

TRABALHO E RENDA

1 Apresentação

Para fins didáticos, pode-se dividir o olhar sobre a área de trabalho e renda em três partes, que refletem a pretensão analítica deste capítulo dentro da presente publicação. Em primeiro lugar, há um recorte que privilegia o comportamento estritamente econômico do mercado de trabalho, por meio do qual se procura enfatizar aspectos ligados à evolução da ocupação/desocupação, composição setorial e ocupacional da população ocupada, nível e distribuição dos rendimentos do trabalho.

Em segundo lugar, há um recorte que se detém sobre o comportamento das principais políticas e programas do governo federal para a área de trabalho e renda, e que aqui costuma ser apresentado em três grandes grupos, a saber: *i*) programas de garantia de renda: seguro-desemprego e abono salarial; *ii*) programas que realizam serviços: intermediação de mão-de-obra, qualificação profissional, programa primeiro emprego, fiscalização laboral e segurança e saúde no trabalho; e *iii*) programas de geração de emprego, trabalho e renda: Proger, economia solidária, microcrédito produtivo popular e novas iniciativas no campo das microfinanças.

Por fim, em terceiro lugar, há um recorte analítico que sempre foi menos estruturado e menos sistemático ao longo das edições anteriores desta publicação (e por isso mesmo não será aqui incorporado, devendo antes passar por aprimoramentos), que busca tratar da regulamentação das condições e relações de trabalho, sob basicamente três ângulos: *i*) a legislação trabalhista que trata das condições de uso da força de trabalho, vale dizer, das condições que regulamentam os diversos tipos de contratos de trabalho e a duração das jornadas laborais; *ii*) a legislação trabalhista que trata das condições de remuneração da força de trabalho, ou seja, da regulamentação em torno das políticas salariais em geral e da política do salário mínimo em particular; e *iii*) a legislação trabalhista que se relaciona com as questões tributária, previdenciária, sindical e da Justiça do Trabalho.¹

Pois bem, ao longo dos seis anos de existência deste periódico, enfatizou-se, por diversas razões, as duas primeiras dimensões de análise. Reconhece-se, então, a necessidade de aprimoramentos e de pesquisas de base que dêem sustentação, sobretudo, ao terceiro prisma de análise pretendido por este capítulo. Para esta edição especial, o trajeto aqui percorrido espelha, portanto, o esforço acumulado desses seis anos de existência do periódico, estando assim dividido: na seção 2, é apresentado um panorama geral do mercado de trabalho nacional entre 1995 e 2005, sendo este o período de análise privilegiado nesta edição. Na seção seguinte, confronta-se a situação social do mercado de trabalho com o quadro institucional montado pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) para tentar fazer frente aos principais problemas antes identificados. Na seção 4, produz-se uma espécie de balanço da política de Trabalho e Renda à luz de seus principais

1. A rigor, este terceiro bloco de análise abrange questões ligadas ao aparato institucional de regulação das relações e condições de trabalho que começou a ser desenhado no Brasil durante a 1ª República, consolidando-se durante o Estado Novo por meio da CLT, em 1943. Por sua vez, as políticas públicas propriamente de mercado de trabalho, passaram a ser objeto de ação governamental apenas nos anos 1960, constituindo-se, gradativamente, nos programas de emprego, trabalho e renda priorizados neste capítulo.

programas finalísticos. Depois, na seção 5, são analisados aspectos relevantes do esquema de financiamento centrado no Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), bem como a evolução dos gastos efetivos com os principais programas. Por fim, na seção 6 recuperam-se os principais argumentos desenvolvidos ao longo do texto e apresentam-se alguns dos principais desafios postos à prova das novas gestões que se seguirão no MTE.

2 Situação social

A fim de contextualizar o comportamento do mercado de trabalho nos anos 1995-2005, será preciso traçar, ainda que brevemente, a evolução do quadro macroeconômico no mesmo período. *Grosso modo*, seria possível identificar três subperíodos com características distintas:

- a) 1995-1998: estabilização dos preços por meio da combinação entre abertura comercial, elevação das taxas de juros e valorização da taxa de câmbio. Baixas taxas de crescimento do produto, com baixa elasticidade emprego/produto. Aumento paulatino do desemprego e queda da renda real;
- b) 1999-2003: mudança do regime cambial, com adoção do regime de metas de inflação e promoção de superávits fiscais elevados. Baixas taxas de crescimento, com exceção do ano de 2000. Elevação da elasticidade emprego/produto; estagnação da renda real e estabilização da taxa de desemprego aberto em um patamar próximo a 10% ao ano;
- c) 2004 em diante: cenário externo favorável, crescimento médio mais elevado do PIB, recuperação do emprego assalariado formal, em taxas superiores ao do crescimento do produto, mas com crescimento um tanto menor da renda real média do trabalho.

Assim, diante desses três distintos momentos macroeconômicos, pretende-se mostrar, na seqüência, como variou o mercado de trabalho nacional, tendo por base três recortes analíticos: evolução da ocupação/desocupação; grau de informalização das relações de trabalho; e evolução dos rendimentos do trabalho e sua distribuição relativa. Importante dizer que cada um desses recortes será também analisado por alguns atributos selecionados, tais como: gênero, raça, faixa etária, nível de ensino, situação espacial e posição na ocupação.

2.1 Evolução e composição da ocupação/desocupação da força de trabalho

O primeiro problema importante que marcou o período foi o crescimento da desocupação e do desemprego. A taxa de desemprego aberto, por exemplo, elevou-se substancialmente entre 1995 e 2005: partiu de um patamar de 6% para quase 10% nos anos recentes. Em termos absolutos, isso significou um aumento de 5 para 8,3 milhões de pessoas economicamente ativas sem ocupação.² Concomitantemente, elevou-se a taxa de participação, isto é, a proporção de pessoas economicamente ativas sobre o total de pessoas em idade de trabalhar. Observa-se, portanto, que o

2. Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad): os números para 2005 já descontam, para fins de comparação, as áreas que não eram cobertas pelas pesquisas até 2003 – ver notas metodológicas do *Anexo Estatístico*. Cabe ressaltar que a taxa de desemprego não inclui aquelas pessoas que desistiram de procurar emprego (desalento), ou que estão realizando alguma atividade remunerada temporária e não-regular (trabalho precário), que em outras metodologias poderiam ser classificadas na categoria de desemprego oculto, mas que nas pesquisas do IBGE são consideradas inativas. Em outras palavras, o contingente de pessoas que deseja obter um emprego e está disponível para assumi-lo pelo salário vigente deve ser ainda maior.

mercado de trabalho brasileiro, dado o contexto de baixo crescimento e de baixa geração de emprego durante a maior parte do período, foi incapaz de absorver esse contingente adicional de trabalhadores, ocasionando a elevação do desemprego. É apenas no ano de 2004 que esse quadro se reverte, pois diante de uma taxa mais elevada de crescimento, declinou a taxa de desemprego mesmo diante de uma taxa de participação crescente.

Importante dizer que o crescimento da taxa de participação deveu-se em grande medida à incorporação das mulheres à força de trabalho: segundo estimativa da Pnad, a PEA feminina saltou de 28 para 40 milhões de pessoas no período 1995-2005, o que representou um crescimento de 43% (contra 25% da PEA masculina no mesmo período). Se por um lado isso reflete uma mudança no padrão cultural dominante, em que grande parte das mulheres em idade ativa tendia a se dedicar apenas ao trabalho reprodutivo (manutenção da casa, cuidado dos filhos etc.), por outro, é certo que essa entrada também foi pressionada pela necessidade de complementar a renda domiciliar. Vale ressaltar também que esse aumento na participação feminina não implicou acesso aos postos de trabalho na mesma proporção: a diferença nas taxas de desemprego de homens e mulheres aumentou, como se pode observar na tabela 1. O impacto do desemprego tampouco foi equitativo do ponto de vista de raça e de geração, uma vez que a taxa de desemprego cresceu mais entre negros do que entre brancos, e mais entre os jovens, apesar da queda da taxa de participação na faixa de 16 a 17 anos.

TABELA 1

Taxas de desemprego e taxas de participação da população de 16 anos ou mais – Brasil: 1995 e 2005

Categorias Seleccionadas	Taxa de desemprego (%)			Taxa de participação (%)		
	1995	2005	Variação (%)	1995	2005	Variação (%)
Homens	5,0	7,0	+2,1	85,1	82,5	-2,6
Mulheres	7,0	12,1	+5,1	54,3	59,0	+4,7
Branco	5,4	8,1	+2,7	68,2	69,4	+1,2
Negro	6,4	10,5	+4,1	70,4	71,2	+0,7
16 a 17 anos	13,8	26,9	+13,1	54,9	47,2	-7,8
18 a 24 anos	10,6	18,0	+7,3	72,8	75,7	+2,9
25 a 44 anos	4,8	7,3	+2,6	80,0	83,4	+3,4
45 a 59 anos	2,5	4,3	+1,8	69,3	71,4	+2,1
60 anos ou mais	1,4	2,6	+1,1	33,4	30,6	-2,7
Sem instrução	3,1	4,4	+1,3	59,4	53,0	-6,4
Primário incompleto	4,4	5,6	+1,2	67,1	63,7	-3,4
Primário/fundamental incompleto	6,6	8,9	+2,3	69,3	67,7	-1,6
Fundamental/médio incompleto	9,5	14,3	+4,8	69,0	69,5	+0,5
Médio/superior incompleto	5,9	10,6	+4,7	77,6	80,5	+2,9
Superior	2,4	4,0	+1,6	86,4	85,5	-0,9
Regiões metropolitanas	7,8	12,8	+5,1	66,2	69,2	+3,0
Áreas urbanas não-metropolitanas	6,5	9,1	+2,5	67,2	68,7	+1,5
Áreas rurais	1,6	2,9	+1,3	78,7	78,1	-0,6
Total	5,8	9,2	+3,4	69,1	70,2	+1,1

Fonte: Pnad/IBGE.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: 1 Para conceito das taxas de desemprego e participação, ver notas metodológicas do *Anexo Estatístico*.

2 Variação corresponde à diferença em pontos percentuais entre as taxas. Discrepâncias no nível dos décimos se devem ao arredondamento.

3 Em relação à escolaridade: Sem instrução: < 1 ano de estudo; primário incompleto: 1 a 3 anos; primário/fundamental incompleto: 4 a 7 anos; fundamental/médio incompleto: 8 a 10 anos; médio/superior incompleto: 11 a 14 anos; superior: 15 ou mais.

O desemprego aumentou em todas as faixas de escolaridade, especialmente entre os que têm o fundamental e o ensino médio completo. Em geral, a taxa de desemprego distribui-se ao longo das faixas de escolaridade na forma de uma curva em “U invertido”, na qual: *i*) as faixas de menor escolaridade apresentam taxas menores de desemprego (dado que essas pessoas não podem se manter desempregadas e aceitam as ocupações mais precárias); *ii*) as faixas intermediárias exibem as maiores taxas de desemprego; e *iii*) as faixas superiores, em virtude do seu alto grau de qualificação, teriam maior facilidade na busca por emprego e maior seletividade, apresentando taxas de desemprego menores

que a média. O dado aponta que essa curva acentuou-se no período mencionado. Vale notar a diminuição sensível da taxa de participação das faixas de menor escolaridade, o que sugere que as pessoas nessa condição estão cada vez mais abandonando o mercado de trabalho, possivelmente pelos requisitos crescentes de entrada, pela expansão dos benefícios da seguridade social e por conta da sua idade, já que 40% das pessoas sem instrução ou com menos de um ano de estudo têm sessenta anos ou mais. No que se refere ao corte geográfico, nota-se que nas regiões metropolitanas o crescimento do desemprego foi mais expressivo (situando-se em quase 13% no último ano), embora a taxa tenha crescido também nas demais áreas urbanas e na área rural.

O aumento da taxa de desemprego também veio acompanhado de uma maior dificuldade em buscar emprego. Em 1995, a PME/IBGE registrava um tempo médio de procura de emprego entre 14 e 17 semanas entre os desocupados, conforme o mês; em 2002, esse tempo de procura oscilava entre 20 e 24 semanas.³ Isso sugere que o aumento da taxa de desemprego correspondeu a uma piora das oportunidades de trabalho, em termos quantitativos e qualitativos.

Em síntese, o que se verificou no período 1995-2005 foi não somente a elevação da taxa de desemprego, mas também sua concentração nos segmentos que historicamente já tinham uma inserção mais precária: mulheres, negros, jovens e trabalhadores de baixa escolaridade. E foi nas regiões metropolitanas, áreas tradicionalmente mais dinâmicas do ponto de vista da geração de emprego de qualidade, que se sentiu o maior impacto do desemprego. O quadro geral indica, portanto, que diante da diminuição das boas oportunidades de trabalho, o mercado se torna mais competitivo e tende a reforçar as suas características excludentes. Porém, as conseqüências desse processo não se limitaram apenas ao desemprego, sendo por isso necessário olhar também a evolução das ocupações informais, que costumam ser a alternativa para grande parte dos trabalhadores quando há geração insuficiente de empregos com carteira assinada.

2.2 Grau de informalidade na população ocupada

A análise do grau de formalização da ocupação é fundamental em países como o Brasil, onde uma grande parte da população trabalhadora não está nem empregada em postos de trabalho registrados nem desempregada, mas exerce uma série de atividades remuneradas informais. Historicamente, o emprego assalariado registrado ou formal compreendeu uma fração minoritária do conjunto da população ocupada, mesmo em períodos de alto crescimento econômico e baixo desemprego. Algumas razões para tanto seriam: *i*) a limitada abrangência do setor moderno da economia; *ii*) a incipiente proteção ao trabalhador desempregado; *iii*) a falta de instrumentos suficientemente eficazes para garantir o cumprimento da legislação trabalhista; e *iv*) a alta proporção de taxas e contribuições vinculadas à folha salarial etc. A conseqüência é a grande heterogeneidade das ocupações, mantendo-se um amplo segmento da PEA à margem das garantias legais conferidas pelo emprego assalariado.

Essa própria heterogeneidade torna complexa uma definição operacional dessas ocupações, de modo que neste capítulo utilizar-se-á uma definição que separa os trabalhadores em dois grupos: *i*) “núcleo estruturado” do mercado de trabalho: a soma dos assalariados com vínculo formalizado, isto é, empregados com carteira assinada, inclusive trabalhadores domésticos, servidores públicos estatutários e militares; e *ii*) “núcleo

3. Na PME/IBGE, divulgadas a partir de 2003, que utilizam uma nova metodologia, não consta o indicador tempo médio de procura, mas sim a composição da população desocupada por faixas de tempo de procura.

pouco estruturado” do mercado de trabalho: trabalhadores ativos sem ocupação, mais os trabalhadores sem carteira assinada, trabalhadores autônomos, os sem remuneração e aqueles localizados na construção para próprio uso e na produção para autoconsumo.

Entre 1995 e 2005, há uma pequena variação positiva no nível geral de formalização: a soma dos trabalhadores dentro do núcleo estruturado passou de 39% em 1995 para 41% da PEA em 2005. Contribuíram para este resultado: *i)* a redução da parcela de trabalhadores não-remunerados, particularmente no meio rural; e *ii)* o crescimento da parcela de empregados com carteira assinada, sobretudo a partir de 2001. É possível argumentar que trabalhadores por conta própria que contribuem para previdência deveriam ser considerados trabalhadores “formais”. Neste caso, a taxa de formalização cresceria para 44% em 2005, apenas o mesmo percentual de 1995; isso porque a grande maioria dos ocupados nesta condição não contribui, tendo até mesmo diminuído ligeiramente durante o período analisado. Esses resultados confirmam a idéia de uma certa estabilidade no patamar geral de formalização, com pequenas variações determinadas pelo ciclo econômico, em que momentos de crescimento geram não apenas elevação do nível de ocupação, mas um maior grau de formalização das relações de trabalho.

No entanto, essa variação do peso dos trabalhadores com carteira no conjunto da população ocupada pode estar escondendo mudanças mais pronunciadas por grupos sociais ou diferentes áreas do território. A tabela 2 aponta algumas dessas mudanças.

TABELA 2

Proporção de assalariados formais (com carteira, militares e estatutários) no total da ocupação, por grupos selecionados – Brasil: população de 16 anos ou mais

(Em %)

Atributos selecionados	1995	2005	Variação (%)
Masculino	40,6	41,5	+1,0
Feminino	37,3	40,5	+3,3
Branca	43,6	45,4	+1,7
Negra	33,6	36,4	+2,9
16-17	20,3	14,7	-5,6
18-24	42,2	44,6	+2,4
25-44	45,4	47,2	+1,9
45-59	33,5	36,1	+2,6
60+	12,9	13,0	+0,1
Sem instrução	15,3	14,9	-0,4
Primário incompleto	24,8	22,3	-2,5
Primário/fundamental incompleto	37,0	31,4	-5,6
Fundamental/médio incompleto	50,7	42,0	-8,7
Médio/superior incompleto	62,5	59,0	-3,6
Superior	65,1	61,9	-3,2
Regiões metropolitanas	54,8	51,3	-3,6
Áreas urbanas não-metropolitanas	41,5	43,7	+2,1
Áreas rurais	14,3	15,6	+1,3
Total ocupados	39,2	41,1	+1,9

Fonte: Pnad/IBGE.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: 1 Variação corresponde à diferença em pontos percentuais entre as taxas. Discrepâncias no nível dos décimos se devem ao arredondamento.

2 Em relação à escolaridade: sem instrução: < 1 ano de estudo; primário incompleto: 1 a 3 anos; primário/fundamental incompleto: 4 a 7 anos; fundamental/médio incompleto: 8 a 10 anos; médio/superior incompleto: 11 a 14 anos; superior: 15 anos ou mais.

Em relação às diferenças entre homens e mulheres, percebe-se que a quantidade de assalariados com carteira aumentou para ambos os grupos, mas esse aumento foi maior para as mulheres, diminuindo-se assim o diferencial. No que se refere ao corte racial, também houve uma pequena diminuição, mas a diferença em favor dos trabalhadores brancos continua bastante grande, próxima a dez pontos percentuais. Para as faixas etárias, chama atenção a queda na proporção de assalariados com carteira entre os jovens de 16 a 17 anos, sugerindo que a inserção destes no mercado de trabalho

tem sido mais precária. Ao mesmo tempo em que a participação dos empregados formais diminuiu nas áreas metropolitanas, ela cresceu ligeiramente nas áreas urbanas não-metropolitanas e no meio rural – mas, neste caso, por causa do crescimento das ocupações não-agrícolas. Este fenômeno pode estar refletindo o deslocamento de parte das atividades industriais para as cidades do interior, fazendo assim diminuir a oferta de empregos com carteira nas regiões metropolitanas.

A análise por graus de escolaridade revela queda na probabilidade de encontrar um emprego com carteira assinada, para qualquer nível de escolaridade. Esse efeito foi particularmente forte entre os trabalhadores com o ensino fundamental completo e aqueles com escolaridade equivalente ao primário, mas com fundamental incompleto. No entanto, cresceu o nível de escolaridade no conjunto da população, e há um número maior de pessoas (em termos absolutos e relativos) nas faixas de maior instrução, as quais mantêm taxas de formalização mais altas.⁴ Isso fez que a proporção de assalariados formais no conjunto dos ocupados tenha crescido ao longo do período, e não diminuído.

Em suma, ao longo do período 1995-2005 os empregos protegidos, ou que compõem o “núcleo estruturado” do mercado de trabalho, continuaram a ser minoritários entre as ocupações. Os dados sugerem que o aumento do desemprego não se deu paralelamente a uma melhoria na qualidade das ocupações, decorrente da reestruturação produtiva ou da renovação tecnológica. Ao contrário, nos grupos onde o desemprego mais cresceu (entre os jovens, nas áreas metropolitanas e entre as pessoas de escolaridade intermediária), também se verificou uma diminuição do grau de formalização e de proteção previdenciária.

2.3 Evolução e distribuição dos rendimentos do trabalho

O terceiro aspecto da situação do mercado de trabalho aqui analisado é a renda média obtida pelos trabalhadores ocupados. Em alguma medida, a variação da renda média real expressa o poder de compra das remunerações auferidas por meio do trabalho. Assim, mantendo-se um mesmo nível de renda média, alguns grupos podem diminuir ou aumentar sua participação nessa renda, gerando distribuições mais ou menos desiguais dos rendimentos entre os trabalhadores, o que pode ser captado pela variação dos índices de desigualdade.

No período 1995-2005, a renda média real dos ocupados (levando-se em conta apenas o trabalho principal) apresentou uma queda sistemática, que reduziu em 11,4% o seu valor real. Observa-se que foi justamente nos anos de maior inflação e menor taxa de crescimento do PIB (1997-1999, 2002-2003) que a queda na renda foi mais acentuada; no entanto, anos em que ocorreu crescimento do produto e do emprego não apresentaram recuperação correspondente na renda do trabalho. Cabe ressaltar que essa queda se deu apesar de um aumento na escolaridade dos ocupados, que passou de 5,7 para 6,9 anos de estudo em média, o que sugere: *i*) que essa queda não pode ser imputada às características produtivas dos trabalhadores; e *ii*) que se deteriorou a relação entre remuneração e requisitos educacionais, isto é, que uma força de trabalho mais qualificada está sendo mais mal remunerada.

A queda na renda real do trabalho afetou todos os segmentos da população trabalhadora, ainda que com intensidade variável. Em primeiro lugar, os rendimentos

4. Em 1995, 64% dos ocupados tinha até o fundamental incompleto; em 2005, eram 46%.

dos empregados com carteira assinada experimentaram importante queda, enquanto o rendimento médio dos sem carteira pouco se alterou, embora a renda dos primeiros ainda supere a dos segundos em cerca de 73%. Também se verificou acentuada perda de renda dos trabalhadores autônomos no período, superior à perda média dos ocupados. Portanto, a queda do diferencial com carteira/sem carteira não significa que o acesso à condição de trabalhador formal tenha perdido importância como fator de segmentação no mercado de trabalho, uma vez que estes continuam a ter um melhor patamar de renda. O caso dos trabalhadores domésticos é ilustrativo, pois enquanto a renda média dos domésticos com carteira manteve seu valor real estabilizado, verificou-se queda na renda dos domésticos que não tinham vínculo formal.

Em relação às dimensões de gênero e raça, observa-se algo semelhante: reduziu-se o diferencial entre homens e mulheres e entre brancos e negros, mas isto porque a renda média dos homens brancos reduziu-se em proporção maior durante o período. Ainda que a redução dos diferenciais de renda possa indicar uma menor segmentação no mercado de trabalho, não se pode dizer que a inserção ocupacional desses grupos melhorou. Levando-se em consideração ainda que a queda na renda foi sensivelmente maior na área urbana, o conjunto dos dados sugere que a principal consequência do quadro macroeconômico dos últimos dez anos para o mercado de trabalho foi a degradação do núcleo de trabalhadores com melhor inserção produtiva, tradicionalmente composto por assalariados urbanos do sexo masculino, adultos e brancos.

Nesse sentido, não chega a ser surpreendente que o Índice de Gini dos rendimentos do trabalho tenha passado de 0,584 em 1995 para 0,539 em 2005, o que denota menor desigualdade entre os ocupados. Por um lado, isso se deve à perda de renda de alguns segmentos no “topo” da distribuição, entre os quais os empregadores. Por outro lado, a participação dos rendimentos do trabalho no conjunto da renda nacional caiu de 52% em 1990 para 40% em 2003. Por isso, cabe questionar se essa queda na desigualdade expressa uma distribuição mais igualitária da capacidade de apropriar renda no país, ou se é provável que outras formas de apropriação de renda e riqueza tenham ganhado importância no período, com destaque para os rendimentos de natureza financeira.

TABELA 3

Renda média real do trabalho principal – Brasil: em R\$ de setembro de 2005

Grupos selecionados	1995	2005	Var. (%)
Empregado com carteira	973,50	832,63	-14,5
Militar	1.483,20	1.301,88	-12,2
Funcionário público estatutário	1.319,99	1.337,28	1,3
Outros empregados sem carteira	471,35	481,24	2,1
Trabalhador doméstico com carteira	357,00	398,49	11,6
Trabalhador doméstico sem carteira	252,62	229,89	-9,0
Conta-própria	781,13	621,13	-20,5
Branca	1.034,04	917,04	-11,3
Negra	487,71	473,09	-3,0
Homem	982,39	834,27	-15,1
Mulher	519,88	531,50	2,2
16 a 17 anos	196,63	171,92	-12,6
18 a 24 anos	438,66	402,67	-8,2
25 a 44 anos	923,93	756,79	-18,1
45 a 59 anos	1.014,04	934,17	-7,9
60 anos ou mais	626,53	612,07	-2,3
Sem instrução	259,08	230,71	-10,9
Primário incompleto	388,04	321,25	-17,2
Primário/fundamental incompleto	572,03	447,05	-21,8
Fundamental/médio incompleto	786,81	532,03	-32,4
Médio/superior incompleto	1.287,09	849,38	-34,0
Superior	3.290,35	2.416,46	-26,6
Metropolitana	1.210,87	988,03	-18,4
Urbana não-metropolitana	791,18	690,31	-12,7
Rural	274,34	265,73	-3,1
Média do total dos ocupados	796,11	705,42	-11,4

Fonte: IBGE/Pnad.

Obs.: Em relação à escolaridade: sem instrução: < 1 ano de estudo; primário incompleto: 1 a 3 anos; primário/fundamental incompleto: 4 a 7 anos; fundamental/médio incompleto: 8 a 10 anos; médio/superior incompleto: 11 a 14 anos; superior: 15 anos ou mais.

3. Quadro institucional: a política pública federal de emprego, trabalho e renda

É frente a um mercado de trabalho marcado pelo desemprego elevado, alto patamar de informalidade e por uma renda média baixa e mal distribuída que as políticas de emprego, trabalho e renda se organizaram a partir de meados da década de 1990. Nesse sentido, embora o MTE possa ser questionado sobre a abrangência e eficácia de sua atuação diante da dimensão dos principais problemas do mercado de trabalho nacional, não resta dúvida de que, sobretudo desde a Constituição de 1988 e da Lei nº 7.998 de 1990,⁵ criaram-se as bases materiais para que políticas antes desconexas (como a intermediação de mão-de-obra e o seguro-desemprego) e novas políticas (como a qualificação profissional e a geração de emprego e renda) pudessem ser organizadas em torno de uma estratégia nacional de emprego, trabalho e renda no país.

Em outras palavras, pode-se afirmar que está em construção no país algo que se poderia chamar de um Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR), isto é, um conjunto de programas de governo dirigidos ao mercado de trabalho nacional, tendo em vista os objetivos de: *i*) combater os efeitos do desemprego (por meio de transferências monetárias como as previstas no seguro-desemprego); *ii*) requalificar a mão-de-obra e reinseri-la no mercado (por meio dos programas de qualificação profissional e de intermediação de mão-de-obra); e *iii*) estimular ou induzir a geração de novos postos de trabalho por meio da concessão de crédito facilitado a empresas e/ou trabalhadores que

5.A Constituição de 1988 fixou, por meio dos artigos 7º, 22º e 239º, o seguro-desemprego como direito da seguridade social e estabeleceu o PIS/Pasep como sua fonte vinculada de financiamento. Já a Lei nº 7.998 de janeiro de 1990 regulamentou o referido artigo constitucional e ampliou as atribuições do FAT.

busquem algum tipo de auto-ocupação ou ocupação associada/cooperativada. Tendo por base este recorte analítico, o quadro 1 oferece um resumo da situação atual, concernente às políticas de emprego, trabalho e renda no Brasil, operantes a partir do MTE.

QUADRO 1

Principais programas federais de emprego, trabalho e renda no Brasil

Nome	Descrição	Ano de início
Abono salarial	Benefício no valor de um salário mínimo anual, assegurado aos empregados que percebem até dois salários mínimos de remuneração mensal, desde que cadastrados há 5 anos ou mais no PIS/Pasep e que tenham trabalhado pelo menos 30 dias em um emprego formal, no ano anterior.	1989 (1970 para contas individuais)
Seguro-desemprego	Assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, em virtude da dispensa sem justa causa. Concedido em parcelas mensais, que variam de três a cinco, dependendo do número de meses trabalhado nos últimos 36 meses, para um período aquisitivo de 16 meses, ou seja: - três parcelas, se trabalhou pelo menos seis dos últimos 36 meses; - quatro parcelas, se trabalhou pelo menos 12 dos últimos 36 meses; e - cinco parcelas, se trabalhou pelo menos 24 dos últimos 36 meses.	1986: Trabalhador formal 1992: Pescador artesanal 2001: Trabalhador doméstico 2003: Trabalhador resgatado
Intermediação de mão-de-obra/Sine	Captação de vagas nas empresas e encaminhamento de trabalhadores em busca de emprego.	1977
Qualificação Profissional	Oferta de cursos de qualificação profissional para trabalhadores desempregados ou em risco de desemprego e micro empreendedores.	1995
Primeiro emprego para juventude	Promoção do ingresso do jovem no mundo do trabalho por meio de qualificação profissional, estímulo financeiro às empresas contratantes, parcerias para contratação de aprendizes e apoio à constituição de empreendimentos coletivos pelos jovens.	2003
Geração de emprego e renda	Concessão de crédito produtivo assistido a micro e pequenas empresas, cooperativas e trabalhadores autônomos.	1995
Economia solidária	Apoio à formação e divulgação de redes de empreendimentos solidários, pelo fomento direto, mapeamento das experiências e constituição de incubadoras.	2003

Fonte: MTE.
Elaboração dos autores.

Naturalmente, os programas diferenciam-se acentuadamente quanto ao grau de consolidação institucional e sua importância em termos de recursos e pessoas beneficiadas. Porém, *grosso modo*, cobrem aquilo que poderia constituir um sistema integrado de emprego, trabalho e renda, que visasse garantir a proteção monetária temporária contra o desemprego, a requalificação e a reinserção dos trabalhadores no mundo do trabalho.

Em que pesem as especificidades operacionais de cada programa, é possível constatar diferentes graus e formatos institucionais de descentralização federativa, participação não-estatal na provisão de serviços de emprego e participação social na formulação e controle público das ações, tais quais descritos no quadro 2.

QUADRO 2

Níveis de descentralização, participação não-estatal e esferas de participação social nas políticas do SPETR

Tipo de política	Agentes executores: níveis de descentralização e participação não-estatal nas políticas do SPETR	Esferas de participação social
. Intermediação de mão-de-obra	. Estados / centrais sindicais / municípios	. Codefat: conselho tripartite e paritário
. Seguro-desemprego Habilitação Pagamento	. MTE-DRT/Estados/Sine/CEF . CEF	. Codefat: conselho tripartite e paritário
. Qualificação profissional	. Estados/municípios/centrais sindicais/sistema S/ONGs	. Codefat: conselho tripartite e paritário . Comissões estaduais e municipais de emprego
. Geração de trabalho e renda . Primeiro emprego . Fomento à economia solidária	. Inst. financeiras oficiais (BB, CEF, BNB, Basa, BNDES) . ONGs . ONGs	. Proger: Codefat . Primeiro emprego: conselho consultivo . Economia solidária: conselho consultivo

Fonte: MTE.
Elaboração dos autores.

3.1 Gestão pública centralizada do SPETR

A descentralização, entendida aqui como a expansão da autonomia política e financeira de estados e municípios no âmbito da política social, recebeu um impulso com a Constituição de 1988, tornando-se uma tendência dominante, para várias políticas sociais, ao longo das duas últimas décadas. No que se refere às políticas de trabalho e renda, no entanto, esta tendência é, por várias razões, ainda muito fraca, apenas recentemente esboçando-se como um objetivo declarado dentro da área.

Tanto é assim que o próprio texto constitucional assegurou à União a competência exclusiva para legislar sobre a organização do Sistema Nacional de Emprego, além de dispor sobre o financiamento do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial. Paralelamente, no que tange aos estados, estes são implementadores de políticas próprias de trabalho e renda desde a criação do Sine na segunda metade dos anos 1970.

Originalmente, a concepção do Sine previa a existência de serviços e agências públicas de emprego, federais e regionais, bem como os serviços privados de emprego em caráter complementar, sob coordenação do MTE. Na prática, o Sine limitou-se durante vários anos à função de intermediação de mão-de-obra, e sua implementação privilegiava a formação de capacidade operacional nos estados, ainda que as diretrizes emanassem do governo federal. A partir de 1983, o Sine passa a ter problemas recorrentes de falta de recursos federais e de descontinuidade administrativa.⁶ Só a partir de 1993, com o retorno dos recursos federais (agora oriundos do FAT) o Sine e as ações de intermediação de mão-de-obra voltaram a se constituir em uma política ao mesmo tempo nacional e descentralizada. Isso se tornou possível na medida em que a intermediação de mão-de-obra foi incluída no rol de ações destinadas a garantir o reemprego do trabalhador, portanto, complementares ao pagamento do seguro-desemprego.

Ao contrário do serviço de intermediação de mão-de-obra, a implementação do seguro-desemprego caracterizou-se sempre por maior centralização. O pagamento em si é centralizado: o trabalhador segurado pode sacar o benefício somente na Caixa Econômica Federal (CEF). Já a habilitação é feita por uma variedade de agentes: o próprio MTE, por meio das DRTs; a CEF; e os vários postos do Sine, a cargo de estados, municípios e centrais sindicais.

O serviço de qualificação profissional passou a ter relevância no conjunto das políticas de emprego a partir de 1995, com o advento do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor). O Planfor se apoiou em convênios com as Secretarias Estaduais de Trabalho, que elaboravam os planos estaduais de qualificação. Em 2003, ele foi substituído pelo Plano Nacional de Qualificação (PNQ), cujos planos territoriais continuaram a ser executados primordialmente pelos estados, com abertura também a municípios.

No caso dos programas federais de geração de emprego e renda, a sua operação se concentrou quase que inteiramente nas instituições financeiras federais, especialmente BNDES, BB, BNB e CEF. A única atribuição das Comissões Estaduais de Emprego era acompanhar os empreendimentos financiados; depois de 1999, mesmo essa função se

6. Os estados são obrigados a assumir grande parte do seu custeio, que em consequência perde o caráter nacional à medida que as agências e órgãos responsáveis pela execução das ações de intermediação de mão-de-obra foram incorporadas às estruturas administrativas dos estados e que boa parte das equipes formadas até o início dos anos 1980 se desfizeram.

enfraqueceu, uma vez que as equipes estaduais deixaram de fazer o acompanhamento.⁷ A entrada dos municípios ocorre apenas recentemente, a partir da percepção de que o problema do desemprego é particularmente central para as grandes cidades e de que há necessidade de integração das políticas municipais com as federais. A partir de 2003, abriu-se então a possibilidade de convênios com municípios para execução de planos territoriais de qualificação e para a criação de agências municipais de emprego, e estas últimas começaram a operar somente em 2005.

Algumas considerações preliminares podem ser extraídas diante do processo descrito. Primeiro, a descentralização das políticas de trabalho e renda não se deu de forma coordenada: alternaram-se momentos de centralização e descentralização, tendo como resultado uma atribuição diferenciada de papéis conforme o tipo de ação de emprego. Em segundo lugar, essa diferenciação não se apóia em nenhum critério claro que defina esferas de competência, dado o grande vazio normativo a esse respeito, o que é corroborado pela existência de agências federais, estaduais e municipais incumbidas de tarefas parcialmente sobrepostas, particularmente no âmbito do Sine. Aparentemente, a única constante é o fato de caber aos órgãos federais a maior responsabilidade pelas transferências monetárias (benefícios e créditos), concentrando-se os estados e municípios na prestação de serviços ao trabalhador (orientação, qualificação etc.). Por fim, em terceiro plano, há carência de diretrizes para as atribuições de cada um dos níveis federativos, o que dificulta a integração das suas respectivas ações, sejam elas de iniciativa federal ou de iniciativa própria.

3.2 Incipiente participação não-estatal na execução de ações específicas do SPETR

A participação de setores não-estatais (lucrativos ou não) no SPETR assumiu três frentes no Brasil. A mais antiga é a autonomização dos serviços de aprendizagem (o Sistema S – Senai, Senac, Senar e Senat) e de apoio ao empreendedorismo (Sebrae), cuja gestão se dá de forma privada, embora o financiamento advenha majoritariamente de contribuições paraestatais. Formadas a partir da década de 1930, essas entidades sempre atuaram independentemente do Executivo Federal, sendo sua gestão hegemônica pelas confederações patronais.⁸

Uma segunda frente consiste na provisão privada de qualificação profissional e de intermediação de mão-de-obra. Apesar de ser atribuição do MTE regulamentar a prestação desses serviços pelo setor privado, nenhum movimento foi ainda feito nesse sentido. Desde meados da década de 1980, as empresas privadas de intermediação de mão-de-obra deixaram de encaminhar os dados da sua movimentação ao MTE. Porém, observa-se que esse setor é pujante: em 2004, havia 13,5 mil empresas privadas declarantes da Rais no setor seleção, agenciamento e locação de mão-de-obra. Tal qual o Sistema S, a provisão privada de serviços de emprego afigura-se hoje totalmente externa ao SPETR, embora não devesse sê-lo necessariamente.

Finalmente, há uma terceira frente de participação não-estatal, esta supostamente de natureza não-lucrativa, que é interna ao SPETR tal como ele se constitui atualmente: a incorporação de entidades da sociedade civil (sindicatos e ONGs) como executoras

7. Há também prefeituras que desenvolveram programas próprios utilizando como funding recursos do FAT operados pelos bancos federais; porém, nestes casos não se trata exatamente de descentralização da política federal, uma vez que os governos subnacionais são equiparados a quaisquer outras instituições, inclusive às ONGs.

8. No início de 2006, o Executivo Federal editou decreto abrindo os Conselhos de gestão de Sesi, Senai, Senac e Sesc para a participação (minoritária) de representantes de trabalhadores.

das ações de emprego. A entrada das entidades da sociedade civil iniciou-se pelas ações de qualificação profissional. O Planfor partia do pressuposto de que era necessário ampliar ao máximo a rede de entidades de educação profissional, uma vez que a rede pública de ensino técnico-profissionalizante não teria nem a abrangência nem a flexibilidade para atender a demanda da maior parte dos trabalhadores. Assim, em 2000 a maior parte da execução cabia a entidades da sociedade civil, especialmente sindicatos e ONGs, sobrepujando tanto o Sistema S quanto as escolas técnicas e entidades educacionais especializadas. Em 2003, a substituição do Planfor pelo PNQ resultou em algumas mudanças: o Sistema S passou a ser o executor majoritário, mas o peso das ONGs e sindicatos continuou a ser muito grande na execução de serviços de qualificação.

No âmbito do Sine, o Codefat autorizou, em 1998, a constituição de agências de emprego geridas por entidades sindicais, que tal como as agências estaduais, seriam responsáveis pela intermediação de mão-de-obra e pela habilitação ao seguro-desemprego.⁹ Apesar de geograficamente circunscritas, essas agências de emprego chegaram a ser responsáveis, em 2000, por 23% dos trabalhadores inscritos, 16% dos colocados no mercado de trabalho e por 26% das vagas captadas pelo Sine, mas esta participação decresceu nos últimos anos.

Possivelmente, o Primeiro Emprego foi o programa de trabalho e renda que mais peso conferiu à implementação via organizações não-governamentais. As modalidades que procuram aliar qualificação social e profissional com a inserção no mercado de trabalho ou com a formação de empreendimentos são executadas diretamente por meio de convênios com ONGs, sem intermediação de estados ou municípios. Na principal modalidade do programa, os Consórcios Sociais da Juventude, estimula-se a formação de uma rede de organizações da sociedade civil, das quais uma firmará o convênio com o MTE e se encarregará, juntamente com as demais, da oferta de cursos de qualificação e da inserção dos jovens no mercado de trabalho.

Nas demais ações de emprego e renda, a participação não-estatal foi inexistente, como no caso do seguro-desemprego, ou pouco expressiva. Nos programas de geração de emprego e renda, as organizações não-governamentais tiveram um papel importante na execução das linhas voltadas para o microcrédito, como o Programa de Crédito Popular Produtivo (PCPP) e o FAT Empreendedor Popular. Recentemente, foi criado o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), voltado exclusivamente para a operação via ONGs, em parte para suprir a lacuna deixada pela extinção do PCPP.

Alguns questionamentos têm rondado o papel das entidades da sociedade civil na execução de ações de emprego e renda. Primeiramente, há questionamentos (muitas vezes originados dentro do próprio governo) quanto à eficiência dessas entidades nas diferentes políticas. Em linhas gerais, argumenta-se que a prestação dos seus serviços implicaria um custo final maior.¹⁰ Um segundo questionamento diz respeito ao poder de cooptação do governo. Ou seja, ao tornar-se um dos principais financiadores das

9. Elas atuariam nas regiões metropolitanas ou em municípios com mais de 500 mil habitantes, partindo-se do princípio que nesses locais o problema do desemprego era mais agudo e a rede estadual insuficiente. Na prática, foram instaladas agências de emprego em cidades da Grande São Paulo, do ABC e nas cidades do Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Recife.

10. No caso da intermediação de mão-de-obra, dada a necessidade de custear a implantação de agências (uma vez que as entidades careciam da infra-estrutura adequada), o valor repassado por trabalhador colocado para as agências operadas por entidades sindicais ainda era em 2001 mais que o triplo do valor repassado para as agências dos governos estaduais. Nos programas de microcrédito, a pequena escala torna o custo operacional das ONGs superior ao das instituições oficiais, resultando em taxas de juros maiores para o tomador final.

atividades dessas organizações, o Estado estaria se tornando capaz de controlar uma fonte potencial de críticas à sua ação. Essa contradição se agudiza na medida em que as mesmas entidades que executam a política também são as que devem elaborá-la e/ou fiscalizá-la por meio da representação que possuem em conselhos como o Codefat ou o Conselho Consultivo do Programa Primeiro Emprego (CCPNPE). Por fim, o terceiro questionamento sugere que a incorporação de organizações da sociedade civil faria parte de um processo de desresponsabilização do Estado, na medida em que caberia a elas, cada vez mais, suprir a ausência ou insuficiência dos serviços públicos ofertados pelo Estado. No caso das políticas de emprego e renda, isso não se daria pela substituição de ações públicas, e sim pela delegação ao setor não-governamental da responsabilidade pela extensão dessas ações, por meio do manejo de recursos públicos. Nesse sentido, o problema não estaria propriamente na existência de executores não-estatais, mas na falta de engajamento do setor público, tanto na provisão dos serviços quanto na coordenação das políticas.

3.3 Participação social deliberativa no Codefat

Outra característica do SPETR no Brasil é o formato da participação social, ancorada em um conselho tripartite e paritário – o Codefat – com poder decisório efetivo sobre a gestão da principal fonte de recursos das políticas públicas de emprego.

Na história da participação social na formulação, implementação e controle das políticas federais de emprego e renda no Brasil, é preciso lembrar que também em 1990 havia sido criado, no âmbito do MTE, um outro espaço de expressão de interesses organizados e de construção de consensos em torno das políticas e programas governamentais desta área, então denominado Conselho Nacional do Trabalho (CNTb).¹¹ Mais recentemente, durante o primeiro ano do Governo Lula, o MTE criou o Fórum Nacional do Trabalho, uma instância destinada a reunir representantes do governo, dos trabalhadores, empresários e também de outros segmentos da sociedade civil, com vistas a discutir e pactuar os conteúdos das reformas sindical e trabalhista. Também durante o Governo Lula, foram criados o Conselho Consultivo do Programa Primeiro Emprego e o Conselho Nacional de Economia Solidária, ambos vinculados a programas que, por não utilizarem recursos do FAT para se financiar, situam-se fora do âmbito de deliberação do Codefat. Ainda no âmbito do MTE, está em funcionamento uma Comissão Quadripartite, de caráter consultivo, composto por representantes do governo, dos empresários, dos trabalhadores e dos aposentados e pensionistas, para propor um programa nacional de fortalecimento do salário mínimo. Por fim, é preciso mencionar a existência de outras duas instâncias tripartites importantes: a Comissão Tripartite de Relações Internacionais e a Comissão Tripartite de Igualdade de Oportunidades de Gênero e Raça no Trabalho.

Dentre estas várias instâncias, o Codefat deve ser visto como a mais importante, considerando que para ele converge a participação da sociedade visando à estruturação de demandas específicas e a tomada de decisões finais sobre o melhor uso dos recursos

11. O CNTB foi instituído pela Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990. Portanto, apenas três meses após o nascimento do Codefat, cuja Lei nº 7.998 data de 11 de janeiro de 1990. A existência de dois Conselhos no mesmo Ministério, disputando atribuições até certo ponto sobrepostas, e sendo um deles – o Codefat – responsável também pelas resoluções em torno do uso dos recursos, fez que naturalmente o CNTb perdesse importância estratégica dentro do MTE e tivesse uma vida útil efêmera. Já no início do primeiro mandato de FHC, o CNTb seria oficialmente desincumbido de suas principais atribuições, e embora tenha desde então permanecido na estrutura ministerial como órgão consultivo do MTE, na prática deixou de cumprir qualquer função.

do FAT.¹² Embora a participação social neste fórum seja limitada pelo formato tripartite e paritário da representação, sua sistemática de funcionamento lhe confere certa autonomia ante a burocracia governamental, seja do MTE, seja de escalões superiores. Porém, trata-se de uma autonomia decisória apenas relativa, pois ele nem está totalmente livre das pressões governamentais, nem tampouco está livre das pressões que advêm da força circunstancial de cada um dos interesses ali representados.¹³ Com isso, se nem é certo supor total submissão do Codefat aos ditames do Poder Executivo, nem tampouco se pode aceitar a idéia de uma total independência de ação deste conselho.¹⁴ Esse tipo de tensão tem especial importância quando se sabe que a grande característica distintiva do Codefat, diante dos demais Conselhos de Políticas Sociais, reside no binômio “formulação de políticas com deliberação sobre o uso de recursos públicos”. Na condução cotidiana de seus trabalhos, a linha que separa a defesa corporativa-privatista do interesse genuinamente coletivo é tênue e por vezes violada. Além desse risco latente e mais visível de captura de interesses e recursos públicos por parte de comportamentos propensamente corporativos de natureza privada ou setorial, há de se destacar outros três aspectos emblemáticos das limitações atuais que ainda cercam o bom funcionamento do Codefat.

Em primeiro lugar, há de se destacar dois casos recentes, um nos estertores do segundo mandato de FHC, e outro no início do Governo Lula, em que o governo federal, ávido por implementar rapidamente novas linhas de crédito para geração de emprego e renda, valeu-se do uso de Medidas Provisórias para tanto.¹⁵ Em ambos os episódios, independentemente do mérito dos novos programas, houve clara desconsideração da gestão tripartite que caracteriza as decisões relativas a programas e recursos do FAT. Embora esse tipo de ocorrência seja ainda esporádica, abrem-se precedentes perigosos no sentido de macular a gestão participativa/deliberativa que caracteriza as decisões desse conselho.

Em segundo lugar, está o fato de que, embora o Codefat seja o mais importante fórum de resoluções dentro do MTE, ele se atém ao conjunto de programas e ações financiados pelo FAT. Isso dificulta que uma discussão mais abrangente sobre as questões do Trabalho e do Emprego no Brasil possa ser feita no âmbito intrinsecamente restrito de discussões do conselho. Esse fato ganhou relevância maior nos anos recentes, quando foram instituídos programas como Economia Solidária e Primeiro Emprego, não financiados pelo FAT, e que acabaram por construir espaços de representação em separado, apesar de serem essencialmente políticas de trabalho e renda.

12. A sua composição atual é de 12 membros, sendo: quatro representantes do governo: Ministério do Trabalho, Ministério da Previdência, Ministério da Agricultura e BNDES; quatro dos trabalhadores: Força Sindical, Central Única dos Trabalhadores, Central Geral dos Trabalhadores e Social-Democracia Sindical; e quatro do empresariado: Confederação Nacional da Indústria, Confederação Nacional das Instituições Financeiras, Confederação Nacional do Comércio e Confederação Nacional da Agricultura.

13. O governo, representado sobretudo pelo MTE, possui primazia dentro do conselho na montagem das pautas de negociação e na definição das prioridades de governo. Trabalhadores e empresários, em diferentes momentos e circunstâncias, apresentam-se mais ou menos fortalecidos na disputa distributiva cotidiana, fato este que de alguma maneira costuma se refletir no teor das resoluções tomadas.

14. Decorre disto que não há uma linha de causalidade pré-definida na atuação deste conselho, vale dizer, as resoluções do Codefat podem ora espelhar a supremacia das diretrizes de governo, ora interesses específicos da classe patronal ou mesmo da classe trabalhadora. Contribui para isto também o fato de que reina grande heterogeneidade no interior de cada um dos três segmentos representados no conselho, de modo que nem os trabalhadores, nem os empresários e nem mesmo o governo podem ser vistos como atores de uma cabeça só.

15. Em 2002 foi lançada, por meio de MP, uma linha de crédito para exportação, com recursos do FAT da ordem de R\$ 2 bilhões. Em 2003, no processo de reordenação do antigo Proger, foram criados dois novos programas por meio de MP: Modermaq (Programa de Modernização do Parque Industrial Nacional) e PNMPO (Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado).

Por fim, uma questão adicional sobre a efetividade da participação social decorre dos próprios limites das políticas de emprego, pois elas não chegam a influir nos determinantes gerais do nível de emprego e de renda da economia, os quais dependem antes dos formuladores da política macroeconômica (Ministério da Fazenda e Banco Central). Assim, para além do espaço do Codefat, os representantes de trabalhadores e empresários passaram a reivindicar vagas no Conselho Monetário Nacional, na tentativa de ganhar peso nessas decisões. Até o momento, contudo, não há sinais de que essa reivindicação encontre receptividade nos órgãos mencionados.¹⁶

4 Balanço da política, principais programas e ações

Nesta seção, pretende-se apresentar um conjunto básico de informações atinentes aos principais programas finalísticos do MTE, agrupados de acordo com uma forma particular de classificação: *i*) programas de garantia de renda: seguro-desemprego e abono salarial; *ii*) programas que realizam serviços: intermediação de mão-de-obra, qualificação profissional e programa primeiro emprego; e *iii*) programas de geração de emprego, trabalho e renda: Proger, economia solidária e micro-crédito produtivo popular.¹⁷

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

4.1.1 Seguro-desemprego

Em 1986, o governo federal instituiu o seguro-desemprego (Decreto-Lei nº 2.284/1986) como parte do Plano Cruzado.¹⁸ Porém por causa da ausência de uma fonte de financiamento específica para o programa, os critérios de pagamento e de acesso a esse benefício foram bastante restritivos no início e acabaram se refletindo em uma baixa cobertura nos primeiros anos de implantação do programa. Os trabalhadores menos qualificados, em geral os que sofrem de maior instabilidade no mercado de trabalho, não conseguiam satisfazer as regras para a obtenção do benefício. Aqueles que tinham baixos valores a sacar do FGTS e com menores alternativas de auto-sustento nos períodos de desocupação eram justamente os que tinham maiores dificuldades para cumprir os requisitos de acesso ao programa.

Essa baixa cobertura relativa do seguro-desemprego deve-se, ainda hoje, a uma série de fatores (caráter tardio da montagem do SPETR no país, nível ainda incipiente de integração entre os principais programas, diversidade de situações a ser enfrentadas no mercado de trabalho etc.), valendo aqui ressaltar dois dos mais importantes: *i*) a capaci-

16. Em outras palavras, poderia ser dito que a verdadeira discussão sobre os condicionantes mais gerais do emprego não é atribuição do MTE, que tem pouca ou nenhuma capacidade de ação sobre eles. Com isso, ficam praticamente de fora do seu raio de atuação, várias questões críticas para esta área, como, por exemplo, o desafio da inclusão do imenso setor informal do mercado de trabalho brasileiro no escopo de cobertura de seus principais programas. Outra série de questões igualmente relevante, como o desenho das reformas trabalhista e sindical, as quais definirão os novos marcos regulatórios das condições de uso, remuneração e proteção da força de trabalho no país, também não podem – e na verdade nem deveriam – ser tratadas no âmbito do Codefat. Em 2003, foi criado o Fórum Nacional do Trabalho para tratar destas questões; no entanto, ainda não é claro se este se transformará em um fórum permanente e se legitimará no seio das demais estruturas de Estado, como a principal instância de representação e deliberação social para as questões sindicais e trabalhistas. De toda forma, até o momento não se constituiu nenhuma instância que seja responsável pela discussão de uma política mais conseqüente para o mundo do trabalho.

17. Importante dizer que, embora se considere necessária uma discussão mais aprofundada sobre a montagem de um sistema de emprego no Brasil, como elemento central de uma política mais abrangente de emprego, tal que contemplasse o redesenho de funções do BNDES e demais Bancos Públicos, o papel dos Ministérios setoriais ligados mais de perto ao tema do emprego, o papel do Sistema S e do Sebrae numa agenda mais ambiciosa e integrada de qualificação profissional etc. vai-se ater aqui, simplesmente, ao que convencionalmente se classifica como políticas de emprego, trabalho e renda no país, políticas estas sob alcance do Ministério do Trabalho e Emprego.

18. A finalidade era prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, em virtude de dispensa sem justa causa ou paralisação total ou parcial das empresas. A regulamentação do seguro previa, como atribuição do Sine, a recolocação do trabalhador no mercado de trabalho e a requalificação do desempregado que estivesse recebendo o benefício.

dade atualmente exaurida de gasto, presa que está à estrutura própria de financiamento da área; e *ii*) o uso do vínculo assalariado contributivo como critério de acesso dos beneficiários ao seguro-desemprego; este que é o principal programa do nosso SPETR, pelos recursos envolvidos e pelo grau de cobertura atingido.¹⁹

Tendo em mente esses dois aspectos, é preciso dizer que, embora a base de financiamento do programa seja primordialmente o faturamento das empresas (e em menor medida a folha de salários), estabeleceu-se o vínculo assalariado contributivo como condição de elegibilidade porque, ao que tudo indica, esta seria uma forma tanto de valorizar e incentivar o assalariamento formal quanto de impor melhores condições de fiscalização ao programa. Na prática, serviu também como teto à expansão da cobertura, tendo em vista o potencial limitado de financiamento de um programa de seguro-desemprego mais abrangente.

No entanto, o problema é que, diante da elevação da taxa de desemprego aberto ao longo dos anos 1990, do crescimento do desemprego de longa duração (associado ao desemprego de inserção para jovens e de exclusão para adultos e idosos), e da crescente proporção de contratos de trabalho atípicos (diferentes do contrato por tempo indeterminado) e precários (alta proporção de trabalhadores por conta própria, assalariados sem registro e trabalhadores produzindo para subsistência, principalmente no meio rural), um programa de seguro-desemprego centrado no assalariamento contributivo como condição de acesso estaria, por natureza, limitado a apenas um subconjunto de trabalhadores.

Desse modo, embora esse programa consiga cumprir as prescrições contidas em seu marco legal e institucional – atender temporariamente com recursos financeiros os desempregados oriundos do setor formal da economia –, ele é pouco eficaz para fazer frente às dimensões do problema contemporâneo do desemprego, aspecto que pode ser evidenciado pelos indicadores da tabela 4.

TABELA 4
Indicadores de desempenho do seguro-desemprego
(Em %)

Programa	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	média 95/05
Seguro-desemprego												
Taxa de habilitação ¹	98,9	99,2	99,4	99,1	97,7	98,1	98,3	98,4	98,5	98,4	98,0	98,5
Taxa de cobertura ²	65,9	63,4	65,5	65,6	67,2	62,1	63,9	66,3	67,0	62,4	62,3	64,7
Taxa de reposição da renda ³	51,0	49,4	50,6	44,5	45,5	51,3	53,9	57,2	60,3	61,3	64,0	53,5

Fonte: MTE.

Elaboração Disoc/Ipea.

Notas: ¹ Segurados/requerentes;

² Segurados/demitidos sem justa causa;

³ Valor médio do benefício/valor médio de demissão.

Em outras palavras, embora sua taxa de habilitação (segurados/requerentes) tenha estado próxima dos 100% ao longo de todo o período estudado, sua taxa de cobertura (segurados/demitidos sem justa causa do setor formal) tem girado em torno de 64,7%, patamar este que seria bem menor se levasse em conta o conjunto dos trabalhadores desempregados da economia em dado momento. Por outro lado, a taxa de reposição da renda (valor médio do benefício/valor médio do salário de demissão do segurado) vem melhorando continuamente desde 1998. Embora a taxa de reposição tenha passado de 51% em 1995 para 64% em 2005, isto pode estar sendo contrabalançado pelo aumento

19. O vínculo assalariado contributivo é um critério que também se aplica ao abono salarial.

na duração média do desemprego, pois já que o número de parcelas pagas pelo seguro não se alterou durante o período, é possível que parte dos segurados esteja passando mais tempo sem emprego depois de esgotada a duração do benefício.

De qualquer maneira, ao longo da década de 1990, a despeito dos problemas de financiamento anteriormente apontados, foram sendo adotadas medidas para estender o seguro-desemprego a segmentos do mundo do trabalho antes descobertos. Com isso, não surpreende que o número de benefícios emitidos anualmente tenha saltado da casa dos 4 milhões, entre 1993 e 2002, para a dos 5,5 milhões em 2005, tal como mostra a tabela 5.

TABELA 5
Número de segurados do seguro-desemprego e de abonos salariais pagos por ano

Ano	Seguro-desemprego (segurados)				Abono Salarial (benefícios emitidos)
	Formal	Pescador artesanal	Trab. doméstico	Trab. resgatado	
1995	4.742.043	15.710	-	-	5.308.749
1996	4.360.917	20.090	-	-	5.023.939
1997	4.400.738	29.127	-	-	4.664.910
1998	4.357.528	30.997	-	-	4.467.820
1999	4.325.867	46.935	-	-	4.512.878
2000	4.185.673	57.861	-	-	4.819.813
2001	4.690.038	73.699	2.105	-	4.837.664
2002	4.811.169	91.973	8.016	-	5.618.806
2003	4.973.676	114.073	9.207	832	6.722.309
2004	4.815.067	185.990	9.490	1.965	7.853.189
2005	5.367.059	188.615	9.888	294	8.390.012

Fonte: CGSDAS/MTE (dados para 2005 extraídos do Saeg, exceto modalidade trabalhador resgatado).

Obs.: 1 Número de segurados da modalidade trabalhador doméstico em 2001 compreende período julho-dezembro.

2 Número de segurados da modalidade trabalhador resgatado em 2005 compreende período janeiro-março.

3 Número de segurados da modalidade formal inclui Bolsa de Qualificação Profissional.

4 O número de abonos pagos em 2005 se refere ao período janeiro-abril.

Uma pequena parte desse movimento explica-se pelo alargamento da cobertura propiciado pelo surgimento de novas modalidades de seguro ao longo do tempo, especificamente: *i*) para pescador artesanal (vigente desde 1993); *ii*) para trabalhadores domésticos (vigente desde 2001); e *iii*) para trabalhadores resgatados de relações de trabalho análogas as de escravos (vigente a partir de 2003). Apesar disso, em 2005, essas três categorias responderam por uma fração muito pequena dos benefícios – menos de 4% do total – o que demonstra que o programa continua voltado basicamente para trabalhadores egressos do mercado formal. No geral, embora o número de segurados tenha aumentado 13% no período 1995/2005, esse foi um incremento modesto diante do crescimento de 111% da população desocupada no mesmo período.

4.1.2 Abono salarial

Ainda pela tabela 5, vê-se que entre 1995 e 2001, a quantidade de abonos emitidos situou-se num patamar de pouco menos que 5 milhões ao ano, mas em 2002 esse nível subiu para a casa dos 5,6 milhões, 6,7 milhões em 2003, 7,8 milhões em 2004 e 8,4 milhões em 2005, num ritmo que impressiona, mas não surpreende. Uma das causas desse crescimento vertiginoso está ligada a um incremento no padrão de divulgação do programa, pois até recentemente muitos trabalhadores com direito ao benefício, identificados pelo MTE por meio do seu número PIS/Pasep no sistema Rais/Caged, simplesmente deixavam de comparecer em tempo hábil às agências da CEF/BB para receber o abono salarial.

Outro motivo estaria relacionado ao período de sete anos consecutivos (1996 – 2003) de queda dos rendimentos médios reais dos trabalhadores ocupados, inclusive

dos trabalhadores assalariados com carteira, que recebendo ao longo do ano menos de dois salários mínimos mensais, fazem jus ao benefício.²⁰ Esse contingente de trabalhadores passou de 13,1% para algo como 25,2% do total de ocupados do país, entre 1995 e 2005. Em termos absolutos, isso significou um salto de 7,3 para 17,4 milhões de trabalhadores com carteira e renda de até dois salários mínimos mensais, segundo a Pnad/IBGE.

De todo modo, apesar do aumento expressivo de cobertura, parece haver certo consenso no fato de que, estando o valor do abono limitado a um salário mínimo anual por trabalhador contemplado, ele é pouco eficaz para combater a pobreza ou amenizar a desigualdade de rendimentos do trabalho, a despeito de ser um benefício concedido a trabalhadores pobres oriundos do setor formal da economia. Como o valor total gasto com o programa já ultrapassou o montante anual de R\$ 2 bilhões, talvez essa pudesse ser uma quantia aplicada de forma mais racional em outra(s) política(s) de proteção ao trabalhador, como o próprio seguro-desemprego, caso o objetivo seja manter o espírito de priorizar a garantia de benefícios na forma monetária.

4.2 Programas que realizam serviços: intermediação e qualificação profissional

4.2.1 Intermediação de mão-de-obra

Em 1975, atendendo a determinações da Convenção 88 da OIT,²¹ criou-se o Sistema Nacional de Emprego (Sine) por meio do Decreto nº 76.403/1975. O sistema tinha por objetivo prover serviços de intermediação de mão-de-obra, orientação profissional, qualificação profissional e geração de informações sobre o mercado de trabalho. Dos serviços previstos, apenas a intermediação de mão-de-obra consolidou-se. Após um período inicial de expansão do sistema (1975 a 1982), seguiu-se um período marcado por incertezas e descontinuidades políticas (1983 a 1993).

Durante a década de 1990, houve progressiva ampliação e melhoria dos serviços oferecidos pelos postos de atendimento do Sine, decorrência direta do estabelecimento do FAT como fonte permanente de financiamento. Com isso, o número de colocados no mercado de trabalho formal via Sine passou a crescer desde 1995, em resposta aos aperfeiçoamentos do programa ao longo do tempo.²² Com base no gráfico 1, vê-se que não apenas aumentou o número de trabalhadores inscritos, mas também o de vagas captadas nas empresas e o de trabalhadores efetivamente contratados. Também cabe ressaltar que o serviço aumentou sua eficácia, especialmente no que tange ao aproveitamento das vagas captadas, como pode ser visto a seguir na tabela 6.

20. Se de um lado isso é resultado de maior grau de formalização dos trabalhadores de menor renda, isso provavelmente também é consequência do fato de que os rendimentos de trabalhadores antes situados em faixas superiores de renda não acompanharam os ganhos reais do salário mínimo.

21. A Convenção nº 88 da OIT trata da constituição dos Sistemas Públicos de Emprego, em especial os que visam atender aos trabalhadores desempregados.

22. O serviço de intermediação expandiu-se vigorosamente no período 1995-2005, seja em termos de trabalhadores inscritos (que mais que quadruplicaram), de vagas captadas (que também quadruplicaram) ou de trabalhadores colocados (que se multiplicaram por 6). Este aspecto está também parcialmente refletido no processo de diversificação dos Agentes Executores, que até 2000 estavam restritos aos estados e que paulatinamente passaram a contar também com a inclusão das centrais sindicais (Força Sindical, CUT, SDS e CGT). No fim de 2004, foram ainda incorporados como novos parceiros do programa os municípios de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte. A expansão dos agentes executores, para além dos tradicionais governos estaduais, se deu com o argumento de melhoria da eficiência do Sine por meio de um tipo de "competição administrada". Mas para que funcione a contento, é preciso que o MTE exerça uma melhor coordenação entre os níveis de governo e agentes executores, evitando uma competição irracional do ponto de vista do sistema.

TABELA 6

Indicadores de desempenho da intermediação de mão-de-obra, em porcentagem (%)

Programa	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	média 95/05
Intermediação de mão-de-obra via Sine												
Taxa de aderência ¹	39,2	40,1	46,5	44,1	40,5	45,4	51,8	52,7	54,1	53,6	52,0	47,3
Taxa de admissão ²	1,5	1,9	2,5	3,6	5,2	6,0	7,2	8,9	8,6	7,9	7,3	6,0

Fonte: MTE.

Elaboração Disoc/Ipea.

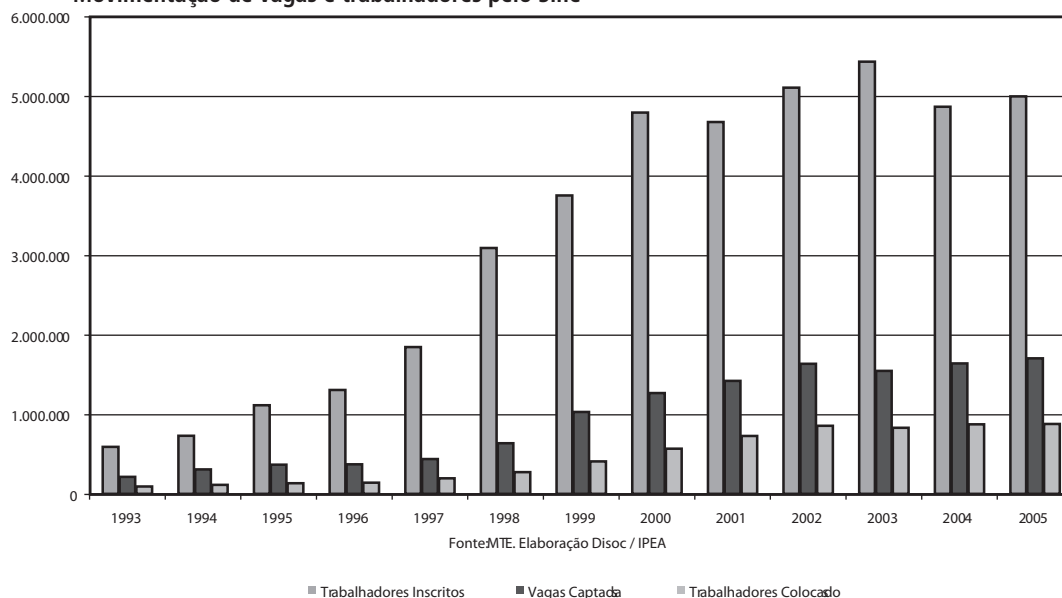
Notas: ¹ Colocados via Sine/vagas captadas pelo Sine.² Colocados via Sine/admitidos segundo Caged.

Apesar disso, a atratividade do Sine tem sido maior para os trabalhadores que para as empresas, pois enquanto a relação “inscritos/vagas” girou em torno de 3,5 na média do período 1995-2005, a relação “colocados/vagas” foi de apenas 0,47 no mesmo período, de modo que, embora este indicador tenha melhorado ao longo dos anos, ainda há uma proporção razoável de vagas que não são preenchidas pelos trabalhadores inscritos.

Esses indicadores sugerem que, conquanto o serviço de intermediação alcance uma fatia razoável do mercado de trabalho formal, sua contribuição para reduzir o desemprego, mesmo que apenas seu componente friccional, é na melhor das hipóteses limitada. De fato, atualmente o MTE encara as agências do Sine mais como “porta de entrada” para outros serviços de emprego do que exclusivamente como provedoras do serviço de intermediação.

GRÁFICO 1

Movimentação de vagas e trabalhadores pelo Sine



Fonte: MTE.

Elaboração Disoc/Ipea.

4.2.2 Qualificação profissional

A Lei nº 8.900/1994 estabeleceu que o programa do seguro-desemprego teria por finalidade prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, em virtude de dispensa sem justa causa, e auxiliar os trabalhadores na busca de emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional. Permitiu-se, com isso, a alocação de recursos do FAT para programas de qualificação profissional que eram destinados aos trabalhadores em geral, e não apenas

àqueles que requeriam o seguro-desemprego. É nesse contexto que se criou, em 1995, o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor). Embora seu modelo de implementação tenha representado uma importante experiência de descentralização nas políticas de emprego, problemas de fraude revelaram dificuldades no controle do MTE sobre a aplicação dos recursos pelos estados. Várias ações fizeram melhorar sua transparência, mas não acabaram completamente com os problemas de malversação dos recursos. Assim, em 2003, o Planfor foi substituído pelo Plano Nacional de Qualificação (PNQ), com o aumento do monitoramento e controle de suas ações, estabelecimento de uma carga horária mínima e conteúdos pedagógicos específicos para os diversos cursos sob sua alçada.²³ A nova política de qualificação profissional sofreu então uma inflexão conceitual e de prioridades, que passou a priorizar cursos de mais longa duração, bem como um esforço maior na integração com os demais programas do SPETR. Também ganharam importância a certificação profissional e o apoio ao desenvolvimento de metodologias de qualificação.

O desenho original do PNQ foi ampliado em 2004 pelo Codefat, que criou os Planos Setoriais de Qualificação (Planseq) como um terceiro eixo, ao lado dos Planos Territoriais e dos Projetos Especiais. Os Planseq destinam-se a demandas de qualificação de cadeias produtivas e arranjos produtivos locais, não atendidas atualmente no âmbito dos planos estaduais e municipais. Pretende-se que nessa vertente do programa o investimento em qualificação funcione por meio de parcerias com o setor privado, e que os projetos estejam ligados diretamente à geração de novos postos de trabalho.²⁴

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

23. O público-alvo do PNQ abrange, entre outros: *i)* trabalhadores sem ocupação cadastrados no Sine e beneficiários de outras políticas de trabalho e renda; *ii)* trabalhadores rurais e agricultores familiares; *iii)* autônomos; *iv)* trabalhadores domésticos; *v)* trabalhadores em empresas afetadas por processos de modernização tecnológica; e *vi)* beneficiários de políticas de inclusão social do governo.

24. Cabe destacar a recente criação de um Planseq destinado às trabalhadoras domésticas, ainda em caráter de projeto piloto. Intitulado "Trabalho Doméstico Cidadão", esse plano prevê ações de elevação da escolaridade e capacitação para o fortalecimento da auto-organização das trabalhadoras domésticas e o desenvolvimento de projetos para intervenção em políticas públicas. Apesar de atender um número inicialmente pequeno de trabalhadoras (o segmento trabalhador doméstico soma cerca de 6 milhões de pessoas, das quais mais de 70% não têm carteira assinada), esse plano aponta para a extensão das políticas de trabalho e renda a um dos segmentos mais expressivos do mercado de trabalho e que ao mesmo tempo tem sido marginalizado no acesso tanto aos direitos sociais quanto às políticas de emprego.

TABELA 7

Trabalhadores qualificados no Planfor (PNQ)

Grupos selecionados	2002		2004	
	Nº	%	Nº	%
Mulheres	658.153	58,7	86.984	61,1
Jovens (16-24 anos)	452.261	40,3	74.598	52,4
Total	1.121.197	100,0	142.363	100,0
	2000		2005	
	Nº	%	Nº	%
Desempregados	1.692.632	55,5	32.438	64,4
Total	3.049.967	100,0	50.359	100,0

Fonte: Departamento de qualificação/Ministério do MTE.
Elaboração dos autores.

Entretanto, embora se observe crescimento do investimento no biênio 2004-2005, o número total de educandos abarcados por essas ações ainda é relativamente pequeno em relação a PEA. Em grande medida, isso ocorre por causa da escassez de recursos disponíveis, os quais vêm diminuindo nos últimos anos, como será visto na seção específica sobre evolução anual dos gastos públicos da área de trabalho e renda.

No que tange à qualificação profissional de jovens, ela foi em parte assumida pelo Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens (PNPE), voltado para a inserção laboral de jovens entre 16 e 24 anos, de baixa renda e escolaridade. No seu primeiro ano de funcionamento (2003), esse programa consistiu sobretudo no subsídio ao emprego de jovens, em que uma parte do salário do jovem contratado era custeado com recursos governamentais durante um ano. Diante da pequena adesão das empresas, o foco do programa foi redirecionado para a oferta de qualificação profissional por meio dos Consórcios Sociais da Juventude, que são redes de ONGs que se encarregam também do encaminhamento do jovem ao mercado de trabalho.²⁵ Em termos de jovens atendidos e de recursos aplicados, a vertente de qualificação do PNPE tem atualmente dimensão comparável ao do conjunto do PNQ.

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

Com o intuito de utilizar os recursos do FAT para incrementar as políticas de emprego no país, a Lei nº 8.352/1991 determinou que as disponibilidades financeiras do FAT poderiam ser aplicadas em depósitos especiais remunerados, a cargo das instituições financeiras oficiais federais, o que abriu espaço para novas políticas voltadas à geração de emprego e renda. A implementação desses programas foi feita por meio da abertura de linhas especiais de crédito a setores com pouco ou nenhum acesso ao sistema financeiro convencional, como micro e pequenas empresas, cooperativas e formas associativas de produção, além de iniciativas de produção próprias da economia informal.

Os programas foram sendo efetivados a partir de 1995, tendo como agentes financeiros, inicialmente, o BB e o BNB. Posteriormente, foi incluída a Finep e, mais recentemente, o próprio BNDES, a CEF e o Basa, conforme pode ser visto no gráfico 2. Foram criados programas para o financiamento de projetos para as áreas urbanas, naquilo que ficou conhecido como Proger urbano, e para as áreas rurais, por meio do Proger rural. Também alocaram-se recursos do FAT para o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), programa operado, primeiramente, pelo Banco do Brasil e, atualmente, também pelo BNB e pelo BNDES, com a finalidade de fornecer apoio financeiro ao pequeno empreendimento agrícola e familiar.²⁶ Ainda na área de geração de emprego e renda, o Codefat, a partir de 1996, liberou recursos para o BNDES no âmbito

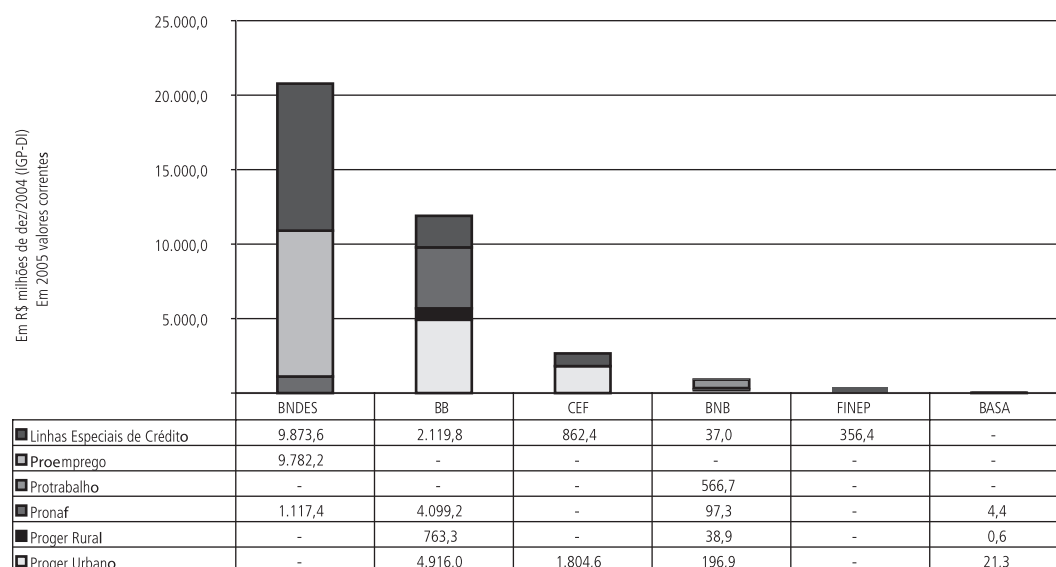
25. Para mais detalhes, ver edições de 8 a 12 desta publicação.

26. No caso do Pronaf, algumas outras instituições financeiras menores também o operam, como o Banco da Amazônia S.A. (Basa), o Banco Cooperativo do Brasil (Bancoob) e o Banco Cooperativo Sicred (Bansicred).

de um outro programa, o Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador (Proemprego), que pretendia financiar empreendimentos de maior porte e, ao mesmo tempo, com potencial de geração de empregos. Numa linha semelhante a do Proemprego, mas abrangendo apenas a área que compreende a Região Nordeste e o Norte de Minas Gerais, foi criado em 1998 o Programa de Promoção do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador na Região Nordeste e Norte do Estado de Minas Gerais (Protrabalho), cuja execução foi feita por meio do BNB.

GRÁFICO 2

Composição dos depósitos especiais do FAT em 2005, por principais programas e agentes executores



Fonte: CGFAT/MTE.
Elaboração: Disoc/Ipea.

O FAT, na área de microcrédito, liberou em 1996 recursos para o BNDES no âmbito do Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP), que buscava formar uma rede de instituições privadas capazes de financiar pequenos empreendimentos. Esse programa, todavia, havia financiado apenas 300 mil empreendimentos até 2001. Assim, em 2002 foi criado um novo programa de microcrédito com recursos do FAT, o FAT Empreendedor Popular, que buscava expandir a capacidade de financiamento de pequenos empreendimentos no Brasil. Na mesma linha do microcrédito, mas no âmbito do próprio MTE, foi criado em 2004 o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), instituído com o objetivo de incentivar a geração de trabalho e renda entre os microempreendedores populares. Por micro-crédito orientado entende-se aquele baseado em metodologia na qual existe o relacionamento direto do chamado “agente de crédito” com as empreendedores no local onde é executada a atividade econômica.²⁷

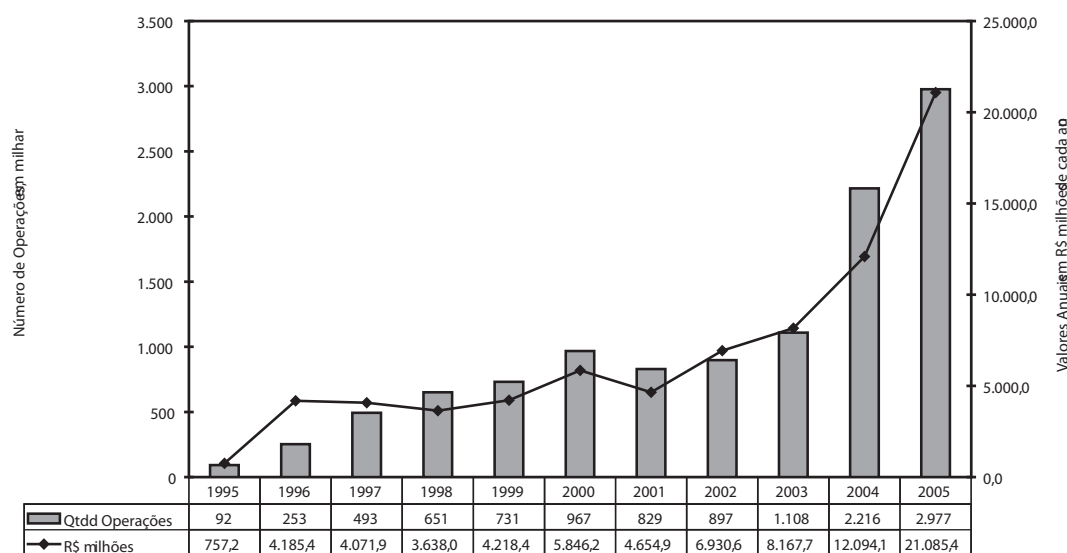
27. Esta exigência do agente de crédito na relação que se estabelece entre o MTE e os microempreendedores de baixa renda é provavelmente o aspecto mais evidente a diferenciar este tipo de programa de um outro conjunto de iniciativas que ganharam corpo a partir de 2003. Faz-se referência aqui aos programas e projetos de bancarização, tais como ficaram conhecidas as modalidades de concessão de microcréditos populares de natureza não assistida pelos agentes executores, notadamente o Banco Popular do Brasil e a Caixa Econômica Federal. Em ambos os casos, inexistia a obrigatoriedade do agente de crédito e os juros foram fixados em 2% ao mês. Outra diferença importante diz respeito ao fundo financeiro que avaliza essas operações, constituído pelo limite de 2% dos depósitos à vista das instituições financeiras participantes. A expansão das microfinanças e outras formas de crédito, como aquela com desconto em folha, serviram para expandir o volume de crédito em 2004 e 2005 e, desta forma, ajudaram a atenuar parcialmente os impactos recessivos das sucessivas altas das taxas de juros referenciadas à Selic.

Por fim, em 2003 criou-se um programa voltado ao fortalecimento da economia solidária, segmento constituído pelos empreendimentos autogestionários, isto é, administrados pelos próprios trabalhadores. Apesar de contar com poucos recursos (que não vêm do FAT) e de ainda não ser evidente sua inclusão no rol das políticas de emprego, esse programa é mencionado aqui pelo fato de ser um dos poucos que se propõe, explicitamente, a atuar com trabalhadores fora da relação de assalariamento, sem ser ao mesmo tempo um programa vinculado essencialmente ao crédito: suas ações incluem o mapeamento dos empreendimentos existentes, a constituição de uma rede de incubadoras e o apoio a fóruns de articulação das redes de economia solidária.

No tocante à evolução global dos programas de geração de emprego e renda financiados com recursos de depósitos especiais remunerados do FAT, observa-se que no período de 1995 a 2005 foram realizadas 11,2 milhões de operações de crédito, que representaram empréstimos no valor total de R\$ 75,6 bilhões. Com isso, o valor médio dos empréstimos foi de R\$ 6,7 mil. De acordo com o gráfico 3, nota-se um volume crescente de operações de crédito, que por sua vez significa também um crescimento expressivo do valor total dos empréstimos realizados. Tal fato reflete, entre outros fatores, o crescente número de programas e linhas de crédito com recursos do FAT, notadamente para capital de giro das pequenas empresas, e a criação do Fundo de Aval do Programa de Geração de Emprego e Renda (Funproger), que dá mais garantias contra riscos e inadimplência aos agentes executores do programa, fatos que ajudam a explicar o enorme crescimento do número de operações desde 2003.²⁸

GRÁFICO 3

Evolução do número de operações de crédito com recursos do FAT e respectivos valores anuais



Fonte: MTE.
Elaboração Disoc/Ipea.

Embora tais programas representem uma injeção expressiva de crédito na economia, constituem-se em um conjunto confuso de linhas de financiamento, sobretudo em razão da sobreposição existente entre alguns deles. Esse aspecto torna obscura a alocação de

28. O Funproger garante até 80% do valor do crédito nas operações do Proger urbano.

recursos do FAT, dado o leque amplo de áreas de atuação e de setores atendidos, dificultando uma avaliação geral de desempenho sobre as referidas alocações.²⁹

Em suma, na área de geração de emprego e renda, pode-se dizer que vários programas ganharam corpo desde 1995. Pode-se perguntar se o surgimento desses diversos programas atende ou não a alguma estratégia clara de geração de emprego no país, uma vez que eles estão sujeitos a toda sorte de condições e fenômenos típicos da economia capitalista (necessidade de rentabilidade e de garantias mínimas, riscos e incertezas etc.). Essa observação é importante porque o direcionamento dos créditos é decidido dentro de uma lógica estritamente privada, limitando sua utilização como instrumento mais efetivo e articulado de geração de trabalho e renda. Em outras palavras, sabe-se que a tendência dos bancos é oferecer crédito às atividades e empreendimentos de menor risco e maior lucratividade aparente, e não necessariamente a projetos com maior potencial de criação de empregos ou a segmentos com maior dificuldade de acesso a serviços financeiros.

5 Financiamento e gastos

Esta seção descortina alguns aspectos relevantes da criação e do estabelecimento do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) como principal – e quase exclusiva – fonte de financiamento das políticas de emprego, trabalho e renda no Brasil. Posteriormente, faz-se um balanço da evolução dos gastos públicos em programas selecionados do SPETR.

5.1 Natureza e características gerais do FAT

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

No entanto, apenas em janeiro de 1990 é que foi efetivamente criado o FAT, por meio da Lei nº 7.998/1990, para regulamentar o referido artigo constitucional. Posteriormente, a Lei nº 8.352/1991 determinou que parte das disponibilidades financeiras do FAT formasse a reserva mínima de liquidez, destinada a garantir, em tempo hábil, os recursos necessários ao pagamento das despesas referentes ao seguro-desemprego e ao abono salarial. Por último, essa mesma lei permitiu que o montante das disponibilidades financeiras do FAT que excedesse o valor da reserva mínima de liquidez pudesse ser aplicado em depósitos especiais remunerados em instituições financeiras oficiais federais. Dessa forma, a referida lei é tida como um marco na legislação do FAT, pois: *i)* ela instituiu um mecanismo de defesa dos recursos do Fundo e dos programas por ele financiados, calculado com base na necessidade de pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial; e *ii)* ela ampliou as possibilidades de utilização dos recursos do FAT e concentrou no Codefat o poder decisório sobre essa utilização.

29. A amplitude excessiva de programas também abre espaço para demandas políticas questionáveis do ponto de vista da geração de emprego e renda, como financiamento de imóveis usados, bens de capital com até dez anos de uso e empréstimos para consumo. Na realidade, a abertura de novas linhas de crédito tem uma dinâmica política que tende a ampliar o conjunto de programas ao longo do tempo, seja pela resistência posterior em extinguir-se certas linhas, seja pela tentação ou pressão de abrirem-se novos programas.

Veja-se no quadro 3 a estrutura orçamentária simplificada do PIS/Pasep (FAT) para se entender melhor o funcionamento do Fundo. As fontes de financiamento do FAT estão compostas, basicamente, pelos seguintes itens: *i*) receita primária; *ii*) receitas financeiras; e *iii*) outras receitas de menor importância. A receita primária do FAT é formada pelo PIS/Pasep e pela cota-parte da contribuição sindical, enquanto outra parcela fundamental são as receitas financeiras, advindas basicamente da remuneração sobre os depósitos especiais, dos retornos oriundos dos recursos transferidos ao BNDES para programas de desenvolvimento econômico e dos retornos decorrentes dos recursos próprios do FAT investidos no BB Extramercado. A receita primária representou 91,2% do total em 2005, tendo na arrecadação bruta do PIS/Pasep seu principal componente. As receitas financeiras, por sua vez, representaram 7,2% do total, sendo um item atualmente importante para custear parte dos programas não-obrigatórios do MTE, tais como intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional.

QUADRO 3

Estrutura orçamentária simplificada do PIS/Pasep (FAT).

Principais Fontes (Receitas)			Principais Usos (Despesas)		
em R\$ milhões de dezembro / 2005			em R\$ milhões de dezembro / 2005		
	R\$ milhões	%		R\$ milhões	%
1. Receita Primária:	21.240,40	91,2%	1. Desvinculações de Recursos PIS / PASEP	4.248,10	18,2%
1.1 Arrecadação PIS / PASEP			1.1 FSE (E.C. n.01: 01/04/94 a 31/12/95)		
1.2 Cota-parte da contribuição sindical			1.2 FEF (E.C. n.10 e 17: 01/01/96 a 31/12/99)		
			1.3 DRU (E.C. n.27: 21/03/2000 a 31/12/2007)		
2. Receitas Financeiras:	1.673,33	7,2%	2. Repasse Constitucional BNDES 40%:	6.796,90	29,2%
2.1 Remuneração (juros + correção monetária) paga pelo BNDES sobre os repasses constitucionais			2.1 Programa de Desenvolvimento Econômico e Social		
2.2 Remuneração (juros + correção monetária) paga pelos Agentes Executores sobre os depósitos especiais			3. Despesas Constitucionais Correntes:	11.920,80	51,2%
2.3 Remuneração (juros + correção monetária) de aplicações próprias do FAT no BB Extramercado			3.1 Seguro-Desemprego	8.788,60	
2.4 Remuneração (juros + correção monetária) de recursos não desembolsados			3.2 Abono-Salarial	2.804,80	
3. Outras Receitas:	379,47	1,6%	4. Outras Despesas Correntes:	327,4	1,4%
3.1 Restituição de benefícios não desembolsados			4.1 Intermediação de Mão-de-Obra (SINE)	84,4	
3.2 Restituição de Convênios			4.2 Qualificação Profissional	85,0	
3.3 Multas e juros devidos ao FAT			4.3 Fiscalização Laboral	24,6	
3.4 Outras receitas patrimoniais: devolução de exercícios anteriores + multas judiciais			4.4 Segurança no Trabalho	6,0	
			4.5 Outras Despesas	127,4	
			5. Reserva Mínima de Liquidez (Estoque):	6.487,80	-
			6. Depósitos Especiais Remunerados (Estoque):	36.658,00	-
			6.1 BNDES	20.773,20	
			6.2 Banco do Brasil	11.898,30	
			6.3 Caixa Econômica Federal	2.666,90	
			6.4 Banco do Nordeste	936,80	
			6.5 Banco da Amazônia	26,40	
			6.6 FINEP	356,40	
Total (1 + 2 + 3) =	23.293,20	100,0%	Total (1 + 2 + 3 + 4) =	23.293,20	100,0%

Fonte: CGFAT/MTE; Siafi/Sidor.
Elaboração: Disoc/lpea.

Pelo lado das despesas correntes (itens de 1 a 4 do quadro 3), destaque-se primeiramente a DRU, que desvincula anualmente 20% da arrecadação bruta do PIS/Pasep para compor a estratégia de superávit fiscal primário do governo federal.³⁰ Do montante restante, que só então vai dar origem ao FAT, 40% destina-se, constitucionalmente, ao programa de desenvolvimento econômico e social do BNDES.³¹ Outras despesas de natureza constitucional se dão com o seguro-desemprego e o abono salarial, que montaram em 2005 a 51,2% do total e que, por serem despesas obrigatórias, não estão sujeitas a restrições ou eventuais contingenciamentos de recursos. As outras despesas correntes do MTE, que representaram apenas 1,4% do total em 2005, só são feitas com recursos que porventura excedem a reserva mínima de liquidez, ou então, como tem ocorrido nos últimos anos, com receitas financeiras decorrentes em sua maior parte dos empréstimos do FAT a instituições oficiais que trabalham com oferta de crédito.

Os itens 5 e 6 da coluna de usos do FAT trazem informações sobre os estoques relativos à reserva mínima de liquidez e aos depósitos especiais remunerados, que são aplicados no BB extramercado, gerando remuneração para o FAT.³² O retorno dos empréstimos do FAT aplicados em depósitos especiais, conquanto assumam um formato final estritamente financeiro, poderia, na verdade, ser dividido em dois componentes diferentes. Uma parte é remuneração sobre as operações de crédito efetivamente realizadas pelo BNDES e demais agentes executores desses recursos, tendo o FAT como *funding* e a TJLP como taxa referencial. Outra parte é de natureza estritamente financeira, e diz respeito tanto às aplicações feitas pelo BB extramercado em títulos do Tesouro Nacional como à taxa Selic incidente sobre aquela parcela dos empréstimos não convertidos em operações de crédito pelas instituições financeiras oficiais.

De maneira geral, como todos os componentes do patrimônio do FAT – inclusive aqueles de natureza estritamente financeira – precisam remunerar e preservar os valores originais dos empréstimos, engendra-se uma situação na qual, a despeito do tamanho do patrimônio total do fundo (cerca de R\$ 116 bilhões em 2005, conforme gráfico 4), apenas as receitas financeiras de cada período podem ser usadas para financiar novos gastos correntes, isto é, aqueles que excedem os montantes gastos obrigatoriamente com seguro-desemprego e abono salarial.

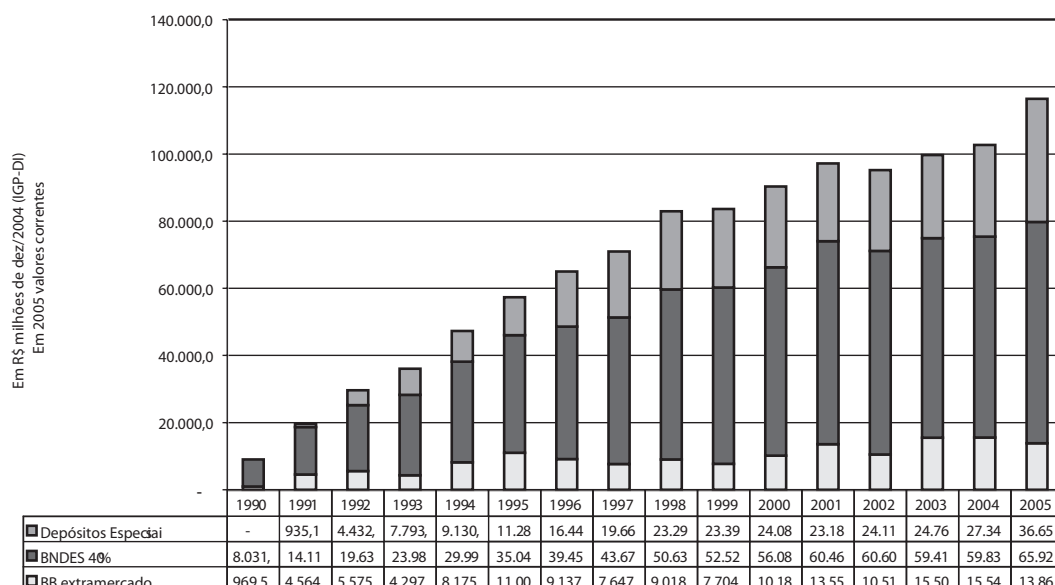
30. Note-se que a DRU desvincula 20% da arrecadação anual bruta do PIS/Pasep, e não das receitas totais do FAT. Por isso, na segunda coluna do quadro 3 a DRU representa um pouco menos de 20%, mais precisamente, 18,2% das despesas correntes anuais do PIS/Pasep (FAT).

31. Também neste caso, deve-se notar que o repasse constitucional ao BNDES representa 40% da receita primária do FAT, aplicados, no entanto, depois de descontada a DRU sobre a arrecadação PIS/Pasep, o que diminui sua base de incidência. Por isso, a participação do BNDES sobre o total de despesas correntes aparece como menor que 40%, mais precisamente, 29,2% em 2005.

32. A reserva mínima de liquidez é um estoque para honrar, sempre que necessário, o pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial e neste sentido, como o próprio nome diz, é uma reserva financeira, um estoque que em 2005 se encontrava na casa dos R\$ 6,5 bilhões. Em parte, esta reserva deve também estar sendo inflada ano a ano por causa da indexação que possui a taxa Selic de remuneração financeira. Por sua vez, os depósitos especiais, conquanto possam outrora ter se constituído a partir dos valores excedentes ao pagamento do seguro-desemprego, abono salarial e da regra de formação da reserva mínima de liquidez, possuem atualmente uma lógica de auto-reprodução que é também de natureza cumulativa e financeira, um estoque de riqueza que em 2005 situava-se na casa dos R\$ 36,6 bilhões, sendo a maior parte a cargo do BNDES e BB, seguidos a distância pela CEF, BNB e Basa.

GRÁFICO 4

Evolução do patrimônio FAT segundo seus principais componentes



Fonte: CGFAT/MTE.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Como pode ser visto pelo gráfico 4, o patrimônio do FAT tem crescido de forma praticamente contínua ano após ano. Entre 1995 e 2005, sua taxa de crescimento foi de 8,8% ao ano, com uma única queda em 2002. Esse desempenho é surpreendente porque está longe de refletir o ciclo econômico do período, que teve taxa anual média de crescimento de apenas 2,4% do PIB. Isso significa que outros determinantes devem ter tido maior peso nesta explicação, destacando-se aí dois fatores.

Em primeiro lugar, a dinâmica de autovalorização dos elementos que compõem o patrimônio do FAT, a saber: *i*) repasses constitucionais de 40% da arrecadação PIS/Pasep para o BNDES; *ii*) depósitos especiais remunerados do FAT em instituições legalmente habilitadas (BNDES, BB, CEF, BNB, Basa e Finep); e *iii*) aplicações ativas no mercado financeiro, por meio do Banco do Brasil (BB extramercado). Esse fator pode ser considerado a principal fonte de valorização do patrimônio do FAT porque a taxa anual média de crescimento da arrecadação bruta do PIS/Pasep foi de 2,9% no período 1995-2005, bem próxima da taxa citada (2,4%) de crescimento anual médio do PIB, indicando uma correlação pró-cíclica e proporcional entre ambas. Enquanto isso, como o patamar das taxas de juros oficiais foi, no período estudado, bastante superior ao patamar da inflação corrente e de crescimento do PIB, pode-se dizer que o crescimento anual médio de 8,8% do patrimônio do FAT no período 1995-2005 estaria sendo determinado, predominantemente, pelo retorno financeiro – parte indexado à taxa Selic e parte indexado à TJLP – das aplicações do FAT relativas aos repasses constitucionais (BNDES 40%), depósitos especiais (BNDES, BB, CEF, BNB, Basa e Finep) e aplicações do Banco do Brasil (BB extramercado). Ao contrário dos gastos correntes do FAT, todos esses três tipos de destinações de recursos do FAT exigem remuneração tal que preservem os valores originais dos respectivos empréstimos. Isso tem ensejado uma situação na qual o patrimônio do FAT cresce ancorado numa lógica de valorização, em grande medida, financeira.³³

33. A grande ironia dessa situação é que a política de juros ditada pelo Bacen, em relação a qual costuma se atribuir parte importante da responsabilidade pelas baixas taxas de crescimento econômico e elevado patamar de desemprego aberto, é a mesma que alimenta a dinâmica de valorização patrimonial do FAT, contribuindo, por meio das receitas financeiras que gera, para o financiamento de parte substancial dos programas não constitucionais do MTE.

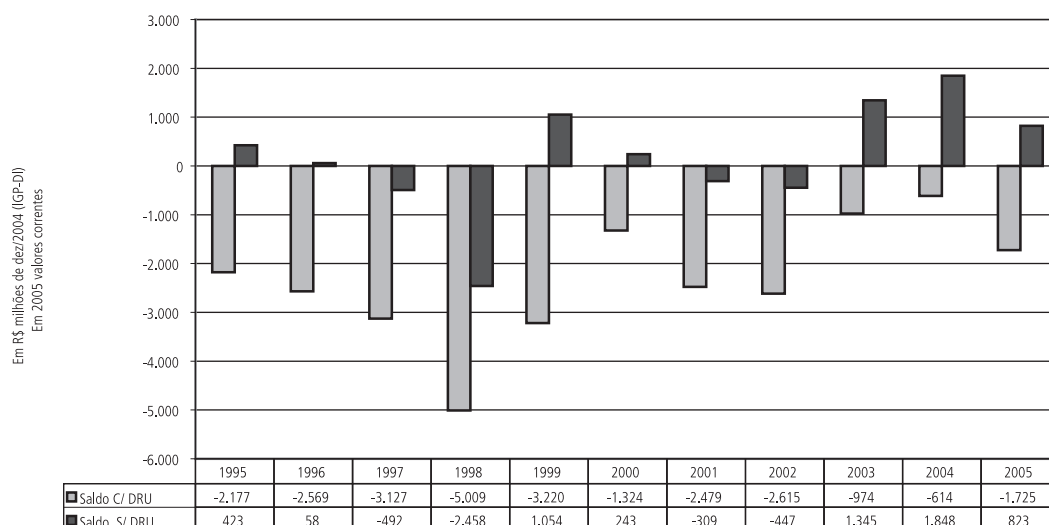
Em segundo lugar, o próprio aumento da arrecadação PIS/Pasep, que constitui a principal fonte primária de abastecimento do FAT. Sobre isso, basta dizer que os recursos totais arrecadados pelo PIS/Pasep representaram em 2005 algo como 8% de todo o gasto social federal, ou cerca de 1,2% do PIB. Em grande parte, essa posição apenas se fez possível a partir da constituição do FAT como fonte privilegiada de financiamento das suas políticas de trabalho e renda. Porém, assim como isso é um aspecto sem dúvida positivo da arquitetura institucional do SPETR, também coloca problemas de difícil solução para a consolidação das políticas num sistema de fato integrado e mais abrangente que o atual.

Em outras palavras: apesar da vinculação do FAT aos programas de trabalho e renda, sua capacidade de realizar novos gastos ou mesmo de ampliar os gastos em programas já existentes encontra-se atualmente exaurida. É que a receita primária do FAT não corresponde – como deveria – ao total da arrecadação PIS/Pasep, porque desde 1994 vigora o artifício das desvinculações de recursos (FSE, FEF e DRU) sobre esta e outras fontes de financiamento do gasto público. Entre 1995 e 1999, sob a vigência inicial do FSE e depois do FEF, recolheram-se percentuais elevados da arrecadação PIS/Pasep, com destaque para o ano de 1999, quando o percentual de 36,5% representou um montante de mais de R\$ 7 bilhões em prol da meta de superávit primário daquele ano. Já entre 2000 e 2005, sob influência da DRU, respeitou-se o limite de 20% de desvinculação anual. Em ambos os casos, no entanto, a consequência da aplicação das desvinculações sobre a arrecadação bruta PIS/Pasep é uma perda anual não-desprezível de recursos da receita primária do FAT, cujos principais destinatários deveriam ser os programas de desenvolvimento econômico do BNDES e os programas de emprego, trabalho e renda do MTE.

Em termos agregados, entre 1995 e 2005, reaplicando-se as vinculações constitucionais, tanto MTE como BNDES disporiam de montantes expressivos na composição de seus respectivos orçamentos anuais, da ordem de R\$ 1,7 bilhão ao ano a mais para o BNDES e de R\$ 2,5 bilhões ao ano a mais para o MTE. Atendo-se apenas ao MTE, tem-se que o déficit primário anual do FAT se deveu, em sete dos 11 anos analisados, exclusivamente à aplicação das desvinculações. Sem elas, segundo o exercício realizado no gráfico 5, a execução financeira anual do FAT apresentar-se-ia com uma configuração bem menos problemática; até mesmo com saldos positivos significativos nos últimos três anos da série.

GRÁFICO 5

Comparação entre saldos finais no FAT/MTE, com e sem aplicação das desvinculações (FSE/FEF/DRU)



Fonte: CGFAT/MTE.
Elaboração Disoc/Ipea.

Concretamente, o que tem acontecido é que a receita PIS/Pasep (FAT) transferida ao MTE tem sido suficiente apenas para cobrir os gastos constitucionais com seguro-desemprego e abono salarial, ficando os demais programas na dependência de outras fontes, notadamente das receitas financeiras geradas pelos empréstimos do FAT a determinadas instituições financeiras oficiais que operam linhas de crédito (casos dos programas de intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional, por exemplo), ou então na dependência de recursos contingenciáveis do orçamento fiscal (casos dos programas recém-criados no MTE: Primeiro Emprego para Jovens e Economia Solidária) – ver quadro 4.

QUADRO 4

Principais programas e principais fontes de financiamento do SPETR/MTE em 2005

Principais programas do SPETR/MTE	Principal fonte de financiamento
Seguro-desemprego e abono-salarial	FAT: arrecadação primária
Qualificação profissional e intermediação de mão-de-obra	FAT: retorno das aplicações financeiras
Fiscalização laboral e segurança e saúde no trabalho	Recursos fiscais ordinários
Geração de emprego e renda	FAT: depósitos especiais remunerados
Primeiro emprego e economia solidária	Recursos fiscais ordinários

Fonte: MTE, Siafi/Sidor.
Elaboração: Disoc/Ipea.

5.2 Evolução dos gastos do SPETR com seus principais programas

No que se refere aos gastos, é possível evidenciar alguns pontos interessantes a partir do gráfico 6, lembrando, no entanto, que: *i*) a receita primária do FAT não é – como alguns poderiam supor – a única fonte de recursos do MTE para financiar o conjunto de suas ações, embora seja, realmente, a mais importante; e *ii*) alguns programas do MTE dispõem de recursos que não aparecem no Orçamento Fiscal ou da Seguridade Social. São os casos, por exemplo, do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) e dos Programas de Geração de Emprego e Renda (Proger, Pronaf, PNMPO).³⁴ Em relação

34. No caso do PAT, parte significativa dos recursos provém das parcerias com o setor privado.

a estes, a maior parte dos recursos é composta de créditos concedidos pelas instituições financeiras oficiais, que por sua vez são financiadas com aportes do FAT por meio dos depósitos especiais remunerados.³⁵

Isto posto, uma primeira observação importante é que, a despeito das desvinculações praticadas pelo Executivo sobre a arrecadação bruta do PIS/Pasep (FAT), os valores destinados ao BNDES e aos programas constitucionais do MTE (seguro-desemprego e abono salarial) cresceram significativamente no período analisado. Curioso, no entanto, é que os determinantes, em cada caso, são não só diferentes como, até certo ponto, antagônicos. Ou seja: os recursos constitucionalmente repassados para o BNDES refletem o crescimento da arrecadação primária do FAT (descontada a aplicação das desvinculações), e em tese deveriam compor uma estratégia de empréstimos concedidos em nome do desenvolvimento econômico, com criação líquida de postos de trabalho e incremento da renda. Enquanto isso, o aumento dos gastos vinculados aos programas de garantia de renda do MTE (seguro-desemprego e abono salarial), porquanto significativos, refletem de alguma maneira a deterioração das condições de emprego e de renda da classe trabalhadora no período.³⁶

Uma segunda observação relevante é que, olhando o SPETR exclusivamente pelo lado dos gastos realizados, transparece a longa distância de patamar em que se encontram os seus diversos programas. Enquanto os programas de garantia de renda (seguro e abono) situam-se atualmente no patamar de R\$ 10 bilhões ao ano,³⁷ os programas que realizam serviços (intermediação, qualificação, fiscalização e segurança e saúde no trabalho) jamais suplantaram a casa de R\$ 1 bilhão em qualquer ano da série.³⁸ E como indicado acima, não há perspectiva, no curto prazo, para uma mudança desses patamares de gasto, porque seu financiamento já está a depender dos retornos financeiros do FAT (nos casos da intermediação e da qualificação profissional) ou de recursos ordinários (nos casos da fiscalização e da segurança e saúde no trabalho), ambas as fontes, limitadas e incertas pela natureza discricionária que possuem.

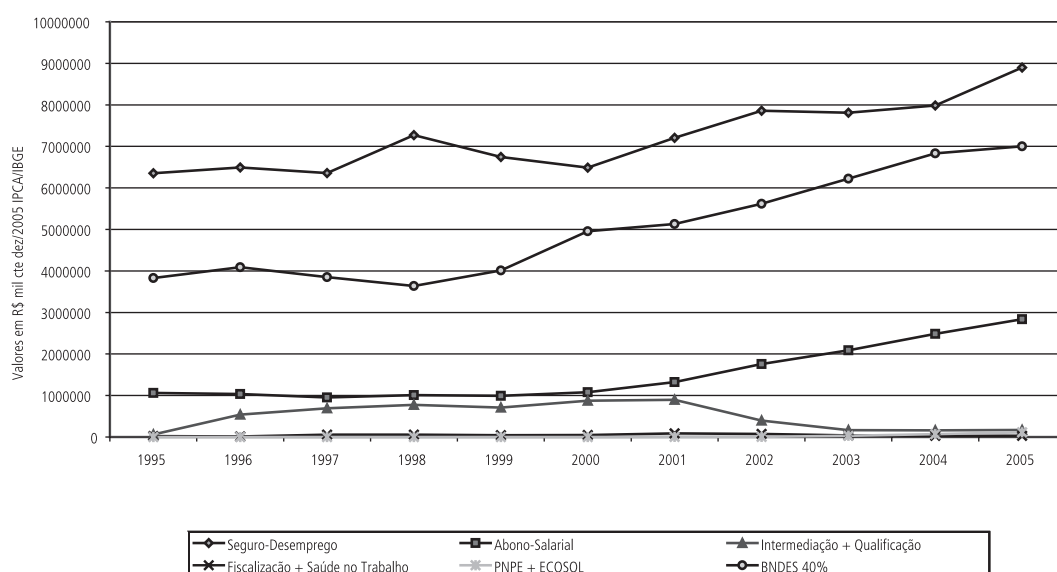
35. Por isso, ao observar a base Siafi/Sidor, verifica-se um montante muito inferior àquele efetivamente alocado para estes programas. Portanto, para uma correta análise dos mesmos, é fundamental a compreensão de que eles são financiados com recursos chamados "extra-orçamentários", motivo pelo qual não estão explicitados no gráfico 6. Os demais programas do MTE, cujas fontes de financiamento possuem expressão orçamentária e são perfeitamente captados pela base Siafi/Sidor, estão explicitados no gráfico 6.

36. Embora não se possa estabelecer nenhuma relação de causalidade entre ambas as situações mencionadas, há uma certa contradição entre elas. De um lado, é possível que os recursos do FAT repassados ao BNDES não estejam se revertendo, no agregado, em mais e melhores empregos. Por outro, talvez fosse possível argumentar que os gastos com seguro e abono seriam até maiores na ausência daqueles investimentos. Mas mesmo neste caso, o fato é que eles não estariam sendo suficientes para contra-arrestar outros vetores negativos da economia sobre o emprego e a renda do trabalho.

37. Cerca de 60% do gasto total, quando se considera o valor repassado ao BNDES, ou praticamente 100% do gasto exclusivamente do MTE.

38. No biênio 2000-2001, esse conjunto de programas representou quase 7% dos gastos totais (considerando a participação do BNDES na conta), valor este influenciado pelos gastos com qualificação profissional naqueles anos. Depois disso, também influenciado pelo desempenho e redesenho desse mesmo programa, o peso conjunto dos programas que ofertam ou realizam serviços de emprego passou a se situar ao redor de apenas 1% do total.

GRÁFICO 6
Evolução dos Gastos do SPETR/MTE e BNDES 40%



Fonte: Siafi/Sidor.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Por fim, quanto aos dois programas criados em 2003 (Primeiro Emprego e Economia Solidária), basta dizer que eles nem mesmo utilizam a fonte FAT para se financiarem.³⁹ Em ambos os casos, a tendência é a de se fixarem em recursos ordinários do Tesouro, a despeito do caráter discricionário – e supostamente mais frágil – dessa fonte. Esse aspecto evidencia um dos problemas centrais do SPETR nas atuais circunstâncias, pois quaisquer novas iniciativas que visem alargar a cobertura dos programas já existentes ou mesmo abrir novas frentes de atuação governamental no mundo do trabalho ver-se-ão limitadas pela capacidade exaurida de gasto dessa área. E o problema é que ainda não existem no Brasil políticas públicas de geração de trabalho e renda para segmentos expressivos da população em idade ativa que estejam ou desempregadas por longo período (tanto no conceito de desemprego aberto como pelo desalento) ou subempregadas em condições precárias (em termos de estabilidade na ocupação, regularidade de rendimentos, contribuição previdenciária, apenas para ficar nos aspectos mais importantes).

As propostas recentes em torno da idéia de economia solidária parecem promissoras, mas são ainda muito incipientes para afetar a magnitude dos problemas presentes em nosso mercado de trabalho. Por sua vez, a família de programas de concessão de bolsas (ou transferência direta de renda com condicionalidades), visando ao combate direto e imediato à fome e à pobreza, nasceram e estão desenvolvendo-se mais pelos campos da assistência social, saúde e educação, o que os torna pouco eficazes para enfrentar a questão da inserção pelo mundo do trabalho. Assim, políticas tradicionais como seguro-desemprego, intermediação e qualificação profissional, embora importantes, têm sido pouco eficazes para enfrentar essa situação de heterogeneidade e precariedade do mercado de trabalho nacional, e esse é justamente o desafio posto para as novas políticas e programas governamentais no campo do trabalho.

39. O programa Primeiro Emprego utilizou, em 2004, recursos do fundo de combate à pobreza (84% do total) e recursos ordinários (16%). Em 2005, 100% dos seus recursos foram bancados por recursos ordinários. No caso do programa Economia Solidária, a fonte recursos ordinários foi absoluta em 2005 e majoritária em 2004 (72,2%, contra 27,8% do fundo de combate à pobreza).

6 Desafios atuais e perspectivas

O mercado de trabalho nacional passou por algumas modificações profundas ao longo do período 1995-2005, quase todas influenciadas diretamente pelo cenário macroeconômico mais geral. Na verdade, é perceptível neste período de dez anos a existência de três momentos claramente discerníveis, por meio dos quais se nota que, de fato, o mercado de trabalho reflete, em grande medida, o comportamento ditado pelas políticas econômicas do período.

Entre 1995 e o fim de 1998, num ambiente macroeconômico marcado por sobrevalorização cambial e diferencial positivo e elevado entre as taxas de juros domésticas e as internacionais, as principais variáveis do mercado de trabalho nacional sofreram um processo intenso de deterioração. Os níveis absolutos e relativos de desemprego aumentaram, bem como a informalidade das relações de trabalho e a desproteção previdenciária esperada, enquanto os níveis reais médios de renda do trabalho e a sua distribuição pioraram.

Entre a desvalorização cambial de 1999 e meados de 2003, apesar do arranjo de política econômica restritivo (câmbio flutuante, superávits fiscais generosos, taxas de juros elevadas e metas rígidas de inflação), a economia brasileira operou num contexto de comércio internacional favorável, o que permitiu certo arrefecimento das tendências anteriores para as principais variáveis aqui estudadas do mercado de trabalho. Os níveis absolutos e relativos de desemprego pararam de subir no mesmo ritmo que antes, a informalidade das relações de trabalho e o grau de desproteção previdenciária mantiveram-se estáveis (mas em patamares muito elevados), e enquanto os níveis médios de renda real do trabalho continuaram a cair para a maior parte das categorias ocupacionais, a distribuição dos rendimentos começou a esboçar uma pequena melhora, sobretudo depois de 2001.

Por fim, no triênio 2004-2006, a despeito de o arranjo de política macroeconômica manter-se praticamente inalterado, a pujança do comércio exterior, combinada com pequenas reduções nos patamares de juros internos e com alguma expansão do crédito pessoal dirigido a várias modalidades do consumo popular, houve uma reação positiva do mercado de trabalho a estímulos até certo ponto tímidos da política econômica, evidenciando tanto a relação de causalidade entre cenário macroeconômico e variáveis cruciais do mundo do trabalho, como o potencial multiplicador implícito entre ambas as dimensões citadas. A taxa de desemprego aberto e o grau de informalidade das relações de trabalho esboçaram uma diminuição, enquanto o nível de remunerações da base da pirâmide social parou de cair em 2004, elevando-se ligeiramente em 2005, o que contribuiu para prolongar o processo de redução das desigualdades de renda, em curso desde 2001.

Esse amplo conjunto de situações não passou despercebido pelo MTE, que tentou ir adequando o desenho de seus programas aos problemas mais sérios do mercado de trabalho, embora sempre com atrasos, insuficiência de meios e, muito importante, pouco espaço de influência na definição da política macroeconômica, responsável que é, em última instância, pelos principais determinantes agregados do nível e qualidade das ocupações e rendimentos dos trabalhadores. Alie-se a isso a ênfase conferida pelo MTE a políticas ditas passivas (seguro-desemprego e intermediação de mão-de-obra), as quais atuam sobre as características da oferta de trabalho. Nesse contexto, e à medida que o pleno emprego deixa de fazer parte do horizonte de decisões políticas fundamentais da sociedade,

reduz-se o potencial macroeconômico de geração de postos de trabalho e de melhoria das ocupações a partir das políticas tradicionais de emprego e renda. Os instrumentos clássicos do SPETR tornam-se, em grande parte, compensatórios e de baixa eficácia, posto atuarem principalmente sobre os condicionantes do lado da oferta do mercado de trabalho (intermediação e qualificação profissional). Esses, por si mesmos, são incapazes de engendrar a abertura de novas vagas, uma vez que os principais determinantes do nível e qualidade das ocupações não fazem parte do conjunto de programas e ações sob alcance do SPETR/MTE.

No período 1995-2005, os principais programas de trabalho e renda, alicerçados no programa seguro-desemprego e nas linhas de crédito do FAT, foram consideravelmente expandidos; a única exceção foi a qualificação profissional, que após ter sido durante algum tempo um programa prioritário do governo federal, sofreu brusca retração nos anos recentes. A expansão desses programas, ao mesmo tempo em que tentou alcançar o contingente de trabalhadores fora do núcleo estruturado do mercado de trabalho, também deu-se em um contexto de desemprego em alta e de aumento dos requisitos para contratação.⁴⁰ Com isso, é possível dizer que, ainda hoje, nem os programas foram suficientemente integrados a ponto de constituir um verdadeiro SPETR, nem a cobertura do conjunto alcançou seu público potencial.

Por isso mesmo, os números apresentados ao longo deste capítulo deixam clara a importância dos programas de garantia de renda, sobretudo o seguro-desemprego, como mecanismo temporário de defesa dos trabalhadores diante de situações de desocupação involuntária. Apesar disso, há neste campo um desafio imenso aos formuladores de política, no sentido de buscarem meios de tornar esse tipo de programa mais eficaz, num contexto de grande desproteção da população economicamente ativa e de tipos muito diversos de desemprego, que afetam mais uns grupos que outros, e que são de tendência mais duradoura que a própria vigência do benefício.⁴¹

As estatísticas relativas aos programas que ofertam serviços também mostraram um melhor desempenho das ações de intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional. Neste último caso, por causa da importância estratégica das atividades de qualificação para um melhor desempenho coletivo da força de trabalho, o desafio reside basicamente em ampliar a escala de operação por meio da coordenação de esforços do MTE e suas contrapartes estaduais, municipais e não-governamentais, da rede de educação profissional regular e das entidades de aprendizagem (Sistema S), evitando a atuação paralela que tem sido a regra até o momento.

No que tange, por fim, aos programas de geração de emprego, trabalho e renda, observou-se expansão quantitativa do Proger, seja em termos de linhas de crédito, seja

40. Assumiu-se durante vários anos que, dada a reestruturação produtiva das empresas premidas pela concorrência externa, muitos dos postos de trabalho eliminados não seriam recriados, e que o conjunto dos setores modernos absorveria cada vez menos trabalhadores. Tornava-se então necessário fazer o ajuste pelo lado dos trabalhadores, seja habilitando-os a aproveitar as novas oportunidades do mercado de trabalho, seja melhorando sua capacidade de garantir o auto-emprego por meio do estímulo à constituição de microempreendimentos. A grande ênfase dada à qualificação profissional e às políticas de crédito/microcrédito reflete de certa forma este diagnóstico.

41. O MTE tem procurado atuar no combate ao primeiro tipo de problema, flexibilizando, ainda que com timidez, os critérios de acesso dos trabalhadores desempregados ao benefício. Já com relação ao segundo tipo de problema, embora uma maior e melhor articulação entre os programas sob responsabilidade do MTE seja necessária para tornar mais eficaz o conjunto da ação governamental neste campo, é preciso ter claro que só com um ambiente macroeconômico mais favorável à criação de emprego e renda, tal que se altere a natureza do desemprego contemporâneo, é que programas como o seguro-desemprego poderão tornar-se menos redundantes no país.

em termos do volume de crédito disponibilizado. Porém, essa informação é insuficiente para permitir avaliações em termos da qualidade ou sustentabilidade das ocupações mantidas e criadas, bem como do impacto agregado diante do problema do desemprego. As perspectivas de aperfeiçoamento abrem, portanto, um duplo recorte de atuação para o Estado. De um lado, há o desafio da inclusão social pelo trabalho, baseada em programas que desenvolvam o universo das microfinanças e não apenas ofertem crédito, ao incorporar outros serviços financeiros, como ações de certificação e de titulação e mecanismos inovadores para aplicações financeiras, aval solidário, seguro etc. A experiência recente mostra que para uma estratégia mais exitosa de inclusão financeira deve-se tanto trabalhar com uma concepção mais ampla de necessidades financeiras do público potencial de baixa renda, como também com a utilização de fundos financeiros e outros mecanismos complementares aos de mercado, visto que este não se compromete com a inclusão de segmentos que não atendam aos ditames da sustentabilidade econômica dos seus empreendimentos. De outro lado, há o desafio da integração entre o conjunto de iniciativas governamentais de geração de emprego, trabalho e renda (coordenadas pelo MTE) e as políticas macroeconômicas, regionais e setoriais supostamente dirigidas à inovação e ao desenvolvimento socioambiental sustentado. Particularmente importante neste campo seria o estabelecimento de maior convergência de atuação entre o BNDES e os objetivos de geração de emprego e renda presentes nos programas citados do MTE, pois, entre outros motivos, há o fato de que a maior parte do orçamento anual daquele banco provém do repasse constitucional de 40% da arrecadação PIS/Pasep (FAT).

Sendo essa a principal fonte de financiamento do BNDES como do MTE, caberia então a proposição de maior transparência e controle público no uso desses recursos, além de maior segurança jurídica contra injunções promovidas em nome, por exemplo, da DRU, que, como visto neste capítulo, tem subtraído anualmente 20% da arrecadação PIS/Pasep dos orçamentos finais do BNDES e do MTE. Apenas no caso do MTE, esta artimanha fiscal tem sido responsável por perdas anuais de mais de R\$ 2 bilhões no período recente, fazendo que a quantidade de recursos disponíveis seja suficiente para cobrir apenas os programas constitucionais do FAT (seguro-desemprego e abono salarial). Todos os demais programas finalísticos do MTE estão na dependência, para serem executados, dos retornos financeiros provenientes das aplicações do FAT nos bancos oficiais, restando, desta maneira, quase nenhum espaço de manobra para as reformas de caráter modernizador e includente aqui sugeridas. Além desse problema, que afeta o montante total de recursos sob a guarda do MTE para o financiamento de seus programas, há ainda o uso recorrente dos contingenciamentos orçamentários, que anualmente têm comprometido não só o nível final de execução de alguns programas, mas também a qualidade do gasto público realizado.

Finalmente, dois outros assuntos deveriam ser objeto de atenção explícita do MTE nos anos vindouros: *i)* Que arranjo federativo é o mais adequado para maior eficácia das ações finalísticas do MTE? e *ii)* Qual o melhor formato para a participação não-estatal na provisão de determinados serviços do MTE? Em outras palavras, um redesenho institucional no MTE, visando a uma integração mais efetiva entre os programas do SPETR, deve também vir acompanhado de uma necessária repactuação de competências com os entes subnacionais, bem como de uma melhor definição de atribuições dos agentes executores (não-estatais) dos serviços de emprego.

A integração federativa dos serviços de emprego mais tradicionais (seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional) continua sendo uma

agenda necessária para a construção de um SPETR mais eficaz. Um primeiro passo para tal foi dado por uma resolução do Codefat que procura eliminar a sobreposição de convênios no mesmo território, facilitando o planejamento territorial dos serviços. Um outro instrumento bastante citado (mas ainda não implementado) é a criação de uma chave única de identificação do trabalhador no sistema de informações das políticas de emprego, que habilite os gestores a articular os diferentes serviços e a “personalizar” seu atendimento.

Outra questão ainda pouco enfrentada é o papel dos entes não-estatais na execução das ações de emprego, em particular da qualificação profissional e da intermediação de mão-de-obra. No caso dos serviços de aprendizagem (Senai, Senac, Senar, Senat), parece clara a necessidade de aproximá-los do SPETR, tanto por conta da sua importância na oferta de qualificação quanto pelo seu caráter semipúblico, já que são sustentados com contribuições paraestatais sobre a folha de pagamento. Até o momento, porém, essas entidades apenas interagem com as políticas de emprego quando contratadas pelos gestores públicos. No caso da intermediação, as agências privadas operam totalmente à margem do sistema, e faz-se sentir a necessidade de regulação pública. Ademais, há um grande número de organizações não-governamentais que executam ações de qualificação, intermediação e orientação ao microcrédito, que têm sido vistas como veículos da capilarização do sistema. Malgrado a importância da sua contribuição nesse sentido, há de se atentar para o risco desse formato de implementação transformar a política pública em um “mercado” de projetos sociais localizados e esporádicos, e o Estado em um mero “comprador” dos desse projetos.

Em suma: embora seja difícil traçar um quadro inequívoco do mercado de trabalho brasileiro diante dos vários fatores que o influenciam e, em particular, da complexidade das mudanças ocorridas no quadro macroeconômico brasileiro, os dados apresentados neste capítulo sugerem que a situação dos trabalhadores, em termos de ocupação e remuneração, não está hoje muito melhor do que em 1995. A combinação entre crescimento da taxa de desemprego, manutenção de um baixo grau de formalização e redução da renda média implicou uma massa salarial reduzida. Isso não apenas contribui para a diminuição da cobertura da proteção social à medida que menos pessoas fazem jus aos critérios de acesso aos benefícios contributivos, como também implica redução da base financiamento desses. Portanto, a “desestruturação do trabalho” ocorrida no período torna imperativo repensar o formato tradicional das políticas de emprego e de proteção social, no próprio momento em que muitas destas apenas recentemente começavam a se consolidar.

De maneira geral, a evolução da situação social no período 1995-2005 tanto criou novos desafios para as políticas de trabalho e renda quanto recrudesceram velhos problemas. Entre estes, certamente destacam-se a dificuldade de abranger os trabalhadores excluídos do núcleo estruturado do mercado de trabalho, e a piora da situação dos trabalhadores desse mesmo núcleo, que foram muito atingidos pelas mudanças dos últimos dez anos. Isso suscita pressões no sentido de expandir os serviços tradicionais ligados ao SPETR, de estendê-los a novos públicos e de criar novos tipos de serviços, o que certamente implicará grande fonte de tensão sobre os recursos existentes.

