ O II Congresso teve o propósito explícito de elaborar resoluções para a normatização do sistema, englobando as políticas de seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra, qualificação e certificação profissional, geração de emprego e renda, e inserção da juventude no mundo do trabalho.

Apesar de constituir-se em iniciativa inédita e das mais promissoras, para o que interessa a este capítulo é importante destacar que restam pontos importantes por serem equacionados dentro dessa proposta de rearticulação do nosso SPETR.

Tanto as ações de qualificação para o empreendedorismo quanto a concessão do crédito continuariam funcionando bastante à parte do restante do SPETR.

No que se refere a grupos vulneráveis, conquanto se prevejam metas específicas para mulheres, trabalhadores acima de 40 anos de baixa escolaridade, trabalhadores domésticos, afrodescendentes e jovens, as ações desenvolvidas atualmente pelo MTE junto a este último segmento (Programa Primeiro Emprego), por exemplo, não foram objeto de resolução, embora consistam basicamente em qualificação e intermediação.

O problema da relação do SPETR com o setor não estruturado do mercado de trabalho, hoje coberto por iniciativas isoladas, foi abordado em algumas resoluções, que remetem fundamentalmente à articulação do sistema com outras iniciativas, especialmente àquelas que pretendem estimular o desenvolvimento territorial, como os investimentos dos fundos constitucionais e as agências de fomento, cujos programas devem passar a ter metas de emprego.

Assim, ao relacionar o problema da informalidade e da inclusão de grupos vulneráveis com a conjuntura econômica, o II Congresso abordou a principal limitação do SPETR: ele pode apenas tentar gerenciar um determinado nível de emprego. Os determinantes do desemprego e da precariedade das ocupações não estão ao alcance das políticas tradicionais de emprego, pois estas agem, sobretudo, sobre a oferta de mão-de-obra.

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

Outro ponto crítico é que os ganhos potenciais dessa proposta de reorganização do SPETR podem se perder em função da instabilidade do fluxo de recursos. É por isso que o financiamento do SPETR foi uma das discussões centrais do II Congresso, dando origem a propostas de mudança.³⁵

No seu conjunto, as resoluções do II Congresso lograram consolidar a agenda de mudanças discutidas nos últimos anos para as políticas mais estruturadas do SPETR, que são as desenvolvidas com recursos do FAT e razoavelmente cobertas

pela normatização do Codefat. Aqui, o desafio central é formar um todo coerente de ações, além de separar os papéis da gestão tripartite e da execução, que se confundiam entre os atores sociais. Enfatizou-se muito a necessidade de integração e os mecanismos gerenciais para fazê-la – por exemplo, extensão a todos os agentes executores de sistemas informatizados e o uso do PIS como identificador do beneficiário, entre outros. A questão do financiamento foi abordada pela ótica de garantir a sobrevivência das políticas ativas de emprego. Porém, o II Congresso não se aprofundou igualmente nos temas relativos à extensão do SPETR para os segmentos que não pertencem ao núcleo estruturado do mercado de trabalho. Resta uma agenda importante a ser enfrentada para que o SPETR possa definir sua atuação junto a esses segmentos sociais para além de iniciativas isoladas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste capítulo, foram abordados dois temas principais: *a)* a história da montagem do SPETR no país; e *b)* a centralidade do FAT na montagem de um esquema de financiamento para as políticas de emprego e renda no Brasil.

Adicionalmente, procedeu-se a uma contextualização de desempenho (físico e financeiro) dos principais programas do SPETR, com vistas a destacar três aspectos principais: *a)* dado o caráter tardio, ele ainda carece de integração entre seus principais programas e de maior participação social em suas mais importantes resoluções, aspectos que começaram a ser enfrentados recentemente com a proposta de reorganização do sistema; *b)* dado o caráter imitativo, não é de estranhar o seu baixo impacto agregado ante os principais problemas de um mercado de trabalho ainda marcado por grande heterogeneidade e precariedade de condições; e *c)* para ser mais eficaz e efetivo, suas políticas e programas precisam ser mais integrados e melhor sintonizados com o conjunto de políticas de desenvolvimento socioeconômico do país.

Ainda com relação a esse último ponto, e também levando em consideração os anos mais recentes, experimentou-se um biênio 2004/2005 positivamente atípico para a economia brasileira. Em primeiro lugar, controlado o surto inflacionário de 2002 e início de 2003, e aproveitando-se de um contexto internacional favorável (crescimento do mercado mundial e grande liquidez em moeda estrangeira), foi possível combinar, internamente, crescimento do investimento e do PIB, crescimento das exportações, controle da inflação, expansão da ocupação e redução do desemprego aberto.

Em segundo lugar, considerando-se o quadro estrutural de heterogeneidade, precariedade e desigualdade que domina o mercado de trabalho nacional, não

deixa de ser extremamente positiva a avaliação final que se pode fazer do comportamento do emprego – inclusive o formal, com carteira assinada – e dos rendimentos no biênio 2004/2005, com reflexos positivos sobre o grau de formalização, a arrecadação previdenciária e do fundo PIS/Pasep (FAT), e a redução da desigualdade, tal como destacado no Capítulo 5.

Entretanto, a sustentabilidade temporal desses resultados positivos sobre o mercado de trabalho brasileiro depende de fatores que, em parte, independem das políticas do SPETR, sendo resultantes, como visto no capítulo 4, em parte do crescimento econômico e, em parte, do aprimoramento das instituições que regulam o mercado de trabalho. Nesse contexto, as diversas políticas sociais de cunho setorial, em particular as que agem sobre o mundo do trabalho, porquanto indispensáveis para combater as mazelas da sociedade brasileira, são em si mesmas insuficientes para contrabalançar os efeitos do desempenho econômico modesto – limitado pelas restrições estruturais de natureza fiscal, como amplamente discutido na edição de 2005 –, assim como também são inócuas sem o aprimoramento das instituições, tal como discutido no Capítulo 4 da presente edição.

Ao mesmo tempo, no entanto, há uma fronteira possível de expansão para políticas de trabalho e renda, ativas de criação atuando complementarmente pelo lado da demanda, além de reformas na área trabalhista, de modo a ampliar o potencial de geração de novos postos. O principal instrumento para dinamizar o mercado de trabalho, até o momento, tem sido a multiplicação de linhas de crédito com recursos do FAT, o que evidencia a importância dessa fonte de financiamento. Porém, o fato de esse crédito ser operado por instituições financeiras que priorizam as atividades e os empreendimentos de menor risco e maior lucratividade tem limitado o impacto sobre a geração de emprego. Esse instrumento poderia ser aprimorado, condicionando a concessão de empréstimos à geração líquida de novos postos de trabalho e priorizando os setores e os segmentos com maior potencial de geração de empregos.

Ao lado da reorganização dos serviços de emprego mais tradicionais (seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional), a reforma trabalhista, o aprimoramento das demais instituições que regulam o mercado de trabalho, assim como o aprimoramento dos programas de crédito parecem ser as principais tendências a serem exploradas no âmbito do governo e, em especial, do SPETR.

REFERÊNCIAS

AMORIM, B., SERVO, L. *Financiamento das políticas de emprego na década de 1990*. Brasília: Ipea, 2004, mimeo.

- AZEREDO, B. *Políticas públicas de emprego: a experiência brasileira*. São Paulo: Abet, 1998.
- BALTAR, P., MATTOSO, J. Transformações estruturais e emprego nos anos 90. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 18, n. 1, 1997.
- BARBOSA, A. de F., MORETTO, A. *Políticas de emprego e proteção social*. São Paulo: Abet, 1998.
- BARBOSA, F., JACCOUD, L., BEGHIN, N. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In: JACCOUD, L. (org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2005.
- BORGES, M. A. Uma contribuição ao debate do sistema nacional de emprego. São Paulo: *Revista Abet*, v. 3, n. 1, 2003.
- CARDOSO Jr., J. C., FARO, F. Sistemas públicos de emprego: experiência internacional comparada e lições para o Brasil. *Anais do XXV Encontro da Anpec*, Recife, 1997.
- CARDOSO Jr., J. C. et alii. *Políticas de emprego, trabalho e renda no Brasil: desafios à montagem de um sistema público, integrado e participativo*. Brasília: Ipea, 2006, mimeo.
- COSTANZI, R. N. *Programas de geração de emprego e renda com recursos do fundo de amparo ao trabalhador: evolução, avaliação e proposta de reformulação*. Brasília: Ipea, 2005, mimeo.
- DEDECCA, C. *Sistema público de emprego no Brasil*. I Congresso Nacional do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, São Paulo: MTE, Codefat, 2004.
- FERRANTE, V. L. *FGTS: ideologia e repressão*. São Paulo: Ática, 1978.
- IPEA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*. Brasília: Ipea, vários números.
- MARTÍNEZ, D. *Políticas de mercado de trabajo en la OCDE y América Latina*. Lima, Peru: Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, 1996 (Documento de Trabajo, 42).
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. *Relatório Gerencial do FAT: 1991 a 1999*. Brasília, CGFAT/MTE, 1999.
- . *I Congresso Nacional: Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda*. São Paulo: MTE, Codefat, Fonset, 2004.
- . *II Congresso Nacional: Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda*. São Paulo: MTE, Codefat, Fonset, 2005.
- OIT. *Generando trabajo decente en el Mercosur: empleo e estrategia del crecimiento*. Argentina, Buenos Aires: Oficina Regional para América Latina y Caribe, 2005.
- OLIVEIRA, M. A. (org.). *Reforma do estado e políticas de emprego no Brasil*. Campinas: IE/Unicamp, 1998.
- POCHMANN, M. Desafios e limites das políticas de emprego no Brasil. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 19, n. 1, 1998.
- POSTHUMA, A. C. *Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil: políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade*. Brasília: OIT e MTE; São Paulo: Ed. 34, 1999.
- RAMOS, C. A. *Notas sobre políticas de emprego*. Brasília: Ipea, 1997a (Texto para Discussão, 471).
- . *Sistemas públicos de emprego: a experiência de três países da OCDE*. Brasília: Ipea, 1997b (Texto para Discussão, 511).
- RAMOS, C. A., FREITAS, P. S. Sistema público de emprego: objetivos, eficiência e eficácia – notas sobre os países da OCDE e o Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília: Ipea, n. 17, 1998.
- RICCA, S. *Los servicios de empleo*. Suíça, Genebra: OIT, 1983.
- THUY, P., HANSEN, E., PRICE, D. *El servicio público de empleo en un mercado de trabajo cambiante*. España, Madrid: OIT, 2001.

NOTAS

1. A rigor, o aparato institucional de regulação das relações e condições de trabalho começou a ser desenhado no Brasil durante a Primeira República, estabelecendo-se no Estado Novo por meio da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) em 1943. Entretanto, políticas públicas como as descritas neste capítulo só entraram na agenda governamental a partir dos anos 1960. Para uma discussão completa sobre as origens e o desenvolvimento do sistema público de emprego no Brasil, ver Azeredo (1998) e Barbosa e Moretto (1998).
2. O FAD era estritamente contábil: seus recursos advinham do Tesouro Nacional, pois não possuía receita vinculada.
3. A Convenção 88 da OIT trata da constituição dos sistemas públicos de emprego, em especial os que visam atender os trabalhadores desempregados.
4. Situação em que, por questões de preservação ambiental, é proibido pescar em determinadas áreas.
5. Cabe ressaltar que a educação profissional já existe no país pelo menos desde a década de 1940, após a criação dos primeiros órgãos do chamado Sistema S, já discutido no Capítulo 3 deste livro. Entretanto, essas experiências restringiam-se aos segmentos do mercado de trabalho formal e não se articulavam com outras políticas de emprego. Além de Azeredo (1998), ver também Posthuma (1999).
6. Apesar do surgimento do Funproger, que na prática reduz o risco de crédito das instituições financeiras que operam esses depósitos especiais remunerados do FAT, a decisão final sobre o direcionamento das operações de crédito continua a ser uma atribuição de exclusiva responsabilidade das instituições financeiras, que minimizam o risco de inadimplência, o que, por vezes, implica a não utilização plena dos recursos.
7. As linhas FAT Integrar e FAT Vila Pan-americana foram criadas, respectivamente, pelas Resoluções do Codefat 371, de 26 de novembro de 2003, e 380, de 17 de março de 2004. A linha especial FAT Integrar Norte foi instituída por meio da Resolução 421 do Codefat, de 21 de janeiro de 2005. Nos últimos três anos se acelerou a criação de linhas especiais e ainda foram criadas mais duas novas: FAT Inclusão Digital e FAT CPRF/CDCA. A linha de crédito especial FAT Inclusão Digital foi criada pela Resolução do Codefat 435, de 2 de junho de 2005, com o objetivo de financiar a aquisição de microcomputadores no âmbito do Programa Brasileiro de Inclusão Digital – a idéia do programa é propiciar oportunidades para pessoas de baixa renda com pouco ou nenhum conhecimento de informática. A linha de crédito FAT CPRF/CDCA foi criada por meio da Resolução 436 do Codefat, de 2 de junho de 2005, sendo seus recursos destinados à concessão de financiamentos mediante a aquisição de CPRF. Na prática, essa linha de crédito foi criada para refinanciamento dos agricultores afetados por problemas de estiagem, em especial aqueles que atuam no Sul do país. Para maiores detalhes, ver Costanzi (2005).
8. Ver mais detalhes sobre a matéria em Amorim e Servo (2004).
9. FSE [Emenda Constitucional (EC) 01: 01/04/94 a 31/12/95]; FEF (ECs 10 e 17: 01/01/96 a 31/12/99); e DRU (EC 27: desde 21/03/2000). O repasse para o FEF ocorreu até 31 de dezembro de 1999. Nos meses de janeiro e fevereiro de 2000, o FAT recebeu a arrecadação das contribuições para o PIS/Pasep integral. Com a edição da EC 27, de 21 de março de 2000, desvinculam-se do fundo, a partir dessa data, apenas 20% do total da arrecadação da contribuição PIS/Pasep, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, relativos à DRU.
10. O montante dessa reserva não poderia ser inferior ao maior entre os seguintes valores: *a*) a diferença positiva, no exercício financeiro em curso, entre o produto da arrecadação das contribuições do PIS/Pasep e o montante global dos pagamentos efetuados por conta das dotações orçamentárias para atender as despesas com o Programa do Seguro-Desemprego, com o Programa Abono Salarial e com o financiamento de programas de desenvolvimento econômico a cargo do BNDES; *b*) o resultado da adição de: *l*) valores pagos a título de benefícios do seguro-desemprego nos seis meses anteriores,

atualizados mês a mês pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), ou, na sua ausência, pela variação de índice definido pelo Conselho Deliberativo do FAT; e *ii*) 50% dos valores pagos a título de abono salarial nos 12 meses anteriores, atualizados da mesma forma descrita em *i*).

11. A Lei 8.352/91 também determinou que esses depósitos seriam remunerados, "no mínimo, pelos mesmos critérios e prazos aplicados aos depósitos das disponibilidades de caixa do Tesouro Nacional (...) ou, na sua ausência, pela remuneração média diária paga pelos títulos do Tesouro Nacional, acrescidos, em ambos os casos, de juros de cinco por cento ao ano, calculados *pro rata dia*".
12. Evidentemente, a natureza dos programas financiados pelos repasses constitucionais e pelos depósitos especiais é muito diferente. Mas eles se assemelham como geradores de remuneração para o fundo.
13. Um trabalho de acompanhamento sistemático das transformações do FAT e das políticas de trabalho e renda do MTE pode ser visto em Ipea (vários números).
14. Conforme dados extraídos do ano de 1997 por Thuy, Hansen e Price (2001, p. 240).
15. O Programa Primeiro Emprego utilizou, em 2004, recursos do Fundo de Combate à Pobreza (84% do total) e recursos ordinários (16%). Em 2005, 100% dos seus gastos foram bancados por recursos ordinários. No caso do Programa Economia Solidária, a fonte recursos ordinários foi absoluta em 2005 e majoritária em 2004 (72,2%, contra 27,8% do Fundo de Combate à Pobreza).
16. O fato de a sustentação financeira do FAT apoiar-se muito em receitas financeiras, as quais se relacionam positivamente com a taxa de juros Selic, contradiz a pretensão de se gerar mais empregos e acaba contribuindo, indiretamente, para o aumento dos gastos com as demais políticas, notadamente a do seguro-desemprego.
17. Por linhas especiais de crédito estamos considerando as seguintes linhas do FAT, por agente executor: BNDES: FAT Exportar, FAT Fomentar, FAT Infra-Estrutura, FAT Capital de Giro; Banco do Brasil: Proger Exportação, FAT Habitação, FAT Eletrodomésticos, FAT Integrar Urbano e Rural, FAT Capital de Giro e FAT Inclusão Digital; Caixa: Proger Exportação, FAT Habitação, FAT Eletrodomésticos, FAT Inclusão Digital, FAT Revitalização e FAT Vila Pan-americana; BNB: Protrabalho e FAT Estiagem; Finep: Programa de Melhoria da Competitividade e Pró-Inovação. Já a linha FAT Empreendedor Popular foi somada ao Proger Urbano.
18. Outros tipos de abordagem podem ser vistos em Ricca (1983), Martínez (1996), Ramos (1997a), Oliveira (1998), Thuy, Hansen e Price (2001), Borges (2003), Dedecca (2004) e OIT (2005).
19. Em 2004, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 61,5% do total de pessoas ocupadas de 10 a 59 anos de idade não possuíam vínculo empregatício formal de qualquer tipo. Eram trabalhadores assalariados sem carteira assinada (18,7%), trabalhadores por conta própria (20,9%), domésticas sem carteira (5,9%), trabalhadores não-remunerados (5,3%) e trabalhadores na produção para autoconsumo e na construção para uso próprio (2,7%).
20. Alguns programas do MTE dispõem de recursos que não aparecem no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. São os casos, por exemplo, do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) e dos programas de geração de emprego e renda (Proger, Pronaf etc.). No caso do PAT, parte significativa dos recursos provém das parcerias com o setor privado. Em relação aos programas de geração de emprego e renda, a maior parcela dos recursos é composta de créditos concedidos pelas instituições financeiras oficiais, que, por sua vez, são financiadas com aportes do FAT por meio dos depósitos especiais remunerados. Com isso, ao observar a base Siafi/Sidor, verifica-se um montante muito inferior àquele efetivamente alocado para esses programas. Portanto, para uma correta análise dos mesmos, é fundamental a compreensão de que eles são financiados com recursos chamados *extra-orçamentários*, motivo pelo qual não estão explicitados na Tabela 3. Os demais programas do MTE cujas fontes de financiamento possuem expressão orçamentária e são perfeitamente captados pela base Siafi/Sidor, estão explicitados na referida tabela.

21. Na reordenação de nomenclaturas e programas trazida pelo PPA de 2004-2007, houve, como procedimento acertado do MTE, a junção – para efetiva tentativa de integração – dos Programas de Intermediação de Mão-de-Obra, Abono Salarial e Seguro-Desemprego.
22. Um conjunto mais amplo de indicadores de avaliação de eficácia do sistema de intermediação capitaneado pelo Sine, incluindo os indicadores deste trabalho, pode ser visto em Ramos e Freitas (1998).
23. A título de exemplo, é fundamental que o MTE coordene a abertura de postos de atendimento ao trabalhador entre agentes executores que atuam em uma mesma área geográfica.
24. O segmento trabalhador doméstico soma cerca de 6 milhões de pessoas, das quais mais de 70% não têm carteira assinada.
25. Na verdade, o problema é que a sistemática de contingenciamentos orçamentários, ao provocar atrasos na liberação de recursos ao longo do ano fiscal, compromete o desempenho físico daqueles programas que se caracterizam por ações de execução continuada, cuja qualidade depende do cumprimento do calendário de desembolsos financeiros conforme programado.
26. Esse programa é executado por meio de depósitos especiais remunerados do FAT, e não por ações de expressão orçamentária. Por esse motivo as ações e valores realmente relevantes do programa não estão listados na Tabela 3.
27. Nesse ponto, é importante mencionar que o PNMPO também poderá usar como *funding* o saldo de 2% dos depósitos à vista, além dos recursos do FAT, o que não é permitido aos programas de microcrédito não-orientados.
28. Para uma discussão completa sobre o assunto, ver Costanzi (2005).
29. No programa FAT Habitação existe linha de financiamento para imóveis usados, cujo impacto sobre o emprego é duvidoso ou pequeno. Em 2003, foi criada linha de crédito emergencial para financiamento, ao consumidor, de fogões, geladeiras, máquinas de lavar e televisores, fato que ampliou ainda mais o leque de atuação do FAT ao permitir financiamento de bens de consumo duráveis, quebrando uma tradição do fundo de empréstimos vinculados à atividade produtiva. Essa linha de crédito foi criada pela Resolução 359 do Codefat, de 17 de setembro de 2003. A Lei 10.978, de 7 de dezembro de 2004, que criou o Modermaq, determina que até 10% dos recursos serão destinados a bens de capital usados com no máximo dez anos.
30. Todo o desenvolvimento desta subseção está fortemente ancorado em Cardoso Jr. e Faro (1997) e Pochmann (1998). Alguns estudos de caso referentes a países da OCDE podem ser vistos em Ramos (1997b). Por fim, dois trabalhos seminais da OIT sobre a evolução dos sistemas de emprego no mundo são Ricca (1983) e Thuy, Hansen e Price (2001).
31. No fordismo, o principal da capacitação é obtido *ex post*, ou seja, já no interior do processo de trabalho. Daí ser comum dizer que o fordismo cria o nível de qualificação de que precisa.
32. Com relação ao abono salarial, parece haver certo consenso no fato de que, estando o valor do benefício limitado a 1 SM anual por trabalhador contemplado, ele é pouco eficaz para combater a pobreza ou amenizar a desigualdade de rendimentos do trabalho, a despeito de ser um benefício concedido a trabalhadores pobres oriundos do setor formal da economia. Como o valor total gasto com o programa já ultrapassou o montante anual de R\$ 2 bilhões, talvez esta pudesse ser uma quantia aplicada de forma mais racional (efetiva, eficaz e eficiente) em outra(s) política(s) de proteção ao trabalhador, como o próprio seguro-desemprego, caso o objetivo seja manter o espírito de priorizar a transferência de benefícios na forma monetária.
33. As propostas recentes em torno da idéia de *economia solidária* parecem promissoras, mas são ainda muito incipientes para afetar a magnitude dos problemas presentes em nosso mercado de trabalho. Por sua vez, a família de *programas de concessão de bolsas* (ou transferência direta de renda com condicionalidades), visando ao combate direto e imediato à fome e à pobreza, nasceu e está se

desenvolvendo mais pelos campos da assistência social, saúde e educação, o que torna os programas pouco eficazes para enfrentar a questão da inserção pelo mundo do trabalho.

34. O II Congresso foi precedido de cinco congressos regionais ao longo de 2005. O I Congresso ocorreu em dezembro de 2004. Ver MTE (2004) para os resultados e resoluções do I Congresso, e MTE (2005) para os resultados e resoluções do II Congresso.
35. Duas resoluções propõem que se vede o contingenciamento de todas as funções do SPETR, tornando sua despesa obrigatória, da mesma forma como ocorre o pagamento do seguro-desemprego. Além disso, propõe-se que sejam assegurados 8% da arrecadação primária do FAT exclusivamente para as funções do SPETR, exceto seguro-desemprego e abono salarial. Em essência, propõe-se criar nova vinculação orçamentária com vistas a garantir o financiamento das políticas ativas (sobretudo qualificação e intermediação), as quais têm recebido parcela cada vez menor dos recursos do FAT nos anos recentes.