CAPÍTULO 7

TRABALHO E RENDA

1 APRESENTAÇÃO

Este capítulo está dividido em quatro seções. Na seção 2, destacam-se o impacto da crise internacional sobre o mercado de trabalho brasileiro bem como a recuperação do nível de emprego após um conjunto de medidas anticíclicas. Na seção 3, apresentam-se os resultados dos programas de trabalho e renda durante 2008 e – em alguns casos – no primeiro semestre de 2009, bem como a análise das condições de financiamento com base no Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Ressalta-se aqui que, entre os programas que conformam o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, apenas os programas de garantia de renda (seguro-desemprego e abono salarial) mostraram-se capazes de responder, ainda que de forma limitada, ao contexto de crise econômica; os demais programas continuaram presos nas limitações de recursos e de capacidade de implementação, pouco se avançando em mudanças de estratégia. Por fim, as considerações finais abordam os desdobramentos da crise em termos da formulação de alternativas para a geração de oportunidades de trabalho.

Embora os efeitos da crise só se disseminassem para além dos países capitalistas centrais a partir do segundo semestre, já no início de 2008 se multiplicavam os indícios de problemas de solvência nos mercados financeiros, inicialmente no mercado de derivativos, baseados em financiamentos imobiliários dos Estados Unidos, devido à inadimplência no setor dos mutuários de alto risco (*subprime*). Até setembro, várias grandes instituições financeiras norte-americanas e europeias haviam declarado falência. Nesse ponto, a incerteza criada pelo colapso dessas instituições começou a afetar os setores produtivos, seja pela queda na demanda – devido à desvalorização dos ativos, seja por crescentes dificuldades de acesso ao crédito – por causa da incerteza gerada (IPEA, 2008, p. 5-18).[1] Em julho de 2009, o Fundo Monetário Internacional (FMI) (FMI, 2009) previa retração do produto mundial de 1,4% para este ano – a menor taxa pós Segunda Guerra Mundial –, depois de se verificar crescimento global de 5,2%, em 2007, e 3,4%, em 2008.

Dos diferentes canais de transmissão[2] da crise internacional à economia brasileira, cabe destacar quatro que tiveram impacto direto no mercado de trabalho: forte contração no crédito, deterioração das expectativas de crescimento, diminuição na confiança do consumidor e queda na quantidade exportada

1. Uma cronologia detalhada da crise financeira pode ser encontrada em Ipea (2008).
2. Segue-se aqui a análise contida em Ipea (2008) e Costanzi (2009).

e no seu preço. Os primeiros dois fatores levaram à redução dos investimentos e os dois últimos confirmaram a expectativa de queda na demanda e conduziram à não renovação de estoques. Por outro lado, o Brasil foi relativamente pouco afetado pelo lado financeiro: nem as instituições financeiras tiveram problema de solvência, dadas a pequena profundidade e a alta seletividade do crédito bancário, nem houve crise cambial – apesar da depreciação verificada no último trimestre de 2008, logo a moeda nacional voltou a se valorizar.

2 FATOS RELEVANTES

2.1 Mercado de trabalho: crise internacional e reação no Brasil

Em consequência do impacto da crise internacional, no período compreendido entre janeiro de 2008 e junho de 2009, o mercado de trabalho brasileiro experimentou dois momentos totalmente distintos.[3] Os primeiros três trimestres de 2008 representaram o ápice do ciclo de crescimento do emprego iniciado em 2004: não apenas se elevava o nível de ocupação, como também este crescimento estava alicerçado no assalariamento e na formalização dos empregos e foi acompanhado pela elevação, ainda que pequena, dos salários. A partir de outubro de 2008, o país começou a sentir os efeitos da crise financeira internacional, que se expressou em forte queda da produção (retração do produto interno bruto – PIB de 3,6%) e do emprego no último trimestre – levando rapidamente à onda de demissões que implicou no fechamento de 800 mil postos de trabalho, entre novembro de 2008 e janeiro de 2009.

A primeira resposta se deu via negociação coletiva. Acordos procuraram utilizar mecanismos de flexibilidade existentes, como as férias coletivas, a redução da jornada de trabalho e a suspensão do contrato de trabalho via bolsa de qualificação profissional.[4] Quando não houve negociação – como no caso da Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer) –, a resistência à demissão em massa acabou se dando pelo recurso à Justiça do Trabalho (JT), que eventualmente reconheceria a necessidade de informação e de negociação previamente à demissão coletiva.[5] Porém, mesmo quando bem-sucedidos, tais acordos seriam insuficientes para garantir a manutenção do nível agregado de emprego e renda, em virtude do pequeno poder de barganha de diferentes categorias de trabalhadores e do fato de excluírem por princípio os trabalhadores da economia informal.

3. Um quadro pormenorizado da evolução dos principais indicadores de mercado de trabalho (nível de ocupação, taxa de desemprego, grau de formalização e rendimentos do trabalho) durante a crise está disponível em Ipea (2009a, 2009b, 2009c).

4. Modalidade do seguro-desemprego que cobre o salário do empregado com contrato suspenso, desde que seja ofertado curso de qualificação profissional.

5. Sobre isso, verificar o Recurso Ordinário em Dissídio Coletivo nº 309/2009 do Tribunal Superior do Trabalho (TST) – Seção de Dissídios Coletivos.

A magnitude da reversão desses indicadores influenciou a adoção de uma série de medidas anticíclicas por parte do governo, voltadas a evitar quedas subsequentes no nível de atividade econômica. *Grosso modo*, essas medidas abarcaram três frentes:

- expansão da oferta interna de crédito e redução das taxas de juros;
- expansão do gasto público social, especialmente benefícios e manutenção dos investimentos em infraestrutura; e
- estímulo ao consumo via redução de impostos.

O primeiro conjunto de medidas visava enfrentar as restrições de crédito à produção, especialmente para os setores exportadores, assim como ao consumo. Em termos gerais, a taxa de juros básica (SELIC)[6] foi reduzida de 13,75% em janeiro de 2009 para 8,75% em agosto de 2009. Também reduziram-se as exigências de depósito compulsório, abriram-se linhas de crédito novas via Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e facilitou-se o acesso a divisas. Embora tenha sido efetivo em evitar a escassez do crédito, o efeito dessas medidas sobre seu custo foi amortecido pelo alto *spread* cobrado pelos bancos.

As demais medidas visavam estimular diretamente a demanda interna, assim como enfrentar as consequências em termos de desemprego e de pobreza. O segundo conjunto abarcou, de um lado, a incorporação de mais 2 milhões de famílias ao Programa Bolsa Família (PBF) e, de outro, a concessão de parcelas extras do seguro-desemprego a setores selecionados.[7] Além disso, o governo manteve o aumento já programado no salário mínimo, cujo valor em fevereiro cresceu cerca de 7% em termos reais. No lado dos investimentos, os projetos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) continuaram sendo executados, sendo que entre janeiro e abril de 2009 os valores desembolsados superaram em 20% o mesmo período de 2008; e, paralelamente, o governo federal anunciou a expansão dos investimentos em habitação, com a meta de construir 1 milhão de novas moradias[8] – o que pode ser um dinamizador do emprego no setor de construção civil.

Por fim, o terceiro conjunto consistiu na redução de impostos. Destaque-se a redução temporária do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) sobre automóveis, bens de capital e eletrodomésticos da linha branca. Também houve redução em caráter permanente do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF), por meio do reajuste da tabela e da criação de novas alíquotas, e do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF). Análise do impacto da redução do IPI sobre os automóveis estimou que, por conta da recuperação das vendas e dos efeitos que isso gera ao longo da cadeia, foram preservados entre 50 e 60 mil empregos (IPEA, 2009d).

6. Sistema Especial de Liquidação e de Custódia.

7. Mais detalhes na seção 3 deste capítulo.

8. Informações divulgadas no 7º Balanço do PAC. No que se refere ao programa *Minha Casa, Minha Vida*, a Medida Provisória (MP) nº 459, que o regulamentou, foi editada em 25 de março de 2009.

O financiamento desse pacote, que implicou aumento dos gastos e redução das receitas tributárias, mostrou-se factível pela redução do superávit primário. No primeiro semestre de 2009, este correspondeu a apenas 1,3% do PIB, contra 4,4% no mesmo período de 2008 (BRASIL, 2009). Em outras palavras, a enorme poupança gerada pela meta de superávit primário permitiu ao governo evitar medidas que reduzissem ainda mais a demanda interna – como o corte de gastos ou a elevação de impostos.

Seja porque o Brasil foi atingido com menor intensidade pela crise internacional, seja porque as medidas anticíclicas surtiram efeito, os indicadores de emprego e renda reagiram ainda no primeiro semestre de 2009, embora lentamente. A taxa de desemprego não se elevou muito acima da observada para o mesmo período do ano anterior, e já havia indicativos de recuperação tanto do nível de atividade quanto do emprego – o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) registrou criação líquida de 400 mil empregos entre fevereiro e junho. Fundamental para tanto foi o consumo das famílias – que continuou crescendo apesar da queda nos investimentos –, que se mostrou o principal componente de sustentação da demanda interna. Tudo indica que a evolução futura do nível de emprego e dos salários dependerá do dinamismo do mercado interno brasileiro, bem como da capacidade do governo de sustentar as políticas de estímulo à demanda e de proteção social.

2.2 Redução da jornada de trabalho

Feitas essas considerações iniciais sobre a dinâmica econômica e seus reflexos sobre o mercado de trabalho, o primeiro fato relevante que merece ser mencionado é a aprovação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 231/1995 na Comissão Especial da Câmara dos Deputados, reduzindo o limite da jornada semanal de trabalho dos empregados – das atuais 44 horas para 40 horas, sem diminuição de salários –, bem como prevendo novas restrições à utilização de horas extraordinárias pelos empregadores – um adicional mínimo não de apenas 50 %, mas de também 75 % do valor da hora normalmente trabalhada.

Essa PEC possui um longo histórico de discussão no Poder Legislativo, existindo outras iniciativas a ela relacionadas – a título de exemplo, as PECs nºs 271/1995 e 393/2001, bem como o Projeto de Lei (PL) nº 4.653/1994.[9] Não obstante, devido ao seu caráter polêmico, abriu-se novamente espaço para seu debate ao longo de 2008 e 2009, com a oitiva não só de parlamentares, mas também de representantes de empregadores e empregados, bem como de membros de universidades e institutos de pesquisa.

9. Recorde-se que as centrais sindicais lançaram, no início de 2008, uma campanha nacional pela redução da jornada de trabalho sem a redução de salário. A Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Força Sindical (FS) e outras quatro centrais mobilizaram trabalhadores em torno do tema, bem como recolheram assinaturas solicitando que o Congresso Nacional acelerasse o debate sobre a redução – ao final, aproximadamente 1,5 milhão de assinaturas foi recolhido em todo o Brasil.

Como resultado disso, em junho de 2009, a citada Comissão Especial aprovou a nova jornada semanal e o novo adicional por horas extraordinárias. Entretanto, para entrar em vigor, a PEC nº 231/1995 ainda depende de aprovação do plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal – com duas votações em cada casa, com o apoio de pelo menos três quintos dos membros de ambas.

Os argumentos utilizados na discussão da PEC diferenciam-se claramente segundo a posição funcional dos atores envolvidos, se mais próximos aos empregadores ou aos empregados. Os argumentos dos empregadores, vocalizados principalmente pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) e pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe), incluem os seguintes pontos:

1. Da perspectiva estritamente *econômica*, a redução de jornada poderia implicar a destruição de empregos no Brasil – ou, no máximo, a manutenção dos já existentes. Isto porque, sem a diminuição de salários, uma jornada menor resultaria em maior custo para as empresas. E este custo se desdobraria em três possíveis cenários: primeiro, pura e simples redução da produção de bens e serviços; segundo, intensificação do trabalho, com a mesma base técnica; e terceiro, intensificação do trabalho, com a introdução de novas tecnologias. Em qualquer desses cenários, haveria eliminação de empregos – ou sua mera manutenção.

2. De maneira semelhante, o aumento do adicional de horas extraordinárias também poderia resultar na destruição de empregos – ou somente a manutenção dos já existentes. Afinal, esse aumento iria contra a necessidade de flexibilidade de certas empresas, em determinados setores, em certas regiões e em determinados momentos. Para aumentar a produção de bens e serviços em picos sazonais, essas empresas precisariam contar com maior número de horas de trabalho de seus empregados. O exemplo seriam as empresas agrícolas, que teriam um componente sazonal em seu funcionamento. Sem possibilidade de horas extraordinárias, estas não teriam como responder às demandas do mercado, resultando na eliminação de empregos no campo – ou na mera manutenção de seu número.

3. Por si só, a redução da jornada de trabalho implicaria aumento dos custos com o pagamento de salários em cerca de 10% – falando estritamente em termos de salário-hora. Além disso, caso as empresas venham a contratar mais empregados, isto também implicaria aumento dos custos – pois haveria despesas para recrutar e capacitar novos empregados, ampliar espaços e equipamentos de alimentação, transporte, saúde e

assim por diante) (CNI, 2009; PASTORE, 2009a, 2009b).[10] Como já mencionado, o maior custo para as empresas poderia se traduzir em destruição de empregos – ou em sua mera manutenção.

Por outro lado, os argumentos dos empregados, expressos pelas centrais sindicais – CUT, FS, Central Geral dos Trabalhadores (CGT), Social Democracia Sindical (SDS), Central Autônoma de Trabalhadores (CAT), Central Geral dos Trabalhadores do Brasil (CGTB) e pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), contam com os seguintes pontos:

1. Do ponto de vista estritamente *econômico*, haveria amplo espaço para a redução da jornada de trabalho, dado o acentuado aumento da produtividade de diversos setores econômicos nas décadas de 1990 e 2000. Ademais, o aumento no custo de produção de bens e serviços causado pela redução da jornada de 44 horas para 40 horas semanais seria de menos de 2% – dado o reduzido peso dos salários na composição dos custos de produção internamente ao Brasil e, também, quando se compara o Brasil a outros países (DIEESE, 2004, 2008).[11] Assim, a maioria das empresas do país absorveria sem problemas o impacto da redução da jornada semanal.
2. Se não de direito, pelo menos de fato, a jornada média do trabalhador brasileiro já se encontraria atualmente próxima às 40 horas semanais (IPEA, 2009e).[12] Desse modo, mais uma vez, o impacto econômico da redução seria absorvido sem problemas pela maioria das empresas brasileiras – sem aumento expressivo de custos de produção e sem elevação significativa nos preços de seus bens e serviços.
3. A redução da jornada, associada ao aumento do adicional por horas extraordinárias – de forma a minimizá-las –, poderia se traduzir na criação de aproximadamente 2,8 milhões de novos empregos no Brasil (DIEESE, 2004, 2008).[13] Caso isto venha efetivamente a ocorrer – pois as empresas poderiam compensar parte da necessidade por empregados com um aumento da intensidade do trabalho, com ou sem mudanças tecnológicas –, esses novos empregos resultariam em uma massa salarial consideravelmente ampliada, com impactos positivos sobre o mercado interno e a produção de bens e serviços no país.

10. Sobre isso, verificar o documento de 2009 da CNI e os documentos de José Pastore, consultor da Fipe.
11. A respeito de ambos os pontos, verificar a Nota Técnica nº 66/2008 e a publicação *Reduzir a Jornada de Trabalho é Gerar Empregos do Dieese*.
12. Sobre isso, ver Ipea (2009e).
13. Acerca disso, ver Dieese (2004, 2008).

4. Já do ponto de vista *social* e *econômico*, a redução da jornada se traduziria em melhores condições de trabalho, com destaque para as melhores condições de segurança e de saúde no trabalho – menos doenças e acidentes de trabalho, com impactos positivos para os sistemas de saúde, previdência social e assistência social, bem como para o próprio sistema econômico (OIT, 2007, 2008).[14] Paralelamente, a redução induziria melhores condições de vida em geral, dado o maior tempo livre para os trabalhadores dedicarem à sua capacitação profissional – com os impactos positivos que isto possuiria para o próprio sistema econômico –, assim como para os trabalhadores dedicarem-se à sua família e à sua comunidade.

Em resumo, esses são alguns dos argumentos utilizados por representantes de empregadores e de empregados na discussão da PEC nº 231/1995. De toda maneira, esta proposta ainda depende de aprovação do plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. E pode-se adiantar que essa aprovação não será fácil, dada a atual composição do Poder Legislativo, dominada por vários empresários cumprindo mandato parlamentar.[15]

2.3 Regularização do trabalho imigrante no Brasil

Finalmente, outro fato relevante a destacar-se foi a promulgação da Lei nº 11.961/2009, que abriu novas possibilidades de regularização da situação de indivíduos imigrantes no Brasil. As estimativas a respeito do número de imigrantes que se encontram hoje em situação irregular oscilam entre 50 mil indivíduos – conforme a Secretaria Nacional de Justiça/Ministério da Justiça (MJ) e 300 mil indivíduos – de acordo com o Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH)/Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB).

Esses imigrantes concentram-se especialmente em grandes metrópoles, como a de São Paulo, onde sobrevivem sem direitos de quaisquer espécies. Destaque-se que, até por conta disto, é frequente sua submissão ao trabalho em condições análogas à escravidão. Isto ocorre devido a um conjunto de mecanismos de coação, relacionados à retenção indevida de seus documentos pessoais, à obrigação de pagamento de dívidas ilegalmente constituídas e, também, à ameaça de expulsão do país por conta de sua situação imigratória irregular.

---

14. De acordo com diversos especialistas e ativistas da área de segurança e de saúde laboral, há uma relação direta e proporcional entre a duração da jornada e a ocorrência de doenças e de acidentes de trabalho. As resoluções da III Conferência Nacional de Saúde do Trabalhador, por exemplo, apontaram para a necessidade de uma redução da jornada, bem como para a necessidade de uma restrição à utilização de horas extraordinárias – inclusive as que se dão por meio dos chamados "bancos de horas". Afinal, isso permitiria reduzir as doenças e os acidentes de trabalho no Brasil – que se encontram em patamares muito superiores aos de outros países –, bem como possibilitaria diminuir os gastos dos sistemas de saúde e previdência social – que também se encontram em patamares muito superiores aos de outros países. A este respeito, ver o documento com as resoluções aprovadas na conferência, disponibilizado na internet pelo Conselho Nacional de Saúde (CNS), assim como OIT (2007, 2008).

15. Conforme informa Diap (2009).

Em boa medida, a Lei nº 11.961/2009 procurou abolir esse trabalho em condições similares à escravidão, ao favorecer a regularização da situação imigratória dos indivíduos. As expectativas de regularização com a nova lei e o novo decreto variam de 40 mil (Secretaria Nacional de Justiça/Ministério da Justiça) a 70 mil (Instituto Migrações e Direitos Humanos/Conferência Nacional dos Bispos do Brasil) indivíduos. Mesmo que os números pareçam modestos, estes contemplam um esforço importante para a erradicação do trabalho em condições análogas à escravidão nas áreas urbanas do Brasil.

2.4 Instituição da Comissão Tripartite de Saúde e Segurança no Trabalho

A Comissão Tripartite de Saúde e Segurança no Trabalho (CT-SST) foi instituída em maio de 2008 e se propõe a implementar a Convenção nº 187, da Organização Internacional do Trabalho, para promover a segurança e a saúde no trabalho; revisar e ampliar a proposta da Política Nacional de Segurança e Saúde do Trabalhador (PNSST); propor o aperfeiçoamento do Sistema Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho, por meio da definição de papéis e de mecanismos de interlocução permanentes entre seus componentes; e elaborar o Programa Nacional de Saúde e Segurança no Trabalho no âmbito das competências do trabalho, da saúde e da previdência social. A CT-SST firmou acordos bilaterais com as áreas de educação, minas e energia e saúde e, em seu âmbito, foram criados o Grupo de Trabalho Setorial – Indústria da Construção Civil (GTS – ICC) e o Grupo de Trabalho Setorial –Transporte Rodoviário de Cargas (GTS –TRC), este com foco especial nas micro e pequenas empresas. Ambos os grupos de trabalho têm plano de ação que privilegia o fortalecimento do diálogo social, o aperfeiçoamento da regulamentação em vigor no setor da indústria da construção (IC) e no setor do transporte rodoviário de cargas (TRC) e a formação específica em SST, além do trabalho de fiscalização e de vigilância sanitária.

A criação da CT-SST pode ser considerada mais uma iniciativa no relacionamento interinstitucional do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), do Ministério da Saúde (MS) e do Ministério da Previdência Social (MPS), que detêm a atribuição constitucional de assegurar a segurança e a saúde do trabalhador. Este relacionamento também se faz por meio dos grupos, dos comitês e das comissões tripartites, em que participam os empregadores, os trabalhadores e o governo. Os grupos tripartites são instalados para fins específicos, como a elaboração ou a revisão de norma regulamentadora, e encerrados quando cumprida sua finalidade. As comissões tripartites são nacionais ou regionais e versam sobre temas específicos – ergonomia, benzeno, energia elétrica, Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) etc.

Apesar das iniciativas de deliberação intersetorial, a área de SST se recente da falta de articulação no dia a dia de suas atividades, com prejuízo para o resultado

de seus trabalhos. Evidência disto é a ausência de programação conjunta entre o setor de fiscalização do MTE e o Ministério Público do Trabalho (MPT), com demandas externas que interferem nas possibilidades de fiscalização do MTE, além da dificuldade existente no cruzamento dos bancos de dados administrativos geridos pelas diferentes instituições, o que dificulta ou impede análises e soluções com ações de colaboração intersetorial.

3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

Na edição nº 16 deste periódico, argumentou-se que, em 2007, as dificuldades para o financiamento dos programas de emprego e de crédito via Fundo de Amparo ao Trabalhador se acentuaram. A combinação de processos apontada para explicar isso envolvia principalmente um crescimento das despesas – mais acentuado no caso do seguro-desemprego – superior ao aumento das receitas. Este processo dificultou o financiamento de outros programas como os de Geração de Emprego e Renda, Qualificação Profissional e de Intermediação de Mão de Obra. Além disso, apontou-se um agravante no quadro descrito: um aumento na participação das receitas financeiras do FAT no financiamento dos programas, o que é preocupante, haja vista o atual quadro de queda da taxa básica de juros. Neste número, serão analisados os dados finais do FAT para 2008 e as informações disponíveis até o momento para 2009.

No ano de 2008, observou-se uma interrupção na tendência de crescimento real do déficit primário do FAT, que vinha ocorrendo desde 2004. O déficit primário do FAT caiu de cerca de R$ 8,5 bilhões para cerca de R$ 5,8 bilhões. A explicação para isso foi o aumento real de 16% da arrecadação do Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP) repassada ao FAT, com a desaceleração do crescimento das despesas, que aumentaram mais de 10% em 2007 e apenas 3% em 2008.[16] A queda no crescimento das despesas é quase que totalmente explicado pela forte desaceleração do crescimento dos gastos com seguro e abono. Os resultados anteriormente descritos estão, com certeza, relacionados ao forte crescimento econômico verificado no Brasil até outubro de 2008.

O que aconteceu em 2008 também representou um contraexemplo ao raciocínio que vinha sendo exposto em edições anteriores deste periódico. Na edição nº 16, por exemplo, constatou-se que o comportamento dos gastos com o seguro-desemprego vinha tendo um comportamento pró-cíclico com o aumento das contratações de trabalhadores formais, já que um maior número de trabalhadores

16. Sobre a melhoria da situação financeira do FAT em 2008, fomos alertados pela equipe da Coordenadoria-Geral dos Recursos do FAT (CGFAT)/MTE que o aumento das receitas do exercício ocorreu, em parte, em função de o Tesouro Nacional ter repassado ao fundo R$ 1,6 bilhão em janeiro de 2008, relativo à parte da receita da arrecadação do PIS/PASEP que deixou de repassar em dezembro de 2007, o que contribuiu para alteração da trajetória da curva de receitas.

com carteira assinada, mantido o alto nível de rotatividade do mercado de trabalho brasileiro, refletia-se no aumento do número de demandantes do seguro. Em 2008, apesar do crescimento altamente significativo do emprego formal, o crescimento dos gastos com o seguro foi relativamente baixo – o que sugere que a relação entre a variação do gasto e o ciclo econômico não é tão forte como se supunha. Uma parte da explicação para o comportamento dos gastos com o seguro-desemprego, e também do abono, pode estar na desaceleração do crescimento real do salário mínimo, que determina o valor dos benefícios pagos a título de seguro-desemprego, o valor pago como abono e a quantidade de trabalhadores com direito a este último. As taxas de crescimento real do salário mínimo em 2006, 2007 e 2008 foram, respectivamente, de 13,7%, 5% e 3,8%.

De qualquer forma, nesse contexto menos restritivo, abriu-se espaço para a elevação do orçamento de outros programas que não apenas o seguro-desemprego e o abono salarial. De acordo com a tabela 1, por exemplo, os valores liquidados do programa Qualificação Social e Profissional aumentaram em mais de 60%, em 2008, em relação a 2007. Contudo, o mesmo não pode ser dito sobre a ação Orientação Profissional e Intermediação de Mão de Obra, cujo montante liquidado pouco se alterou.[17]

Porém, para 2009, os dados até agora levam a crer que haverá uma volta ao padrão observado no período 2004-2007. Comparando os dados nominais de 2008 e 2009, tem-se, para o período de janeiro a julho de 2009, uma queda de 13,3% nas receitas do FAT, acompanhada por elevações de 39,7% nos gastos com o seguro-desemprego e de 37,6% nos gastos com o abono. Dado que o pagamento dos benefícios constitucionais (seguro-desemprego e abono salarial) é a finalidade primeira do FAT, podem ficar comprometidas as receitas que seriam direcionadas aos demais programas que integram o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, tais como intermediação de mão de obra, qualificação profissional e programas de geração de emprego e renda.

Uma vez que a receita primária do fundo, praticamente toda advinda da arrecadação do PIS/PASEP, não tem crescido no mesmo ritmo das despesas, continua a se fazer necessário recorrer às receitas oriundas das aplicações financeiras do FAT para custear despesas correntes e obter créditos.[18] Porém, este padrão de financiamento está com sua manutenção cada vez mais difícil, dado o atual contexto de queda acentuada da taxa básica de juros. Uma vez que esta é acompanhada pela queda da taxa de juros de longo prazo (TJLP), o principal indexador dos retornos financeiros do FAT, coloca-se cada vez com mais força a questão sobre o modelo de financiamento do fundo.

---

17. É verdade que o nível de execução do Programa de Qualificação Social e Profissional caiu expressivamente, mas isso é consequência de que uma rápida elevação do orçamento – obtida após pressão do CODEFAT –, que aumentou os recursos autorizados em 370% de 2007 para 2008, foi seguida de grandes dificuldades de fechar convênios com as entidades executoras – ver seção 3.2.

18. Para uma explicação mais detalhada da dinâmica geral do FAT e discriminação de suas receitas, ver Cardoso Jr. e Gonzalez (2007).

TABELA 1
Volume e nível de execução orçamentária do MTE segundo programas e ações selecionados do PPA (2007-2008)[1]

Programas e ações selecionados – PPA 2003-2007 e PPA 2008-2011[(2)]	2007		2008	
	Liquidado	Nível de Execução em (%)	Liquidado	Nível de Execução em (%)
Ministério do Trabalho e Emprego – **Total**	**30.823.892.181**	**84,86**	**35.360.265.185**	**86,5**
Erradicação do Trabalho Infantil	1.477.410	85,93	1.286.669	46,92
Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda	17.893.908.282	99,84	20.532.242.927	97,91
Pagamento do Benefício Abono Salarial	5.096.312.480	100	5.975.342.257	96,52
Pagamento do Seguro-Desemprego	12.353.032.198	100	14.152.621.734	98,61
Pagamento do Seguro-Desemprego ao Trabalhador Doméstico	12.588.840	93,05	15.131.410	96,6
Orientação Profissional e Intermediação de Mão de Obra	92.666.084	93,77	101.317.876	94,34
Recursos Pesqueiros Sustentáveis	484.409.066	88,74	540.372.148	89,74
Pagamento do Seguro-Desemprego ao Pescador Artesanal	484.409.066	88,74	540.372.148	89,74
Qualificação Social e Profissional	86.156.817	71,43	140.341.414	31,53
Rede de Proteção ao Trabalho	19.391.641	76,36	20.250.173	71,62
Erradicação do Trabalho Escravo	9.383.025	87,04	10.990.161	78,92
Pagamento do Seguro-Desemprego ao Trabalhador Resgatado de Condição Análoga à de Escravo	5.045.040	100	6.153.605	80,21
Fiscalização para Erradicação do Trabalho Escravo	3.964.323	76,52	4.424.129	79
Assistência Emergencial a Trabalhadores Vítimas de Trabalho Escravo	119.662	39,89	58.427	19,48
Economia Solidária em Desenvolvimento	31.963.497	94,13	21.399.584	51,61
Segurança e Saúde no Trabalho	43.640.315	96	52.908.596	95,24
Inspeção em Segurança e Saúde no Trabalho	2.073.490	98,26	2.452.798	76,65
Primeiro Emprego	99.516.671	83,06		
Estímulo Financeiro ao Empregador para Geração do Primeiro Emprego Destinado a Jovens	2.735.550	28,95		
Concessão de Auxílio-Financeiro a Jovens Habilitados ao Primeiro Emprego Atendidos pelas Linhas da Ação de Qualificação	19.858.319	68,95		
Qualificação de Jovens com vistas à Inserção no Mundo do Trabalho	76.294.078	95,49		
ProJovem			184.055.147	49,16
Concessão de Auxílio-Financeiro			61.899.600	52,52
Elevação da Escolaridade e Qualificação Profissional – ProJovem Urbano e Campo			120.212.559	55,48
Qualificação e Assistência Técnica ao Jovem para o Empreendedorismo			1.802.430	7,52

Fonte: Execução Orçamentária e Financeira da União – Câmara dos Deputados.

Notas: [1] A tabela 1 não pode ser vista como uma descrição de todos os gastos do Ministério do Trabalho e Emprego, já que inclui apenas alguns dos programas mais importantes do ministério e, dentro deles, apenas algumas ações consideradas mais relevantes.

[2] Deve-se deixar claro que existem mudanças nos nomes e nas características das ações entre os PPAs 2003-2007 e 2008-2011.

O significado desse movimento geral é que a principal fonte de financiamento das políticas de emprego está se tornando insuficiente, e o uso das receitas financeiras do FAT para financiar os próprios benefícios constitucionais do *Seguro-Desemprego* e do *Abono Salarial* está impondo um limite à expansão das demais políticas de emprego e de renda do MTE. É preciso lembrar que a intenção à época da criação do FAT era que a arrecadação do PIS/PASEP financiaria não apenas o seguro-desemprego e o abono salarial – suas principais prioridades –, mas também deveria ser suficiente para financiar os programas de intermediação de mão de obra e de qualificação profissional. Ao mesmo tempo, também se esperava que os depósitos especiais e seus retornos fossem suficientes para financiar os programas de geração de emprego e de renda. Assim, tal como alertado na edição nº 14 deste periódico, o ajuste "por dentro" do gasto do MTE, cortadas despesas de outros programas do ministério para poder lidar com o crescimento das despesas obrigatórias definidas pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), corre o sério risco de desmontar alguns programas atualmente existentes caso o problema do financiamento não seja equacionado.

3.1 Programas de garantia de renda: seguro-desemprego e abono salarial

A crise mundial que eclodiu nos últimos meses de 2008 teve repercussões inegáveis no mercado de trabalho formal brasileiro. Os dados do CAGED para o período de janeiro a julho de 2009 mostram um aumento do total de desligamentos do setor formal, em relação ao mesmo período do ano passado, de 5,2% para o Brasil.[19] Isto, em conjunto ao aumento de mais de 13% no número de demitidos sem justa causa nesse período, cria um aumento de demanda pelo seguro-desemprego.

O número de segurados já estava se elevando no período anterior à crise, seguindo a expansão do emprego formal, em ambiente de alta taxa de rotatividade, fenômeno ressaltado nos últimos números deste periódico. Assim, dada a grande expansão do emprego formal em 2008, já era esperado um provável aumento do número de segurados em 2009, o que deve ser reforçado pelo aumento do número de demissões sem justa causa mencionado no parágrafo anterior. Segundo os dados do Sistema de Acompanhamento Estatístico-Gerencial do Seguro-Desemprego (SAEG), o número de segurados total para o período de janeiro a julho de 2009 foi 16,5% superior ao do mesmo período do ano passado. O aumento do salário mínimo em 2009 de 12% – um percentual superior ao observado em 2008, que foi de 9% – deu um impulso adicional ao aumento dos gastos com o seguro.

Além do aumento no número de segurados, o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), como normalmente faz em momentos de crise do mercado de trabalho, estendeu excepcionalmente o período de recebimento

19. Se comparássemos os períodos de janeiro a maio dos anos mencionados, o aumento teria sido ainda maior, de 7,2%. Isso mostra que o fenômeno de aumento do número de demitidos do setor formal já está arrefecendo.

do seguro. No primeiro momento, a Resolução nº 592/2009, criou critérios para a escolha dos setores cujos trabalhadores demitidos poderiam ser beneficiados por aumentos transitórios no número de parcelas recebidas. Com base nesses critérios, a Resolução nº 595 beneficiou trabalhadores demitidos em dezembro de 2008, em determinados setores nas unidades da federação (UFs), com a prorrogação do recebimento do seguro por mais dois meses. A Resolução nº 606/2009, por sua vez, estendeu a prorrogação determinada pela Resolução nº 595/2009 para demitidos em mais setores. Por fim, a Resolução nº 607 estendeu por dois meses o recebimento do seguro para os trabalhadores demitidos no mês de janeiro de 2009, em determinados setores[20] e UFs. Nesse sentido, a pressão sobre os gastos com o seguro-desemprego em 2009 aumentará não apenas em decorrência do crescimento do número de segurados, mas também em função da elevação do número de parcelas oferecidas aos trabalhadores desligados no contexto da crise.

Em momentos de dificuldade do mercado de trabalho brasileiro, costuma-se colocar a discussão sobre o formato do programa do seguro-desemprego e sua adequação ou não para os momentos de dificuldade do mercado de trabalho brasileiro.[21] Talvez o ponto de discussão sobre o seguro que tenha mais destaque seja a questão do número de parcelas mensais. Atualmente, o número de parcelas do seguro varia de três a cinco, podendo ser aumentado em até dois meses pelo CODEFAT. Contudo, estimativas feitas para as seis regiões metropolitanas (RMs) mais importantes do país[22] mostram que pelo menos 40% dos trabalhadores estão desempregados há mais de seis meses, com resultados variando entre as cidades estudadas. Isto demonstra que o reduzido número de parcelas deixa de fora uma proporção significativa de trabalhadores cujo tempo de desemprego é maior e que as extensões temporárias da duração do benefício não mudaram esse panorama.

Conforme apresentado na subseção anterior, as despesas com o abono salarial aumentaram em 2008, mas o ritmo de crescimento arrefeceu significativamente quando comparado aos anos anteriores. Enquanto em 2006 e 2007 esse crescimento foi de 40% e 22%, respectivamente, em 2008 o incremento no gasto com o abono foi de apenas 4%. Dois fatores podem explicar a desaceleração verificada: de um lado, o número de trabalhadores que acessou o benefício cresceu, também, a taxas inferiores – em 2006, 2007 e 2008, o incremento no número de benefícios pagos foi de 15%, 25% e 7%, respectivamente; de outro, o aumento real do salário mínimo em 2008 também foi menor que o ocorrido nos dois anos anteriores (13,7%, 5% e 3,8%, em 2006, 2007 e 2008,

20. Foram beneficiados setores diferentes em cada unidade da federação. Para o Brasil como um todo, os setores que concentraram a maior parte dos beneficiários foram alguns subsetores da indústria de transformação –destacando-se o metalúrgico, o mecânico, o de material de transporte, o químico, o têxtil e o de alimentos e bebidas –, o comércio varejista e a agricultura.

21. O argumento que será desenvolvido neste estudo seguirá aquele apresentado em Amorim e Gonzalez (2009).

22. As RMs estudadas são Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Curitiba, Recife e Salvador.

respectivamente). Nesse contexto, conforme já mencionado, o problema do financiamento das políticas públicas de emprego, trabalho e renda em 2008 foi levemente arrefecido, mas, dado que nenhuma transformação estrutural no modelo de financiamento foi levada a cabo, esse foi apenas um resultado conjuntural, que provavelmente não será repetido em 2009, haja vista os efeitos da crise sobre o mercado de trabalho.

3.2 Programas que ofertam serviços: intermediação de mão de obra e qualificação profissional

As informações referentes à política de orientação profissional e intermediação de mão de obra apontam que foi reforçada, em 2008, a recente tendência de crescimento do número de trabalhadores inscritos no Sistema Nacional de Emprego (Sine), de vagas captadas junto a empregadores em busca de mão de obra e de trabalhadores colocados no mercado de trabalho. Nota-se que, em comparação a 2007, o número de inscritos aumentou 10,30%; de vagas, 22,60%; e de colocados, 8,88% (tabela 2).

Tais dados parecem sugerir que a política de orientação profissional e intermediação da mão de obra ampliou sua cobertura e/ou melhorou seu desempenho. De fato, a rede de atendimento do Sine foi expandida em 2008, tendo alcançado 1.260 unidades em todo o país. As despesas reais com esta política, conforme observado na tabela 1, sofreram uma leve elevação. Entretanto, não são apenas esses os motivos pelos incrementos verificados nos resultados de 2008. Na verdade, a melhoria dos indicadores parece estar muito mais associada à conjuntura do mercado de trabalho, que até setembro desse ano era bastante favorável.

A análise de alguns indicadores de desempenho dessa política nos oferece indícios nessa direção. Observa-se na tabela 2 que as taxas de efetividade, aderência e admissão caíram no último ano, sugerindo que, ainda que esteja ocorrendo alguma expansão ou melhoria do sistema, este não tem conseguido acompanhar o ritmo de crescimento do mercado de trabalho. A queda na taxa de efetividade, por exemplo, sinaliza que a capacidade do sistema (re)inserir os trabalhadores inscritos no Sine reduziu em 2008. Ou seja, a probabilidade de um trabalhador em busca de emprego ser colocado pelo sistema diminuiu. As sistemáticas reduções na taxa de aderência, que desde 2003 já acumulam uma perda de quase 12 pontos percentuais, por sua vez, indicam que embora o número de vagas disponibilizadas pelas empresas esteja crescendo rapidamente, o sistema de intermediação tem enfrentado dificuldades crescentes para aproveitá-las. Por fim, a trajetória de queda na taxa de admissão expressa que o papel que o Sine exerce na (re)inserção do trabalhador no mercado de trabalho é cada vez mais marginal em relação ao total de trabalhadores admitidos pelas empresas.

TABELA 2
Evolução da intermediação de mão de obra – Brasil (2000-2008)
(Em %)

Ano	Inscritos		Vagas		Colocados		Taxa de efetividade[1]	Taxa de aderência[2]	Taxa de admissão[3]
	Número	Variação	Número	Variação	Número	Variação			
2000	4.805.433	27,70	1.281.220	22,70	581.618	37,70	12,10	45,40	6,00
2001	4.687.001	-2,50	1.435.173	12,00	742.880	27,70	15,80	51,80	7,20
2002	5.118.563	9,20	1.648.542	14,90	869.585	17,10	17,00	52,70	8,90
2003	5.444.219	6,40	1.560.767	-5,30	844.693	-2,90	15,50	54,10	8,60
2004	4.872.769	-10,50	1.670.751	7,00	886.483	4,90	18,20	53,10	7,80
2005	4.977.550	2,20	1.718.736	2,90	893.728	0,80	18,00	52,00	7,30
2006	5.148.720	3,40	1.772.282	3,10	878.394	-1,70	17,10	49,60	6,80
2007	5.428.622	5,44	2.060.917	16,40	980.997	11,70	18,07	47,60	6,84
2008	5.987.808	10,30	2.526.628	22,60	1.068.140	8,88	17,84	42,28	6,41

Fonte: MTE.
Notas: [1] Razão entre o número de trabalhadores colocados e o número de trabalhadores inscritos.
[2] Razão entre o número de trabalhadores colocados e o número de vagas captadas.
[3] Razão entre o número de trabalhadores colocados e o número de trabalhadores admitidos segundo o CAGED.

Em outras palavras, se, por um lado, o dinamismo do mercado de trabalho até setembro de 2008 implicou uma elevação no número de inscritos, de vagas captadas e de colocados pelo Sine, por outro, este revela a incapacidade do sistema ser responsivo à conjuntura do mercado de trabalho. Informações preliminares de janeiro a junho de 2009 indicam que, frente à situação oposta – de desaquecimento do mercado de trabalho –, a capacidade do sistema captar vagas junto às empresas e (re)inserir trabalhadores caiu significativamente, reafirmando o caráter passivo da atuação do Sine no país.

Sobre o programa Qualificação Social e Profissional, nota-se que, em 2008, o orçamento autorizado foi significativamente maior do que o verificado em anos anteriores, atingindo R$ 402 milhões. Do total de recursos previstos, contudo, apenas 32% foram liquidados – valor ainda assim 63% superior ao montante liquidado em 2007. A despeito desse incremento no total de recursos direcionados à política de qualificação, os resultados apresentados na tabela 3 parecem desfavoráveis: em 2008, o número de educandos inscritos e concluintes reduziu-se a 37% e 40%, respectivamente, quando comparado aos resultados obtidos em 2007.

TABELA 3
Evolução da qualificação social e profissional (2003-2008)

Ano	Tipo	Educandos inscritos	Educandos concluintes	Carga horária média – concluintes	Custo educando/hora – concluintes (R$)
2003	PlanTeQ	144.557	139.433	110,88	2,35
2004	PlanTeQ	155.280	147.479	176,71	2,47
2005	PlanTeQ	124.518	117.430	181,00	2,62
	PlanSeQ	4.833	4.625		
	Total	**129.351**	**122.055**		
2006	PlanTeQ	119.332	112.716	127,23	2,54
	PlanSeQ	16.672	15.798		
	Total	**136.004**	**128.514**		
2007[1]	PlanTeQ	124.282	113.948	195,72	2,68
	PlanSeQ	5.300	4.664		
	Total	**129.582**	**118.612**		
2008[2]	PlanTeQ	38.486	33.745	198,57	3,39
	PlanSeQ	42.691	37.568		
	Total	**81.177**	**71.313**		

Fonte: Base de Gestão da Qualificação do MTE – 11 de setembro de 2009.
[1] Dados parciais. Alguns convênios ainda se encontram vigentes em setembro de 2009.
[2] Dados parciais. A vigência dos convênios firmados em 2008 é até dezembro de 2009. Os dados parciais compreendem uma meta de 268 mil, sendo 53 mil de PlanTeQs e 215 mil de PlanSeQs.

O baixo nível de execução física e financeira sugere problemas na gestão do programa. Na verdade, em 2008, só foram executados convênios firmados em 2007, pois os convênios para a execução de planos territoriais de qualificação (PlanTeQs) e de planos setoriais de qualificação (PlanSeQs) com o orçamento de 2008 foram firmados apenas em dezembro.[23] Nesse contexto, este vem sendo executado em 2009 e os convênios de 2009 ainda estão em processo de conveniamento – caso dos PlanTeQs – e em processo de realização de audiências públicas para elaboração de novos projetos – caso dos PlanSeQs.

A meta para os convênios firmados em 2008 é qualificar 268 mil trabalhadores – valor bastante superior ao verificado em anos anteriores (tabela 3) – sendo 53 mil por meio dos PlanTeQs e 215 mil por meio dos PlanSeQs. Entre os PlanSeQs, destaca-se o PlanSeQ Bolsa Família, que visa qualificar 91.845 beneficiários do Programa Bolsa Família, integrando ações de qualificação e inserção profissional no setor da construção civil –articulado com as obras do PAC – e no setor de turismo – articulado com o Ministério do Turismo (MTur).

23. Os PlanTeQs são elaborados e executados por governos estaduais e municipais com repasse de recursos federais. Já os PlanSeQs respondem a demandas emergenciais, estruturantes ou setorializadas identificadas a partir de iniciativas governamentais, sindicais, empresariais ou sociais, cujo atendimento não tenha sido planejado pelos estados e municípios. A respeito da introdução dos PlanSeQs, ver edição nº 13 deste periódico.

Do ponto de vista estratégico, destaca-se que desde os convênios firmados em 2007 – em grande parte executados em 2008 –, fica nítido que o programa de Qualificação Social e Profissional tem privilegiado a alocação de recursos nos PlanSeQs, e não mais nos PlanTeQs, como tradicionalmente vinha ocorrendo. Considerando que a soma de recursos destinada à qualificação social e profissional no país é claramente insuficiente para atender a demanda potencial – quase 6 milhões de trabalhadores inscritos no Sine anualmente – tal mudança no foco do programa pode ser considerada positiva. A probabilidade dos escassos recursos serem potencializados e surtirem mais efeitos nos PlanSeQs é maior, uma vez que neles a qualificação é direcionada a um público específico e articulada a outras políticas públicas, tal como o Bolsa Família e o PAC. Por outro lado, a mudança evidencia a incapacidade da política promover a universalização do direito dos trabalhadores à qualificação.

Ainda sobre os convênios firmados em 2008 – que estão sendo executados ao longo de 2009 –, é importante registrar que a Resolução do CODEFAT nº 577/2008 alterou o custo – aluno/hora, repercutindo no aumento do custo – aluno/médio, que passou de R$ 550,00 para R$ 790,00. A elevação do custo – aluno/hora pode ser considerada uma condição necessária –porém não suficiente – para aprimorar a qualidade da formação, já que o patamar atual é bastante baixo. Portanto, a expectativa é que, em 2009, ocorra um aumento substancial do número de beneficiários, associado a incrementos da carga horária e/ou da qualidade dos cursos oferecidos.

3.3 Programas de geração de trabalho e renda: Proger, PNMPO e Ecosol

3.3.1 Programas de crédito

O Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger) opera por meio de linhas de crédito, cujos recursos advêm de disponibilidades financeiras do FAT. Estas devem ser aplicadas em depósitos especiais remunerados em instituições financeiras oficiais federais após aprovação do CODEFAT, e são limitadas ao montante de recursos que excede a reserva mínima de liquidez (RML).[24] Conforme se observa na tabela 4, a RML cresceu a partir de 2002 taxas significativamente altas, acompanhando o crescimento exponencial dos gastos com os benefícios constitucionais. Desde o início de 2000 até 2006, elevou-se também consideravelmente os recursos alocados em depósitos especiais, o que permitiu uma expansão expressiva do volume de operações e do valor total dos empréstimos realizados no âmbito do Proger nesse período.

24. A RML destina-se a garantir, em tempo hábil, os recursos necessários ao pagamento das despesas referentes ao seguro-desemprego e ao abono salarial – Lei nº 8.352/1991. O montante da reserva mínima de liquidez é determinado, essencialmente, pelos gastos com os benefícios constitucionais, pois não pode ser inferior ao maior entre os seguintes valores: *i*) a soma dos valores pagos em benefícios do seguro-desemprego nos seis meses anteriores e de cinquenta por cento dos valores pagos em benefícios do abono salarial nos doze meses anteriores; e *ii*) a diferença positiva, no exercício financeiro em curso, entre o produto da arrecadação das contribuições de PIS/PASEP e o montante global dos pagamentos efetuados para atender as despesas com o Programa do seguro-desemprego, com o abono salarial e com o financiamento de programas de desenvolvimento econômico a cargo do BNDES.

Claramente, a trajetória ascendente dessas duas variáveis não era sustentável. Se a fonte de recursos dos depósitos especiais é parte do excedente da RML, e este vinha sendo comprimido por uma elevação da própria reserva, era previsível que novos aportes de recursos ao Proger não conseguiriam manter os níveis que vinham atingindo. Conforme destacado em *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* nº 16, esta esperada inflexão na evolução do volume de recursos alocados em depósitos especiais ocorreu em 2007, tendo sido reafirmada em 2008, quando as novas alocações totalizaram apenas R$ 6.086 milhões.

TABELA 4
Evolução dos depósitos especiais, do saldo extramercado e das reservas mínimas de liquidez do FAT – Brasil (2000-2008)
(Em R$ milhões)

Ano	Depósitos especiais		Saldo extramercado (31/dez.)	RML (31/dez.)	Excedente à RML (31/dez.)
	Saldo (31/dez.)	Alocações			
2000	15.782	2.131	6.673	2.812	3.861
2001	15.192	2.232	8.885	3.645	5.240
2002	19.972	5.481	8.707	2.567	6.140
2003	22.083	5.673	13.830	4.957	8.873
2004	27.350	6.902	15.541	5.006	10.535
2005	37.692	13.920	11.621	6.822	4.799
2006	48.482	16.202	8.157	7.552	605
2007	49.242	9.533	9.975	9.489	486
2008	45.680	6.086	17.454	9.697	7.757

Fonte: Coordenação-Geral de Recursos do FAT/MTE.

Os impactos sobre a evolução do Proger têm sido nítidos. A tabela 5 apresenta o volume e o valor das operações realizadas no âmbito do Proger segundo linhas de crédito. Nota-se que o número de operações de crédito em 2008 caiu 16% em relação ao verificado em 2007, e o valor total dessas operações sofreu uma queda de 19%. Em relação ao orçamento do MTE, o total de recursos aplicados nas linhas do Proger em 2008 não alcançou 50%, ao passo que, em 2007, atingiu 66% e, em 2006, 87%, evidenciando, portanto, uma acelerada trajetória de queda.

TABELA 5
Evolução da utilização de recursos do FAT em programas de geração de emprego e renda – Brasil (2007-2008)

Programas	2007		2008		Variação	
	Quantidade de operações	Valor (R$)	Quantidade de operações	Valor (R$)	Quantidade de operações (%)	Valor (R$/%)
Proger Urbano	1.784.846	6.754.693.023	1.657.934	6.714.962.038	-7,11	-0,59
FAT-Empreendedor Popular	5.687	25.936.655	7.324	31.722.048	28,78	22,31
Proger Turismo	2.290	104.650.190	2.439	131.603.837	6,51	25,76

(Continua)

(Continuação)

Programas	2007		2008		Variação	
	Quantidade de operações	Valor (R$)	Quantidade de operações	Valor (R$)	Quantidade de operações (%)	Valor (R$/%)
Proger Exportação	232	30.021.607	136	5.619.717	-41,38	-81,28
Jovem Empreendedor	63	922.763	4	57.891	-93,65	-93,73
Proger Rural	997	27.980.433	26	862.423	-97,39	-96,92
PRONAF	169.811	1.637.801.739	73.244	1.142.496.418	-56,87	-30,24
Proemprego	1.204	378.164.969	317	196.639.000	-73,67	-48,00
FAT-Habitação	–	–	–	–	–	–
FAT-Material de Construção	89.317	222.551.477	40	2.492.519	-99,96	-98,88
FAT-Fomentar	13.692	3.326.829.718	14.695	3.491.887.000	7,33	4,96
FAT-Integrar	–	–	–	–	–	–
FAT Giro Rural	3.946	716.344.391	–	–	-100,00	-100,00
FAT Giro Setorial	7.077	1.063.264.128	3	169.000	-99,96	-99,98
FAT Giro Coop. Agropecuário	11	6.550.000	2	820.000	-81,82	-87,48
FAT Inclusão Digital	1.866	2.074.854	6	7.068	-99,68	-99,66
IE Econômica	947	4.023.704.590	43	2.646.216.000	-95,46	-34,23
IE Insumos Básicos	203	510.940.957	39	386.133.000	-80,79	-24,43
FAT-Exportar[1]	123	1.430.222.876	91	1.764.402.000	-26,02	23,37
FINEP	55	232.911.940	37	187.249.331	-32,73	-19,61
Total	**2.082.367**	**20.495.566.311**	**1.756.380**	**16.703.339.290**	**-15,65**	**-18,50**
Valor total/ orçamento MTE (%)	**–**	**66,49**	**–**	**47,24**	**–**	**–**

Fonte: CPROGER/CGER/DES/SPPE/MTE.
Elaboração dos autores.
Obs.: [1] Não inclui os programas financiados com os depósitos constitucionais no BNDES.
Dados preliminares. Posição em 1º de setembro de 2009.

As retrações, entretanto, não foram indiscriminadas. Note-se que as linhas *Proger Urbano*, *FAT – Empreendedor Popular* e *Proger Turismo*, justamente aquelas cujos valores médios dos contratos são mais baixos, sofreram as menores quedas ou até mesmo elevaram o número de operações e de valores negociados. Isso porque as novas alocações de recursos no programa ao longo de 2008 privilegiaram as linhas de investimento para os micro e pequenos empreendedores urbanos e rurais, a despeito das operações em infraestrutura, destinadas prioritariamente a médias e grandes empresas.

Em outras palavras, as atuais restrições de recursos para as alocações em depósitos especiais colocaram em primeiro plano a necessidade de se racionalizar os programas de geração de emprego e renda, reduzindo a pulverização de recursos entre linhas de crédito de impactos duvidosos sobre a geração de trabalho e abrindo uma oportunidade de retomada do objetivo primeiro do Proger: conceder empréstimos a pequenos empreendedores formais e informais com pouco ou nenhum acesso ao sistema financeiro tradicional. Vale ressaltar, contudo, que uma efetiva democratização do acesso ao crédito no país não depende apenas de um redirecionamento de recursos para determinadas linhas, mas também de uma discussão mais ampla sobre a arquitetura institucional do Programa – ver *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* nº 16.

Instituído em 2004, o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) continua apresentando trajetória de crescimento. O volume de operações de microcrédito em 2008 foi de 1.274 mil, o que significou um incremento de 32% em relação a 2007. O total de recursos liberados foi da ordem de R$ 1,8 bilhão, cabendo ressaltar que grande parte desse valor (cerca de 65%) refere-se à atuação do Programa de Microcrédito Produtivo (CrediAmigo) – vinculado ao Banco do Nordeste (BNB).

TABELA 6
Evolução do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – Brasil (2005-2008)

Ano	Quantidade de operações concedidas de microcrédito	Crescimento no ano (%)	Valor concedido (R$ milhões)	Crescimento no ano (%)
2005	632.106	–	602,34	–
2006	828.847	31	831,82	38
2007	962.942	16	1.100,38	32
2008	1.274.296	32	1.807,07	64
Total	**3.698.191**		**4.341,60**	

Fonte: Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado do MTE.

Além de muito concentrado em única instituição, ressalta-se que o volume de recursos emprestado ainda está bastante abaixo do potencial existente, uma vez que os agentes financeiros podem usar para financiamento desse programa os recursos da exigibilidade bancária, que, caso não sejam aplicados, são recolhidos pelo Banco Central do Brasil (Bacen) sem qualquer remuneração. Para se ter uma ideia desse potencial, a exigibilidade bancária em dezembro de 2008 era de R$ 2,91 bilhões. Parece, portanto, que o programa ainda não conseguiu criar incentivos suficientes para que as operações de microcrédito tornem-se atrativas aos interesses privados dos bancos e difundam-se conforme é socialmente desejável.

3.3.2 Economia solidária

Desde 2003, quando da sua criação, a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), do MTE, vem buscando desenvolver uma estratégia de consolidação do setor em articulação com os movimentos sociais reunidos no Fórum Brasileiro de Economia Solidária centrada em três grandes frentes de ação: difusão da proposta e da qualificação em economia solidária, apoio à criação e ao fortalecimento de empreendimentos econômicos solidários e revisão do marco legal.

Esse amplo leque de desafios não encontra, contudo, correspondência nos recursos com que a Senaes conta para enfrentá-los, sejam financeiros ou humanos. Como indicador sintético das restrições hoje enfrentadas pelo principal órgão de execução das políticas para o setor, pode ser apontado o volume dos recursos orçados nos exercício de 2008:[25] uma dotação inicial da ordem de R$ 49 milhões, reduzida a R$ 41,5 milhões autorizados, sendo efetivamente liquidados R$ 21,4 milhões (51,6%).

Embora a Senaes venha conseguindo, por meio de diversas parcerias, executar ações fundamentais da estratégia definida, parece claro que – ao manter-se a desproporção entre o conjunto das tarefas colocadas e os recursos para tanto disponibilizados – os avanços serão necessariamente lentos, colocando mesmo em risco a perspectiva de consolidação do setor, objetivo precípuo de todo o trabalho desenvolvido.

3.4 PROGRAMAS QUE FISCALIZAM CONDIÇÕES E RELAÇÕES DE TRABALHO

Os programas que atualmente organizam as atividades dos órgãos de inspeção do trabalho no Brasil são: *i*) o *Segurança e Saúde no Trabalho* – dedicado à promoção desses atributos nas empresas – conforme o Art. 7º, inciso XXII, da CF/88); *ii*) o *Rede de Proteção do Trabalho* – preocupado com o cumprimento de vários aspectos da legislação trabalhista – previstos, principalmente, na consolidação das leis do trabalho; e *iii*) o *Fiscalização para a Erradicação do Trabalho Escravo* – focado na eliminação de formas de trabalho análogas à escravidão no país.

A cada ano, esses três programas têm seu planejamento efetuado pela Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT), por meio da elaboração de um documento denominado *Diretrizes para o Planejamento*. Na versão de 2009 deste documento, verificam-se algumas mudanças em relação aos anos anteriores. Destacam-se as alterações ocorridas por conta da nova forma de remuneração dos auditores fiscais do trabalho (AFTs), que deixou de ser variável – vinculada à produtividade desses profissionais – para se tornar fixa – com o pagamento de subsídio, como determina a Lei nº 11.890/2008.

25. Esses dados orçamentários, referentes ao Programa Economia Solidária em Desenvolvimento, não incluem a ação orçamentária Promoção da Inclusão Produtiva, uma vez que esta constitui na prática uma unidade gerencial à parte, localizada no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Segundo o *Diretrizes*, essa nova forma de remuneração implicaria alguns riscos para a atividade de inspeção do trabalho, pois poderia reduzir-se à produtividade dos AFTs –realização de menos inspeções em empresas, lavratura de menos autos de infração etc.[26] Por outro lado, a remuneração por subsídio abriria novas possibilidades para a inspeção no país, que privilegiariam não mais apenas a produtividade, mas também a qualidade da atuação dos auditores. Essas possibilidades estariam em projetos que versam sobre as questões problemáticas da realidade laboral brasileira, mas que – por sua base relativamente reduzida de incidência, em termos de número de empregados – dificilmente teriam espaço no planejamento – pois os AFTs que com eles se envolvessem teriam sua remuneração prejudicada.

Outros pontos de destaque do *Diretrizes*, além dos riscos e das possibilidades abertas pela alteração no modo de remuneração dos auditores, são: *i*) a necessidade de maior integração dos programas *Segurança e Saúde no Trabalho* e *Rede de Proteção do Trabalho* –em todas as etapas de trabalho dos AFTs – planejamento, inspeção e monitoramento –, ainda que a inspeção possa também se dar de forma separada; *ii*) a necessidade de atuação mais integrada com outras instituições envolvidas com a proteção ao trabalho no Brasil – como o MPT e a JT; e *iii*) a necessidade de ênfase nas ações do programa *Segurança e Saúde no Trabalho*.

Por fim, mencione-se algo a respeito dos limites da inspeção do trabalho no Brasil, expressos no *Diretrizes*. Tal inspeção preocupa-se basicamente com a relação de trabalho assalariada, o que por si só, já é um limitador do alcance dos AFTs – afinal, estes dedicam seus esforços a "somente" 57,4% dos ocupados no país.[27] E, mesmo restringindo-se àqueles caracterizados por uma relação assalariada, os auditores encontram uma série de dificuldades em sua atuação – as estruturas e os procedimentos à sua disposição são insuficientes e por vezes inadequados, o que, os obriga ao foco em empresas de determinados setores, de certas regiões e de determinados portes, por meio de ações previamente planejadas, de âmbito nacional, regional e local.

Por mais relevante e destacada que seja a atuação dos AFTs, há alguns limites a ela colocados. Em alguma medida, tais limites podem ser contornados por investimentos no aprimoramento e na ampliação da inspeção – por meio de novos auditores, novas instalações, novos equipamentos e assim por diante.[28] Podem ser contornados também por melhor articulação administrativa com outros órgãos

26. Note-se que, apesar da nova forma de remuneração (parcela única e fixa – subsídio), o *Diretrizes para o Planejamento – 2009* define metas mínimas anuais de ações fiscais, a serem atingidas tanto pelo coletivo de AFTs como individualmente por cada um deles.

27. A razão das aspas é bastante óbvia, pois "somente" os empregados representam 52 milhões de trabalhadores no Brasil, de acordo com os dados da Pesquisa naciona por Amostragem de Domícilios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PNAD 2007/IBGE).

28. Apenas a título de exemplo, o número de AFTs hoje no país corresponde a 3,1 mil. Este número é quase 10% superior ao existente no início do governo Lula, mas ainda 10% inferior ao registrado no início do governo FHC.

estatais – como o MPT, a JT e os ministérios da área social – e não estatais – associações e sindicatos, por exemplo. De todo modo, restarão alguns limites importantes à inspeção de trabalho, ao menos no que se refere ao seu objetivo principal, que é o cumprimento das regras sobre a contratação, utilização, remuneração e demissão de trabalhadores assalariados no país. Provavelmente, tais limites demandarão iniciativas de outra ordem e magnitude para sua superação.

BOX 1
Enfrentamento do trabalho escravo

Como mencionado, a *Fiscalização para a Erradicação do Trabalho Escravo* é um dos principais programas que estruturam as atividades da inspeção do trabalho. Ano após ano, esse programa vem realizando esforços crescentes para a eliminação de formas de trabalho análogas à escravidão, especialmente nas áreas rurais do país. O *número de operações* do Grupo Móvel de Fiscalização (organismo-base do programa, composto por servidores de diversos órgãos federais – SIT, MPT, Polícia Federal (PF) etc.) chegou a 158 em 2008 (número 2,4 vezes superior ao de 2002 e 14,4 vezes maior que o de 1995, ano em que foi criado o programa. A *quantidade de fazendas* inspecionadas por esse grupo aumentou para 301 em 2008 – quantidade 1,6 vez superior a de 2002 e 3,9 vezes maior que a de 1995. Já o *número de trabalhadores libertos* das condições análogas à escravidão atingiu 5.016 em 2008 (número semelhante ao de 2002, mas quase 60 vezes superior ao de 1995. A maior parte desses trabalhadores estava nas regiões Centro-Oeste (33,5%), Nordeste (29,9%) e Norte (20,0%). Ressalve-se, por fim, que não há como dimensionar corretamente todos esses esforços do programa *Fiscalização para a Erradicação do Trabalho Escravo* – principalmente pela razão de não haver estimativas precisas da quantidade de trabalhadores submetidos às condições análogas à escravidão atualmente no Brasil.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O impacto relativamente brando da crise sobre o mercado de trabalho, associado à eficácia das medidas governamentais anticíclicas, parece ter evitado o surgimento no debate brasileiro de alternativas políticas que questionassem o próprio modelo de crescimento anterior, ao contrário do que aconteceu nos países em que a crise teve consequências mais profundas. No que se refere às medidas contra a crise, pelo menos dois pontos merecem consideração: as contrapartidas das empresas aos pacotes anticíclicos e as opções alternativas de geração de trabalho e renda.

Chama atenção a ausência de compromissos explícitos por parte das empresas que se beneficiaram dos créditos e das desonerações de impostos em torno da geração de emprego, uma vez que o custo fiscal será cobrado de toda a sociedade. Ademais, como houve movimentos de concentração de capital durante a crise, é possível que processos de racionalização do trabalho tenham lugar nas maiores

empresas, mesmo após a crise. Seria plenamente possível ao governo federal ter condicionado suas medidas anticíclicas ao estabelecimento de pactos tripartites a respeito de patamares futuros de emprego, jornada e salários, mas o máximo que se fez foram compromissos informais e pontuais.

Um aspecto importante da agenda internacional de resposta à crise foi a ênfase na mudança do modelo de desenvolvimento. Além de uma nova regulamentação do sistema financeiro, ponto fulcral da crise, aponta-se a necessidade de repensar a própria dinâmica do crescimento que a antecedeu, particularmente no tocante às oportunidades de trabalho geradas. Estimava-se que mais de 180 milhões de pessoas estavão desempregadas em 2008, e que entre um quinto e um quarto de toda a força de trabalho mundial obtinha renda insuficiente para sua subsistência.[29]Além disso, a ampliação do consumo em alguns países aguçou os problemas de sustentabilidade ambiental já presentes. Uma proposta levantada por organismos multilaterais envolve a criação de novos empregos em função justamente da conversão da economia para um padrão mais sustentável – os chamados "empregos verdes". A viabilização de tal agenda, porém, implica um papel mais importante para o Estado como indutor da geração de emprego – direta e indiretamente –, da mudança de padrões de consumo e da redistribuição de renda – já que grande parte da expansão do consumo em alguns países – notadamente os Estados Unidos – baseou-se mais na expansão do crédito do que dos salários.

No Brasil, os termos desse debate são modificados pela origem externa da crise e pelo fato de que a massa de rendimentos do trabalho estava em expansão e sua distribuição se torna mais igualitária a cada ano. Porém, é pertinente a questão de quais oportunidades de trabalho se procurará gerar no contexto pós-crise e por meio de que políticas. No caso específico das políticas de emprego, exceção feita ao prolongamento temporário da duração do seguro-desemprego, estas se mostraram passivas diante da evolução do mercado de trabalho – não houve qualquer mudança na sua cobertura ou no seu formato. Apesar da existência de um compromisso com a agenda de "desenvolvimento limpo", as medidas anticíclicas em nenhum momento abordaram esse ponto; ao contrário, procurou-se estimular a geração de empregos nos setores tradicionais, como o da indústria automobilística.

Em um sentido mais amplo, a resposta à crise reforçou a percepção generalizada que o crescimento econômico por si só gerará as oportunidades de trabalho necessárias e adequadas para toda a população brasileira. A situação emergencial favoreceu o questionamento de visões consolidadas acerca das políticas macroeconômicas, em especial aquelas excessivamente centradas no dilema entre estabilidade de preços e emprego. Não houve o mesmo questionamento, porém, em relação à qualidade e à distribuição das oportunidades de trabalho geradas: é

29. Ver OIT (2009). O valor de referência para pobreza extrema é renda familiar *per capita* inferior a 1,25 dólar Americano por dia – ajustado para paridade de poder de compra.

preciso ter em vista que a estrutura de emprego do Brasil ainda é bastante desigual, e que o desemprego continua bastante alto, particularmente entre os trabalhadores mais pobres. Tais fatos convidam à busca de propostas alternativas para a criação de oportunidades dignas de trabalho.

REFERÊNCIAS

AMORIM, B.; GONZALEZ, R. O seguro-desemprego como resposta à crise no emprego: alcance e limites. **Boletim de Mercado de Trabalho**, n. 40. Rio de Janeiro, Ipea, 2009.

BRASIL. Ministério da Fazenda (MF). **Resultado do Tesouro Nacional**. Brasília: STN/MF, jul. 2009.

CARDOSO JR., J. C.; GONZALEZ, R. **Dilemas e alternativas ao financiamento das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil**. Brasília: Ipea, 2007 (Texto para Discussão, n. 1313).

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). **Redução da jornada de trabalho**: mitos e verdades. Brasília, 2009.

COSTANZI, R. N. Crise global e impactos no Brasil: o problema da estabilidade da instabilidade financeira. **Boletim Fipe,** nº 347. São Paulo, ago. 2009.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). **Reduzir a jornada é gerar empregos**. São Paulo: Editora Dieese, 2004.

_____. **Redução da jornada de trabalho**. São Paulo, 2008 (Nota Técnica, n. 66/2008).

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR (DIAP). **Redução da jornada**: DIAP revela tendência da comissão especial. Brasília, mar. 2009.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). **World Economic Outlook Update**. Washington, DC, 2009.

IPEA. **Carta de Conjuntura,** n. 5. dez. 2008.

_____. **Boletim Mercado de Trabalho**: conjuntura e análise, Brasília, n. 38, 2009a.

_____. **Boletim Mercado de Trabalho**: conjuntura e análise, Brasília, n. 39, 2009b.

_____. **Boletim Mercado de Trabalho**: conjuntura e análise, Brasília, n. 40, 2009c.

_____. **Impactos da redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) de automóveis**. Ipea: 2009d (Nota Técnica, n. 25/2009d).

_____. **Comunicado da Presidência**, n. 24 do Ipea. Carga horária de trabalho: evolução e principais mudanças no Brasil, Brasília, jul. 2009e.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Labour Overview**: Latin America and the Caribbean, 2007.

_____. **Labour Overview**: Latin America and the Caribbean, 2008.

_____. **Global Employment Trends**, may 2009.

PASTORE, J. **Jornadas de trabalho**. São Paulo, 2009a.

_____. **Argumentos e contra-argumentos**: redução de jornada e empregos. São Paulo, 2009b.