

Dilemas e alternativas ao financiamento das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil

José Celso Cardoso Jr.*

Roberto Gonzalez**

Resumo – Este trabalho discute o desenvolvimento do chamado Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) no Brasil e os dilemas enfrentados para garantir o seu financiamento pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). A seção 1 apresenta a estrutura atual do SPE e a trajetória de suas principais políticas ao longo do período 1995/2005. A seção 2 discute algumas limitações importantes do sistema, bem como a agenda para seu aperfeiçoamento, levantada no II Congresso Nacional do SPETR, realizado em 2005. Na seção 3, examina-se a evolução do patrimônio, das receitas e despesas do FAT; e discute-se especificamente a razão da restrição de recursos para os serviços de emprego e suas respectivas conseqüências para o SPETR. Na última seção, são sugeridas alternativas para enfrentar a questão do financiamento deste sistema.

Palavras-chaves – Política de emprego, Mercado de trabalho, Fundos sociais, Serviços de emprego.

JEL – H-53

1. Apresentação

Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) é o nome tradicionalmente dado ao conjunto de programas de governo dirigidos ao mercado de trabalho, tendo em vista os objetivos de: i) combater os efeitos imediatos do desemprego (através de transferências monetárias como as previstas no seguro-desemprego); ii) requalificar a mão-de-obra e reinseri-la no mercado (através dos programas de qualificação profissional e de intermediação de mão-de-obra); e iii) estimular ou induzir a geração de novos postos de trabalho, emprego e renda por meio da

* Pesquisador da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do IPEA e Doutorando em Economia Social e do Trabalho no IE-Unicamp. Endereço: SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES – Sala 1610 – CEP 70076-900 – Brasília/DF. E-mail: josecelso.cardoso@ipea.gov.br.

** Pesquisador da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do IPEA e Mestrando em Sociologia na UnB. Endereço: SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES – Sala 1610 – CEP 70076-900 – Brasília/DF. E-mail: gonzalez@ipea.gov.br.

concessão de crédito facilitado a empresas e/ou trabalhadores que busquem algum tipo de auto-ocupação ou ocupação associada/cooperativada.

Neste sentido, não faz parte das origens nem dos objetivos dos chamados Sistemas Públicos de Emprego a regulação de todo aquele aparato institucional de regulamentação das relações e condições de trabalho que, no caso brasileiro, começou a ser desenhado durante a I República, consolidando-se durante o Estado Novo por meio da CLT, em 1943. Apesar disso, programas governamentais de fiscalização das relações e condições de trabalho e de segurança e saúde no trabalho, além de outros projetos de apoio logístico e administrativo, poderiam compor uma estratégia mais ampla de atuação governamental sobre o mercado laboral, integrando-se aos programas supracitados em um sistema de emprego mais abrangente. De qualquer forma, diz-se que, no Brasil, políticas públicas propriamente de mercado de trabalho, tais como as descritas neste texto, passaram a ser objeto de ação governamental apenas nos anos 1960.¹

Com isto em mente, é possível dizer que o país vem estabelecendo, há aproximadamente quatro décadas, políticas e programas federais voltados a proteger o trabalhador desempregado, seja indenizando-o (através do FGTS, por exemplo), seja assegurando a manutenção temporária de parte de sua renda (através do Seguro-Desemprego, por exemplo), seja ainda favorecendo seu reemprego por meio de ações de qualificação, intermediação de mão-de-obra e concessão de créditos facilitados. Neste contexto, o debate em torno do desenho, do alcance e até da pertinência dessas políticas vem ganhando relevância na medida em que, desde meados da década de 1990, a taxa de desemprego no Brasil se mantém em patamares elevados, secundada pelo grande contingente de trabalhadores subempregados situados à margem do núcleo estruturado do mercado de trabalho.

Este texto procurará apresentar a arquitetura atual das políticas de emprego, trabalho e renda, para mais adiante apontar alguns de seus principais problemas e as respectivas soluções que se desenharam no horizonte de curto-prazo (seções 1 e 2). O argumento aqui defendido é o de que qualquer solução para dar escala e relevância às políticas de emprego deve passar, antes, pelo entendimento da posição do FAT no desenho dessas políticas, motivo pelo qual relacionamos o restante da discussão às suas origens, ao seu desenvolvimento e aos dilemas dentro dos quais está atualmente inserido (seção 3). Por fim, à guisa de conclusão, apresentamos algumas sugestões de encaminhamento para destravar o potencial de financiamento das políticas de emprego contido no FAT.

2. Estrutura Atual do SPETR e Principais Limitações

Tendo por base as colocações introdutórias acima, 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	Nº de trabalhadores beneficiados (2005)
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)	8.390.012
Intermediação de Mão-de-Obra / SINE	Captação de vagas junto a empresas e encaminhamento de trabalhadores em busca de emprego.	1977	Inscritos: 5.007.752 Colocados: 893.655 ^a
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 doze dos últimos 36 meses; – cinco parcelas, se trabalhou pelo menos vinte e quatro dos últimos 36 meses.	1986: Trabalhador Formal 1992: Pescador Artesanal 2001: Trabalhador Doméstico 2003: Trabalhador Resgatado	5.565.856 ^b
Qualificação Profissional	Oferta de cursos de qualificação profissional para trabalhadores desempregados ou em risco de desemprego e microempreendedores.	1995	50.359
Geração de Emprego e Renda	Concessão de crédito produtivo assistido a micro e pequenas empresas, cooperativas e trabalhadores autônomos.	1995	Operações: 2.977.320 ^c
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	Qualificados: 118.026 Colocados: 45.638
Economia Solidária	Apoio à formação e divulgação de redes de empreendimentos solidários, pelo fomento direto, mapeamento das experiências e constituição de incubadoras.	2003	n/d

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego / elaboração IPEA.

Notas: a) O número de inscritos informa quantos trabalhadores procuraram o SINE, enquanto que o de colocados refere-se apenas aos que conseguiram emprego após encaminhamento pelo SINE.

b) Inclui todas modalidades.

c) O número de operações pode ser superior ao número de beneficiados, já que uma mesma pessoa pode participar de mais de uma operação de crédito.

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

Quanto ao contexto em que surgiram, pode-se dizer que as políticas de emprego, trabalho e renda organizadas a partir de meados da década de 1990 operaram no âmbito de um mercado de trabalho marcado pelo desemprego elevado, pelo alto patamar de informalidade e por uma renda média baixa e mal distribuída. Neste sentido, embora o MTE possa ser questionado sobre a abrangência e eficácia de sua atuação frente à dimensão dos principais problemas do mercado de trabalho nacional, não resta dúvida de que, sobretudo desde a Constituição de 1988 e da Lei 7.998 de 1990,² foram assentadas 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 conjugadas em torno de uma estratégia nacional de emprego, trabalho e renda no país. Em grande medida, isso decorreu da criação, por meio do FAT, de uma fonte de financiamento própria para o sistema público de emprego, cujos recursos podiam ser destinados tanto ao pagamento dos benefícios ao trabalhador quanto ao custeio dos serviços de emprego, voltados para a reinserção produtiva dos desempregados.³

A evolução dessas políticas no período 1995/2005 apresentou tendências nem sempre convergentes. Um levantamento mais detalhado a respeito já foi feito na seção “Trabalho e Renda” da edição de n.13 do *Boletim de Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise* (IPEA, 2007), motivo pelo qual ressaltaremos a seguir apenas alguns dos seus pontos principais:

a) O governo federal voltou a aplicar montante expressivo de recursos para a manutenção e expansão do SINE – desde 1983 esses recursos haviam escasseado, o que havia causado a desarticulação do sistema. Isso permitiu uma certa expansão da sua cobertura e dos seus indicadores de eficácia e eficiência, conforme demonstra abaixo a Tabela 1. Além do serviço de intermediação de mão-de-obra, as agências de emprego do SINE também passaram a desempenhar um papel crescente na habilita-

ção de trabalhadores ao seguro-desemprego, o que em tese permitiria uma integração mais estreita entre este e os demais serviços.

Tabela 1 - Indicadores de desempenho da intermediação de mão-de-obra. Brasil: 1995 a 2005

	1995	1997	1999	2001	2003	2005
Trabalhadores inscritos	1.127.436	1.859.336	3.763.187	4.687.001	5.444.219	5.007.752
Trabalhadores colocados	149.399	210.060	422.498	742.880	844.693	893.655
Vagas captadas	380.714	452.166	1.043.771	1.435.173	1.560.767	1.718.641
Taxa de aderência⁽¹⁾ em %	39,2	46,5	40,5	51,8	54,1	52,0
Taxa de admissão⁽²⁾ em %	1,5	2,5	5,2	7,2	8,6	7,3

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego. Elaboração DISOC / IPEA

Notas: (1) colocados via Sine / vagas captadas pelo Sine;

(2) colocados vis Sine / admitidos segundo Caged

b) Observou-se crescimento moderado no número de beneficiários do seguro-desemprego, mas suficiente para manter sua cobertura em pouco menos de 2/3 do mercado formal (ver Tabela 2). Entretanto, esse índice foi bastante inferior ao do crescimento da população desocupada no país, que excedeu seu dobro no mesmo período. Também segundo a Tabela 2, a taxa de reposição da renda aumentou, tanto pela elevação do valor do benefício, quanto pela queda da renda anterior dos segurados.

Tabela 2 - Indicadores de desempenho do Seguro-Desemprego. Brasil: 1995 a 2005

	1995	1997	1999	2001	2003	2005
Nº de segurados	4.757.753	4.429.865	4.372.802	4.765.842	5.097.788	5.565.856
Taxa de habilitação⁽¹⁾	98,9	99,4	97,7	98,3	98,5	98,0
Taxa de cobertura⁽²⁾	65,9	65,5	67,2	63,9	67,0	62,3
Taxa de reposição de renda⁽³⁾	51,0	50,6	45,5	53,9	60,3	64,0

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego. Elaboração DISOC / IPEA

Notas: (1) segurados / requerentes;

(2) segurados / demitidos sem justa causa;

(3) valor médio do benefício / valor médio da demissão

c) Após manter-se em um patamar mais ou menos estável durante a primeira metade do período, houve uma expansão vigorosa do número de beneficiários do abono salarial a partir de 2001, passando de 4,8 milhões para 8,3 milhões em quatro anos; esse notável acréscimo decorreu basicamente do crescimento do número de empregos formais de baixa remuneração.

d) Desenvolveu-se uma política de qualificação profissional custeada com recursos do FAT, constituindo-se uma rede de entidades não-governamentais, sindicatos e entidades do sistema S, todas oferecendo cursos de forma descentralizada. De modo inédito, a qualificação profissional tornou-se uma política de emprego central para o Ministério do Trabalho, embora se integrasse timidamente com o SINE e com o seguro-desemprego. A partir de 2002, houve um enfraquecimento deste eixo de ação, por conta da restrição de recursos, bem como por causa de questionamentos sobre o desvirtuamento do programa. Em 2005, a política de qualificação tinha dimensões comparáveis à da década anterior, quando uma boa parte dos investimentos se realizava sob os auspícios do Programa Primeiro Emprego.

e) Consolidaram-se os programas de geração de emprego e renda baseados no uso dos recursos do FAT como *funding* para linhas de crédito direcionado, saltando de 92 mil operações e R\$ 757 milhões emprestados, em 1995, para quase 3 milhões de operações e R\$ 21 bilhões emprestados dez anos depois. Não há dúvida de que esses programas democratizaram o acesso ao crédito e injetaram recursos expressivos no setor produtivo. Por outro lado, a concessão dos créditos não foi acompanhada na mesma proporção pela oferta de assistência técnica, e as decisões concernentes à concessão do crédito ficaram nas mãos das instituições financeiras, que tendiam a direcioná-lo para atividades e empreendimentos de menor risco e maior lucratividade aparente, e não necessariamente para projetos com maior potencial de criação de empregos ou para segmentos com maior dificuldade de acesso a serviços financeiros.

3. O Atual Estágio de Desenvolvimento do SPETR

Como síntese das considerações anteriores, é possível dizer que: i) dado o caráter tardio do nosso SPETR, não é de estranhar que ele ainda careça de integração entre seus principais programas e de maior participação social em suas mais importantes resoluções; ii) dado o caráter imitativo do nosso SPETR, primordialmente centrado em programas que atuam pelo lado da oferta de trabalho, não é de estranhar o seu baixo impacto agregado frente aos principais problemas de um mercado de trabalho ainda marcado por grande heterogeneidade e precariedade de condições; e iii) para ser mais eficaz, as políticas e programas do SPETR precisariam estar mais integradas entre si e melhor sintonizadas com políticas nacionais de desenvolvimento socioeconômico que ainda estão por ser estabelecidas no país.

Não obstante, em linhas gerais, deve-se reconhecer que o MTE 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, definidora, em última instância, dos principais determinantes agregados do nível e da qualidade das ocupações e rendimentos dos trabalhadores. Acresce a isso a ênfase conferida pelo MTE a políticas que atuam sobre as características da oferta de trabalho, como o seguro-desemprego e a intermediação de mão-de-obra. Neste 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, visto atuarem principalmente sobre os condicionantes do lado da oferta do mercado de trabalho (intermediação e qualificação profissional). Estes, por si mesmos, são incapazes de engendrar a abertura de novas vagas, já que os principais determinantes do nível e qualidade das ocupações não fazem parte do conjunto de programas e ações sob alcance do SPETR/MTE.

Como observamos na seção anterior, os principais programas de trabalho e renda, alicerçados no seguro-desemprego e nas linhas de crédito do FAT, foram consideravelmente expandidos no período 1995/

2005; a única exceção a esta ampliação coube à 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 que visou alcançar o contingente de trabalhadores fora do núcleo estruturado do mercado de trabalho, operou também dentro de um contexto de desemprego em alta e de aumento dos requisitos para contratação. Dada a reestruturação produtiva das empresas, realizada sob pressão da concorrência externa, assumiu-se, durante vários anos, que muitos dos postos de trabalho eliminados não seriam reabertos, e que o conjunto dos setores modernos absorveriam cada vez menos trabalhadores. Tornava-se então necessário fazer o ajuste pelo lado dos trabalhadores, fosse por meio de uma política de habilitação profissional que lhes permitisse aproveitar as novas oportunidades do mercado de trabalho, fosse por meio do aperfeiçoamento de sua capacidade de garantir o autoemprego através 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. Acontece que, ainda hoje, passados vários anos de experiências pouco exitosas no âmbito dessas políticas, nem os programas foram suficientemente integrados a ponto de constituir um verdadeiro SPETR, nem a cobertura do conjunto alcançou o seu público potencial total.

Por isso, o tema da reorganização das políticas públicas de trabalho e renda em torno de um sistema integrado e mais eficaz foi recolocado em pauta a partir da realização do II Congresso Nacional do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda (SPETR), em julho de 2005, precedido de cinco congressos regionais.⁴ O II Congresso teve o propósito explícito de elaborar resoluções para a normatização do sistema, englobando as políticas de seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra, qualificação e certificação profissional, geração de emprego e renda e inserção da juventude no mundo do trabalho. Foram definidos “princípios gerais de construção” do SPETR, tais como os descritos na quadro 2 a seguir:

Quadro 2: Princípios gerais de construção do SPETR no Brasil, segundo resoluções do II Congresso Nacional do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda realizado em 2005 pelo MTE.

- Erradicação da pobreza, da marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais pela via do trabalho, tendo como bases o desenvolvimento sustentado em âmbito nacional, regional e local;
- Fortalecimento das políticas ativas, especialmente de geração de emprego, trabalho e renda;
- Fortalecimento e participação ativa dos atores sociais na gestão do SPETR;
- Articulação do SPETR com ações e programas dos diversos órgãos governamentais e não-governamentais que atuam na área social, notadamente os que utilizam recursos da seguridade social;
- Universalização das ações do SPETR como direito, com ações afirmativas para segmentos populacionais específicos e mais vulneráveis à exclusão social;
- Integração à elevação de escolaridade, visando ao pleno desenvolvimento dos trabalhadores e trabalhadoras para o exercício da cidadania e da qualificação para o trabalho;
- SPETR integrado em todas as suas funções, descentralizado, capilar, informatizado e com informações acessíveis sobre o mercado de trabalho para todos os atores sociais, visando à efetividade social das políticas de emprego, trabalho e renda e à estruturação de um sistema único.

As resoluções aprovadas dizem respeito à integração das funções do SPETR (inclusive por meio de um sistema informatizado único), à atualização do marco normativo, ao reajuste das competências entre os níveis federativos e as organizações da sociedade civil executoras, à participação social e fortalecimento da gestão tripartite, ao financiamento do sistema, à integração do SPETR com políticas educacionais e com a rede de educação profissional, e à articulação das ações do sistema com políticas de desenvolvimento. Esse conjunto contém desde indicações de mudança legislativa até demandas para abertura de fóruns de discussão, ou seja, abrange um rol de iniciativas que diferem acentuadamente quanto à sua importância e quanto à possibilidade de serem implementadas de imediato. Ainda assim, é possível vislumbrar com clareza algumas direções oportunas para a ação imediata do MTE, bem como alguns dilemas ainda a enfrentar, como adiante veremos.

i) Novos Instrumentos de Gestão Pública

Embora grande parte das resoluções se refira à integração das diferentes políticas de trabalho e renda entre si, e do SPETR com outras políticas, as que indicaram mudanças mais concretas se concentraram em instrumentos de gestão, destacando-se entre elas a unificação dos convênios referentes às funções do SPETR (que já começou a ser implantada, como se verá logo a seguir) e a determinação da adoção de um padrão nacional pelas unidades de atendimento, que passaram a se denominar “Centros Públicos Integrados de Emprego, Trabalho e Renda”. Outras resoluções importantes apontaram para a garantia da continuidade das operações do sistema por meio da liberação programada de recursos, e para a importância de considerar as especificidades regionais na dotação desses recursos.

ii) Intermediação de Mão-de-Obra e Qualificação Profissional

Especificamente em relação à intermediação de mão-de-obra, merecem destaque as resoluções que determinaram respectivamente a prioridade dos trabalhadores inscritos no SINE para as ações de qualificação profissional e a estruturação de uma ação específica para serviços autônomos. No primeiro caso, trata-se da reafirmação de uma proposta que ainda está por ser efetivamente implementada. No segundo caso, embora as ações voltadas aos trabalhadores autônomos já existam separadamente (intermediação, crédito, qualificação), sua articulação permitiria ao SPETR atuar junto à parcela não-estruturada do mercado de trabalho de maneira mais efetiva. Outras resoluções propõem o cumprimento da função de orientação profissional (inclusive com profissionais especializados) e a regulação dos serviços prestados pelas agências privadas de intermediação; ambas propostas implicam a construção de novas competências em relação ao que atualmente realiza o SINE.

Cabe destacar que as resoluções referentes à qualificação profissional limitaram-se às ações desenvolvidas diretamente pelos órgãos públicos e seus executores; as entidades do Sistema S foram explicitamente mantidas fora do SPETR. Embora várias resoluções propugnem a articulação entre o SPETR, o Sistema S e as instituições de educação profissional, não consta no documento final qualquer menção a uma convergência entre o primeiro e o segundo. Essa ausência é, sem dúvida, conseqüência

do bloqueio da representação patronal a qualquer iniciativa que pudesse implicar a gestão tripartite e paritária dos recursos do Sistema S.⁵

iii) Seguro-Desemprego e Recolocação Laboral

A resolução aprovada quanto à integração do seguro-desemprego com os demais serviços não especifica em que sentido esse processo ocorrerá. Mesmo que não haja declaração explícita de que se está optando pelo caminho da “ativação”, isto é, da imposição de contrapartidas para o beneficiário referente à participação em políticas ativas, foi sancionada uma resolução que determina a expansão da rotina de recusa, procedimento em que é suspenso o pagamento do benefício caso o trabalhador desempregado recuse repetidamente o encaminhamento a vagas de trabalho. Paralelamente, outras resoluções propõem a ampliação da cobertura do seguro-desemprego a fim de contemplar “*processos de reestruturação e depressão econômica e grupos vulneráveis e específicos de trabalho sazonal*”. Assim, o aprofundamento da integração implicará certamente uma revisão da legislação atual do seguro-desemprego, já que a sua duração limitada (no máximo cinco meses) e o fato de cobrir precariamente os grupos com maiores taxas de rotatividade restringem severamente sua função de apoiar a reinserção no mercado de trabalho dos trabalhadores mais necessitados.

iv) Programas de Geração de Emprego e Renda

Sobre o papel dos programas de geração de emprego e renda dentro do SPETR, a única indicação concreta é a de que eles devem desenvolver ações específicas para os desempregados de longa duração e de fomento à constituição e sustentabilidade de formas coletivas de organização do trabalho, combinadas com políticas de microcrédito orientado e assistido. As resoluções não se aprofundaram na relação entre essa função do sistema e as redes de economia popular solidária. Também não se menciona que papel competiria aos níveis de governo estadual e municipal, embora em algumas dessas instâncias já sejam desenvolvidos programas do tipo “banco do povo”. Maior ênfase foi dada na discussão relativa à constituição de mecanismos alternativos de garantia para que o registro em serviços reguladores de crédito (como SERASA) não impeça o acesso ao crédito.

v) **Participação Social**

No que tange ao tema da participação social, foram aprovadas diversas resoluções visando fortalecer a gestão tripartite do SPETR. Foi assinalado o papel das Comissões Municipais e Estaduais de Emprego, indicando, como exigência, a promoção de capacitação específica e a organização de estrutura e orçamento próprios, bem como o estabelecimento de diálogo com o CODEFAT. O documento menciona também a necessidade de se criarem condições para que as Comissões funcionem como conselhos deliberativos e sejam envolvidas na formulação e acompanhamento das políticas de emprego, trabalho e renda, tendo garantidas sua participação na elaboração de planos de desenvolvimento sustentável e a inclusão, em sua composição, de entidades da sociedade civil dedicadas a projetos de geração de emprego e renda e economia solidária. Cabe lembrar que as comissões foram progressivamente marginalizadas no processo de decisão acerca da execução dos programas, tornando-se, em muitos casos, apenas instâncias de chancela de ações dos executivos locais ou dos agentes financeiros (no caso do PROGER). Para além das comissões, uma resolução propõe que se estabeleça na legislação a realização de conferências municipais, estaduais e nacionais do SPETR, a exemplo do que acontece nas demais áreas sociais.

vi) **Primeiros desdobramentos concretos do novo SPETR**

Algumas das decisões do II Congresso relativas à integração das funções do SPETR e à participação social na sua gestão já tiveram desdobramentos concretos a partir da aprovação pelo Conselho Deliberativo do FAT (CODEFAT) da Resolução nº 466, de 21 de dezembro de 2005, que estabelece o Plano Plurianual Nacional e Estadual do SPETR. Por meio dessa resolução, são modificados aspectos importantes da forma dos convênios por meio dos quais são implementadas as políticas de trabalho e renda, apontando já para uma nova conformação do SPETR.

Até o final de 2005 os convênios relativos a projetos de qualificação social e profissional eram firmados em separado dos convênios para serviços de intermediação e habilitação ao seguro. Por meio da Resolução nº 466 definiu-se que em um mesmo espaço territorial haverá apenas um ente conveniado com o Ministério do Trabalho, e que esse Convênio Único reunirá os três serviços mencionados. Também ficou

determinado que apenas os entes federados (estados, capitais e municípios com mais de 300 mil habitantes e distrito federal) poderão conveniar com o Ministério: as organizações da sociedade civil (em especial as centrais sindicais) só poderão ser executoras do SPETR caso estabeleçam convênios com o respectivo estado ou município, conforme o caso. Por fim, a extensão da duração dos convênios, antes anual, passa a ser quadrienal.⁶

O Plano Plurianual Nacional deverá estabelecer diretrizes e parâmetros para a execução dos planos estaduais; sua elaboração caberá ao MTE e sua versão final deverá ser aprovada pelo CODEFAT. A partir dessas normas, os estados elaborarão os seus respectivos planos plurianuais, que incluirão também os municípios diretamente conveniados com o Ministério. Estes planos detalharão as metas dos serviços de intermediação, qualificação e habilitação ao seguro-desemprego, bem como a distribuição regional das ações, dos postos de atendimento e da aplicação de recursos. Caberá à Comissão Estadual de Emprego e às comissões municipais (no caso das capitais de municípios com mais de 300 mil habitantes) tanto a aprovação do Plano Plurianual quanto a dos planos de ação anuais, sendo vedada a aprovação *ad referendum* – um mecanismo para evitar justamente o enfraquecimento dessas instâncias.

A resolução tem efeito imediato para a abertura de novos centros de atendimento; quanto aos já existentes, haverá um período de transição (de até dois anos), ao final do qual não deverá haver mais sobreposição de funções: todos os municípios conveniados terão gestão plena dos postos de atendimento localizados no seu interior. O serviço de habilitação ao seguro-desemprego sairá da alçada das Delegacias Regionais do Trabalho para ser assumido na sua totalidade pelos centros públicos integrados. A forma de distribuição espacial dos recursos permanece inalterada: nesse momento, mantêm-se os critérios vigentes dos diferentes serviços, entre os quais prepondera a participação da População Economicamente Ativa (PEA) de cada ente conveniado (Estado ou Município) na PEA nacional. Esses critérios poderão ser revisados no futuro.

A resolução cria também a figura do Convênio Específico, voltado para o atendimento de demandas temporárias e restritas a determinada região, setor ou público prioritário. O Convênio poderá ser firmado tanto com entes federados quanto com organizações da sociedade civil.

Embora a resolução não discrimine que ações atualmente em curso serão cobertas por convênios específicos, é provável que a modalidade dos Planos Setoriais de Qualificação seja um dos casos.⁷

De maneira geral, a Resolução 466 procura operacionalizar a concepção de SPETR adotada pelo II Congresso. Na medida em que integra os convênios, ela garante que o fluxo de liberação de recursos para os diferentes serviços seja coordenado, e que a execução não seja interrompida a cada ano por conta da renovação dos convênios. Da mesma forma, a eliminação da sobreposição de convênios no mesmo território facilita o planejamento territorial dos serviços, já que no arranjo atual é possível que existam vários executores no mesmo espaço atuando de forma independente e mesmo concorrencial. Também é significativo que se procure criar uma identidade única para as agências de emprego, reforçando, ao mesmo tempo, a idéia de um sistema unificado em sobreposição a uma série de programas locais, e o conceito de que essas agências são a “porta de entrada” do conjunto do sistema e não apenas do serviço de intermediação. No total, as mudanças trazidas pela resolução ordenam o núcleo mais tradicional das políticas de emprego.

vii) Desafios Remanescentes: a questão da inclusão dos trabalhadores informais e a questão do financiamento do novo SPETR

Cabe ressaltar que há pontos importantes ainda não devidamente equacionados, particularmente no que se refere aos públicos “não-tradicionais”. Há funções que não são mencionadas na resolução e que todavia são partes constituintes do SPETR, com destaque para os programas de geração de emprego e renda e para as ações dirigidas a grupos vulneráveis.

Quanto aos primeiros, tanto as ações de qualificação para o empreendedorismo quanto a concessão do crédito continuarão funcionando à parte, ainda que o Congresso tenha apontado a necessidade de aproximar esses serviços dos autônomos e dos desempregados de longa duração que procuram o sistema. No que se refere a grupos vulneráveis, de fato os Planos Plurianuais deverão prever metas específicas para mulheres, trabalhadores acima de 40 anos de baixa escolaridade, trabalhadores domésticos, afro-descendentes e jovens. No entanto, as ações desenvolvidas atualmente pelo MTE junto a este último segmento (Programa Primeiro Emprego) não foram objeto da resolução, embora consistam basicamente em qualificação e intermediação.

O problema da relação do SPETR com o setor não-estruturado do mercado de trabalho, hoje coberto por iniciativas isoladas, foi abordado em algumas resoluções, que fundamentalmente remetem a articulação do sistema a outras iniciativas, especialmente àquelas que pretendem estimular o desenvolvimento territorial, como os investimentos dos fundos constitucionais e as agências de fomento, cujos programas devem doravante estabelecer metas de emprego. O congresso também apontou a necessidade de participação do Ministério do Trabalho e Emprego nos fóruns governamentais que definem as políticas econômicas, e propôs especificamente que o Conselho Monetário Nacional passe a ter uma representação tripartite, incluindo o MTE, representantes de trabalhadores e empregadores.

Assim, ao relacionar o problema da informalidade e da inclusão de grupos vulneráveis com políticas de desenvolvimento, o II Congresso abordou a principal limitação do SPETR, isto é, a sua competência restrita no que concerne ao gerenciamento eficaz de um determinado nível de emprego. Os determinantes do desemprego e da precariedade das ocupações não estão ao alcance das políticas tradicionais de emprego, pois estas agem principalmente sobre a oferta de mão-de-obra; e mesmo os programas que atuam sobre a demanda o fazem no nível micro, isto é, procuram apenas viabilizar pequenos negócios, enquanto que o nível de emprego geral depende na verdade da demanda agregada da economia.

No lado da integração com políticas de desenvolvimento territorial, a questão ultrapassa o escopo dos serviços públicos de emprego, e a margem de governabilidade do MTE atualmente é pequena, já que: i) como mencionado, a arquitetura dos programas de geração de emprego ancorados no FAT transfere via de regra o poder de decisão às instituições financeiras, e ii) as iniciativas de desenvolvimento territorial estão dispersas por uma variedade de entes governamentais e geralmente envolvem algum grau de ajuste de competências entre os níveis federativos. Assim, embora existam experiências bem-sucedidas de convergência das ações federais em determinados locais, esse êxito geralmente ocorre em circunstâncias específicas e por indução de um ator local suficientemente articulado. Compreende-se, portanto, que o SPETR carece dos mecanismos institucionais para atuar nos territórios onde as oportunidades de emprego são restritas.

Outro ponto crítico é que os ganhos potenciais do Plano Plurianual podem perder-se caso não se assegure um fluxo estável de recursos. Para o MTE, porém, tem sido cada vez mais difícil assegurar essa garantia, tendo em vista não apenas a diminuição das dotações orçamentárias como também os sucessivos contingenciamentos que ameaçam a continuidade e o equilíbrio entre as funções do SPETR. É por isso que o financiamento do SPETR foi uma das discussões centrais do II Congresso, de onde saíram as propostas de mudança mais radicais.

Duas resoluções recomendam que se vede o contingenciamento de todas as funções do SPETR, tornando sua despesa obrigatória da mesma forma que o pagamento do benefício do seguro-desemprego já o é, e que se assegure que 8% da arrecadação primária do FAT sejam destinados às funções do SPETR, exclusive seguro-desemprego e abono-salarial. Em essência, cria-se uma nova vinculação orçamentária com vistas a garantir o financiamento das políticas que oferecem serviços de emprego (sobretudo qualificação e intermediação) e que, apesar disso, têm recebido uma parcela cada vez menor dos recursos do FAT nos anos recentes.⁸

Percebe-se, portanto, que a solução do problema do financiamento é essencial para a manutenção das políticas ativas de emprego; e terá importância ainda maior se forem implementadas as resoluções que propõem a expansão da cobertura do seguro-desemprego. Curiosamente, se a proposta do II Congresso fosse levada a cabo, o montante mínimo de recursos aplicados nessas políticas compensaria apenas 32% dos recursos que deixam de entrar no FAT por conta da desvinculação (DRU). Assim, uma discussão em torno da reaplicação desses recursos talvez fosse interessante, tendo em vista que a arrecadação do PIS/PASEP já se encontra comprometida, como se verá em seguida.

4. O Fundo de Amparo ao Trabalhador: Surgimento, Evolução e Dilemas Atuais

A constituição do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) como fonte de recursos para o seguro-desemprego e para as demais políticas de mercado de trabalho é fundamental para o desenvolvimento de um sistema público de emprego, trabalho e renda no país. Essa preponderância é assegurada ao fundo pela atribuição da receita de um tributo específico (a contribuição PIS/PASEP), cuja entrada lhe permite acu-

mular ativos que são remunerados. Por conta disso, o FAT acumulou desde a sua instituição um patrimônio crescente, e dispõe agora de uma receita financeira secundária que se tem revelado cada vez mais útil para cobrir despesas correntes e refinar operações de crédito. Ainda assim, o FAT atualmente enfrenta limites para o financiamento das suas despesas correntes, o que tem levado à redução dos gastos não-obrigatórios e conseqüentemente afetado em especial a manutenção do Sistema Nacional de Emprego (SINE) e dos programas de qualificação profissional. Argumentamos a seguir que essa limitação compromete a finalidade original do FAT, que era justamente custear esses programas.

4.1 A constituição do FAT

O artigo 239 da Constituição Federal de 1988 estabelece que a arrecadação do PIS/PASEP passaria a financiar o programa de seguro-desemprego e de abono-salarial. O mesmo artigo fixou que pelo menos 40% da arrecadação seria destinada ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico por meio do BNDES, com critérios de remuneração que preservassem o valor dos empréstimos realizados.

Em janeiro de 1990 foi efetivamente criado o FAT, pela Lei nº 7.998/90, que veio a regulamentar o referido artigo constitucional. Essa lei também estipulou que o Programa do Seguro-Desemprego teria por finalidade, além da assistência financeira temporária, “*auxiliar os trabalhadores requerentes ao Seguro-Desemprego na busca de novo emprego, podendo, para esse efeito, promover a sua reciclagem profissional*”.⁹ Abriu-se assim a possibilidade de custear, com recursos do FAT, as despesas para manutenção do Sistema Nacional de Emprego e dos programas de qualificação profissional.

Um segundo passo na consolidação do FAT foi dado pela Lei 8.352/91, que determinou que: i) 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; ii) que os recursos da Reserva Mínima de Liquidez somente poderiam ser aplicados em títulos do Tesouro Nacional, por intermédio do Banco Central do Brasil; e iii) que o montante das disponibilidades financeiras do FAT que excedesse o valor da Reserva Mínima de Liquidez poderia ser aplicado em depósitos especiais remunerados nas instituições financeiras oficiais federais, as quais o utilizariam como *funding* para linhas de crédito, desde que autorizado

pelo CODEFAT.¹⁰ Da mesma forma que os depósitos constitucionais, os recursos tanto da reserva mínima de liquidez quanto dos depósitos especiais geram remunerações que constituem a receita corrente do FAT.

Conformou-se a partir desse momento o desenho atual de funcionamento do FAT. De um lado, uma receita composta tanto de arrecadação de contribuições (principalmente PIS/PASEP) quanto de retornos financeiros (sobre depósitos constitucionais, depósitos especiais e sobre a reserva mínima de liquidez); de outro, despesas correntes com benefícios constitucionais (seguro-desemprego e abono-salarial), intermediação de mão-de-obra (SINE), programas de qualificação profissional e alocação de fundos para linhas de crédito ligadas a programas de geração de emprego e renda ou de apoio a microempreendimentos. O Quadro 3 (ver página seguinte) apresenta em maior detalhe esta estrutura, a qual, a princípio, deveria permitir tanto a manutenção de um amplo leque de políticas de mercado de trabalho quanto a manutenção e ampliação do patrimônio do FAT. Não obstante, por motivos que serão explicitados adiante, não é isso o que vem acontecendo.

Dois registros merecem ser destacados no quadro. O primeiro concerne ao fato de que a receita primária seria suficiente, antes do desconto da desvinculação, para cumprir as três funções do FAT definidas em lei (itens 1, 2 e 3 das despesas). No exercício acima realizado, haveria, inclusive, uma sobra positiva de cerca de R\$ 2,8 bilhões, um volume de recursos mais que suficiente para expandir os programas ligados ao sistema de emprego sem afetar a reserva mínima de liquidez. Acontece que, em virtude da incidência da DRU, a diferença entre repasses e despesas, de um lado, e receita primária, de outro, chegou a quase R\$ 1 bilhão negativo, tendo sido coberta pelas receitas financeiras obtidas a partir do retorno das aplicações do FAT. Note-se que as outras receitas seriam totalmente insuficientes para tanto. O segundo ponto é que apenas 10% das receitas financeiras foram comprometidas para cobrir a diferença relativa ao custeio de despesas correntes; o restante incorporou-se à reserva mínima de liquidez e passou a integrar o patrimônio do FAT, seja como depósito especial, seja como recurso excedente aplicado em títulos públicos (BB extramercado).

Quadro 3 – Estrutura orçamentária simplificada do FAT – posição em 31/12/2004

Principais Fontes (Receitas) em R\$ milhões correntes / dezembro de 2004 (realizado)			Principais Usos (Despesas) em R\$ milhões correntes / dezembro de 2004 (realizado)		
	R\$ milhões	%		R\$ milhões	%
1. Receita Primária:	15.287,78	66,4%	1. Repasse Constitucional	6.257,10	38,6%
1.1 Arrecadação PIS / PASEP	18.938,50		BNDES 40%:		
Desvinculações de Recursos PIS / PASEP	-3.787,70		1.1 Programa de Desenvolvimento		
1.2 Cota-parte da contribuição sindical	136,98		Econômico e Social		
2. Receitas Financeiras:	7.556,66	32,8%	2. Despesas Constitucionais	9.642,90	59,5%
2.1 Remuneração (juros + correção monetária) paga pelo BNDES sobre os repasses constitucionais	2.833,77		Correntes:		
2.2 Remuneração (juros + correção monetária) paga pelos Agentes Executores sobre os depósitos especiais	2.533,39		2.1 Seguro-Desemprego	7.337,30	
2.3 Remuneração (juros + correção monetária) de aplicações próprias do FAT no BB Extramercado	2.176,36		2.2 Abono-Salarial	2.305,60	
2.4 Remuneração (juros + correção monetária) de recursos não desembolsados	13,13		3. Outras Despesas Correntes:	298,87	1,8%
3. Outras Receitas:	169,01	0,7%	3.1 Intermediação de Mão-de-Obra (SINE)	77,50	
3.1 Restituição de benefícios não desembolsados	106,49		3.2 Qualificação Profissional	79,67	
3.2 Restituição de Convênios	31,05		3.3 Fiscalização Laboral / Segurança no Trabalho	6,52	
3.3 Multas e juros devidos ao FAT	7,64		3.4 Outras Despesas	135,18	
3.4 Outras receitas patrimoniais: devolução de exercícios anteriores + multas judiciais	0,30		TOTAL (1 + 2 + 3) =	16.198,87	100,0%
3.5 Transferência Rec. Ordinários Tesouro	23,52		4. Reserva Mínima de liquidez:	7.814,49	-
TOTAL (1 + 2 + 3) =	23.013,45	100,0%	TOTAL (1+ 2 + 3 + 4) =	24.013,36	

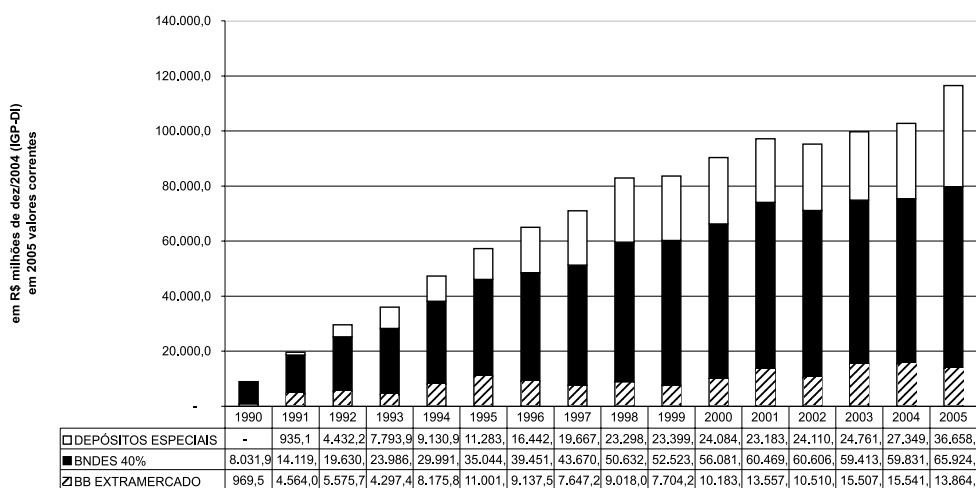
Fonte: CGFAT / MTE; Siafi / Sidor. Elaboração: Disoc / IPEA

4.2 Evolução das receitas, despesas e patrimônio do FAT

Do momento de sua criação até 1994, o FAT experimentou uma situação de significativa folga financeira, conseguindo acumular um grande patrimônio nesse período. As despesas totais de custeio, incluídos o seguro-desemprego, o abono-salarial e os demais programas de apoio ao trabalhador, somadas às transferências ao BNDES, foram quase sempre inferiores à arrecadação líquida do PIS/PASEP. A partir de 1995, entretanto, houve forte aumento de dispêndios decorrente da expansão do seguro-desemprego, acompanhada pela retenção de parte da receita

bruta do PIS/PASEP pelo Fundo Social de Emergência (FSE), posteriormente rebatizado de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, atualmente, de Desvinculação de Receitas da União (DRU), com vistas à formação de superávit fiscal primário.¹¹ A consequência imediata foi a formação de um déficit das receitas primárias frente às despesas compulsórias (seguro-desemprego e abono-salarial), movimento que obrigou a utilização das receitas financeiras para cobrir os gastos correntes discricionários do MTE (SINE, qualificação etc.) e expandir os depósitos especiais.

Gráfico 1 – Evolução do patrimônio FAT segundo seus principais componentes



Fonte: CGFAT / MTE. Elaboração Disoc / IPEA

Mesmo com esse déficit primário, o patrimônio do FAT tem crescido de forma praticamente contínua ano após ano.¹² Entre 1995 e 2005, sua taxa de crescimento foi de 8,8% ao ano, com registro de uma única queda, em 2002; em termos absolutos, passou de R\$ 57 bilhões para R\$ 116 bilhões nesse período. Esse desempenho surpreende porque não reflete de modo algum o ciclo econômico do período, que teve taxa anual média de crescimento de apenas 2,4% do Produto Interno Bruto (PIB). Dado que a arrecadação do PIS/PASEP cresceu em termos reais a 2,9% a.a., deduz-se que foram as receitas secundárias, isto é, o retorno financeiro dos ativos, que permitiram essa valorização.

O crescimento vertiginoso do patrimônio do FAT merece três considerações. Em primeiro lugar, essa expansão foi possível porque: i) o

FAT havia acumulado nos primeiros cinco anos de existência um volume de recursos considerável; e ii) os seus ativos (compostos pelos repasses constitucionais, pelos depósitos especiais e pelo “extramercado”, a reserva aplicada em títulos públicos) são remunerados por taxas de juros elevadas, geralmente situadas em patamar bem superior à inflação corrente. Ou seja: dado que, por conta da transferência constitucional de 40% ao BNDES, o FAT imobiliza uma grande parte da arrecadação PIS/PASEP a cada ano, seria de se esperar uma certa acumulação de patrimônio mesmo em um contexto de taxas de juros menores. Porém, a magnitude da expansão do patrimônio do fundo em um contexto de déficit primário só pode ser explicada pelo fato de as taxas SELIC e TJLP (principais referências para remuneração dos empréstimos do FAT ao BNDES) terem excedido em muito a inflação e a variação real do PIB durante os últimos dez anos.¹³

Em segundo lugar, é fato que uma parcela crescente do FAT corresponde a depósitos especiais, em sua maioria ligados a programas de crédito, como por exemplo o PRONAF e o PROGER. Esses programas indubitavelmente contribuíram para a democratização do acesso ao crédito, porém, precisamente pelo fato de o *funding* desses programas ser o FAT, eles precisam operar com taxas de juros elevadas para os tomadores finais. Implicitamente, isso já é reconhecido em alguns programas, visto que há no PRONAF um subsídio custeado por outros recursos, e que o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), lançado em 2005, está operando basicamente com recursos extra-FAT, remunerados a taxas de juros menores.

O terceiro ponto diz respeito ao custeio do Programa Seguro-Desemprego. O dispêndio do FAT com o custeio de programas cresceu, desde 2000, a uma taxa menor que a arrecadação do PIS/PASEP, sugerindo uma perspectiva positiva para a relação receita primária/gastos correntes. No entanto, a análise do gasto de custeio revela um rápido crescimento das despesas com pagamento de benefícios, acompanhado de uma redução do gasto em políticas voltadas para o reemprego do trabalhador (intermediação e qualificação). Em outras palavras, houve um ajuste interno à rubrica “custeio de programas”, e uma parte do aumento do gasto com benefícios foi coberta pela redução da despesa com outros programas. Como a Tabela 3 demonstra, a partir de 2002 essa redução foi tão acentuada que permitiu também a melhoria do saldo de caixa (*grossa modo* equivalente ao resultado primário do fundo).

Tabela 3 – Demonstrativo da execução financeira do FAT. Em R\$ milhões(*)

	Arrecadação PIS/PASEP ⁽¹⁾	Receita MTE líquida / A ⁽²⁾	Custeio de programas constitucionais / B ⁽³⁾	Custeio do SINE e Qualificação / C ⁽⁴⁾	Outras despesas de custeio / D	Saldo Final A-(B+C+D)
1995	12.317,1	7.455,7	9.281,9	269,3	78,4	-2.173,9
1996	12.198,1	6.823,9	9.891,4	706,9	260,8	-4.035,2
1997	12.296,6	7.308,3	9.498,7	892,9	327,4	-3.410,7
1998	13.205,2	8.528,0	10.616,0	1.007,6	402,6	-3.498,2
1999	12.354,0	7.441,6	9.483,6	815,4	376,0	-3.233,4
2000	13.983,4	8.409,4	8.758,2	906,9	525,6	-1.781,3
2001	14.370,8	8.664,1	9.706,4	965,3	561,7	-2.569,3
2002	14.849,5	8.829,5	10.522,1	356,1	171,0	-2.219,7
2003	15.029,2	8.717,3	9.922,3	159,5	45,4	-1.409,9
2004	16.075,0	9.469,2	10.152,5	155,5	114,3	-953,1
2005	17.065,5	10.213,5	11.593,4	169,1	103,2	-1.652,2

Fonte: CGFAT / MTE. Elaboração Disoc / IPEA.

(*) Os valores até 2004 foram corrigidos pelo IGP-DI, para preços de 31/dez/2004. Em 2005, valores expressos em moeda corrente.

(1) Já descontada das Desvinculações (FSE, FEF e DRU).

(2) Já descontado repasse ao BNDES.

(3) Inclui despesas relativas ao pagamento de benefícios do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial

(4) Inclui despesas relativas à intermediação de mão-de-obra e aos planos de Qualificação Profissional (PLANFOR e PNQ)

O crescimento das despesas constitucionais nos anos recentes decorreu do aumento de benefícios emitidos no período 2000/2005: o número de beneficiários cresceu 31% no caso do seguro-desemprego e 74% no caso do abono-salarial. Deve ser lembrado que esse crescimento não se deve a uma maior liberalidade na concessão de benefícios, mas ao crescimento do número de trabalhadores que cumprem os requisitos legais para acessá-los. Dado o aumento de empregos formais e a manutenção dos elevados níveis de rotatividade, grande número de trabalhadores que antes não podiam solicitar o seguro-desemprego por não terem 6 meses de emprego formal passaram a fazê-lo. Ademais, como a maioria desses empregos tem remunerações que variam de 1 a 2 salários mínimos, os trabalhadores a eles vinculados também adquiriram direito

ao abono-salarial. É possível especular que, mantendo-se o atual ritmo de formalização dos empregos a baixos salários, a despesa com esses dois programas continue a crescer, em termos reais, a taxas superiores à arrecadação PIS/PASEP, pressionando ainda mais para baixo os demais gastos do MTE.

Neste cenário, dado que o patrimônio do FAT cresce mais rápido que o PIB, o que afinal impediria que uma parte das receitas secundárias (de origem financeira) fosse aplicada, por exemplo, em mais e melhores ações de intermediação e qualificação profissional?

Segundo nosso modo de ver, a restrição ao gasto com esses programas está diretamente ligada à política fiscal do governo federal.¹⁴ Explícito melhor: há basicamente duas formas de calcular o resultado fiscal da União. A primeira, chamada de conta “acima da linha”, é a diferença de todas as receitas e despesas primárias ou correntes. Esta sistemática é adotada atualmente pela Secretaria do Tesouro Nacional, e é o método que determina a alocação de recursos no âmbito interno do governo federal. Uma segunda forma, chamada de conta “abaixo da linha”, consiste na variação do estoque da dívida do governo federal, e é empregada pelo Banco Central do Brasil.¹⁵

A questão que se coloca então é: como essas contas afetam o FAT? No cálculo do superávit primário “acima da linha”, as receitas financeiras do FAT não são contabilizadas como receita primária, já que constituem um movimento de transferência de recursos de alguns órgãos do governo federal (Instituições Financeiras Federais e Tesouro Nacional) para outro (FAT). Por outro lado, todas as despesas realizadas com os programas do MTE entram no cálculo do resultado primário, mesmo aquelas que tenham sido financiadas com as receitas financeiras (ou secundárias) acima descritas. A consequência, do ponto de vista do resultado primário do FAT, é um incremento adicional no déficit corrente do fundo, ainda que originário de um tratamento contábil-orçamentário díspar entre alguns de seus itens de receita e despesa. Do ponto de vista da política fiscal, a consequência é a necessidade de conter as despesas correntes não-obrigatórias do MTE, como o são os gastos com as atividades de intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional.

Em outras palavras: um aumento de despesas correntes coberto com receitas financeiras afeta o resultado primário calculado “acima da linha”, mas, em contrapartida, não afeta o cálculo “abaixo da linha”, já

que não implica *per se* o aumento de dívida. Se o FAT parasse de comprar títulos públicos para expandir seu gasto corrente, isso não significa que o governo federal deixaria de emití-los; eles terão apenas outro comprador, que cobrará no mínimo a mesma remuneração. O FAT não desempenha sequer a função de forçar a baixa do custo de rolagem da dívida, pois isto entraria em contradição com a missão dos seus gestores de preservar o patrimônio do fundo. Em suma, trata-se de uma despesa que não compromete as receitas fiscais, embora afete negativamente o resultado primário do governo federal.

Como visto, a consequência é a contenção de todos os gastos não-obrigatórios, já que os pagamentos do seguro-desemprego e do abonosalarial não podem ser suspensos. Assim, a partir de 2003 o déficit primário do FAT desceu ao patamar mais baixo desde 1995, quando se introduziu a prática das desvinculações. O uso das receitas financeiras se reverteu em favor dos depósitos especiais, que têm crescido principalmente pela criação de novas linhas de crédito e pela expansão das linhas voltadas ao capital de giro.

É verdade que, na medida em que este excedente de recursos se transforma também em novas linhas de crédito, não é possível dizer que as receitas financeiras não contribuam para impulsionar as atividades produtivas. Todavia, é preciso levar em conta que é a desvinculação de recursos do FAT que produz, em primeira instância, o déficit primário do fundo, e que esse recurso ajuda na geração do superávit primário do governo federal como um todo. Indiretamente, é a restrição de gastos em serviços de emprego que permite a “sobra” que retornará ao FAT como receita financeira. Por outro lado, esse processo tem consequências negativas do ponto de vista da concepção de seguro-desemprego expressa na lei do FAT, cujos dispositivos delineiam um programa que associa a concessão do benefício a serviços complementares de emprego, como a intermediação e a qualificação profissional. Na medida em que o FAT deixa de financiar estes outros programas, começa a desfazer-se a idéia de um sistema público integrado e mais abrangente de emprego.

A restrição de recursos para os serviços de emprego traz consequências para sua eficácia e efetividade. Esse efeito é mais visível no caso da qualificação profissional: passou-se de 3 milhões de trabalhadores treinados com recursos do FAT em 2000 para 50 mil treinandos em 2005. No que concerne ao SINE, contudo, essa diminuição de trabalhadores

atendidos não foi verificada, devido certamente à sua natureza de serviço contínuo. Deve ser ressaltado, todavia, que a diminuição dos recursos para o SINE pode ter acarretado significativas conseqüências à qualidade do serviço: um indicativo disso é a queda na taxa de admissão,¹⁶ que mede a eficácia da intermediação realizada – depois de um pico de quase 9% em 2002, seu patamar veio caindo ano a ano até atingir 7,3% em 2005.

Em suma, há vários vetores pressionando a disponibilidade e a alocação de recursos do FAT: i) a perda de uma parte substancial da receita por conta da DRU, que não é compensada pela adição de recursos de outras fontes para as políticas de mercado de trabalho; ii) as restrições colocadas à utilização das receitas secundárias (de origem financeira) para gastos correntes não-constitucionais, por conta da política de geração de superávit fiscal primário do governo federal; iii) o comprometimento crescente dos recursos do fundo com o pagamento de benefícios constitucionais.

Na próxima seção, discutiremos as alternativas possíveis para o financiamento das políticas públicas de emprego frente a esse quadro. Cabe adiantar, porém, que uma tendência observável nos últimos anos é a constituição de novos programas exteriores ao FAT. Um exemplo dessa tendência é o programa Primeiro Emprego. Trata-se, em suma, de um pacote de serviços de emprego e renda direcionado a jovens carentes. No entanto, desde sua origem, esse Programa sempre foi custeado com recursos do Tesouro e do Fundo de Erradicação da Pobreza. Pode ser um sinal de que futuros avanços nas políticas de emprego tenderão a disputar recursos em outras fontes de financiamento, o que de certa forma é um retrocesso diante das possibilidades abertas pelo FAT durante a década de 1990.

5. À guisa de conclusão: alternativas para o financiamento das políticas públicas de emprego no Brasil

Nas primeiras seções deste texto, recuperamos a trajetória recente das políticas de trabalho e renda e ressaltamos a importância do financiamento para o desenvolvimento de um sistema público e integrado de emprego, trabalho e renda no Brasil. Examinamos os obstáculos colocados ao FAT para exercer o seu papel de financiador do sistema. A título

de conclusão, examinaremos algumas propostas para equacionar o financiamento das políticas de emprego, sabendo que algumas já foram pelo menos discutidas por atores sociais ou em círculos técnicos, enquanto outras refletem nossas próprias opiniões a respeito.

Uma primeira proposta concreta seria simplesmente buscar o incremento da receita primária do FAT por meio da instituição do adicional da contribuição do PIS/PASEP para as empresas de maior rotatividade, dispositivo originalmente previsto no artigo 239 da Constituição, mas nunca regulamentado. Embora já haja estimativas acerca desta capacidade de arrecadação, propostas nesse sentido devem enfrentar muita resistência no Congresso, sobretudo num momento em que se critica o aumento da carga tributária ocorrido nos últimos anos.

Uma outra proposta, lançada no II Congresso do Sistema Público de Emprego de 2005, é vincular 8% da arrecadação PIS/PASEP às funções do sistema, exclusive seguro-desemprego e abono-salarial. Temos razões para crer que esta alternativa não resolveria o problema de financiamento do conjunto do sistema, pois a parte da arrecadação reservada ao MTE já se mostra hoje insuficiente para cobrir até mesmo as despesas obrigatórias.

Fazendo um rápido exercício com os dados de 2005, ano em que a arrecadação primária do FAT (já descontada a DRU) foi de R\$ 17 bilhões, esse percentual de 8% significaria algo como R\$ 1,36 bilhões por ano, valor cerca de 8 vezes superior aos R\$ 170 milhões gastos naquele ano com os programas de intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional. Apesar disso, este montante não chega a ser excepcional, se comparado ao efeito da DRU sobre a arrecadação bruta PIS/PASEP. Como se sabe, a DRU desvincula 20% da arrecadação anual do PIS/PASEP, o que em 2005 significou algo como R\$ 4,2 bilhões, ou seja, uma perda da ordem de R\$ 1,7 bilhões para o BNDES e de R\$ 2,5 bilhões para o MTE. No caso do MTE, este valor é tão significativo que sua revinculação teria feito o déficit primário do FAT converter-se em superávit em 2005.

Assim, uma alternativa mais vantajosa à proposta de vinculação de 8% da arrecadação PIS/PASEP, seria revincular ao menos uma parte dos recursos que atualmente são subtraídos do FAT por meio da DRU. Não apenas a DRU retém muito mais recursos do que a proposta de subvinculação de 8% mencionada acima, como é possível argumentar

que uma parte desses recursos revinculados retornaria ao FAT sob a forma de receitas financeiras, passíveis de ser usadas para cobrir parte das despesas correntes não-obrigatórias do MTE.

É nesta direção que gostaríamos de apresentar uma proposta complementar à revinculação da DRU. Esta alternativa consistiria em explicitar e disciplinar o uso das receitas financeiras do FAT no financiamento de certos gastos correntes do MTE. É certo que este uso levanta o problema da preservação do patrimônio do fundo, mas, embora esta seja de fato uma preocupação das mais relevantes, é preciso lembrar que desde 1995 este uso tem sido consolidado com intensidade variável. Assim, argumentamos ser possível criar uma regra que preveja a utilização de um percentual determinado das receitas secundárias do FAT em gastos correntes, separando-se uma parte destinada a manter o valor real do patrimônio e outra voltada para a expansão dos programas de crédito. É claro que uma regra como esta deveria ser discutida com os atores representados no CODEFAT e em outros fóruns, mas nosso argumento é o de que isso não só evitaria que programas necessários ao SPETR fossem sistematicamente contingenciados, como também poderia viabilizar alguns programas de inclusão financeira (microfinanças etc.) com juros abaixo das taxas oficiais; essa medida configuraria uma espécie de “subsídio cruzado” entre as diversas linhas de crédito atualmente existentes.

A ambas as propostas anteriores – a revinculação da DRU ao FAT e a conversão das receitas financeiras do fundo em mais uma fonte explícita de financiamento das políticas de emprego – deveríamos adicionar uma mudança na forma de contabilização das receitas e dos gastos correntes do MTE. A fim de conferir um tratamento homogêneo para as categorias orçamentárias em jogo, seria necessário contabilizar como receita primária do MTE e/ou do próprio FAT as receitas financeiras efetivamente utilizadas, segundo a prescrição acima, no custeio de parte dos gastos correntes do MTE. Fazendo isso, eliminar-se-ia um dos problemas atuais do FAT, a saber, a exacerbação do déficit primário decorrente da computação das despesas totais com programas como custeio orçamentário, e, por outro lado, da não-computação como receita primária daquela parte da receita financeira proveniente das aplicações e empréstimos do FAT, que foi efetivamente utilizada para financiar parcela importante das despesas correntes.

Como nota final, sugere-se que seria mais interessante organizar o FAT com tal equilíbrio que a arrecadação primária apropriada para o sistema fosse maior, com uma receita financeira menor em função de uma menor taxa de juros paga pelos títulos públicos. Esse cenário favoreceria o crescimento de empregos e salários, ao mesmo tempo que permitiria institucionalizar os serviços de emprego. Ao contrário, a manutenção do quadro atual levará a uma dependência cada vez maior do FAT em relação às suas receitas financeiras, que, por sua vez, se aproveitam da manutenção de um patamar elevado de juros que prejudica a geração de empregos e salários na economia.

Notas

- ¹ Importante dizer que, embora consideremos 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 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., vamos ater-nos aqui, simplesmente, ao que convencionalmente se classifica como políticas de emprego, trabalho e renda no país, políticas estas circunscritas à competência do Ministério do Trabalho e Emprego.
- ² A Constituição de 1988 fixou, através dos artigos 7º, 22 e 239, o seguro-desemprego como direito da seguridade social, e estabeleceu o PIS/PASEP como sua fonte vinculada de financiamento. Já a Lei 7.998 de janeiro de 1990 regulamentou o referido artigo constitucional e ampliou as atribuições do FAT.
- ³ Esse argumento está exposto de maneira mais completa em Cardoso Jr. *et alli* (2006, p. 12-13).
- ⁴ O I Congresso teve lugar em dezembro de 2004.
- ⁵ Durante a discussão do regimento do II Congresso, a bancada patronal ameaçou retirar-se, e só aceitou permanecer após um adendo que tornava explicitamente obrigatório o consenso no caso das resoluções referentes ao Sistema S (as demais decisões eram tomadas por maioria de 2/3).
- ⁶ A duração de 4 anos não consta da Resolução 466, mas está definida no Termo de Referência do Plano Plurianual aprovado posteriormente pelo CODEFAT.
- ⁷ Ver BPS-10 (pp. 119-120) para uma sucinta descrição dessa modalidade.
- ⁸ Na verdade, estes programas têm sido custeados, em sua maior parte, por receitas financeiras do FAT, compostas pelo retorno dos empréstimos feitos ao BNDES e outros Agentes Executores dos programas de geração de emprego e renda com recursos do FAT (BB, CEF, BNB, BASA e Finep).

- ⁹ A redação atual, modificada pela lei 8900/94, é “auxiliar os trabalhadores na busca de emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional”.
- ¹⁰ Para uma breve exposição do contexto em que foi aprovada a referida lei, ver Azeredo (1998), pp. 127-129.
- ¹¹ FSE: Fundo Social de Emergência, Emenda Constitucional (EC) nº 1: 1/4/1994 a 31/12/1995, FEF: Fundo de Estabilização Fiscal (EC nº 10 e 17: 1/1/1996 a 31/12/1999) e DRU: Desvinculação de Recursos da União (EC nº 27: desde 21/3/2000). O repasse para o FEF ocorreu até 31/12/1999. Nos meses de janeiro e fevereiro de 2000, o FAT recebeu a arrecadação das contribuições para o PIS/PASEP integral. Com a edição da Emenda Constitucional nº 27, de 21/3/2000, são desvinculados do fundo, a partir dessa data, “apenas” 20% do total da arrecadação da contribuição PIS/PASEP, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, relativos a DRU.
- ¹² Um trabalho de acompanhamento sistemático das transformações do FAT e das políticas de trabalho e renda do MTE pode ser visto no periódico semestral produzido pela Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do IPEA, *Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise*, atualmente em sua edição de número 13.
- ¹³ A grande ironia desta situação é que a política de juros ditada pelo Bacen, em relação à qual se costuma atribuir parte importante da responsabilidade pelas baixas taxas de crescimento econômico e pelo 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.
- ¹⁴ No caso do programa de qualificação, também influenciou o questionamento do seu desempenho a partir da descoberta de desvio de recursos por parte de executores estaduais em 2000.
- ¹⁵ Para maiores detalhes de cada metodologia, ver BRASIL/Secretaria do Tesouro Nacional (2007) e BANCO CENTRAL DO BRASIL (2006).
- ¹⁶ A taxa de admissão consiste na razão entre o número dos trabalhadores que conseguiram emprego após encaminhamento do SINE e o total de trabalhadores admitidos em empregos formais no mesmo período, de acordo com o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED.

Government Expenditures and Welfare Programs

Abstract – This paper discusses the development of the Public Employment System in Brazil and the dilemmas faced to ensure its financing through the Worker’s Support Fund (FAT). Section 1 presents the ongoing structure of the Public Employment System and the path followed by its main policies during the years 1995-2005. Section 2 discusses some of the system’s important limitations, as well as the agenda for its improvement outlined in the II National Congress of the Public Employment System. In section 3, the evolution of FAT’s

assets, incomes and expenses is examined; more specifically, the reason for the resource restriction on the employment services is discussed, as well as the consequences for the Public Employment System. In the last section, alternatives are suggested to tackle the issue of employment policies financing.

Key-words – Employment policy, labor market, social funds, employment services.

Referências bibliográficas

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

AZEREDO, B. *Políticas Públicas de Emprego: a experiência brasileira*. São Paulo: Abet, 1998.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Finanças Públicas*. Brasília: BCB, abr. 2006 (Disponível no endereço: www.bacen.gov.br).

BORGES, M. A. Uma contribuição ao debate do sistema nacional de emprego. *Revista Abet*, v. 3, n. 1, 2003, São Paulo.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *Resultado do Tesouro Nacional*. Brasília: STN, v. 13, n. 1, janeiro de 2007 (Disponível no endereço: www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/resultado.asp).

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). *Relatório gerencial do FAT: 1991 a 1999*. Brasília: CGFAT/MTE, 1999.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). *I Congresso Nacional: sistema público de emprego, trabalho e renda*. São Paulo: MTE, Codefat, Fonset, 2004.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). *II Congresso Nacional: sistema público de emprego, trabalho e renda*. São Paulo: MTE, Codefat, Fonset, 2005.

CARDOSO JR., J. C.; FARO, F. Sistemas públicos de emprego: experiência internacional comparada e lições para o Brasil. In: XXV ENCONTRO DA ANPEC. *Anais...* Recife: Anpec, 1997.

CARDOSO JR., J. C.; GONZALEZ, R.; STIVALI, M.; AMORIM, B.; VAZ, F. *Políticas de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil: desafios à montagem de um sistema públi-*

co, integrado e participativo. Brasília: Ipea, 2006. (Texto para Discussão n. 1237)

CASTRO, R. G. *Finanças Públicas*. Brasília: VESTCON, 2002 (5ª. edição).

DEDECCA, C. S.; BARBOSA, A.; MORETTO, A. “Transformações recentes do sistema público de emprego nos países desenvolvidos: tendências e particularidades”. Campinas, 2006 (mimeo).

IPEA. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*. Brasília: Ipea, n. 13, 2007 (no prelo).

THUY, P.; HANSEN, E.; PRICE, D. *El servicio público de empleo en un mercado de trabajo cambiante*. Madri: OIT, 2001.

*Recebido para publicação em abril de 2007.
Aprovado para publicação em julho de 2007.*