

O Proemprego e os recursos do FAT

Poucos países emergentes possuem um banco estatal de investimento do porte do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, o BNDES. E poucos bancos de investimento contam com uma fonte de recursos tão poderosa quanto o Fundo de Amparo ao Trabalhador, o FAT, cujo patrimônio está acumulado hoje em R\$ 53 bilhões, dos quais R\$ 26 bilhões em poder do BNDES, para financiar atividades que gerem emprego e renda. A Constituição determina que 40% dos recursos arrecadados sejam automaticamente repassados para o BNDES.

O Fundo de Amparo ao Trabalhador é uma espécie de milagre. Criado pela Constituição de 1988, ele é constituído pela arrecadação do PIS-Pasep e tem como atribuição custear o Programa de Seguro Desemprego. Desde 1990, quando foi regulamentado, o FAT é gerido por um conselho tripartite e paritário, com nove representantes: três do governo, três dos empregadores e três dos trabalhadores. É importante ressaltar que tal conselho é deliberativo, não apenas consultivo. Ele elabora e aprova o orçamento do fundo e determina efetivamente como os recursos serão gastos (pagamento de benefícios) e investidos (programas de crédito).

Principalmente por causa desta constituição democrática, transparente e equilibrada, e em virtude da alta qualidade e responsabilidade de seus representantes, o FAT não foi afetado pelas circunstâncias políticas que levaram fundos similares – como o FGTS – a uma espécie de enfraquecimento. Daí o fato de ter acumulado, em menos de 10 anos de existência, patrimônio superior ao do FGTS. Nenhum centavo do FAT pode ser gasto sem a aprovação, geralmente por consenso, de seus gestores. Eles, por sua vez, agem em perfeita sintonia, o que fortalece a cada dia a idéia do tripartismo, inscrita no programa da social democracia e nas convenções da Organização Internacional do Trabalho, a OIT.

Como a arrecadação do PIS-Pasep sempre foi superior ao que se gasta para pagar os benefícios do Seguro Desemprego e do Abono Salarial – pelo menos até a criação do Fundo de Estabilização Fiscal, FEF –, o FAT acumulou recursos superavitários para os quais o Codefat encontrou funções mais nobres do que apenas a de render juros:

ações sociais, mediante investimentos não reembolsáveis, e empréstimos a atividades selecionadas, por intermédio de agentes financeiros federais.

Parte destes recursos custeiam o Sistema Nacional de Emprego, o Sine e o Programa de Qualificação Profissional do Trabalhador. Como ainda sobra dinheiro, criou-se uma espécie de artifício legal mediante o qual recursos são repassados aos agentes federais (BNDES, Banco do Brasil, Banco do Nordeste, CEF e Finep) para que sejam emprestados a atividades geradoras de emprego e renda. Alguns destes programas – como o Proger urbano, de crédito para micro e pequenas empresas – não deslancharam. Outros, como o Proemprego (executado pelo BNDES), o Pronaf, o Proger Rural e o Pró-Trabalho, executado pelo Banco do Nordeste, revelaram-se gratíssimas surpresas. Destes programas, o Proemprego é o que tem tido maior alcance.

O Proemprego – Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador – foi aprovado pelo Codefat em 1996. Em três anos, aplicou nada menos que R\$ 9 bilhões nas áreas de transporte coletivo de massa, infra-estrutura para melhoria da competitividade, saneamento ambiental, infra-estrutura turística e revitalização de setores industriais. O FAT entrou com R\$ 3,5 bilhões do total de investimentos.

Os resultados foram mais do que animadores. O BNDES atesta que na execução dos projetos apoiados pelo Proemprego – muitos dos quais ainda em andamento – serão mobilizados mais de um milhão de trabalhadores. Concluídos os projetos, mais um milhão de trabalhadores serão empregados para a operação deles.

Foi com base nestes resultados que o Codefat não hesitou em aprovar uma solicitação do BNDES para ampliar o programa. O Proemprego II, focado em investimentos na infraestrutura básica, especialmente os voltados diretamente para o atendimento da população mais pobre, será executado de 1999 a 2001, com investimentos de mais R\$ 9 bilhões, dos quais R\$ 3,5 bilhões, mais uma vez, oriundos do FAT. O BNDES, de

*Luiz Fernando Emediato é conselheiro da Força Sindical no Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - Codefat.

início modesto em suas pretensões, pediu ao Codefat R\$ 500 milhões para aplicar no primeiro ano. Os conselheiros consideraram adequado liberar o dobro, R\$ 1 bilhão, dando ao BNDES mais um voto de confiança.

Em troca, a bancada dos trabalhadores solicitou que o banco criasse – a exemplo da Finep – um comitê tripartite para avaliar (no âmbito do próprio BNDES), o perfil de cada empreendimento financiado, de forma a atestar sua adequação ao perfil do FAT. Nada contra investimentos na inevitável modernização de empresas, para assegurar-lhes competitividade, ainda que isso resulte na demissão de trabalhadores substituídos por máquinas – mas que, pelo menos, isso não se dê com recursos dos próprios trabalhadores, ou que se possa utilizar parte dos recursos para proteger, requalificar e reencaminhar para o mercado estas pobres vítimas do avanço tecnológico. Aguarda-se que o BNDES anuncie nos próximos dias a constituição de tal comitê.

O BNDES se comprometeu, em sua proposta ao Codefat para o Proemprego II, em apoiar investimentos na saúde pública, na educação, no saneamento, no transporte coletivo de massa, em projetos multissetoriais integrados e na modernização das administrações tributárias municipais. Este último sub-programa é muito importante: incontáveis municípios têm sido impedidos de contrair dívidas junto ao banco em virtude de suas deploráveis situações fiscais. É o caso, por exemplo, da prefeitura de São Paulo, que tem aprovado no BNDES um excelente projeto para expansão dos corredores de ônibus e trólebus (que encurtaria o tempo de viagem dos trabalhadores, melhorando sua qualidade de vida). Este projeto está parado porque a prefeitura paulista, como se sabe, teve seus cofres esvaziados pela última administração – um caso eloquente de como a população mais pobre passa a pagar, sem ter culpa, pela irresponsabilidade de governantes no mínimo imprevidentes. Eis aí um caso que merece a atenção do próprio banco, do Codefat e do governo federal.

Em outro subprograma, o Proemprego prevê investimentos no setor de comércio e serviços, energia, telecomunicações, infraestrutura viária e construção naval, exportações e pequenas e médias empresas. Haverá dificuldades para se obter bons resultados no setor naval, que passa por uma conhecida crise de credibilidade de seus principais empresas. Há uma expectativa em torno do que se poderá fazer com rela-

ção às pequenas e médias empresas, que o BNDES não está habituado a atender. São conhecidas as dificuldades de relacionamento entre elas e os agentes financeiros do banco. O fato de o ministro Celso Lafer ter decidido diminuir as exigências para a concessão dos empréstimos (já que existe um fundo de aval para tais empresas) deve melhorar a situação – mas só se houver vontade e determinação por parte dos diretores e técnicos do banco, quase sempre tomados por um excesso de cautela que prejudica os que mais precisam de crédito. É a ação – ou falta de ação – destes diretores e técnicos que determina o sucesso ou o fracasso de um programa como este.

Um exemplo de como a inércia e o desinteresse dos escalões intermediários e subalternos pode comprometer um excelente programa é do Proger (Programa de Geração de Emprego e Renda), nas regiões metropolitanas. Exatamente nas áreas mais afetadas pelo desemprego, e nas quais existe um dinamismo empresarial heróico, comprovado pela sobrevivência de milhares de micro e pequenas empresas, diretores e gerentes do principal agente do Proger – o Banco do Brasil – praticamente inviabilizaram o programa, a despeito do esforço do Codefat e do próprio presidente da República, que chegou a criticar a situação em um discurso.

Falta de treinamento de gerentes, desinformação, desestímulo (o gerente nada ganha quando fecha um negócio com o cliente do Proger), falta de integração do BB com os demais parceiros do programa (agentes públicos como o Sebrae, Secretarias de Trabalho e Sindicatos), tudo isso conduziu ao retumbante fracasso do Proger nos locais onde está sua maior clientela. Essa verdadeiro desastre poderia ter sido evitado se o Banco do Brasil tivesse passado pela mesma reengenharia pela qual passou o Banco do Nordeste – mas esta é outra história.

O Proemprego, que alcançou excelentes resultados em sua primeira fase e agora se prepara para a segunda -- mais ampla e com foco também na pequena empresa, que emprega mais do que a grande, e a custos imensuravelmente mais baixos – deve se mirar neste triste exemplo do Banco do Brasil para evitar os mesmos erros. Da determinação de apoiar também o pequeno empresário poderá resultar o segundo salto de qualidade deste programa que o Codefat apoiou e deverá continuar apoiando, em função dos resultados passados e dos que, assim acreditamos, ainda virão.