

## *Políticas públicas de emprego e renda no governo Fernando Henrique Cardoso: grandes avanços e muito a se fazer*

José Paulo Zeetano Chahad\*

O ciclo do governo Fernando Henrique Cardoso encerra-se em 2002, revelando um saldo positivo na formulação das políticas ativas e passivas voltadas para o mercado de trabalho, através das ações do Ministério do Trabalho e Emprego.<sup>1</sup> Acentuando uma tendência que se esboçara no início da década de 1990, com a estruturação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), a criação do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) e o surgimento do Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger), essas ações, carecendo algumas de maior eficiência, ou até mesmo por falta de sintonia, sempre objetivaram construir os pilares de um sólido sistema público de emprego, uma realidade ainda distante, mas que povoa a mente de todos aqueles que, direta ou indiretamente, estão envolvidos na formulação daquelas políticas, à parte de aspectos políticos e ideológicos.

Embora a necessidade de um sistema público de emprego ainda não se tenha transformado numa “razão de Estado”, a ponto de se concentrarem mais esforços na sua estruturação, implementação e consolidação, presenciemos nesses últimos oito anos um grande esforço no sentido de destinar mais recursos, ampliar o escopo, melhorar a gestão, exercer mais controle sobre as políticas separadamente, aspectos que muito contribuíram para torná-las mais conhecidas na sociedade, a qual poderá, agora, cobrar sobre elas maior transparência e eficiência nos dispêndios realizados. De qualquer forma, ainda que isso tenha sido um legado auspicioso desse governo, ainda há um longo caminho a percorrer, tanto para melho-

rar o desempenho de cada política isoladamente, quanto para implantar o sistema público de emprego definitivamente. Isso justifica uma apreciação sucinta das principais políticas públicas de emprego e renda em vigência no país.<sup>2</sup>

O Sistema Nacional de Emprego (Sine), criado em 1975, tem suas ações voltadas para a inserção do trabalhador no mercado de trabalho. Historicamente, sempre sofreu de muitos problemas, como o hiato entre perfil da demanda e qualidade da mão-de-obra ofertada, a captação inadequada de vagas, a descrença devido às dificuldades de recolocação, a ausência de equipes permanentes, o modelo institucional baseado em convênios burocráticos, a ingerência político-partidária, entre outros. Contudo, apesar dessas limitações, assim como de outras dificuldades, houve melhora em seu desempenho: a relação colocados/vagas passou de 39,2% em 1995 para 52,1% em 2001, o que não deixa de ser significativo. Também cresceu a relação entre colocados e inscritos, passando, nesse período, de 13,3% para

\* Professor da FEA-USP e Pesquisador da Fipe.

1. As políticas ativas compreendem um amplo conjunto de medidas objetivando melhorar o acesso dos desempregados ao mercado de trabalho, ações voltadas à qualificação do trabalhador e outras destinadas ao funcionamento do mercado de trabalho. Os gastos nessas políticas são, regra geral, classificados em cinco categorias: serviço público de emprego, treinamento, políticas para jovens, subsídios ao emprego e ações para incapacitados. As políticas passivas compreendem os gastos com o programa de seguro-desemprego e com os benefícios destinados a planos de aposentadoria voluntária.

2. Para efeitos deste texto agrupamos as políticas ativas naquelas que comporiam um sistema público de emprego no Brasil, a saber, o Sine, o Proger (vertentes urbana e rural — incluindo outros programas de fomento ao emprego e à renda — Pronaf, Proemprego, Protrabalho, PCPP e Finep), e o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor). Deixaremos de abordar o seguro-desemprego, uma vez que se trata de uma política passiva de atendimento ao mercado de trabalho, embora tenha sólidos vínculos com as políticas de emprego e renda.

18,3%, embora se trate de uma cifra ainda muito baixa tendo em vista a eficácia requerida. Permanece baixo, contudo, o conjunto dos segurados que passam pelas agências do Sine, não ultrapassando a cifra de 30%.<sup>3</sup>

Outro aspecto relevante na intermediação de mão-de-obra diz respeito ao fato de que, mesmo sem avançar muito no desempenho, a estrutura do Sine ampliou-se nesse período com a incorporação de instituições de atendimento e intermediação não-estatais, representadas pelos postos de atendimento criados e geridos pelas instituições sindicais dos trabalhadores. Esse fato é positivo sob a ótica de que o sistema de emprego deve ser público, mas conta com agentes privados da sociedade civil, buscando elevar a capilaridade no atendimento. De qualquer forma, o futuro do Sine condiciona-se à definição de critérios rigorosos de repasse de recursos aos agentes do sistema, da forma de ampliação e controle de instituições do setor privado e, principalmente, da avaliação permanente de resultados, comparando-se as metas estabelecidas *ex-ante* com os resultados obtidos *ex-post*.

A partir de 1995, a formação profissional ganhou o reforço do Planfor, cuja meta inicial era treinar 15% da força de trabalho a cada ano. Os recursos para isto originam-se do FAT. Além de gastos vultosos relativamente ao passado, esse plano procurou contemplar um conceito inovador de educação profissional, em face dos novos desafios impostos pelas transformações tecnológicas oriundas da globalização. Ademais, fundamentou-se na integração entre habilidades básicas, habilidades específicas e habilidades de gestão. Sua execução trouxe, também, novidades, pois contemplou uma forma descentralizada de atuação, envolvendo as secretarias estaduais de trabalho, através de planos estaduais de qualificação, assim como importantes segmentos da sociedade civil, como ONGs, centrais sindicais, fundações privadas, universidades e organismos internacionais.

A dimensão desse programa pode ser verificada pelo seu volume de gastos: R\$30,3 milhões em 1995, chegando a R\$ 579 milhões em 1998(ano em que foram treinados 2,3

milhões de trabalhadores) e, em 2001, à casa dos R\$ 517,6 milhões. Mas, se a concepção do Planfor, com seus vultosos gastos, permitiu consolidar a importância do treinamento profissional no país, seu vertiginoso crescimento não se fez isento de problemas. Entre eles destaca-se o de que os estados estavam despreparados para um empreendimento dessa natureza, demoraram a voltar-se para segmentos do setor informal, tiveram dificuldades de selecionar a clientela em face das prioridades de reinserção, preocuparam-se pouco, e a seleção não se fez acompanhar adequadamente de avaliação de desempenho.

Atualmente, trata-se de um programa social que apresenta um sistema de avaliação abrangente e descentralizado, mas ainda com deficiências como a falta de avaliações locais com critérios que permitam maior padronização e melhor comparabilidade, ausência de controle de qualidade das avaliações locais, e utilização pura e simples dos egressos para avaliação, em lugar de grupos de controle.

Uma vez que avaliações competentes vão aos poucos surgindo, no momento atual o fortalecimento do Planfor passa, também, pela superação de uma deficiência básica, talvez a mais grave, qual seja, a sua enorme falta de capacidade de estruturar a oferta de treinamento. Para enfrentar esse problema, duas providências são indispensáveis. A primeira seria completar o trabalho de descrição da nova Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), ora empreendida pelo MTE, em que deverão ser detectadas as necessidades curriculares do conjunto de ocupações nela contida. A segunda refere-se à realização de experiência-piloto com a utilização de um sistema de *voucher*. A experiência internacional mostra que este sistema garante a igualdade de oportunidades aos beneficiários potenciais, permite que suas decisões influenciem diretamente na seleção dos cursos e estimula a estruturação da oferta, assim como a qualidade dos serviços oferecidos.

3. As estatísticas e informações que se seguem são de responsabilidade do autor, e foram obtidas a partir dos seguintes documentos do MTE: *Informe CGEM*, Informações Gerenciais da Coordenação-Geral de Emprego (agosto de 2002), DES/SPPE/MTE - Brasília e *Informações Financeiras do FAT* (agosto de 2002), SE/SPOA/CGRFAT/MTE - Brasília.

O Proger, que surgiu em 1994, por meio da Resolução 59 do Codefat, é outra conquista importante no campo das políticas públicas na área do trabalho. Tem por finalidade a promoção de ações que gerem emprego e renda, através da concessão de crédito a setores e indivíduos com pouco ou nenhum acesso ao sistema financeiro. As linhas de crédito estão associadas a dispêndios em capacitação, assistência técnica e formas de acompanhamento dos beneficiários. Conta com a participação da sociedade civil, representada pelas comissões estaduais e municipais de emprego, na busca de parcerias, definição de programas, indicação de prioridades locais e acompanhamento das ações realizadas.

A dimensão e o crescimento do Proger podem ser avaliados pelas suas estatísticas. Em 1995 foram realizadas 92.178 operações, representando, em recursos gastos, algo em torno de 0,12% do PIB. Em 2001 as operações chegaram a 828.623, e o montante de gastos foi de aproximadamente 0,39% do PIB, ou seja, triplicaram-se os dispêndios com esse programa. Também se verificou uma consolidação custosa em termos de deficiências e distorções na execução dos programas. Ao nível dos agentes financeiros verificou-se a falha mais grave, representada pela adoção de padrões de concessão de crédito e burocracia nos moldes do sistema financeiro tradicional, executado por pessoal sem preparo para atendimento à clientela. O próprio desenho da concessão do crédito apresentou inúmeras falhas, havendo desvios para finalidades não-prioritárias, falta de identificação das oportunidades de investimentos, e ausência de acompanhamento do crédito concedido.

Apesar das dificuldades na sua implementação e da ausência de avaliações mais rigorosas, seja pelo pequeno tempo de existência, ou mesmo em decorrência da complexidade dos inúmeros programas que foram surgindo no âmbito do Proger, existem evidências tênues de que ele ampliou a democratização do crédito, não apenas para as pequenas e microempresas como para os desempregados, buscando consolidar seu próprio empreendimento ao destinar recursos para o setor informal. Além disso, existem indicações de que promoveu alguma

geração de emprego, mesmo quando não se destinou a um público mais carente, uma vez que o tomador desse crédito sempre contratou um novo trabalhador.

Pelo exposto, pode-se verificar que o balanço desses últimos oito anos de formulação de políticas de emprego e geração de renda não revela um quadro plenamente satisfatório, contudo, indica resultados altamente positivos. Se o Sine peca pela relativa inanição diante das dimensões do mercado de trabalho brasileiro, pelo menos melhorou seu desempenho. O Planfor certamente pecou por alguma ineficiência e falta de focalização, mas despertou a sociedade para a necessidade de enfrentar com firmeza as deficiências da formação profissional. O Proger falhou em muitos aspectos, mas consolidou-se ao democratizar o crédito aos segmentos sem acesso a ele. Acima de tudo, esses programas aumentaram sua dimensão, ganharam vida, consolidaram-se como instrumentos de política e passaram a fazer parte da vida do trabalhador brasileiro. A ausência de avaliações seguidas de cobranças corretivas tem sido uma falha plenamente superável.

Certamente a sobrevivência dessas políticas ainda não está em risco, mas a superação dos problemas que apresentam já se integra num sólido sistema público de emprego: a intermediação da mão-de-obra, a formação profissional, a concessão de microcrédito e o pagamento do seguro-desemprego devem funcionar de forma articulada. Já temos a plena consciência desse imperativo, que permitirá um funcionamento mais harmônico e racional das políticas de emprego e renda. Na verdade, temos mesmo seu embrião, o Sistema de Gestão das Ações de Emprego (Sigae), um estrondoso progresso no controle da gestão das ações de emprego. Com ele será possível integrar as ações da intermediação da mão-de-obra, da qualificação profissional com a concessão e pagamento do seguro-desemprego. Será possível monitorar e supervisionar as ações destinadas à oferta de formação profissional, sendo, ainda, vital para a eficiência na provisão e planejamento dos serviços de intermediação e qualificação profissional.