

TARCISIO PATRÍCIO DE ARAÚJO  
ROBERTO ALVES DE LIMA\*

# POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO COMO INSTRUMENTOS DE REDUÇÃO DA POBREZA E DA DESIGUALDADE NO BRASIL

## INTRODUÇÃO

O objetivo deste capítulo é discutir o papel de políticas públicas de emprego no Brasil, estabelecidas com o objetivo de gerar emprego e atenuar os efeitos do desemprego – assim contribuindo para combater a pobreza e a desigualdade. Trata-se de políticas instituídas recentemente, também como reflexo do reconhecimento de que as reformas institucionais perseguidas a partir da década de 90 – e as mudanças organizacionais e tecnológicas que passam a afetar a economia brasileira – trariam um aumento dos níveis de desemprego. Os programas aqui discutidos, definidos no âmbito dessas políticas, têm como fonte de recursos o *Fundo de Amparo ao Trabalhador* (FAT).

Tais programas incluem geração de empregos, melhora das condições de vida dos trabalhadores e redução da pobreza como metas

\* Tarcisio Patrício de Araújo é Professor Associado no Departamento de Economia da Universidade Federal de Pernambuco, Brasil e Ph.D. em Economia pela University College, Londres. Desde 2003 dirige a Coordenação Geral de Estudos Econômicos e Populacionais, no Instituto de Pesquisas Sociais da Fundação Joaquim Nabuco, Recife. Sua área de pesquisa é a questões do mercado de trabalho, focalizando atualmente a avaliação de políticas públicas. Roberto Alves de Lima é Professor Associado no Departamento de Economia da Universidade Federal de Pernambuco, Recife, Brasil, onde doutorou-se em Economia. Sua área de pesquisa relaciona-se às questões do mercado de trabalho, centradas atualmente a avaliação de políticas públicas.

a serem buscadas; e a execução das ações pressupõe, na maioria dos casos, a participação de segmentos da sociedade civil organizados em instâncias formalmente definidas, com o papel de contribuir para a condução e para o acompanhamento e a avaliação dos programas.

Neste capítulo, os autores descrevem e analisam esses programas, buscando identificar limites de alcance das ações e propondo procedimentos que possam contribuir para avanços dessas políticas. É enfatizada a interligação analítica com o crescimento econômico e com a distribuição da riqueza e da renda. No primeiro caso, a persistência de um baixo e insuficiente crescimento da economia limita a capacidade de geração de empregos; no segundo, elementos mantenedores das desigualdades tendem a gerar pobreza numa dimensão que ultrapassa a capacidade dessas políticas de contribuir para expressiva redução da pobreza e da própria desigualdade. É feita uma distinção entre políticas passivas (transferência de renda) e políticas ativas (apoio a iniciativas de geração de emprego e renda), argumentando-se que tal distinção é necessária para que sejam pensadas estratégias de médio e longo prazo na definição de metas. É também objeto de referência analítica o perfil da rede de apoio da sociedade civil como agente de colaboração para a execução dos programas.

O ensaio está estruturado segundo as seguintes linhas de análise: i) visão sintética da questão distributiva no Brasil, aludindo-se a fatores que tornam crônica a desigualdade social no país; ii) descrição de ações de redução da pobreza com foco no mercado de trabalho; iii) ao final, considerados os limites desses programas de emprego, são sugeridas diretrizes a serem observadas na implementação de políticas de redução das desigualdades e de combate à pobreza.

#### FATORES QUE TORNAM CRÔNICA A DESIGUALDADE SOCIAL NO BRASIL

Reconhecemos que uma questão-chave no ambiente socioeconômico do país se situa no lado distributivo – matriz geradora de iniquidades sociais. A desigualdade social no Brasil tem raízes que necessitam ser sempre consideradas na elaboração de políticas e na formação de expectativas quanto a resultados imediatos de programas sociais. O alcance de resultados importantes em termos de redução da pobreza, em ritmo mais acelerado que o correntemente verificado no Brasil, depende de ações para a neutralização ou eliminação de fatores geradores de desigualdades na esfera econômica da produção e de fatores sancionadores de desigualdades no mercado de trabalho, no sistema educacional e na execução de políticas sociais.

A desigualdade social brasileira tem fortes raízes: a) em decisões alocativas concernentes a terra, trabalho e subsídios ao capital na era colonial, na expansão cafeeira de meados do século XIX, na arrancada industrial a partir de 1930, e em estratégicos momentos de planejamento do desenvolvimento industrial brasileiro; b) na implementação de um modelo para o campo que, sem alterar a estrutura fundiária, impediu a criação de um segmento rural de pequenas e médias propriedades que constituísse uma agricultura moderna, ao lado do grande empreendimento agrícola voltado para o mercado interno ou para exportação; c) na forma descomprometida como segmentos das elites se relacionam com o Estado e com a coisa pública.

Sobre tal base, a interligação entre desigualdade e crise social no Brasil se cristaliza em um quadro de crescimento nos termos de uma industrialização tardia, em que o Estado teve de assumir papel central para consolidar a industrialização brasileira em cinco décadas. Refém de uma matriz tecnológica originada nos países centrais e poupadora de mão-de-obra num contexto de abundante oferta de trabalho – sem que o Estado empreendesse reformas estruturais básicas de natureza distributiva – a economia brasileira manteve seu dinamismo com um modelo essencialmente concentrador. Num contexto em que – mesmo nas melhores experiências de planejamento – sempre predominou a visão de curto prazo, distribuição sempre foi algo a ser enfrentado de forma tópica, via políticas assistencialistas que redundam em programas de caráter essencialmente compensatório.

O perfil das desigualdades no Brasil toma nova dimensão qualitativa a partir dos anos 80, quando se esgota o ciclo de crescimento iniciado nos anos trinta. Duas constatações se tornariam evidentes a partir da longa crise de estagnação e inflação iniciada na década de 80. A primeira é que o crescimento, nos termos em que se processava, não erradicava a pobreza e ainda gerava ou aprofundava outros desequilíbrios. A segunda é que a ausência de crescimento e um relativamente elevado nível de desemprego e de precarização das relações de trabalho, combinados com altas taxas de inflação, davam à pobreza e à desigualdade uma dimensão ainda maior. Infelizmente, tais evidências não foram o suficiente para uma reorientação do modelo de Estado e para a implementação de reformas distributivas. Se o alcance de uma relativa estabilidade inflacionária é fato incontestável, também é evidente – por meio de diversos indicadores – que a desigualdade na distribuição de renda segue “congelada”, com o coeficiente de Gini se mantendo próximo de 0,60 (Barros, Henriques e Mendonça 2000). Ademais, em função das opções de ajuste fiscal – decorrente da vulnerabilidade da economia – a pobreza e os desequilíbrios sociais ganharam, nos anos noventa, magnitude inédita. O termo “exclu-

ídos” não é mera retórica – crescem, de fato, os segmentos excluídos do processo de crescimento: o efeito distributivo do Plano Real<sup>1</sup>, fruto da quase eliminação do chamado “imposto inflacionário”, esgotou-se após os dois primeiros anos do Real (Rocha 2000).

A elevação, nos anos noventa, dos níveis de desemprego, depois de uma década de estagnação do crescimento da renda *per capita*, teve contribuição de transformações tecnológicas e organizacionais combinadas com a persistência de insuficiente crescimento econômico. Esse processo reflete tendências da economia mundial e também responde a mudanças recentes na economia brasileira. No primeiro plano, estão o aumento da integração competitiva mundial e a aceleração dos saltos tecnológicos nos processos produtivos potencializada pelo rápido avanço da microinformática, com tendência ao aumento das taxas de desemprego e do tempo médio de duração do desemprego. No segundo plano, pode-se mencionar como fundamentais a abertura comercial brasileira (em resposta à integração competitiva no mundo) e o preço das políticas macroeconômicas para manter a relativa estabilidade monetária, particularmente a partir de 1998. O incremento do nível de desemprego e a predominância da criação de postos de trabalho de baixa qualidade, a maioria no setor informal, respondem pela considerável dimensão da pobreza urbana.

No plano global, se torna evidente que a natureza do desemprego desafia o otimismo do papel compensador inerente à mudança tecnológica, o que caracterizou as revoluções industriais; o aumento de produtividade da economia, de sua capacidade de acumulação – resultante do progresso técnico – gerava em prazo razoável novas oportunidades de emprego que compensavam os postos de trabalho eliminados no setor onde se concentrava a inovação tecnológica, a indústria. No momento atual, a generalidade, a velocidade e a simultaneidade do progresso técnico, combinadas com o baixo crescimento da economia, tendem a cristalizar situações de desemprego, aumentando o tempo médio de procura de emprego. Haveria, portanto, duas razões básicas para se admitir uma considerável dimensão do problema, no caso brasileiro: i) o País está enfrentando um acelerado processo de transformações que magnificam o caráter estrutural e tecnológico da desocupação; ii) limitações macroeconômicas levam a um baixo crescimento da economia brasileira, que

---

1 O Plano Real foi o programa de estabilização brasileiro, iniciado em 1993-94, cuja implementação envolveu três estágios: a) o estabelecimento de um equilíbrio fiscal com o objetivo de eliminar o que seria a principal causa da inflação brasileira; b) criação de um indexador único (URV – Unidade Real de Valor), cuja função era incorporar a alta inflação associada à velha moeda (cruzeiro real); c) instituição da nova moeda (Real), a partir de 1º de julho de 1994, quando a URV valia Cr\$ 2.750,00 (dois mil, setecentos e cinquenta cruzeiros reais) – ou seja, indexação global para, depois de algum tempo, fazer desindexação.

não é suficiente para absorver o crescimento da PEA (algo em torno de 1,5 milhão de pessoas por ano), afora o estoque de desempregados.

Uma questão crucial, portanto, é: se o crescimento da economia, que se mantém por mais de 20 anos muito abaixo da média histórica do período 1947-80, for insatisfatório por mais alguns anos (restrições externas, vicissitudes da estabilização e escolhas já feitas – em termos de políticas macroeconômicas – são fatores adversos ao crescimento), como se deve lidar com o problema do considerável número de desempregados e do conseqüente aumento do contingente de pobres? Uma resposta possível, mas não suficiente, é a melhora de programas de geração de emprego e renda (o que inclui programas de requalificação da mão-de-obra e de crédito ao pequeno produtor urbano e rural) – nos quais o Governo vem investindo somas expressivas de recursos. É realista a hipótese de que, em tal ambiente sócio-econômico, o setor informal deverá continuar desempenhando papel fundamental na geração de alternativas de obtenção de renda. No entanto, a solução social representada pela ocupação informal termina, na grande maioria dos casos, por consolidar situações de pobreza e de desigualdade, em vez de representar uma saída socialmente desejável.

Recorrendo-se a inter-relações analíticas óbvias mas freqüentemente esquecidas na maioria das análises econômicas sobre aspectos distributivos no Brasil, considera-se que o perfil da distribuição de oportunidades de acesso ao mercado de trabalho, à escola, à saúde, à informação é função da matriz de distribuição funcional da renda – consubstanciada na estrutura da propriedade dos ativos (terra, capital, educação, informação, tecnologia). O espelho dessas inter-relações é a distribuição pessoal da renda (rendimentos do trabalho no sentido amplo), embora em cada uma das esferas operem fatores próprios de agravamento, manutenção ou melhora do perfil distributivo. No lado da distribuição da renda pessoal, o mercado de trabalho e o sistema educacional constituem instituições fundamentais para a realimentação da desigualdade ou para a distribuição de oportunidades. Dada a natureza do problema, mercado de trabalho e educação constituem os focos principais de intervenção no sentido da implementação de políticas de redução da desigualdade social e da pobreza. Mas é sempre necessário lembrar que o mercado de trabalho não explica toda a desigualdade e toda a pobreza, cujos determinantes básicos estão, como já assinalado, na estrutura de distribuição dos ativos e também na relação entre Estado e segmentos sociais, ou seja, na distribuição de Poder. No entanto, o mercado de trabalho revela e sanciona desigualdades e injustiças historicamente cristalizadas na sociedade brasileira. Por outro lado, embora se saiba do poder que a educação pode desempenhar, é necessário ter em conta que o acesso à educação depende da distribuição da riqueza e da distribuição da renda e, portanto, se materializa nas diferentes capa-

idades de acesso de segmentos sociais a benefícios diretos do Estado (de forma “legítima” ou de forma espúria).

Indicadores recentes revelam redução da proporção de salários sobre o PIB – uma dimensão mais ampla da questão da desigualdade. Ilustrativo a esse respeito é a evolução da massa de salários e dos lucros como proporção do PIB, no período 1992-2002: enquanto a relação lucros/PIB evoluiu de 44% para 45%, a proporção salários/PIB caiu de 44% para 36%. É fato, no entanto, que a distribuição é também afetada pela participação governamental via impostos e contribuições: no mesmo período, tal proporção aumentou de 12% para 19%, enquanto o retorno (ao cidadão), em serviços públicos e políticas sociais é algo muito distante do que seria socialmente satisfatório<sup>2</sup>.

Outra forma de examinar a questão é comparar a remuneração do trabalho com os ganhos do capital financeiro. Tomando-se como referência a Região Metropolitana de São Paulo, o índice do rendimento médio real dos assalariados (trabalho principal) permanece, desde os anos noventa, abaixo do nível de 1985. Naquela década, tal índice apresentou algum crescimento a partir de julho 1994, chegando a se situar (em outubro/96) 7,4% acima do nível de junho/94 – reflexo dos ganhos dos dois primeiros anos do Plano Real. Depois, a tendência é nitidamente decrescente, atingindo, em outubro/2002, um valor 20,3% abaixo do que prevalecia em junho de 1994<sup>3</sup>. No que diz respeito ao sistema financeiro, estudos realizados por entidades de consultoria privadas revelam que, de dezembro de 1994 a dezembro de 2001, os lucros das trinta maiores instituições financeiras no Brasil cresceram 313% – ou seja, foram multiplicados por 4,13; no mesmo período, diminuiu a carga de impostos pagos pelo setor. Como principais fontes responsáveis pela crescente lucratividade do sistema financeiro, são mencionadas aplicações em operações de câmbio e em títulos da dívida pública, e cobrança de tarifas sobre contas dos depositantes em geral<sup>4</sup>.

A informação sobre o comportamento do salário real médio é coerente com os indicadores de “congelamento” da desigualdade da distribuição da renda do trabalho – para onde geralmente são dirigidas as atenções. Já a informação sobre os lucros das empresas, em especial os

---

2 Cf. Prefeitura do Município de São Paulo, O Ciclo da Financeirização e a Distribuição Funcional da Renda no Brasil. São Paulo, Julho 2003. Documento em PDF acessado em <http://www.trabalhosp.prefeitura.sp.gov.br/>

3 Índices extraídos de [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br) (“ipeadata, séries mais usadas”; acesso em 15/12/2002). Embora os dados acima possam refletir particularidades do mercado de trabalho metropolitano de São Paulo, observe-se que ao longo de 2002 o IBGE divulgou informações que revelam, para o Brasil metropolitano, expressiva queda do rendimento médio do trabalho desde 1996.

4 Ver *Jornal do Brasil*, edições de 21 de novembro de 2001 (*Economia*, p. 14) e de 01 de dezembro de 2001.

do sistema financeiro – algo que diz respeito à distribuição funcional da renda – não se reflete nas estatísticas usuais da distribuição da renda do trabalho, exceto marginalmente via salários de executivos empregados no setor, na hipótese de que estes se beneficiem de distribuição de lucros, principalmente empresas financeiras. Tal informação sugere estar havendo uma significativa transferência de ganhos (dos trabalhadores em geral e de outros segmentos) para o setor financeiro, na esteira da cada vez maior dependência do Estado em relação ao capital financeiro.

O resultado global do quadro histórico e das tendências recentes é que desigualdade e pobreza são aspectos recorrentes da realidade brasileira, com dimensão magnificada pela desigualdade regional – outro desequilíbrio herdado da formação econômica e social brasileira.

### POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO

No atual contexto brasileiro, dado o lugar que ocupa o mercado de trabalho como núcleo onde se materializam desigualdades sociais, ganham importância na análise de políticas de redução da pobreza os programas sociais com foco na geração de emprego e renda – base para a inclusão social – e na qualificação da força de trabalho. Para tal discussão, é útil distinguir entre políticas ativas e políticas passivas. As primeiras, dirigidas diretamente aos segmentos mais desfavorecidos – via transferência de renda (Seguro-Desemprego e Bolsa-Escola, por exemplo). As políticas ativas são – de acordo com a sistematização aqui proposta – consubstanciadas em projetos de geração de emprego e de qualificação profissional (a exemplo dos sistemas PROGER/Programa de Geração de Emprego e Renda, PROEMPREGO e PLANFOR – Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador).

Com base em tal distinção, entendemos que, a partir de certo momento em que um programa social baseado em políticas passivas ganha escala nacional, devem ser estabelecidas, para esse programa, metas cadentes no tempo. Isso tem fundamento na visão de que as políticas e ações definidas em um projeto de desenvolvimento nacional deveriam ter como diretriz básica, além do crescimento econômico, a redução das desigualdades, a ampliação de mercados e o atendimento das necessidades básicas da população. Significa dizer que, se as metas de programas (passivos) direcionados para os excluídos forem sempre crescentes ao longo do tempo, é porque o modelo de crescimento e as políticas e programas afeitos aos outros segmentos socioeconômicos estarão falhando nos seus objetivos básicos.

Ressalte-se que a tarefa de eliminar a exclusão social no Brasil não pode ser imputada aos programas sociais existentes nem a novas iniciativas em discussão, baseadas em políticas passivas – entre os quais distribuição de recursos para famílias pobres, destinados à compra de

alimentos. É necessário que fatores geradores de desigualdade e de pobreza sejam enfrentados na dimensão global de todas as políticas públicas e na dimensão do próprio modelo de desenvolvimento. O que resta, em qualquer cenário – mesmo na hipótese de opção por um modelo de desenvolvimento que efetivamente enfrente ou neutralize fatores geradores de pobreza e de desigualdade – é que os programas sociais necessitam ser executados de modo a maximizar resultados e minimizar ou eliminar desperdícios, o que requer, entre outros condicionantes: i) integração entre as diversas políticas e ações implementadas, inclusive nos programas afetos à esfera econômica da produção e da distribuição – é necessário que seja dado um mínimo de racionalidade aos diversos e, não raramente, concorrentes programas sociais das diferentes áreas do Governo; ii) consolidação de metodologias de monitoramento e de avaliação de impacto de programas sociais, que inclua a implementação de estudos longitudinais – em particular para programas de grande envergadura em termos de recursos aplicados.

Considerados os limites das atuais políticas públicas de combate à pobreza, serão enfatizados os principais programas dirigidos à área de emprego e renda (para os quais tem sido destinado um expressivo montante de recursos), cuja execução planejada pode contribuir para minimizar os efeitos da exclusão social no Brasil. Tais programas envolvem as seguintes áreas: capacitação para o trabalho – PLANFOR; apoio à geração de emprego e renda –PROGER, PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar), PROEMPREGO.

### PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO DO TRABALHADOR (PLANFOR)

Nos termos estabelecidos pelo CODEFAT (Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador) e pelo Ministério do Trabalho e Emprego, o objetivo do PLANFOR é garantir uma oferta de educação profissional permanente, no âmbito da chamada Política Pública de Trabalho e Renda (PPTR), que contribua para: i) reduzir o desemprego e o subemprego da PEA; ii) combater a pobreza e a desigualdade social; iii) elevar a produtividade, a qualidade e a competitividade do setor produtivo.

O CODEFAT estabelece que a “meta global do PLANFOR é construir, a médio e longo prazos, oferta de educação profissional (EP) suficiente para qualificar, a cada ano, pelo menos 20% da PEA” (considerada a faixa etária acima de 15 anos de idade), compreendendo 7% a ser financiado pelo FAT e 13% por “outros fundos públicos e privados – já existentes ou que venham a ser criados para essa finalidade”.

O PLANFOR é implementado por meio de dois mecanismos fundamentais: (i) mediante convênios firmados entre as Secretarias de Trabalho e o MTb/SEFOR, são executados os Planos Estaduais de Qualifi-



cação (PEQs), sob coordenação das secretarias estaduais de trabalho, com a colaboração das comissões Estaduais e Municipais de Emprego - órgãos colegiados tripartites e paritários; (ii) parcerias - via convênios, termos de cooperação técnica e protocolos de intenções - com toda a rede de educação profissional do país, abrangendo os sistemas de ensino técnico público, as universidades públicas e privadas, o Sistema "S" (SENAI/SESI, SENAC/SESC, SENAR, SENAT/SEST e SEBRAE)<sup>5</sup>, sindicatos de trabalhadores, organizações não-governamentais, ensino profissional livre, escolas e fundações de empresas.

Na implementação do Programa, deve-se atentar para as seguintes qualificações do objetivo e do público-alvo do PLANFOR:

i) o objetivo de capacitar anualmente 7% da PEA com recursos do FAT significa, no país, mais de 5 milhões de pessoas - considerados os números do IBGE. Isso forma uma pressão quantitativista sobre as administrações estaduais que levam a execução do PEQ a se distanciar da realidade. O equilíbrio se dá pela prática de inflar os números de treinandos via contagem múltipla (a mesma pessoa é computada como um novo treinando a cada curso ou módulo que faz), por meio de cursos de curta duração e de palestras para grande número de pessoas - entre outras práticas;

ii) há uma incompatibilidade entre o objetivo de contribuir para a elevação da produtividade, da qualidade e da competitividade do setor produtivo e o estabelecimento do público-alvo como sendo os grupos socialmente vulneráveis. De fato, tais grupos têm baixos níveis de escolaridade e, portanto, menor capacidade relativa de absorção rápida de conhecimentos específicos de qualificação profissional. É óbvio que esses segmentos da população não podem permanecer socialmente excluídos e devem ser atendidos por ações que promovam reciclagem de conhecimentos básicos e os preparem para uma qualificação profissional específica - o que requer perspectiva temporal apropriada, no âmbito do sistema escolar convencional (incluído o ensino supletivo).

## PROGRAMAS DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA

A dimensão e o caráter que hoje assumem as políticas públicas de geração de emprego no Brasil são certamente inéditos. Antecedentes remontam aos anos oitenta, quando sofríamos a primeira grande recessão

5 SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial; SESI - Serviço Social da Indústria; SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial; SESC - Serviço Nacional de Comércio; SENAR - Serviço Nacional de Aprendizagem Rural; SENAT - Serviço Nacional de Aprendizagem dos Transportes; SEST - Serviço Social dos Transportes; SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. O Sistema "S" é financiado a partir de contribuições de 3% sobre a folha de salários das empresas.

da economia brasileira (1981-83) e a elevação das taxas de desemprego urbano: um intenso debate teve lugar sobre o papel governamental na formulação e na execução de políticas públicas de emprego, ativas e passivas – do que resultou, em 1986, a implementação do seguro-desemprego. Esta breve referência histórica permite que seja estabelecida uma linha divisória para a discussão do tema: o advento do Plano Real (1993-94), acompanhado de uma aceleração da abertura comercial e de políticas macroeconômicas associadas à busca de uma maior inserção do País no mercado internacional.

Nesse contexto, como reflexo do reconhecimento, pelo Governo, de que o Plano Real e a busca de maior competitividade no cenário internacional implicariam baixa capacidade de geração de empregos pela economia, um conjunto amplo de programas de geração de emprego e renda é instituído, todos financiados pelo FAT. Tais programas compreendem: a) o sistema PROGER, que inclui Proger Urbano (Pessoa Jurídica e Pessoa Física/setor informal), Proger Rural e PRONAF; b) PROEMPREGO, PROTRABALHO, PCPP (Programa de Crédito Produtivo Popular), e a linha de apoio da FINEP – dirigida a ações modernizadoras (indução de inovações, reestruturação produtiva, educação para a competitividade, melhoria de qualidade de produtos e serviços, capacitação e desenvolvimento tecnológico), além do recentemente instituído FAT Habitação – que destina recursos para financiamento de compra de imóveis por camadas das classes médias. Todos esses programas têm como objetivo apoiar ações de geração de emprego e renda, mediante oferta de linhas especiais de crédito, sendo um objetivo estratégico alcançar setores que usualmente têm pouco ou nenhum acesso ao sistema financeiro (PROGER, PRONAF e PCPP). Tais segmentos-alvo compreendem: pequenas e microempresas, cooperativas, formas associativas de produção e iniciativas de produção próprias da economia informal, além de profissionais liberais, recém-formados, trabalhadores autônomos, prestadores de serviço em geral e artesãos – Proger Urbano; pequenos e mini produtores rurais, inclusive atividades de pesca, extrativa vegetal e de aquicultura – Proger Rural; o PRONAF visa o agricultor e sua família, inclusive os assentados da reforma agrária. O PROEMPREGO (I, II e III) é dirigido a “setores estratégicos”, cobrindo “transporte coletivo de massa, saneamento ambiental, infra-estrutura turística, infra-estrutura voltada para a melhoria da competitividade do País e revitalização de subsetores industriais em regiões com problemas de desemprego”, além de “saúde, educação, melhoria da administração tributária municipal e ‘projetos multi-setoriais integrados’, comércio e serviços, energia, telecomunicações, infra-estrutura viária e construção naval, pequenas e médias empresas, segmento de “exportações” (MTE 2002: 9).

Os referidos programas são baseados em operações de crédito, cujos recursos são distribuídos via agentes financeiros (Banco do Brasil, Banco do Nordeste, CAIXA e BNDES), com encargos que montam a TJLP (taxa de juros de longo prazo)<sup>6</sup> mais juros de até 6% ao ano.

No país como um todo, os recursos do conjunto de programas de emprego via crédito aqui discutidos, inclusive a linha FINEP totalizam, desde o início da implementação desses programas, os seguintes valores, ano a ano (em R\$ milhões): 1995 – 757,16; 1996 – 4.185,36; 1997 – 4.071,89; 1998 – 3.637,98; 1999 – 4.218,41; 2000 – 5.846,24; 2001 – 4.654,94. O valor total alcança, portanto, R\$ 27,4 bilhões no período 1995-2001 (MTE, 2002).

As informações acima fazem evidentes duas constatações: a) é amplo o leque de programas dirigidos a ações de emprego e renda, abrangendo os mais diversos setores de atividade; b) o volume de recursos aplicados é considerável. Importa assinalar, portanto, que são investimentos realizados no âmbito de uma política de emprego e renda; significa, assim, que alguma forma de planejamento indicativo desses gastos, na esfera local, poderia ser útil em termos de uma estratégia de desenvolvimento e de política social. Observe-se, a respeito, que do PROEMPREGO I para o PROEMPREGO II grandes alterações na alocação dos recursos foram realizadas, reduzindo-se bastante a aplicação em transporte coletivo de massas e em saneamento ambiental, enquanto o segmento de telecomunicações (objeto de privatização e com relativamente baixa capacidade de geração de empregos) absorveu quase um terço dos recursos aplicados no âmbito do PROEMPREGO II.

Por fim, deve-se registrar que tais recursos têm sido utilizados sem que metodologias e mecanismos de consulta, acompanhamento e avaliação de impacto tenham sido implementados. Como resultado, não se tem idéia precisa de qual o efeito desses gastos em termos de geração de emprego e renda.

#### LIMITES DOS PROGRAMAS DE EMPREGO E DIRETRIZES PARA REDUÇÃO DA POBREZA

Nesta seção final do capítulo, faz-se uma análise crítica dos programas de emprego, sendo retomadas algumas proposições feitas ao longo do texto e adicionadas outras, no que diz respeito aos limites e possibilidades de políticas públicas direcionadas ao mercado de trabalho.

Ficou evidente, a partir da descrição dos programas de emprego, a existência de um núcleo comum que pode ser identificado como

<sup>6</sup> A taxa de juros de longo prazo (TJLP) é um dos parâmetros da política monetária no Brasil, tendo seu valor atualizado trimestralmente pelas autoridades monetárias. A TJLP estava fixada, no trimestre abril-junho de 2004, em 9,75% ao ano (<http://www.bndes.gov.br/produtos/custos/juros/tjlp.asp>).

“geração de empregos e melhoria das condições de vida da população, combatendo-se a pobreza e a desigualdade”, o que atribui a tais programas uma tarefa ambiciosa.

A importância estratégica dessas políticas e o expressivo montante utilizado demandam que se avance na análise crítica desses programas, o que aqui é feito de forma sintética, dados os limites de espaço.

Primeiro, deve-se reconhecer que a essas políticas não se pode atribuir a plenitude da tarefa de gerar empregos na dimensão necessária para compensar a falta de dinamismo econômico do país, mesmo supondo maximização da eficiência e da eficácia dessas políticas. Tarefa de tal magnitude depende de um crescimento econômico em bases bem diferentes do que se observa nestes últimos vinte anos.

Um segundo aspecto concerne ao desenho institucional do PROGER (Urbano, Rural, PRONAF), que pressupõe um forte apoio numa sociedade civil com razoável grau de organização. De acordo com as normas institucionais do PROGER, cabe à Comissão Estadual e às Comissões Municipais de Emprego – instâncias tripartites e paritárias formadas por representantes do governo, dos trabalhadores e dos empregadores – um papel fundamental na orientação da aplicação desses recursos (filtragem da demanda) e na fiscalização e monitoramento. No caso do PRONAF, são os conselhos municipais de desenvolvimento rural, também de natureza tripartite, as instâncias que devem desempenhar tal papel. Aos governos estaduais cabe promover, estimular e fortalecer a criação e a consolidação dessas comissões e conselhos, além de, também, monitorar a execução e avaliar impactos sociais desses programas. A rede das comissões de emprego tem, no PLANFOR, função similar à que devem desempenhar no sistema PROGER.

O que deveria ser um sustentáculo do Programa – controle social fundado na sociedade civil organizada – termina por constituir um elo fraco, dada a fragilidade da rede de controle baseada na sociedade civil e o fato de que a consolidação dessa rede depende de um papel ativo dos governos estaduais, e também do executivo municipal. Isso significa que das instâncias – governos estadual e municipal – mais expostas a demandas dos diversos segmentos das elites políticas depende toda a iniciativa para constituição das comissões e mesmo para mantê-las em atividade. Todo o processo jurídico e burocrático para formação e homologação das comissões municipais parte da secretaria estadual de trabalho de cada unidade da Federação, em conexão com a comissão estadual de emprego, embora o grau de interação entre essas duas instâncias dependa muito da iniciativa da primeira. Por outro lado, as comissões formadas refletem a fragilidade da organização da sociedade civil, e em alguma medida, o fortalecimento dessa organização tem sido prejudicado pela multiplicidade de conselhos da sociedade civil. É baixo o grau de motivação das pessoas para participar das reuniões, e

os prefeitos têm razoável grau de manobra na formação dessas comissões, muitas vezes impedindo que adversários políticos locais tenham representação. O processo de capacitação dessas comissões – previstos nos planos estaduais de qualificação que constituem a rede de treinamento do PLANFOR – não tem gerado resultados satisfatórios, dadas as dificuldades de operação desse Programa e a própria inadequação e o caráter episódico da capacitação dessas comissões (desenvolvidas no âmbito do programa estadual de qualificação).

Evidências colhidas via pesquisas realizadas pela Universidade Federal de Pernambuco e pelo IBASE, com recurso a investigação direta, apontaram para a fragilidade do funcionamento do sistema de comissões municipais, sendo a demanda de recursos para projetos administrada basicamente pelo próprio agente financeiro. Portanto, a inexistência de um efetivo trabalho de comissões representativas da sociedade civil e a ausência de um plano de ação levam a que, na prática, seja delegada ao agente financeiro a responsabilidade pela decisão sobre os projetos a serem financiados, em dissonância com o desenho institucional estabelecido pelo CODEFAT. Em tal contexto, há margem para intermediação política de elites locais no direcionamento dos financiamentos.

A heterogeneidade do público-alvo é outro desafio, diante da usual inflexibilidade da rede institucional de crédito. A pretensão de alcançar, conforme uma abordagem única, um universo diversificado (pequenas empresas urbanas e rurais, microempresas e agentes produtivos do setor informal) termina por levar ao predomínio do atendimento a unidades formais, que absorvem a maior parte dos recursos. Urge uma definição mais clara dos objetivos de cada programa, discriminando-se objetos distintos (micro e pequenas empresas com potencial de crescimento e segmentos mais desfavorecidos do setor informal), conforme regras diferenciadas e, conseqüentemente, operando-se uma reformulação de procedimentos a serem adotados pelos agentes financeiros.

No caso específico do PRONAF, o desafio é fazer com que o financiamento à agricultura familiar saia do estágio de garantia de sobrevivência de pequenos produtores para o estabelecimento de bases de desenvolvimento sustentável no campo. Nos moldes atuais predomina, na maioria dos Estados, o financiamento de culturas tradicionais, sem o aporte de treinamento e assistência técnica.

No meio urbano não se tem obtido sustentabilidade dos empregos imediatamente gerados pelo financiamento, e o resultado líquido é de cerca de dois empregos por projeto. No meio rural os créditos têm contribuído, se tanto, para a manutenção de ocupações. Com respeito ao PROEMPREGO, a inexistência de avaliações impede que se possa ter uma idéia sobre a criação de novos empregos.

Com respeito ao PLANFOR, alguns ajustes podem ser considerados: i) adequar à realidade o custo médio por pessoa treinanda; ii) tornar permanente a capacitação das comissões de emprego, aportando e articulando recursos dos Tesouros Estadual e Municipal; iii) consolidar fóruns locais de discussão da política pública estadual de emprego, envolvendo representações de trabalhadores e de empresas, associações de bairros, ONGs, Universidades e outras instituições de pesquisa e comissões de emprego; iv) demandar das instituições de pesquisa colaboração sobre formas de avançar na integração entre a política de qualificação profissional e as outras políticas para o mercado de trabalho; v) tornar a base de dados e informações sobre o PLANFOR mais realista e operacional, de modo a produzir estatísticas mais confiáveis sobre o número efetivo de qualificados e garantir maior agilidade e eficácia ao sistema de avaliação do Programa; vi) vincular, de fato, habilitação básica à habilitação específica, como recomendado pelo PLANFOR, em vez de manter a linha de cursos isolados da primeira, o que tem sido fonte de desperdícios e de ineficiência.

Deve também ser observado que a rede de controle social prevista para o sistema PROGER/PRONAF/PLANFOR e a sistemática de avaliação acoplada ao programa de qualificação profissional poderiam ter correspondentes nos outros programas, em particular no PROEMPREGO – dada a importância estratégica deste último e a expressiva parcela de recursos que lhe é alocada. Lógico que tal rede de acompanhamento não deve ser burocrática nem demasiadamente ampla – dada a heterogeneidade de projetos apoiados. No entanto, pode-se avançar em pelo menos duas linhas: produção e divulgação corrente de informações; e realização de estudos empíricos sistemáticos de projetos em determinadas áreas, para estimação de número de empregos gerados, estudos esses a serem realizados por instituições de pesquisa autônomas e independentes (universidades e outras instituições de pesquisa).

Em suma, apesar do avanço associado ao volume expressivo de recursos para a área de emprego, persistem impasses a superar: fragilidade da rede de controle social, ausência de integração de políticas e programas, inércia burocrática, resistência a mudanças por parte dos próprios atores institucionais, modesta geração de empregos permanentes e uma deficiente qualificação profissional.

Sobre o aspecto da resistência a mudanças, por parte de atores envolvidos nas ações sociais, pode-se particularizar os exemplos de ONGs vinculadas à rede social de determinados programas e do segmento de cooperativas de produção. Algumas ONGs foram criadas na esteira da existência do PLANFOR e, por isso, dependem financeiramente dos recursos captados para capacitação profissional; outras passaram a ter esse programa como fonte principal de recursos. Tais recursos também pas-

sam a ser importantes para as centrais sindicais dos trabalhadores (principalmente Força Sindical e Central Única dos Trabalhadores) e para os Governos estaduais. Em tal situação, todos tendem a resistir a qualquer mudança que venha a alterar a distribuição dos recursos. Ademais, considerada a pressão por cumprimento de metas, as entidades executoras (ONGs e outras instituições) tendem a inflar as metas projetadas e o orçamento, como forma de maximizar o volume de recursos captados. No caso das cooperativas, muitas são criadas para captação de recursos do PROGER (Urbano e Rural) e, depois de algum tempo, deixam de existir. Nos casos em que isso ocorreu, particularmente no Nordeste, não há registro de que os créditos tenham sido recuperados pelo agente financeiro, nem tampouco de que os eventos tenham sido administrativamente investigados. Há registro, apenas, de que o agente financeiro suspendeu as operações com cooperativas e de que em alguns casos os recursos possam ter sido utilizados para fins que não a aplicação produtiva – embora ocorrências dessa natureza sejam de difícil comprovação empírica. Por outro lado, não foram feitas pesquisas empíricas, adequadas, de avaliação dos projetos de cooperativas apoiados pelo PROGER, restando a lacuna de se avaliar, pelo menos, que número de empregos possam ter sido gerados a partir do apoio a esse segmento.

Tais problemas ilustram os obstáculos que podem estar sendo enfrentados nas diversas experiências de ações sociais de redução das desigualdades e da pobreza, sob o rótulo de “participação da sociedade civil” e “parcerias”, expressões bastante utilizadas na documentação oficial do PLANFOR e nas resoluções do CODEFAT. Note-se que diversas ações apoiadas por instituições internacionais como BID e BIRD, nos programas de fomento ao “desenvolvimento local”, se enquadram no discurso da “participação” e da “parceria”.

Em tal contexto, é necessário – por meio de estudos sistemáticos de avaliação, elaboração de cadastro de experiências e atualização de estudos de caso – verificar em que situações o caráter associativo e coletivo está sendo mantido ou reforçado, e em que casos os programas estão sendo apenas politicamente captados por governos locais ou por lideranças políticas não genuinamente vinculadas à implementação dos programas sociais.

Deve-se aduzir que, pelo menos no caso brasileiro, há uma multiplicidade de ações da sociedade (empresas, igrejas, famílias, associações comunitárias, ONGs), além dos diversos programas sociais governamentais (nas esferas federal, estadual e municipal), ao longo dos últimos 30 anos; no entanto, os indicadores de pobreza e desigualdade não apresentam melhora significativa (à exceção da redução do analfabetismo, mesmo que ainda modesta, e da queda da taxa de mortalidade infantil), correspondente ao aparente esforço realizado.

A discussão precedente sugere que avanços nos programas de geração de emprego via crédito dependem de mudanças de atitude em dois planos de atuação. Primeiro, na esfera governamental, em que as secretarias de trabalho estaduais, na articulação com os agentes financeiros e na montagem e consolidação da rede institucional de controle social, necessitam romper a inércia que vem mantendo insatisfatório o sistema de planejamento, acompanhamento e controle dos programas. Segundo, no plano da própria sociedade civil, em que os sindicatos e entidades e grupos associativos, e iniciativas populares, passem a assumir atitude mais ativa na interferência sobre a execução desses programas.

Claro que em ambas as esferas há inércias a romper. Na primeira, mudanças efetivas dependem de decisão política de quem governa, de fato, trabalhar pela incorporação efetiva da sociedade civil. Na segunda esfera de atuação, o avanço na organização da sociedade civil – em particular no Nordeste, onde predominam baixos níveis de escolaridade e condições precárias de vida – possivelmente ainda demandará um considerável período de tempo para se materializar. Significaria, para instâncias representativas da sociedade civil, por sob seu controle efetivo a rede de comissões e conselhos municipais. Iniciativas no âmbito do CODEFAT, atribuindo a essas representações poderes formais mais amplos, poderia ser um importante auxílio. Seria indispensável, no entanto, que fosse estabelecido um processo permanente de mobilização e capacitação dessas comissões e conselhos, com aporte complementar de recursos estaduais e municipais, superando a capacitação episódica e pouco eficaz proporcionada pelos planos estaduais de qualificação profissional financiados por recursos do FAT.

Na ausência de um planejamento adequado e de mediações da sociedade civil, tendem a predominar interesses de grupos que detêm melhor acesso à informação e maior capacidade de influência política. Se o objetivo é alterar a matriz distributiva, as políticas e os programas necessitam estar vinculados a tal propósito. Considerem-se, por exemplo, dados sobre aplicações do BNDES nos últimos seis anos. De 1997 a 2002 (janeiro-novembro), essa instituição aplicou no país a soma nominal de R\$ 135,5 bilhões em financiamentos e participações. Em termos da distribuição regional, há uma concentração de recursos no Sudeste (60% em 2001 e 65% em 2002) e no Sul (19% e 15%), acima dos pesos relativos dessas regiões no PIB nacional (Sudeste, 59%; Sul, 16%); no período como um todo, essas duas regiões absorveram 81% do total dos recursos. No que diz respeito ao tamanho das empresas, embora ocorra, ano a ano, um nítido acréscimo da parcela dirigida a micro, pequenas e médias empresas, os empreendimentos de grande porte absorveram 82% dos recursos totais aplicados<sup>7</sup>. É evidente que há

7 Informações, inclusive sobre a distribuição regional do PIB (fonte: IPEA), extraídas de *Boletim de Desempenho do BNDES*, em [www.bndes.gov.br](http://www.bndes.gov.br). Acesso em 29/12/2002.



elementos de demanda – associados à própria estrutura das economias nacional e regionais – explicativos do perfil da distribuição de recursos. Mas as políticas públicas com um todo podem promover correções de desequilíbrios distributivos, deixando de operar como sancionadores de desigualdades regionais e sociais. É necessário que tal dimensão seja incorporada a tais políticas.

A despeito das sugestões aqui feitas, os autores reconhecem que é limitado o papel que políticas públicas de emprego – incluídas as políticas ativas de qualificação profissional e de geração de emprego – podem desempenhar no enfrentamento da pobreza. Portanto, é necessário considerar a opção representada por soluções estruturais clássicas utilizadas em países desenvolvidos – reforma agrária, forte investimento em educação, mecanismos tributários – em um ambiente de retomada do crescimento sustentado da economia, na faixa de 5% a 6% ao ano, como defendido por alguns autores, a exemplo de Faria (2000). De fato, programas de geração de emprego e renda, como o já referido PROGER, tendem a gerar resultados modestos em situação de baixo crescimento do PIB; por outro lado, o crescimento é necessário também para ampliar a base de incidência de impostos. Se tal crescimento for combinado com mecanismos de distribuição de renda, inclusive na dimensão funcional, certamente a pobreza será, no longo prazo, meramente residual.

Portanto, é na distribuição funcional que reside o desafio maior, porque alterações significativas nessa distribuição dependem de um novo pacto social e, portanto, implicam um horizonte maior de tempo. Significa reconhecer que ações imediatas desenvolvidas na implementação de programas sociais na área de emprego – o que envolve melhorar a execução e estabelecer o controle social das políticas públicas – constituem passo importante, mas insuficiente para erradicar a pobreza e a desigualdade. A permanência e a eficácia de iniciativas de política social redistributiva só se sustentam se um pacto social for alcançado, de modo a se alterar a matriz de acesso dos diversos segmentos sociais às oportunidades e aos programas e ações públicas, no sentido de eliminar da exclusão social.

Significa que não se pode pensar em soluções rápidas e de curto prazo para eliminar a pobreza no Brasil – que está fortemente associada à desigualdade. É necessário ter em conta a dimensão temporal e estabelecer as condições para que o país caminhe nessa direção.

Deve-se considerar que a capacidade de investimento com base em recursos próprios é limitada pela situação financeira e as restrições ao endividamento não permitem uma iniciativa mais sólida dos governos; os investimentos estruturadores, determinantes da qualidade de vida da população – em educação, saúde, habitação, saneamento, transporte, segurança, uso do solo – ficam na dependência de

recursos escassos, dado que há dificuldades expressivas de se fazer investimentos num contexto em que é cada vez maior a pressão pela geração de recursos para o país honrar compromissos financeiros. A propósito, observe-se que o orçamento federal de 2002 destinou mais de R\$ 100 bilhões para pagamento de juros da Dívida Pública (interna e externa)<sup>8</sup>. Tal montante revela a medida da necessidade de se mudar a rota que limita o crescimento econômico e impõe um permanente ajuste fiscal.

Nos países desenvolvidos com tradição em termos de sistemas de bem-estar social, a consolidação do desenvolvimento do capitalismo foi acompanhada de reformas estruturais (inclusive a reforma agrária, que contribuiu para consolidar um sistema de produção agrícola baseado na média e na pequena propriedade) e de investimentos em educação, entre outros investimentos sociais. Em 30 anos do pós-guerra, a chamada época de ouro do capitalismo, a social-democracia se consolidou nesses países, de modo que aquelas sociedades não experimentaram os desequilíbrios e as desigualdades que caracterizam países como o Brasil. Aqui, o grande *déficit* social impede que políticas sociais *per se* logrem reduzir sensivelmente a dimensão do problema – dado que fatores geradores de desigualdade não são removidos ou neutralizados. Nesse sentido, é preciso enfatizar o papel distributivo que investimentos em educação podem representar, dado que a escolaridade chega a explicar porção significativa da desigualdade de rendimentos no país<sup>9</sup>.

Pode-se arrematar que hoje é claro o fracasso da idéia de um crescimento universal, eqüitativo e sustentado, sem que o Estado tenha uma participação expressiva na regulação de mercados, na provisão de bem-estar social e na formulação e execução de políticas públicas. O processo instaurado sob a égide da globalização tem privilegiado a eficiência econômica e o aumento da produtividade via implementação de políticas cujas prioridades são orientadas – nos países em desenvolvimento – fundamentalmente para o controle do *déficit* público, encaminhamento de solução para a dívida pública interna e externa; políticas monetárias e de cortes orçamentários vêm incidindo nos programas sociais ou naqueles que poderiam conduzir a uma melhor repartição da renda. As evidências que se acumulam deixam clara a necessidade de uma urgente definição de estratégias alternativas que permitam aos países em desenvolvimento gerir, com critérios próprios, suas economias e promover seu desenvolvimento sustentado, com redução da desigualdade e superação da pobreza. Em tal perspectiva, reitera-se, há que se

---

8 Consultar <[http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/orcamento\\_2002/orcamento\\_2002.htm](http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/orcamento_2002/orcamento_2002.htm)>.

9 Estimativa recente de Ramos e Vieira (2000) situa em 30% a contribuição das diferenças educacionais para a desigualdade.

admitir a necessidade de retorno à ênfase em proposições clássicas, na linha propugnada por alguns autores, a exemplo de Stewart (2000). Tais proposições envolvem educação universal e de qualidade, estratégias focalizadas no setor agrícola (no âmbito de uma reforma agrária, algo particularmente apropriado ao caso brasileiro), implementação de ações intensivas em trabalho e maiores facilidades de crédito – no contexto de políticas globais que reconheçam a importância, inclusive para o crescimento econômico, da redução das desigualdades sociais. Reitere-se, portanto, a necessidade de que fatores geradores de desigualdade e de pobreza sejam enfrentados na dimensão global das políticas públicas e na dimensão do próprio modelo de desenvolvimento.

## BIBLIOGRAFIA

- Barros, Ricardo Paes de; Henriques, Ricardo; e Mendonça, Rosane (2000) “A Estabilidade Inaceitável: Desigualdade e Pobreza no Brasil”, in Ricardo Henriques (org.) *Desigualdade e Pobreza no Brasil* (Rio de Janeiro: IPEA).
- Faria, Vilmar (2000) “Compatibilidade entre a Estabilização e o Resgate da Dívida Social”, in *Cadernos Adenauer 1: Pobreza e Política Social* (Fundação Konrad Adenauer).
- Ministério do Trabalho e Emprego (2002) *Informe CGEM Outubro*, Coordenadoria Geral de Emprego, CGEM (Brasília: TEM).
- Prefeitura Do Município De São Paulo (2003) *O Ciclo da Finaceirização e a Distribuição Funcional da Renda no Brasil*, São Paulo, julho 2003. Documento em PDF acessado em julho 2004, no site <<http://trabalhos.prefeitura.sp.gov.br/>>.
- Ramos, Lauro e Vieira, Maria Lucia (2000) “Determinantes da Desigualdade de Rendimentos no Brasil nos anos 90: Discriminação, Segmentação e Heterogeneidade dos Trabalhadores”, in Henriques, Ricardo (org.), *Desigualdade e Pobreza no Brasil* (Rio de Janeiro: IPEA).
- Rocha, Sônia (2000) “Pobreza e Desigualdade no Brasil: o Esgotamento dos Efeitos Distributivos do Plano Real”, *Texto para Discussão nº 721*, abril (IPEA).
- Stewart, Frances (2000) “Income Distribution and Development”, in *Queen Elizabeth House Working Papers*, QEHWPS37. Development Studies at Oxford, Working Paper Number 37, March.