

ELIETTI DE SOUZA VILELA

**FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR:
ANÁLISE DA POLÍTICA PÚBLICA DE CRÉDITO**

**Dissertação apresentada ao Programa
de Pós-Graduação em Economia,
Universidade Federal do Paraná,
como parte das exigências para
obtenção do título de Mestre em
Desenvolvimento Econômico.**

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Luiz Curado

CURITIBA

2007

TERMO DE APROVAÇÃO

FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR: DA POLÍTICA PÚBLICA DE CRÉDITO

ELIETTI DE SOUZA VILELA

Dissertação aprovada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento Econômico do Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Economia da Universidade Federal do Paraná - UFPR, pela banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Luiz Curado

Prof. Dr. Demian Castro

Prof. Dr. Fábio Dória Scatolin

Curitiba, 28 de Dezembro de 2007.

Os principais defeitos da sociedade econômica em que vivemos são a sua incapacidade para proporcionar o pleno emprego e a sua arbitrária e desigual distribuição da riqueza e das rendas.

(KEYNES, 1936)

Aos meus pais Anélio e Encarnacion, pelo amor, incentivo e exemplo de fé e ética. Aos meus irmãos, Almir e Eliani pela união e companheirismo em todos os momentos. Aos meus sobrinhos, Evelyse Luiza, Elísio Augusto e Eloísa Cecília; meus enteados, Leonardo, Eugênio e Nina Beatriz e meus, quase netos, João Lucas e Gabriel, que me motivam a continuar na luta por um mundo melhor. A Edson, meu esposo, amigo e professor cotidiano, cujo amor, sabedoria e engajamento ético são minha razão de orgulho.

Agradecimentos

Toda trajetória profissional, aqui relatada, foi acompanhada de pessoas efetivamente engajadas, comprometidas com a transformação deste cenário de discriminação, entre elas, destaco os Secretários de Estado do Trabalho Jony Paulo Varisco e Padre Roque Zimmermann, cuja confiança ao nomear-me como coordenadora Estadual do Sistema Público de Emprego, no Paraná, enriqueceu a minha história profissional e me oportunizou a aproximação com o tema aqui dissertado.

A inquietação e o senso de justiça que norteiam a vida e a atuação profissional de Edson, meu esposo e, seu irmão Edilson, ambos advogados, foram determinantes no desvelamento do tema aqui tratado, à luz de referências jurídicas pautadas no princípio da dignidade humana, que culminou na CPI-SERASA, cuja trajetória fiz parte. Testemunhei os bastidores da correlação de forças injusta de profissionais sérios, indignados pela ausência absoluta do Estado, em contraponto com a ação avassaladora, corrupta e injusta do Capital Financeiro, que tudo pode, tudo compra, tudo consegue, acima de tudo e de todos, inclusive do direito e da justiça. Eu vi, eu conheço o tamanho e a dimensão desta luta e me orgulho desta trajetória, apesar de tanto sofrimento para todos nós.

Ao Edson, meu esposo, cujos conhecimentos teóricos, tanto no campo da Economia como do Direito, com sabedoria, compartilha comigo, todos os dias e me ensina, me faz crescer, com a paciência de quem ama. Assim me aprimoro e me motiva a ir além, a buscar mais, o que faz cada dia ter uma razão de ser, ainda mais especial.

Aos professores da Universidade Federal do Paraná, Doutor Nilson e Doutor Shima, que acreditaram na equipe da Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social e aceitaram a desafiante missão de nos tornar mestres em desenvolvimento econômico, apesar dos diferentes perfis profissionais presentes no grupo.

Ao Professor Doutor Marcelo Luiz Curado, pela forma fraterna com que aceitou ser meu orientador, atuando de maneira paciente e respeitosa em relação à ansiedade com que tratei e trato o tema abordado, permitindo-me uma trajetória que desse conta de meu crescimento, apesar de, por vezes, parecer óbvio aos olhos de grandes intelectuais da economia, como é o seu caso. Além do que, compreendeu, as circunstâncias peculiares com que precisei trabalhar esta dissertação.

Agradeço ao Governador Roberto Requião, ao Secretário Padre Roque e ao Diretor Geral da SETP, Emerson Nerone, pelo acolhimento na proposta de realização do presente curso de mestrado, com apoio do Governo do Estado do Paraná.

Finalizando, agradeço a Deus pela vida e pela certeza de seu socorro presente, nos momentos de lutas e aflições, concedendo-me vitórias nas coisas que pareciam impossíveis.

RESUMO

O presente estudo sobre as políticas de crédito e microcrédito, com recursos do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador) é fruto da inquietação profissional da autora na condição de gestora de políticas de trabalho, emprego e renda, no âmbito do SPE (Sistema Público de Emprego), no Paraná. Neste âmbito, consubstanciam-se e revelam-se as dificuldades de acesso às políticas de crédito, de 57% da PEA, urbana, negativada que, em tese, seria o público-alvo destas políticas. Este índice desvela a condição de calamidade pública, urgindo a compreensão desta questão à luz de referências teóricas, como se intenta neste estudo. Com este objetivo, busca-se compreender o papel do Estado, na concepção de Estado Democrático de Direito. Na seqüência, tratam-se das questões do Desemprego, Subemprego e decodifica-se o papel das Políticas Públicas em busca do Pleno Emprego sob diferentes enfoques teóricos, e, também do ponto de vista da Constituição Brasileira. Ilustrando a prática destas políticas, relatam-se experiências dos Estados Unidos e Alemanha, onde, foram desenvolvidas políticas efetivas de busca do pleno emprego, com um breve paralelo com a experiência brasileira. Reporta-se à recomendação da OIT (Organização Internacional do Trabalho), em relação à estruturação dos Sistemas Público de Emprego. Busca-se compreender a questão do crédito, propriamente dito, revelando, a partir de dados secundários oficiais, o cenário da política de crédito no Brasil, com foco nas experiências com recursos do FAT e seu desempenho, frente à dificuldade de acesso ao crédito em razão da negativação do nome. Busca-se elucidar questões centrais sobre a SERASA, a negativação do nome, o papel do Estado, frente à aniquilação da cidadania, em detrimento da inclusão social pelo trabalho, avaliando os impactos desta prática para o desenvolvimento do país. Apontam-se caminhos para implementação de políticas de crédito e micro crédito segundo o princípio da dignidade da pessoa humana, do primado da ordem social pelo trabalho, e, da igualdade, tendo como pressuposto um Estado Democrático de Direito.

Palavras-chaves: Estado; política pública; trabalho; inclusão social; crédito; micro crédito; cidadania; igualdade; discriminação; negativação do nome.

SUMMARY

The present study on credit and micro credit policies, with resources of the FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador - Fund of Labour Support) is fruit of the professional fidget of the author in the condition of manager of policies of work, employment and income, in the scope of the SPE (Sistema Público de Emprego - Public System of Employment), in Paraná. The same unifies and discloses the access difficulties to the credit policies, of 57% of the PEA (População Economicamente Ativa - Population Economically Active), urban, that became negative, which, in thesis it would be the target public of this policies. This index reveals the condition of public calamity, urging the understanding of this question to the light of theoretical references, as it is intended in this study. With this objective, it is aimed the understanding of the role of the State, in the conception of democratic State of Law. In the sequence, it deals with Unemployment questions, underemployment and decodes the function of public policies seeking the full employment under different theoretical approaches, and of the point of view of the Brazilian constitution. Illustrating the practical of these politics, are related experiences of the United States and Germany are related, where, effective policies had been developed seeking the full employment were developed, as a brief parallel with the Brazilian experience. It is reported to the ILO (International Labour Organization) recommendation, in relation to the Public Systems of Employment structure. It is aimed the understanding of credit matters, properly said, disclosing, from official secondary data, the scene of the credit policy in Brazil, with focus on the experiences with resources of the FAT (*Fund of Labour Support*) and its performance, against the difficulty of credit access according to the blacklisting of the name. It is aimed to elucidate central questions of SERASA (*Brazilian Agency of Personal Credit Valuation*), the blacklisting of the name, and the function of the State in contrast to the destruction of the citizenship in detriment of the social inclusion for the work, evaluating the impacts of this practical for the development of the country. Paths are pointed with respect to implementation of credit and micro credit policies according to the dignity of the human being principle, the social order for the work principle, and, equality, having as presupposition a Democratic State of Law.

Keywords: State; public politics; work; social inclusion; credit; micro credit; citizenship; equality; discrimination; blacklisting of the name.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1 O ESTADO.....	16
1.1 CONCEITOS DE POVO E DE NAÇÃO E A FINALIDADE DO ESTADO.....	18
1.2 BEM-PÚBLICO E COMPETÊNCIAS DO ESTADO NA GARANTIA DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA.....	19
1.3 ESTADO E IGUALDADE CIVIL.....	24
1.4 PAPEL DO ESTADO: VISÃO CLÁSSICA.....	27
1.5 PAPEL DO ESTADO: VISÃO KEYNESIANA.....	28
1.6 PAPEL DO ESTADO: CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988.....	29
2 DESEMPREGO, POLÍTICAS PÚBLICAS E PLENO EMPREGO.....	33
2.1 CONCEITOS DE DESEMPREGO.....	33
2.1.1 Desemprego Friccional	33
2.1.2 Desemprego Estrutural.....	33
2.1.3 Desemprego Conjuntural.....	34
2.1.4 Subemprego.....	34
2.2 PLENO EMPREGO.....	34
2.2.1 Conceito de Pleno Emprego.....	34
2.2.2 A Busca do Pleno Emprego.....	35
2.2.3 A Busca do Pleno Emprego, Segundo a Constituição Brasileira	39
2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS.....	42
2.3.1 Conceitos e Classificações das Políticas Públicas.....	42
2.3.2 Os Níveis das Políticas Públicas de Emprego.....	44
3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO, EMPREGO E RENDA	46
3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO, EMPREGO E RENDA, NOS PAÍSES DESENVOLVIDOS: EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS.....	46
3.2 O CONTEXTO DAS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS AQUI RELATADAS.....	48
3.3 USA, ANOS 30: POLÍTICAS DE TRABALHO EMPREGO E RENDA.....	48
3.4 ALEMANHA , ANOS 30: POLÍTICAS DE TRABALHO EMPREGO E RENDA.....	50
3.5 BRASIL, ANOS 30: POLÍTICAS DE TRABALHO EMPREGO E RENDA.....	55
4 SISTEMA PÚBLICO DE TRABALHO, EMPREGO E RENDA	57
4.1 USA: A ESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO.....	60
4.2 ALEMANHA: ESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO.....	65
4.3 BRASIL: ESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO.....	70
5 POLÍTICA DE PLENO EMPREGO E CRÉDITO.....	78
5.1 ESCASSEZ DE CRÉDITO.....	79

5.2 CRÉDITO CARO.....	81
5.3 CRÉDITO VOLÁTIL.....	83
5.4 A DEMANDA DE CRÉDITO NO BRASIL.....	84
5.5 FAT: POLÍTICA DE CRÉDITO, NO ÂMBITO DO SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO.....	87
6 BRASIL: ACESSO AO CRÉDITO.....	96
6.1 O ENTRAVE DE ACESSO AO CRÉDITO, POR MEIO DA NEGATIVAÇÃO DO NOME.....	97
6.2 QUEM É A SERASA?	98
6.3 QUEM SÃO OS CIDADÃOS NEGATIVADOS PELA SERASA?.....	100
6.4 O QUE É NEGATIVAÇÃO DO NOME?.....	102
Conclusão.....	107
REFERÊNCIAS.....	113
anexo 1 - PERFIL DOS INADIMPLENTES.....	117
anexo 2 - convênio entre srF e febraban.....	119

INTRODUÇÃO

Todo objeto de estudo tem uma razão de ser. A escolha da implementação das políticas públicas de micro crédito, com recursos do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), tem origem na história profissional da autora do presente estudo que, na condição de Coordenadora do Sistema Nacional de Emprego, no Paraná, por duas vezes, (entre os anos 1994-1999 e entre os anos 2005-2007), atuou, de forma comprometida e ética, na busca da ampliação do foco de atuação do denominado Sistema Público, para além do Emprego, principalmente no fomento de novas alternativas de Trabalho, Emprego e Renda, por meio do apoio creditício ao trabalho autônomo, as pequenas e médias empresas e às cooperativas.

Neste seu mister, a autora do presente estudo, fez parte de grupo técnico interestadual, vinculado ao Fórum Nacional de Secretários do Trabalho (FONSET), subsidiando a elaboração de propostas para implementação da Política de Micro crédito com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador, que foram encaminhadas ao Ministério do Trabalho e Emprego, como entidade pública integrante do CODEFAT (Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador) e, também, responsável pela Secretaria Executiva deste Conselho.

Após diversos e acalorados debates e negociações, por fim, foi instituído o Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER), que previa linhas de crédito com recursos do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), voltadas ao público que, tradicionalmente, tinha dificuldade de acesso ao crédito no sistema financeiro tradicional, formado por Bancos oficiais e privados, por natureza, insensíveis às questões sociais.

Assim, segundo as estratégias de implementação do PROGER, as Secretarias de Estado do Trabalho, em tese, sensíveis às questões sociais, ficaram com a incumbência institucional de gestoras do Sistema Público de Emprego, em cada Unidade da Federação, com a atribuição na seleção do público beneficiário, tendo como critério de acesso, a análise da proposta, quanto ao seu mérito, tanto do ponto de vista da viabilidade econômica como da geração de postos de trabalho.

Dando continuidade ao seu caráter público e estatal, regido sempre e, em tese, pela necessidade de promover o bem comum, sem discriminação, a

operacionalização do PROGER, no tocante à liberação do crédito foi confiada aos Agentes Financeiros Oficiais, isto é, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal, contando para tanto com as Universidades Estaduais, no assessoramento técnico e capacitação dos atores envolvidos.

Com vistas a mais ampla democratização, participação e controle social do PROGER foram constituídos os denominados Comitês de Crédito: Estaduais e Municipais: Os Comitês Estaduais, vinculados aos Conselhos Estaduais do Trabalho, do qual a autora, no Paraná, fez parte, e, os Comitês Municipais, vinculados aos Conselhos Municipais do Trabalho. As duas modalidades concebidas para funcionar de forma tripartite, isto é, com participação igualitária de representantes de três segmentos: Governo, Empresários e Trabalhadores.

Pois bem, apesar de todo este cuidado, o PROGER, na prática, revelou-se em total desvirtuamento dos propósitos iniciais, visto que um dos critérios de acesso ao crédito passou a ser, por exigências, (uma verdadeira obsessão) dos agentes financeiros, a consulta aos dados cadastrais do proponente, o que dificultava o acesso dos cidadãos que, mesmo tendo aptidão para o trabalho e mesmo dispondo de projeto economicamente viável, ficavam e ficam excluídos do acesso ao crédito, ao ponto do programa perder a sua finalidade inicial, atingindo, apenas e em duplicidade, ao público que tradicionalmente, conta com acesso as linhas de crédito já disponíveis no mercado. Ou seja, o PROGER passou a ser mais um programa sem finalidade, meramente concorrente de outras linhas de crédito já disponíveis. Caiu no vazio e, pior, passou a ser instrumento de discriminação utilizado pelo Estado: um contra-senso, uma aberração.

Nem com todos os debates, nem com todas as negociações, dos quais, em muitos deles a autora participou, demonstraram-se eficazes na correção dos rumos tomados pelo PROGER. Por conseqüência disto, aos poucos, tendo em vista o reiterado insucesso do programa, o mesmo foi sendo retirado do âmbito do Sistema Público de Emprego e ficou vinculado, exclusivamente, aos agentes financeiros oficiais, já mencionados, aos quais, unicamente, o programa passou a interessar.

Diante do insucesso e mesmo da inutilidade do PROGER, cada um dos Estados buscou novas alternativas. Foi assim que, no Estado do Paraná, teve início à discussão da proposta do Banco da Família que, na seqüência, foi implementado com

o nome fantasia de Banco Social. Naquele momento, acreditava-se ser possível atingir ao público elegido para o PROGER, que não pode ter acesso ao Programa, tendo em vista as regras impostas pelos agentes financeiros. No entanto, resumidamente, ocorreu o mesmo com o chamado Banco Social e com os denominados "Bancos do Povo", implementados, em muitos Estados da Federação, sob a alegação de que, pela participação de agentes financeiros, estão vinculados as regra do Banco Central e este por meio de uma Resolução (BACEN n.º 88/2001) determina a obrigatoriedade de consulta aos dados cadastrais e a, concomitante, exclusão dos proponentes negativados pela SERASA.

Ou seja, deu-se a segunda frustração, em nível nacional, na implementação de uma política de microcrédito, onde o mérito da proposta em relação a sua viabilidade e capacidade de gerar trabalho, emprego e renda, nunca foi considerado, mas sim, exclusivamente, a condição cadastral do proponente, que obviamente, ao ser cliente do SPE, em geral, encontrava-se na condição de desempregado, dificuldade financeira e, por conseqüência, eventuais atrasos em compromissos financeiros assumidos quando gozava de emprego e de renda.

No interstício de tempo entre as duas experiências da autora como Coordenadora do SPE, no Paraná, isto é, no decorrer dos anos de 2000 a 2004, a mesma atuou junto ao grupo de pesquisa sobre a questão da Negativação de Cidadãos pela SERASA, que resultou em uma audiência pública no Senado da República e, depois, foi objeto de uma CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito), (a CPI da SERASA) vinculada a Câmara Federal dos Deputados, articulada pelo grupo da qual a autora do presente estudo fez parte ativa.

Esta experiência jurídica e política revelou temas, até então, totalmente desconhecidos pela autora, no que tange a ilegalidade do procedimento de Negativação de cidadãos, desvelando, uma prática veroz, completamente desprovida de fundamento jurídico, que termina por violar direitos constitucional de cidadania e determina a morte civil de milhares de cidadãos brasileiros.

Cabe registrar que os cidadãos brasileiros negativados somam quase 40 milhões de pessoas aptas para o trabalho. Ou seja, 57% da População Economicamente Ativa Urbana, está excluída de políticas públicas de crédito. Sem dúvida, isto pode ser considerado sobre todos os aspectos, social, jurídico, econômico: uma

calamidade pública. No entanto, constata-se a completa e absoluta ausência do Estado. Deste quadro caótico surgem alguns questionamentos enfrentados neste estudo: Afinal, qual é o papel do Estado diante de uma parcela preponderante da população que não está apenas alijada do acesso ao crédito, mas também, do acesso ao mercado de trabalho, (porque as empresas são orientadas pela SERASA a não contratar os cidadãos por ela negativados), de compras a prazo, do mercado imobiliário, etc. (porque as empresa consultam a SERASA, na hora de efetuar vendas a crédito). Enfim, que função política, econômica e social desempenha o Estado frete aos cidadãos negativados pela SERASA, cidadãos completamente alijados da vida em sociedade, e, muitas vezes, em intenso conflito familiar, dada a sua condição de pária social, carregando a culpa de ser individualmente incompetente, irresponsável, inconseqüente, sem ter ao menos presente à compreensão da ausência absoluta do Estado, na defesa de um dos seus fundamentos ditados pela Constituição Federal: a dignidade da pessoa humana, (art. 1º, inciso III).

Registre-se, por fim, que este tema não está na pauta dos políticos brasileiros, sequer faz parte da agenda das políticas públicas, e, por seu turno, ainda está a merecer um debate profundo e sério no mundo acadêmico.

Em sua trajetória profissional a autora militou sobre este tema, nas instâncias institucionais e políticas e, por meio deste estudo, pretende tratá-lo à luz de referências teóricas, visando elucidar o fato social da exclusão do acesso ao crédito e, ao mesmo tempo, compartilhar esta demanda com o mundo acadêmico, tendo em vista a urgência e, a seu julgamento, a relevância do tema.

Com este objetivo, o presente estudo encontra-se assim estruturado: capítulo 1, tendo como tema central o ESTADO, onde se busca compreender, qual o papel do Estado, a partir da sua origem e da sua evolução. Visitam-se, com este propósito, os conceitos de Povo; Nação; Finalidade do Estado; Bem-público; Competências do Estado; Igualdade Civil; papel do Estado na Visão Clássica e na visão Keynesiana, bem como, o papel do Estado previsto na Constituição Brasileira. No capítulo 2, trata-se das questões do Desemprego, Políticas Públicas e Pleno Emprego, buscando-se, do ponto de vista teórico, aprofundar os conceitos de desemprego: friccional, estrutural e conjuntural e o conceito de subemprego. No contraponto deste tema busca-se compreender, sob diferentes enfoques teóricos,

o conceito de Pleno Emprego, a busca do pleno emprego segundo o preceito fixado pela Constituição Federal Brasileira de 1988. A incursão por este último tema demandou a compreensão sobre as Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Renda, que foi objeto de análise no capítulo 3, visando a elucidação do papel destas políticas, buscou-se compreender a prática posta em marcha em outros países, em particular, as experiências dos Estados Unidos e da Alemanha, onde, após a denominada "Grande Depressão", foram desenvolvidas políticas efetivas de busca do pleno emprego, tendo como um dos principais instrumentos o crédito e o micro crédito, as quais foram sucintamente relatadas, concluindo-se com um breve paralelo com a experiência brasileira.

A trajetória das Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Renda, após os anos 30, por recomendação da Organização Internacional do Trabalho (OIT) são implementadas no âmbito dos Sistemas Público de Emprego, em articulação com as demais políticas setoriais, motivo pelo qual, o capítulo 4, relata a estruturação destes Sistemas nos países anteriormente citados, sempre, é claro, buscando-se, um paralelo com a experiência similar no Brasil.

No capítulo 5, à luz do que, até aqui, foi relatado, busca-se compreender a questão do crédito, de forma mais incisiva. Para tal, apontam-se, a partir de dados secundários oficiais, o cenário da política de crédito brasileiro, buscando evidenciar, essencialmente, três conceitos: escassez de crédito; crédito caro; e crédito volátil tendo como retoque final a demanda de crédito no Brasil. Finalizando, este capítulo, apresenta-se a política de crédito implementada no âmbito do Sistema Público de Emprego, com recursos do FAT e seu frustrante e precário desempenho.

No capítulo 6, a partir do desempenho desta política relatada no capítulo anterior, coloca-se em foco o tema do acesso ao crédito e seu entrave por meio da Negativação do nome. Para tanto, busca-se elucidar: Quem é a empresa SERASA? Quem são os cidadãos negativados pela SERASA? O que é a Negativação do nome?

Finalmente, busca-se explicitar o papel do Estado, diante da prática comercial, como critério de mercado, em clara afronta ao papel do Estado, levada a efeito pela SERASA e o significado disto, no que tange a aniquilação da cidadania, em detrimento do fomento à inclusão social pelo trabalho. Avalia-se o impacto desta prática para o desenvolvimento social e econômico do país,

refletindo-se sobre possíveis caminhos para implementação de políticas de crédito e micro crédito que tenham como objetivo a garantia da dignidade da pessoa humana, segundo o primado da ordem social pelo trabalho, e, tendo como princípio constitucional, a igualdade.

Por fim, e este é o seu intento, o presente estudo cumpre a missão de trazer à luz do mundo acadêmico um tema, que precisa ganhar visibilidade, entrar nas agendas daqueles que lutam por um país mais justo e soberano, cujos ditames de justiça e inclusão social, não sejam ditados e condicionados pelo Sistema Financeiro, sem legitimidade e sem ética, mas sim, por um Estado de Direito, que deve ser qualificado pela participação de todos os cidadãos, ou seja, um Estado Democrático de Direito, soberano, forte e cômico do seu poder-dever: a promoção do bem-comum de forma responsável e generosa, e, sobretudo, sem discriminação.

Esta é, por fim, mais uma das muitas batalhas travadas pela autora, sobre este tema que permanece inquietante e perturbador a todos que militam na área pública e que vêm mais nitidamente e, a cada dia, o Estado convertendo-se em agenciador de interesses de empresas internacionais, em detrimento das pequenas e médias empresas nacionais, e, pior ainda, subserviente e vassalo do capital financeiro, improdutivo e parasitário.

1 O ESTADO

Para compreender o significado das denominadas "Políticas Públicas" é importante ter clareza sobre a função política e a razão de ser do Estado. Para isto, parece imprescindível conceituá-lo a partir de sua origem e sua evolução histórica. É o que se pretende neste capítulo.

Inicialmente resgata-se, a partir de Azambuja¹, a origem da palavra Estado que, entre os Gregos, não ia além dos limites das cidades e significava *pólis*, dando origem, inicialmente, a palavra política, ou seja, "a arte ou ciência de governar a cidade". Os romanos conceituavam, no mesmo sentido, como *cívitas* e *respública*.

Em latim, *status* era utilizado para definir uma situação ou uma condição. Os Romanos usavam a expressão: *status reipublicae* para designar a situação, a ordem permanente da coisa pública, dos negócios do Estado. Talvez daí, segundo o autor, tenha surgido o termo Estado, visto que pelo desuso do segundo termo, os escritores medievais passaram a utilizar o termo *Status* como uma significação moderna. Segundo ele, em documentos públicos, o termo Estado faz menção a três grandes classes dos países europeus: a nobreza, o clero e o povo. Estes eram, abreviadamente, designados "os Estados".

Reino e República eram as palavras que traduziam a idéia de organização política e, República, não tinha qualquer relação com a forma de governo, em oposição à Monarquia.

Portanto, segundo Azambuja, "[...] do século XVI em diante o termo Estado vai aos poucos tendo entrada na terminologia política dos povos ocidentais: é o *État* francês, *Staat* alemão, em inglês *State*, em italiano *Stato*, em português e espanhol, Estado".

Destarte, conhecido a origem da palavra Estado, é importante conhecer o significado do Estado, partindo de fundamentos teóricos, utilizados na obra de Azambuja que, ao conceituá-lo, parte do entendimento do homem em sociedade de onde deriva o surgimento da necessidade do Estado.

Neste sentido, o autor interpreta o homem desde o seu nascimento e ao

¹ AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do estado**. 44.ed. São Paulo: Globo, 2003. p.06.

longo de sua existência como um ser que vive em sociedade, participando de diversas instituições e/ou organizações, seja por vínculo de parentesco, como a família, ou por interesses materiais ou espirituais, a exemplo da escola e da igreja, respectivamente.

Na história das sociedades, em todo o mundo, num dado momento os homens sentiram a necessidade de um bem que ultrapassasse o seu bem particular e que, ao mesmo tempo, pudesse garanti-lo e promovê-lo. Ou seja, surgia aí, a necessidade do "bem-comum" ou do que se convencionou designar bem-público, ou coisa pública: *respública*.

Assim, sobrepondo a modos de inserção do homem em sociedade, surge uma sociedade mais vasta ou mais extensa, que tem proeminência sobre estas e que decorre da obrigatoriedade dos laços com que envolve o indivíduo, isto é a sociedade política ou, mais precisamente: o Estado.

Na acepção científica do termo, sociedade é, como entende Azambuja²: "uma coletividade de indivíduos reunidos e organizados para alcançar uma finalidade comum".

Azambuja³ também define atributos fundamentais ao Estado, a saber: "É uma sociedade natural", ou seja, é decorrência da existência do homem em sociedade que, por conseqüência, aspira ao bem público. Segundo o mesmo autor, "por isso e para isso a sociedade se organiza em Estado". Por outro lado, afirma Azambuja, "O Estado é obra da inteligência e da vontade dos membros do grupo social ou dos que nele exercem o governo e influência."

Assim, esclarece Azambuja, "[...] é a natureza que impele o homem a instituir a sociedade política, mais foi a vontade do homem que instituiu as diversas sociedades políticas [...]".⁴

Portanto, o Estado não se confunde com a sociedade particular ou geral. Seus objetivos são de ordem e defesa social e diferem-se dos objetivos de todas as demais organizações e, portanto, subentende-se que o Estado assim age com vistas à garantia do bem público, por isso e para isso tem autoridade e dispõe de

² AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do estado**. 44.ed. São Paulo: Globo, 2003. p.01.

³ Ibid., p.02.

⁴ Ibid., p.05.

poder, cuja manifestação concreta é a força.

A fim de esclarecer o significado de "força do Estado", Azambuja diferencia os conceitos de autoridade e poder da seguinte maneira: Autoridade é "o direito de mandar e dirigir, de ser ouvido e obedecido". Poder é: "a força por meio do qual se obriga alguém a obedecer". Assim continua o autor, "[...] autoridade requer o poder, mas o poder que não deriva da autoridade é tirania. [...] A autoridade é inerente ao Estado: **é o seu modo de ser**; e o poder, tendo em vista o exercício da autoridade, é um de seus elementos imprescindíveis".

As normas que estruturam e organizam o Estado e definem os meios sociais para realização do bem público, constituem o Direito, que o Estado incumbe-se de cumprir e fazer cumprir.⁵ Com estes pressupostos Azambuja conceitua o Estado, como hoje se entende, como sendo a "organização político-jurídica de uma sociedade para realizar o bem público, com governo próprio e território determinado [...]".⁶

Resgatadas as origens do Estado, pretende-se na próxima seção interpretar os conceitos de povo, de nação e a Finalidade do Estado, como se verá a seguir.

1.1 CONCEITOS DE POVO E DE NAÇÃO E A FINALIDADE DO ESTADO

Torna-se mister neste estudo, evidenciar os conceitos de povo e de nação a fim de superar o entendimento do senso comum, visto que nesta visão tais conceitos se confundem.

Azambuja, conceitua Povo como cidadãos de um determinado Estado, composto por um conjunto de indivíduos de diferentes raças, com interesses, ideais e aspirações diferentes, mas todos sujeitos às mesmas ordens estatal, às mesmas leis, "[...] são os súditos e cidadãos de um mesmo Estado. [...]. Importante verificar que o elemento humano do Estado é uma nação.

Portanto, nação é um "[...] grupo de indivíduos que se sentem unidos pela origem comum, pelos interesses comuns e, principalmente, por ideais e aspirações comuns." [...].

⁵ AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do estado**. 44.ed. São Paulo: Globo, 2003. p.07.

⁶ Ibid., 06.

O mesmo autor concluí que: povo é uma entidade jurídica e, nação é uma entidade moral, ou seja, nação tem um sentido mais amplo do que povo, pois é também uma [...] comunidade de consciências, unidas por um sentimento complexo, indefinível e poderosíssimo [...], por meio do sentimento de patriotismo.

A reflexão sobre o Estado leva a indagação de sua finalidade, ou seja, o porquê e o para quê o Estado existe.

O autor, já mencionado, indaga sobre ser o Estado o fim do homem, ou seja, o homem é um meio de que se serve o Estado para realizar a sua grandeza ou o Estado é que é um meio para o homem realizar a sua felicidade social, e, neste sentido, o Estado é um sistema para conseguir a paz e a prosperidade? Neste sentido o Estado tem fins, mas não é um fim?

Partindo destas reflexões, Azambuja, referenciando-se em Ataliba⁷, define a finalidade do Estado como sendo "[...] um dos meios pelos quais o homem realiza o seu aperfeiçoamento físico, moral e intelectual, e isso é que justifica a existência do Estado [...]".

No entanto, a interpretação da finalidade do Estado passa pela visão de homem e de mundo e das idéias filosóficas que norteiam cada indivíduo. Neste sentido, pode-se asseverar que o Estado não é um fim em si mesmo, mas é um meio que visa à garantia para que o homem, como sujeito político que o constitui e que é a sua razão de ser, se desenvolva em todas as suas dimensões, com igualdade de condições.

Cabe, portanto, examinar as atribuições e as competências que são modernamente delegadas ao Estado, pelo povo⁸, para que cumpra o seu dever de assegurar a todos existência digna tendo como pressuposto a igualdade de todos perante o Estado. Esse é o intento da seção seguinte.

1.2 BEM-PÚBLICO E COMPETÊNCIAS DO ESTADO NA GARANTIA DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA.

⁷ NOGUEIRA, Ataliba. O estado é o meio e não o fim. In: AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do estado**. 44.ed. São Paulo: Globo, 2003. p.121.

⁸ Constituição Federal da República de 1988, Art. 1º Parágrafo único: "Todo Poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição".

Entender o que é o bem público, do ponto de vista do direito, é fundamental neste estudo, já que se pretende interpretar o papel do Estado-Nação, como gestor do bem público frente ao cidadão que demanda o crédito, à luz do que está estabelecido, do ponto de vista legal, enquanto seu poder-dever. Portanto não se trata de uma argumentação teórica, somente do ponto de vista filosófico, mas sim, e necessariamente, do ponto de vista do direito.

Assim, inicialmente, é importante entender que o bem-público não se confunde com bem individual, ou seja, o bem público não é o conjunto de bens individuais, particulares. O bem público ou o bem-comum, segundo DABIN, é:

conjunto dos meios de aperfeiçoamento que a sociedade, politicamente organizada, tem por fim oferecer aos homens e que constituem patrimônio comum e reservatório da comunidade: atmosfera de paz, de moralidade e de segurança, indispensável às atividades particulares e públicas; consolidação e proteção dos quadros naturais que mantêm e disciplina o esforço do indivíduo, como a família, a corporação profissional; elaboração, em proveito de todos e de cada um, de certos instrumentos de progresso, que só a força coletiva é capaz de criar (vias de comunicação, estabelecimentos de ensino e de previdência); enfim, coordenação das atividades particulares e públicas tendo em vista a satisfação harmoniosa de todas as necessidades legítimas dos membros da comunidade.⁹

Cathrein, citado na obra de Azambuja¹⁰, define o bem-público como sendo: "*complexo de condições indispensáveis para que todos os membros do Estado - no limite do possível – atinjam livremente e espontaneamente sua felicidade na terra*".

Em outras palavras a dignidade da pessoa humana é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, nos expressos termos do inciso III, do artigo 1º da Constituição Federal de 1988. A semelhança de um pássaro a **dignidade da pessoa humana** é sustentada por duas "asas". Ao Estado, cabe assegurar o perfeito funcionamento dessas "asas": uma representada pelas liberdades individuais e coletivas, fixadas no artigo 5º da Lei Máxima, outra representada por direitos

⁹ Dabin-Philosophie de l'ordre juridique, p.160. In: AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do estado**. 44.ed. São Paulo: Ed. Globo, 2003. p.124.

¹⁰ Filosofia moral, vol. II, p.563. In: AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do estado**. 44.ed. São Paulo: Globo, 2003. p.124.

sociais, estabelecidos no artigo 6º da mesma Carta Magna, como forma de preservar, sempre, **a dignidade**.

Na construção da **dignidade**, o meio-termo é inaceitável como missão, pois ao Estado incumbe, segundo os ditames da CF/88, apenas duas alternativas: assegurar liberdades individuais e coletivas, para que indivíduos e grupos vivam dignamente, (art. 5º) ou; assumir os encargos sociais necessários ao mínimo de dignidade, (art. 6º). Como se constata no presente estudo, frustra-se a razão de ser do próprio Estado na Promoção do Bem-comum, e neste passo, acumulam-se contingentes de miseráveis, vivendo indignadamente, abaixo da linha da pobreza causando um ciclo de infortúnio e de degradação familiar, social com repercussão nefasta ao conjunto da sociedade

Quem exerce cargo, emprego ou função pública deve, portanto, **saber-se e fazer-se** partícipe ativo, sob pena de omissão, no poder-dever do Estado que só se justifica quando promove o bem comum **na busca permanente da dignidade da pessoa humana**, para que a miséria e a opressão de muitos, ceda, gradativamente, rumo a uma sociedade mais livre justa e solidária, como, aspiração e sonho a realizar-se no longo processo de evolução da espécie humana.

Também é importante distinguir os fins do Estado de sua competência, já que o primeiro não sofre variações, ou seja, o bem-público. Porém o que sofre variação de Governante para Governante, são as atividades, os meios empregados e os objetivos de uma determinada ação do Estado para atingir os seus fins, ou seja, "[...] a atividade do Estado no que diz respeito aos assuntos e às pessoas sobre as quais ele exerce o seu poder, é a competência do Estado".

O fim do Estado é o objetivo que ele visa atingir quando exerce o poder. Esse objetivo, [...] é invariável, é o bem-público. [...].¹¹ Portanto o Estado pode chamar para si certos serviços e atividades ou permitir que os particulares, ou seja, a iniciativa privada, o façam. O quanto o Estado amplia ou restringe a sua competência, ou seja, o que deve fazer e não deve fazer é objeto de inúmeras teorias. Algumas entendem que o Estado deve fazer quase tudo e outras afirmam que ele deve reduzir sua atividade ao mínimo e deixar aos indivíduos o máximo de atribuições.

Contudo é importante verificar que além dos preceitos filosóficos que

¹¹ AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do estado**. 44.ed. São Paulo: Globo, 2003. p.123.

permeiam a definição da coisa pública, do bem comum, estão presentes outras variáveis de fundamental importância nesta definição. Variáveis estas, de ordem econômica, moral, ética, que, manifestam-se permeados por conflitos e interesses divergentes entre as classes sociais que desafiam os que têm responsabilidade sobre a coisa pública.

Visando a facilitar o entendimento deste tema, Azambuja, faz a distinção entre segurança e progresso. Para manter a ordem externa há concordância de que o Estado deve manter serviços públicos especiais como o exército, a marinha, a aviação, diplomacia, entre outros. Para assegurar a ordem interna são importantes os serviços de justiça, polícia, administração entre outros. No entanto, quando o tema é progresso não há consenso nesta definição e, entre as diferentes correntes de defesa do papel do Estado, em relação à garantia da propriedade de uma dada sociedade, será destacado, neste estudo: a visão fisiocrata, a socialista e a intermediária, denominada eclética e realista.

A primeira, **a fisiocrata**, corrente Francesa denominada *laisse faire*, defende que o Estado deve restringir-se a função de manter a ordem externa e interna, e deixar tudo mais à iniciativa privada.¹² Assim, a corrente fisiocrata entende que a intervenção do Estado, em geral, fere os interesses do bem comum, portanto cabe ao Estado, manter a segurança das pessoas e não intervir na vida social, a não ser para:

[...] manter a ordem. Liberdade de profissão, liberdade de trabalho, liberdade de comércio, toda a atividade livre; o Estado não deve pretender conhecer melhor do que eles próprios os direitos dos indivíduos. Poucas leis, o menor número possível de regulamentos, nenhuma restrição do Direito de propriedade.

Na prática, historicamente, esta teoria mostrou-se insuficiente para garantia do bem comum, visto que a ausência do Estado, por exemplo, no que se refere à liberdade de trabalho, determinou a exploração do trabalhador pelas grandes empresas. Neste contexto, os indivíduos, isolados e fracos, acabam sendo explorados e oprimidos pelo grande capital. Ou seja, há uma falsa liberdade. Daí - com sentido protetivo aos oprimidos – resultou a legislação trabalhista.

¹² AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do estado**. 44.ed. São Paulo: Globo, 2003. p.128.

Outra constatação, relatada pelo autor, sobre esta corrente, diz respeito à limitação da iniciativa privada no que consiste a grandes investimentos para produção de bens, necessários à sociedade, mas inviáveis para iniciativa privada, seja pelo montante de capital, seja pelo irrisório lucro da atividade. Nestes casos, a experiência demonstrou que somente o Estado tem capacidade de investir e organizar tais produções de forma satisfatória.

A segunda visão sobre a competência do Estado está vinculada a corrente socialista que defende a intervenção do Estado em todas as matérias. Os defensores desta entendem que:

[...] o indivíduo não pode e não deve encarregar-se de atividades que interessa a toda a sociedade. Esta, por meio do Estado, é que deve fornecer tudo de que o indivíduo precisa: tudo, pois, deve ser socializado, pertencer ao Estado, que em troca dará aos indivíduos os bens materiais e temporais necessários. O Estado deve incumbir-se da produção e da circulação dos bens; os indivíduos, do seu consumo. Propriedade, comércio, indústria, todos os serviços de utilidade geral, ficam sob a competência do Estado. [...].¹³

O Estado, nesta visão ficará responsável por fornecer, também, "[...] a Moral, a Arte, a Ciência, e Religião, tudo estandardizado."

A terceira conceituação sobre a competência do Estado é uma corrente intermediária, denominada, segundo o autor, "a eclética e realista", pois busca efetivar o bem público, por meio do que considera verdadeiro nas duas correntes acima descritas, ou seja, [...] "nem deixar fazer, como queriam as teorias abstencionistas, nem fazer, como querem as outras, mas sim ajudar a fazer, eis o modo de o Estado atingir os seus fins." [...]. Salvo no que diz respeito à segurança interna e externa, cuja manutenção não poderia ser deixada aos particulares."

Nesta visão o Estado atua supletivamente, ou seja, ele atua naquilo que a iniciativa privada não pode fazer, isto é, sempre que os particulares demonstrarem capacidade para fazer, o Estado deve auxiliá-los, mas nunca substituí-los.

Os que compreendem sob este ângulo a competência do Estado alertam para necessidade de que o Estado esteja atento a fim de evitar a exploração e

¹³ AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do estado**. 44.ed. São Paulo: Globo, 2003. p.129.

opressão ou discriminação, a fim de proteger os "mais fortes, para proteger a sociedade contra o egoísmo, a ignorância e a maldade de certos indivíduos".¹⁴

Destarte, recomendam que o Estado não deve atuar na agricultura, não deve ser fabricante, mas deve fiscalizar as condições de trabalho nas indústrias, na agricultura e no comércio a fim de garantir a proteção dos direitos e da saúde dos trabalhadores.

O que se pode aludir, portanto é que a definição da competência do Estado sofre variações dependendo do momento histórico de uma dada sociedade e das coorelações de forças políticas presentes naquele contexto.

1.3 ESTADO E IGUALDADE CIVIL

Neste estudo é importante ter a compreensão exata do que é a igualdade civil ou igualdade perante a lei, visto que o acesso às políticas públicas parte da premissa que todos os homens são iguais e desiguais, ou seja:

[...] iguais pela natureza de pessoa humana", mas, desiguais [...] "pela diversidade das suas condições de vida na ordem física, psicológica, moral, social e econômica: diversidade de sexo, de idade, de saúde, de inteligência, de instrução, de virtude, de educação, de profissão, de fortuna, de raça, de língua, de opinião, de serviços prestados ao Estado... [...]"¹⁵

Azambuja ao analisar tais diversidades lembra que algumas destas decorrem da natureza, como sexo, cor, raça, idade; outras do complexo da vida social como: língua; outras decorrem da origem na vontade individual como, a virtude, a religião, as opiniões. Algumas se caracterizam como diferenças, tais como a raça, a profissão, e outras são desigualdades variando entre um estado indigno da pessoa humana, como o analfabetismo, a miséria, a falta de habitação, de saúde, etc.

Algumas, reforça o autor, são eminentemente individuais e outras, geram categorias sociais, originando grupos organizados em função de suas semelhanças.

Importante compreender se a igualdade de tratamento a que os cidadãos têm direito é uma igualdade absoluta ou relativa. Neste sentido, o autor considera

¹⁴ AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do estado**. 44.ed. São Paulo: Globo, 2003. p.385.

¹⁵ Ibid., p.386.

como igualdade absoluta, aqueles valores representativos, personalidade humana, ou seja, comenta Azambuja:

[...] a honra, a vida, a liberdade, a propriedade... - que são comuns a todos. [...]. Mas, [...] é difícil determinar o que pertence à igualdade de natureza e o que pertence à desigualdade de condições, pois há desigualdades tão graves que ameaçam a própria personalidade humana.¹⁶

Assim, se um indivíduo não tem bens, nem trabalho, sua vida está em perigo e se os valores que representam a personalidade humana têm o mesmo preço, para cada cidadão, os meios necessários para protegê-lo, necessariamente, variam, tendo em vista a desigualdade de condições. Portanto, alguns indivíduos demandam proteção especial do Estado, enquanto outros, nas mesmas condições sociais, porém mais dotados, podem dispensar essa proteção. Assim, seja qual for a diferença de condições entre os cidadãos, é difícil definir, *a priori*, que os direitos da pessoa humana à proteção do Estado deva ser a mesma para todos os cidadãos. No entanto, alerta Azambuja:

[...] o que se pode afirmar como princípio absoluto é que o Estado não tem o direito de excluir nenhum cidadão da participação nos benefícios que a sociedade política tem por fim oferecer, principalmente quando se trata dos direitos individuais. Não somente o Estado não deve oprimir ou perseguir esta ou aquela categoria social, mas também evitará toda e qualquer distinção odiosa em qualquer matéria civil, penal ou administrativa. E isso não somente por princípio de humanidade, mas também por um princípio social: igualmente membros da sociedade política, todos os indivíduos, seja qual for sua classe, categoria ou opinião, têm igualmente direito, por parte do Estado, à mesma solicitude e benevolência.

A justiça distributiva, ou a igualdade perante a lei, deve realizar-se não como uma igualdade qualitativa, por serem todos os cidadãos iguais, mas sim como uma igualdade proporcional, sendo cada um chamado a participar da distribuição dos benefícios segundo regras gerais válidas para todos, mas deduzidas da condição das pessoas, de sorte que a situações diversas e desiguais, correspondem tratamentos proporcionalmente diversos e desiguais. A verdadeira igualdade consiste em tratar desigualmente indivíduos desiguais e na proporção dessa desigualdade. [...] assim os fracos terão direito a um regime de proteção, e os fortes, protegidos por suas riquezas, contentar-se-ão com um regime de liberdade".¹⁷

¹⁶ AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do estado**. 44.ed. São Paulo: Globo, 2003. p.386.

¹⁷ AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do estado**. 44.ed. São Paulo: Globo, 2003. p.387.

Portanto, a igualdade determina que cada cidadão receba um tratamento em relação ao que ele é e que, haja diferentes tratamentos.

Partindo-se da lição de Dallari:¹⁸ A revolução francesa, sobretudo com o ideário da liberdade, igualdade e fraternidade, difunde e universaliza uma aspiração que passa a ser consubstanciada em diversas constituições como uma garantia ao cidadão oposta ao Estado. Certamente a igualdade, frente ao regime democrático, representa uma aspiração ao acesso aos bens materiais: acesso à riqueza; acesso a condições dignas de existência. Mas, esta aspiração tem sido postergada. Os interesses de classe são mais fortes que as postulações que se consubstanciam em normas.

A lição de Silva¹⁹ sobre este tema:

O direito à igualdade não tem merecido tantos discursos como a liberdade. As discussões, os debates doutrinários e até as lutas em torno desta aboliram aquela. É que a igualdade constitui o signo fundamental da democracia. Não admite privilégios e distinções que um regime simplesmente liberal consagra. Por isso é a que a burguesia, cônica do seu privilégio de classe, jamais postulou um regime de igualdade tanto quanto reivindica o de liberdade. É que um regime de igualdade contraria interesses e dá à liberdade sentido material que não se harmoniza com o domínio de classe em que se assenta a democracia liberal burguesa.

As constituições só têm reconhecido a igualdade no seu sentido jurídico-formal: igualdade perante a lei. A Constituição de 1988 abre o capítulo dos direitos individuais com o princípio de que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza (art. 5º, caput). Reforça o princípio com muitas outras normas sobre a igualdade ou buscando a igualização dos desiguais pela outorga de direitos sociais substanciais. Assim é que, já no artigo 5º, I, destaca que homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações. Depois, no art. 7º, XXX e XXXI, vêm regras de igualdade material, regras que proíbem distinções funcionais em certos fatores, ao vedarem diferença de salários, de exercício de funções e de critérios de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil e qualquer outra forma de discriminação no tocante a salários e a critérios de admissão do trabalhador portador de deficiência. A previsão, ainda que programática, de que a República Federativa do Brasil tem como um de seus objetivos fundamentais reduzir as desigualdades sociais e regionais, (art. 3º, III), a veemente repulsa a qualquer forma de discriminação (art. 3º, IV), a universalidade da seguridade social, a garantia

¹⁸ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 24.ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p.147.

¹⁹ SILVA, Afonso da Silva. **Curso de direito constitucional**. 12.ed. São Paulo: Malheiros, 1996. p.206-207.

ao direito à saúde, à educação baseada em princípios democráticos e de igualdade de condições de acesso e de permanência na escola, enfim a preocupação com a justiça social como objetivo das ordens econômicas e sociais (arts. 170, 193, 196 e 205) constituem reais promessas de busca da igualdade material.

Embora a ilusão da igualdade esteja restrita apenas ao sentido jurídico-formal: igualdade perante a lei, afigura-se inadmissível diante de tantos ditames constitucionais sobre igualdade (formal e não material, é certo) que, o Estado-nação possa, em detrimento da cidadania, da dignidade da pessoa humana, da soberania, atuar tão prontamente e de forma tão submissa em defesa de uma casta de privilegiados, escudados em uma racionalidade que produz concentração de riqueza e uma multidão de miseráveis inaptos para o exercício de cidadania e cada vez mais dependentes de políticas emergenciais, precárias, transitórias, circunstanciais, ministradas por Estados que mais se assemelham a síndicos da miséria.

1.4 PAPEL DO ESTADO: VISÃO CLÁSSICA

A concepção do papel do Estado Liberal e o Estado Mínimo sedimenta-se no argumento segundo o qual: Todo indivíduo necessariamente trabalha no sentido de fazer com que o rendimento anual da sociedade seja o maior possível. Na verdade, ele geralmente não tem intenção de promover o interesse público, nem sabe o quanto o promove. Ao preferir dar sustento mais à atividade doméstica que à exterior, ele tem em vista apenas sua própria segurança; e, ao dirigir essa atividade de maneira que sua produção seja de maior valor possível, ele tem em vista apenas seu próprio lucro, e neste caso, como em muitos outros, ele é guiado por uma "mão invisível" a promover um fim que não fazia parte de sua intenção. E o fato de este fim não fazer parte de sua intenção nem sempre é o pior para a sociedade. Ao buscar seu próprio interesse, freqüentemente o indivíduo promove o da sociedade de maneira mais eficiente do que quando realmente tem a intenção de promovê-lo.

Com este referencial Di Pietro, interpreta que o papel do Estado na concepção Neoliberal se traduz em um Estado Mínimo, ficando a cargo deste Estado:

[...] as atividades que lhe são próprias como ente soberano, consideradas indelegáveis ao particular (segurança, defesa, Justiça, relações exteriores, legislação, polícia): e devem ser regidas pelo princípio da subsidiariedade as

atividades sociais (educação, saúde, pesquisa, cultura, assistência) e econômicas (industriais, comerciais, financeiras), as quais o Estado só deve exercer em caráter supletivo da iniciativa privada, quando ela for deficiente.²⁰

Ou seja, nesta concepção há uma crença de que o mercado se auto-regularia, ao que, Adam Smith, denominou de "a mão invisível", dispensando a presença do Estado no sentido de suavizar as opressões econômicas e sociais desencadeadas na sociedade. As críticas dos liberais podem ser sistematizadas pela análise de Friedman²¹, consubstanciadas e difundidas a partir de 1960:

[...] os males da grande depressão e de forma semelhante a outros períodos de desemprego, são causados pela incompetência do governo e não pela instabilidade da economia privada [...] foram as trapalhadas do Federal Reserv na condução da política monetária, que converteram uma contração moderada numa grande catástrofe.

A "mão invisível", apesar de, ainda hoje, contar com adeptos e defensores fervorosos, teve o seu contexto histórico superado por outra concepção que defende a intervenção do Estado para suprir deficiências que o mercado, por si só, não poderia suprir. É o que modernamente se denomina: correção de falhas de mercado.

1.5 PAPEL DO ESTADO: VISÃO KEYNESIANA

O Estado provedor é demandado pela sociedade como uma forma emergencial de socorrer o trabalhador, posto à margem do sistema capitalista como modo social de produção, preponderantemente intensivo de capital e de tecnologia, onde emprego não é a regra, mas sim a exceção. Cabe, então, ao Estado, suprir o déficit da "mão invisível".

Segundo Silva²², o Estado provedor, busca suavizar as injustiças e as opressões econômicas e sociais que se desenvolvem à sombra do neoliberalismo.

Ao lado desta concepção do Estado, convive a concepção do Estado

²⁰ DI PIETRO, Maria Silvy Zanela. **Parcerias na administração pública**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1996. p.213.

²¹ FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. 4.ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985. (Col. Os Economistas).

²² SILVA, Afonso da Silva. **Curso de direito constitucional**. 12.ed. São Paulo: Malheiros, 1996. p.719.

intervencionista como propõe a Teoria Keynesiana²³, concebida por John Maynard Keynes, um dos influentes economistas do Século XX, que constata, resumidamente:

Quanto maior a renda, maior a porcentagem da renda poupada. Assim se a renda agregada aumenta, em função do aumento do emprego, a taxa de poupança aumenta simultaneamente. E como a taxa de acumulação de capital aumenta, a produtividade marginal do capital se reduz, e o investimento é reduzido já que a lucratividade é proporcional a produtividade marginal do capital. Então ocorre um excesso de poupança, em relação ao investimento, o que faz com que a demanda efetiva fique abaixo da oferta e assim o emprego se reduza para um ponto de equilíbrio onde a poupança e o investimento fiquem iguais. Como esse equilíbrio pode significar a ocorrência de desemprego involuntário em economias avançadas (onde a quantidade de capital acumulado seja grande e sua produtividade seja pequena), Keynes achava que o Estado deveria intervir com sua capacidade de imprimir moeda e aumentar a demanda efetiva através de *déficits* do orçamento do Estado.

Ou seja, na visão Keynesiana, a concepção de Estado intervencionista pressupõe investimentos estratégicos de recursos públicos capazes de alavancar o desenvolvimento.

Como se verá na seqüência, a referência do Estado intervencionista e provedor parece ser a fonte de inspiração na concepção da proposta do Sistema Público de Emprego, consubstanciada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), por meio da Convenção 88, da qual o Brasil foi signatário. Portanto, a partir destas concepções, neste estudo, será, oportunamente, analisada a prática do CODEFAT em relação às políticas de crédito e micro crédito, enquanto uma política intervencionista pautada em grandes investimentos viabilizados pelo BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) e, concomitantemente, dentro da concepção de Estado provedor, visa à inclusão social de trabalhadores por meio de políticas de crédito e micro crédito, num contexto neoliberal.

1.6 PAPEL DO ESTADO: CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988

A Constituição Federal, promulgada em 1988, declara que "a ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e justiça

²³ CLICK Victoria. CLICK Victoria. Macro Economics after Keynes. A reconsiderations of the General Theory. The Mit Press. Cambridge, Massachusetts. 1.ed., 1991.

social"²⁴. Neste sentido a ordem social se harmoniza com a ordem econômica, já que esta se fundamenta, também, na valorização do trabalho e tem como fim assegurar a todos, existência digna, conforme os ditames da justiça social.

A atuação do Estado, segundo entende SILVA²⁵ "não é nada mais nada menos do que uma tentativa de pôr ordem na vida econômica e social, de arrumar a desordem que provinha do liberalismo", mas, daí não se conclui que tais efeitos beneficiem as classes populares.

Assevera ainda, o mesmo autor, que os elementos sócio-ideológicos são o conjunto de normas que revela o caráter de compromisso das constituições modernas entre o Estado liberal e o Estado social intervencionista. O primeiro firmou a restrição dos fins estatais, consagrando uma declaração de direitos do homem, como estatuto negativo, (liberdades individuais, opostas ao Estado) com a finalidade proteger o indivíduo contra a usurpação e abusos do poder. O segundo busca suavizar as injustiças e as opressões econômicas e sociais que se desenvolvem à sombra do liberalismo.

Este embate entre o liberalismo com seu conceito de democracia política e o intervencionismo ou socialismo repercute nos textos das constituições contemporâneas, com seus princípios de direitos econômicos e sociais, comportando um conjunto de disposições concernentes tanto aos direitos dos trabalhadores como à estrutura da economia e ao estatuto dos cidadãos.²⁶

Assim, normas constitucionais e princípios programáticos são traduzidos em programas de intervenção na ordem econômica, com vistas à realização da justiça social, buscando atribuir fins ao Estado (para onde e como se vai), atualmente esvaziado pelo liberalismo econômico.

No entanto, como adverte Silva²⁷, a nosso ver com razão, "desses princípios e medidas advêm soluções de transição apenas moderadoras dos excessos do capitalismo. São fórmulas tecnocráticas e neocapitalistas, que não suprimem as bases da ordem econômica individualista", pois, como acentua o mesmo autor,

²⁴ SILVA, Afonso da Silva. **Curso de direito constitucional**. 12.ed. São Paulo: Malheiros, 1996. p.759.

²⁵ Ibid., p.719.

²⁶ Ibid., p.719.

²⁷ SILVA, Afonso da Silva. **Curso de direito constitucional**. 12.ed. São Paulo: Malheiros, 1996. p.721.

"assegurar a todos existência digna, [...] não será tarefa fácil num sistema de base capitalista, e, pois, essencialmente individualista. É que a justiça social só se realiza mediante eqüitativa distribuição de riqueza."

A história mostra que a injustiça social é inerente ao modo de produção capitalista, principalmente o capitalismo periférico. Algumas providências constitucionais formam um arremedo tendente a instituir um conjunto de direitos sociais como mecanismos de concreção que, se utilizados, pode tornar menos abstrata as premissas de justiça social e de dignidade. Esta é a realidade que impõe e obriga que todas as demais regras das constituições econômicas sejam entendidas e operadas em função dela. Um regime de justiça social **será aquele em que cada um pode dispor dos meios materiais para viver, segundo as exigências de sua natureza física, espiritual e política.**

Ao que parece a constitucionalização de "direitos sociais", como instrumentos de tutela dos menos favorecidos, não teve, até aqui, a eficácia necessária para reequilibrar a posição de inferioridade que lhes impede o efetivo exercício das liberdades garantidas.

No caso específico da Constituição brasileira, promulgada em 1988, a ordem econômica sujeita aos ditames da justiça social é ainda mais incisiva ao fixar, dentre os "fundamentos" do Estado, "erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais." Talvez por isto a "justiça social" contenha, na Constituição, um conteúdo pretensiosamente preciso ao pré-ordenar alguns princípios da ordem econômica, como a defesa do consumidor, a defesa do meio ambiente, a busca do pleno emprego, que possibilitam a compreensão de que o capitalismo, no Brasil, há de harmonizar-se com os interesses sociais e dos trabalhadores. Aparentemente, tudo depende da "aplicação das normas constitucionais" que contêm essas determinações, esses princípios e esses mecanismos.

Esta pretensão do Estado, em harmonizar o desenvolvimento econômico com a justiça social, autoriza a pensar-se que toda a política pública é uma intervenção governamental que visa a solucionar uma situação problemática na vida social. No entanto, as políticas públicas devem ser analisadas sob diferentes ângulos, sobretudo, se se quer entender os contextos e os interesses subjacentes, como ainda se verá, neste estudo, nem sempre revelados e nem sempre republicanos.

Neste mesmo sentido, é admissível conceber que o estudo das políticas

públicas nos últimos 50 anos, tornou-se uma Ciência Política que deu origem a diferentes teorias, metodologias e diferentes tipos de análises. O crescimento dessa Ciência tem a ver com os fatos e a concepção do Estado mais intervencionista, como agente econômico "por excelência" e regulador, tendo como pressuposto, a teoria keynesiana²⁸. Neste contexto, surgem os grandes sistemas de proteção social, dando origem ao conceito de *Welfare State*.

Portanto, o presente capítulo traçou um cenário sobre a questão do Estado, desde a sua origem, conceito de povo, nação e a finalidade do Estado, evidenciando o que seja o bem-público e as competências do Estado para, então, entender o que vem a ser tão falada e esperada igualdade civil. Na seqüência foi possível entender qual é a visão Clássica em contraponto com a visão Keynesiana do papel do Estado, para, finalmente, interpretar o papel do Estado preconizado na Constituição Federal Brasileira de 1988.

Com tais pressupostos, entende-se ser mais fácil interpretar o papel das políticas públicas na busca do pleno emprego, como se desenvolverá no capítulo 2, seguinte.

²⁸ Keynes John Maynard (1883-1946) com sua obra clássica: Teoria Geral do Emprego, do Juro e do Dinheiro.

2 DESEMPREGO, POLÍTICAS PÚBLICAS E PLENO EMPREGO

Neste capítulo, pretende-se resgatar, do ponto de vista teórico, conceitos e abordagens adotadas pelo Estado, para solucionar, emergencial ou preventivamente, problemas que, do ponto de vista da sociedade política e do Estado, concebem-se como prioridades que, como se verá, nem sempre foram alcançadas.

2.1 CONCEITOS DE DESEMPREGO²⁹

Para dar início a esta reflexão sobre as políticas públicas de trabalho, emprego e renda é importante revisitar os diferentes conceitos que se adotam sobre o tema desemprego, a saber: desemprego friccional; desemprego estrutural; desemprego conjuntural e subemprego, a fim de se perceber de que maneira as denominadas políticas públicas de inclusão social pelo trabalho tendem a interagir com uma dada realidade na, pretendida e quase sempre ilusória, busca do pleno emprego.

2.1.1 Desemprego Friccional

O **desemprego friccional** é resultado da mobilidade da mão-de-obra de um posto de trabalho para outro, quer seja por iniciativa própria quer seja por demissão involuntária. Ao tempo de desemprego, no decorrer desta transição, de um posto para outro, denomina-se desemprego friccional.

2.1.2 Desemprego Estrutural

O **desemprego estrutural** nem sempre é resultado de uma crise econômica mas sim de novas formas de organização do trabalho e da produção de uma dada economia que provoca desequilíbrio entre a oferta e a demanda de mão-de-obra. Ou seja, é o desemprego causado pelo uso de novas tecnologias como a robótica e a informática.

Esta modalidade de desemprego está presente, de forma mais acentuada,

²⁹ <CLICK Victoria. Macro Economics after Keynes. A reconsiderations of the General Theory. The Mit Press. Cambridge, Massachusetts. 1.ed., 1991

nos países desenvolvidos em razão da modernização do modo de produção por meio de novas tecnologias que resultam na eliminação de inúmeros postos de trabalho, embora também, se faça presente nos países em desenvolvimento, sendo uma das principais categorias de desemprego, nos dias atuais

2.1.3 Desemprego Conjuntural

O **desemprego conjuntural** é resultado do movimento cíclico da vida econômica, isto é, das épocas de expansão e das épocas de recessão de uma dada economia. Estudos demonstram que existe uma tendência secular de variações sazonais ou cíclicas na economia que têm uma duração de 3 anos. O aspecto que o caracteriza como conjuntural deve ter como motivo crise, em geral, passageira ou de curta duração e, uma vez superada a crise, o emprego é novamente ofertado.

2.1.4 Subemprego³⁰

O **subemprego** é uma situação econômica de refúgio àqueles que estão entre o emprego e o desemprego, sendo a opção quando o cidadão não tem recursos ou condições para se manter enquanto procura um novo emprego. Nestas situações a pessoa busca uma atividade na economia informal - em função da necessidade de sobrevivência, por exemplo: camelô; catador de papel; motoboy, guardador de carros, pipoqueiro, etc.

2.2 PLENO EMPREGO

2.2.1 Conceito de Pleno Emprego

Antes de tratarmos das políticas públicas de trabalho, emprego e renda, também é mister evidenciar o objeto de ação destas políticas, qual seja: a busca do pleno emprego, já que, na análise das referências bibliográficas observam-se inúmeras interpretações a respeito, que a seguir serão abordadas.

³⁰ LOPES. [LUIZ M VASCONCELLOS](#). [MARCO A. S.](#) **Manual de macroeconomia**: nível básico e nível intermediário. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2000.

Para Robinson³¹, o pleno emprego nunca será atingido, uma vez que no mundo do trabalho sempre haverá a incidência do desemprego sazonal, transformações na estrutura produtiva, novos padrões ocupacional da força de trabalho, entre outras variáveis. Portanto, toda política que vise à geração de trabalho, emprego e renda, jamais, segundo o autor, chegará à condição de 100% de ocupação da força de trabalho, mas será possível um nível contínuo de emprego próximo deste índice.

Beveridge³² caracteriza como condição de pleno emprego, quando há mais vagas não preenchidas do que trabalhadores desempregados.

Gimenez³³ afirma que outros autores alegam que a condição de pleno emprego perdura até o momento em que os salários reais começam a se elevar acima da produtividade.

Ou seja, parece haver consenso entre os estudiosos quanto a este aspecto: a condição de pleno emprego, não é uma situação de ausência absoluta de desempregados, mas um índice mais próximo possível da casa de 100%, não havendo acordo, no entanto, sobre qual seria o percentual mínimo de desempregados, que possa definir tecnicamente, como uma condição de pleno emprego.

2.2.2 A Busca do Pleno Emprego

Segundo Beveridge³⁴, a geração de emprego, trabalho e renda, depende de investimento, sem o qual não há como alcançar o pleno emprego. Para tanto, diz o autor, "haverá necessidade de um volume de gastos na economia, capaz de gerar demanda que afete o conjunto da força de trabalho disponível para o mercado de trabalho".

Resta identificar, na hipótese acima apresentada, de quem seria a respon-

³¹ ROBINSON, Joan. Falsos remédios contra o desemprego. In: _____. **Introdução à teoria do emprego**. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1980.

³² BEVERIDGE, Wilian. **Pleno Empleo em uma sociedad Libre**. Madrid: Ministério de Trabajo y Seguridad Social, 1988.

³³ GIMENEZ, M. Denis. **Desenvolvimento e política de emprego no Século XX**. Campinas: Unicamp, 2006.

³⁴ Idem.

sabilidade, nos grandes investimentos necessários para o aquecimento da economia. O autor também defende que, em tempos de paz, os investimentos devem ser privados, no entanto, há que se ter o compromisso dos Governos nos investimentos contínuos na busca de recursos suficientes para busca do pleno emprego.

Para Kalecki³⁵, o desemprego em massa é o mais evidente sintoma de depressão econômica e apresenta duas grandes preocupações sobre a questão do pleno emprego: Como garantir a demanda efetiva para assegurar o pleno emprego? E como garantir investimentos privados no curto e no longo prazo?

Em respostas a estas demandas Kalecki³⁶ aponta alguns caminhos para garantia do pleno emprego, como: investimentos públicos em infra-estruturas como escolas, rodovias, hospitais, entre outras demandas da sociedade; sendo estes investimentos grandes indutores da demanda efetiva e, conseqüentemente, capaz de impactar na geração de novos postos de trabalho. Kalecki indica também subsídios que aqueçam o consumo popular por meio de auxílio às famílias, manutenção de baixos níveis de preços de produtos de subsistência, como alimentação, vestuário, calçados, entre outros; redução da carga tributária indireta; consumo por meio de empréstimos, o que ele chama de "dispêndio deficitário". Ele recomenda a redução de juros e a formulação de um conjunto de ferramentas das políticas monetária e fiscal, capazes de gerar o estímulo ao investimento privado, assim como, a redistribuição de renda, embora reconheça que esta medida, seguramente, detém um alto grau de dificuldade política para sua implementação.

Kalecki³⁷ afirmava que, quando a renda migra das classes mais altas para as mais baixas, a tendência do aquecimento da economia aumenta, visto que, os mais pobres, são mais tendentes ao consumo.

Keynes³⁸, John Maynard, economista britânico, em sua obra – A teoria Geral do Emprego, lucro e moeda, publicada em 1936 – analisou a economia e seus

³⁵ KALECKI, M. Aspectos políticos do pleno emprego. In: _____. **Crescimento e ciclos das economias capitalistas**. Ensaios selecionados e traduzidos por Jorge Miglioli. 2.ed. revista. São Paulo: Hucitec, 1983. p.61. (Coleção Economia e Planejamento).

³⁶ Ibid., p.76.

³⁷ Ibid., p.85.

movimentos cíclicos, marcados por recessões e a inexistência de instrumentos que proporcionassem o ajuste automático da economia que possibilite a superação do fosso econômico, dando condições da rápida recuperação da economia, evitando intensas crises.

Keynes entendia que a poupança não investida gera estagnação econômica na ausência de investimentos privados, visto que as firmas dependem da ampliação de novos mercados, de inovação tecnológica e de outras variáveis independentes da taxa de juros ou da poupança. As variações do investimento privado impedem a manutenção de níveis alto e permanentes de empregos e receitas.

Diante destas constatações, Keynes propõe investimento público como forma de compensar o investimento privado deficitário em períodos de recessão, gerando aquecimento da economia e a criação de um ambiente favorável ao investimento privado, fazendo com que houvesse a superação da crise econômica, mediante aumento da demanda efetiva. Ou seja, os investimentos públicos atuariam como medidas anticíclicas.

Cardim³⁹ ao interpretar a proposta de Keynes, afirma que "a livre interação entre agentes privados não seria suficiente para permitir a uma economia capitalista explorar seu potencial máximo".

Para este autor, o salário mínimo ou os sindicatos não bastam para explicar as taxas de desemprego, mas sim o nível de atividade de uma dada economia, com determinações de nível macroeconômico, por meio da definição de políticas econômicas (política monetária e/ou política fiscal) capazes de fomentarem o crescimento econômico e, por conseqüência, reduzir as taxas de desemprego.

Keynes⁴⁰ acreditava que a crise econômica e, por conseqüência dela, o desemprego, seria uma situação temporária a ser superada pelas forças do

³⁸ CLICK Victoria. Macro Economics after Keynes. A reconsiderations of the General Theory. The Mit Press. Cambridge, Massachusetts. 1ª edição, 1991.

³⁹ CARDIM CARVALHO DE, F. J. Mercado, estado e teoria econômica: uma breve reflexão. **Revista Econômica**, São Paulo, jun. 1999.

GIMENEZ, M. Denis. **Desenvolvimento e política de emprego no século XX**. Campinas: Unicamp, 2006.

⁴⁰ CLICK Victoria. Macro Economics after Keynes. A reconsiderations of the General Theory. The Mit Press. Cambridge, Massachusetts. 1.ed., 1991.

mercado, atingindo o pleno emprego. Para tanto, era necessário, manter o crescimento da demanda na proporção da capacidade produtiva da economia, sem excesso, a fim de criar um ambiente de pleno emprego, sem inflação.

Nos anos 70 a teoria keynesiana sofreu críticas dos economistas seguidores da teoria monetarista, que adotaram como base, a constatação de que, nos anos pós II Guerra mundial, os países industrializados que atingiram o pleno emprego, vivenciavam elevados índices de inflação. Concluía, portanto que, o pleno emprego e o controle da inflação, principalmente, num ambiente com sindicatos organizados, não poderiam, coexistir.

Neste ambiente, a partir de 70, a lógica monetarista teve ascensão sobre a doutrina keynesiana.

O Monetarismo, teoria macroeconômica, analisa a oferta monetária, isto é, interpretam a forma como a oferta de dinheiro afeta variáveis como: preços, a produção e emprego contrapondo-se ao keynesianismo.

Na teoria neoclássica, a existência de alta taxa de desemprego se explica pela inflexibilidade na redução dos salários, gerada pela organização dos trabalhadores em sindicatos e/ou em decorrência da legislação que garantem salários mínimos.

Ramos⁴¹ comenta que, os neoclássicos interpretam que, se os salários fossem flexíveis, o excesso de mão-de-obra se equilibraria pela redução dos salários, ou seja, pela auto-regulação do mercado, desaparecendo o desemprego.

Há consenso entre os diferentes autores sobre o alto grau de dificuldade no desenvolvimento de políticas de pleno emprego, visto que elas pressupõem um alto grau de controle sobre as variáveis macroeconômicas, sobre as quais incidem grandes interesses de natureza política.

Sobre este tema Kalecki⁴² afirma ser falsa a suposição de que um governo manterá uma economia capitalista em condições de pleno emprego, mesmo que saiba como fazê-lo, visto que há permanente desconfiança dos grandes empresários

⁴¹ RAMOS, C. A. Notas sobre políticas de emprego. **Texto para discussão n.471**, Brasília: IPEA, 1997. p.4.

⁴² KALECKI, M. Aspectos políticos do pleno emprego. In: _____. **Crescimento e ciclos das economias capitalistas**. Ensaios selecionados e traduzidos por Jorge Miglioli. 2.ed. revista. São Paulo: Hucitec, 1983. (Coleção Economia e Planejamento).

na manutenção do pleno emprego por meio dos investimentos públicos. Kalecki lembra que a oposição pura e simples a interferência governamental na questão do pleno emprego "tem por detrás o pavor aos déficits orçamentários necessários às políticas de pleno emprego e, nesse sentido, a doutrina das "finanças sadias" induz a fazer com que o nível de emprego dependa do "estado de confiança" dos negócios. No que diz respeito à reprovação, quanto ao direcionamento da despesa governamental, imputado sobre o sistema econômico, se refere a negação do "mundo dos negócios" à possibilidade de concorrência do investimento público em áreas típicas de atuação do investimento privado. Por outro lado, complementa Kalec, numa condição de pleno emprego, os empresários deixariam de ter nas mãos, a demissão como um instrumento disciplinador e as greves e movimentos sociais refletiriam o maior poder de barganha nas mãos da classe trabalhadora, num processo onde a posição social do patrão estaria minada e cresceria a autoconfiança e a consciência da classe trabalhadora. Acreditava que a economia seguiria o caminho do pleno emprego, sendo o desemprego uma situação temporária que desapareceria graças às forças do mercado.

Ou seja, as diferentes concepções para busca do pleno emprego, até agora abordadas, levam a aludir que a geração de condições de pleno emprego parece ser uma utopia numa sociedade capitalista.

2.2.3 A Busca do Pleno Emprego, Segundo a Constituição Brasileira

Silva⁴³ sintetiza que a Constituição Federal fixa, através do Artigo 4º inciso II, [...] "a prevalência dos Direitos Humanos sobre os demais, num contexto de cooperação entre os povos para o progresso da humanidade", [...] e no mesmo artigo, inciso IX, segundo o mesmo autor, [...] "reconhece reproduzindo os princípios e direitos estipulados na Declaração Universal dos Direitos Humanos".

A Constituição Federal em seu artigo 170⁴⁴ estabelece que "a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] VII – busca do pleno emprego;" [...].

⁴³ SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 12.ed. São Paulo: Malheiros, 1996. p.760.

⁴⁴ Constituição da República Federativa do Brasil. Coleção Saraiva de Legislação. 40.ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p.130.

O mesmo artigo, nos seus incisos VII e IX, estabelece, respectivamente, como princípios: "a redução das desigualdades regionais e sociais;" e, "tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País." [...]

A lição de SILVA⁴⁵ sobre o pleno emprego, do ponto de vista da teoria constitucional é:

[...] "um princípio diretivo da economia que se opõe às políticas recessivas. Pleno emprego é expressão abrangente da utilização, ao máximo grau, de todos os recursos produtivos. Mas aparece, no art. 170, VIII, especialmente no sentido de propiciar trabalho a todos quantos estejam em condições de exercer uma atividade produtiva. Trata-se do pleno emprego da força de trabalho capaz. Ele se harmoniza, assim, com a regra de que a ordem econômica se funda na valorização do trabalho humano. Isso impede de o princípio seja considerado apenas como mera busca quantitativa, em que a economia absorva a força de trabalho disponível, como o consumo absorve mercadorias. Quer-se que o trabalho seja a base do sistema econômico, receba o tratamento de principal fator de produção e participe do produto da riqueza e da renda em proporção de sua posição na ordem econômica".

Com a afirmação do primado do trabalho como garantia da ordem social e o compromisso da busca do pleno emprego na Carta Magna do Brasil, é imperioso que o Estado garanta trabalho a todos, com justa remuneração e com acesso a direitos previstos na Consolidação das Leis Trabalhistas. Portanto, pode-se afirmar que, sem o pleno emprego a democracia econômica restringe-se a um grupo minoritário: uma precária elite de cidadãos-trabalhadores em detrimento de uma imensa casta de trabalhadores informais sem acesso a **direitos humanos fundamentais**, igualmente garantidos, em tese, pela Constituição Federal.

Vale ressaltar ainda a lição de Silva⁴⁶ relativamente ao mesmo artigo 170, no seu inciso IX, que fixa como princípio da ordem econômica "o tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País", pois, segundo o mesmo autor:

⁴⁵ SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 12.ed. São Paulo: Malheiros, 1996. p.724.

⁴⁶ SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 12.ed. São Paulo: Malheiros, 1996. p.730.

[...] "a Constituição não se contentou com o simples enunciado do princípio, pois já estabeleceu que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio da lei (art. 178)."

Portanto, a Constituição Federal ao prever a busca do pleno emprego, estabelece os meios para tal, entre eles o que acaba de ser arrolado, ou seja, o apoio à micro e pequena empresa brasileira, citando entre um dos instrumentos de apoio para tal, **o crédito**.

No entanto, Silva⁴⁷, ao analisar o texto da Constituição Federal brasileira, identifica que ela define a ordem econômica pautada em princípios como:

[...] a livre iniciativa, a livre concorrência, a propriedade privada, princípios de origem liberal que ao lado de princípios de origem socialista, como a função social da propriedade, o pleno emprego, a dignidade do trabalho humano, somam-se a direitos de terceira geração como o direito do consumidor e o meio ambiente, para apontar para uma ordem econômica que embora avançada, pois incorpora o que há de mais atual em termos de direitos fundamentais, pode no máximo ser interpretada como uma ordem econômica neoliberal em sentido amplo, com um modelo de Estado Social não clientelista, dentro de um modelo intervencionista estatal com a finalidade de promover a diminuição das desigualdades sociais e regionais dentro de um capitalismo social.

Com efeito, a cada dia, o Estado é crescentemente desafiado a equacionar e resolver um problema aparentemente insolúvel, ou seja, estimular a produtividade e a competição em uma economia globalizada, mediante absorção de novas tecnologias; e, ao mesmo tempo, gerar um incremento na oferta de postos de trabalho com possibilidade de manter o contingente atual e absorver novos trabalhadores, a cada ano, na busca da garantia do pleno emprego.

Neste contexto, as Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Renda constituem-se em instrumentos de atuação do Estado onde se consolidam e se aprimoram, permanentemente, princípios, diretrizes e prioridades estruturados em programas, projetos e ações na área de trabalho, emprego e renda.

O desafio é gigantesco, porque o processo é dinâmico e interminável e exige, ao mesmo tempo: planejamento acurado e atento, para perceber mudanças em curso

⁴⁷ Ibid., p.732.

e execução continuada, para incorporar ao processo novas formas de atuação.

E, na imperiosa necessidade de geração de oportunidades de trabalho e renda, não basta esperar resultados das políticas macroeconômicas, na crença de que o crescimento econômico produza, automaticamente, a geração de postos de trabalho, oportunidades para todos e distribuição de renda. Nas condições atuais, de alto grau de automação dos processos produtivos, pode haver crescimento econômico sem a correspondente geração de empregos.

Não é suficiente, portanto, a dinâmica do mercado. São necessárias ações alternativas que viabilizem a inclusão social, através de um conjunto de políticas públicas que priorizem, viabilizem o trabalho e busque a superação da miséria, o que será objeto de aprofundamento no próximo item deste trabalho.

2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS

2.3.1 Conceitos e Classificações das Políticas Públicas

Para dar curso ao processo de interpretação do papel das políticas públicas de busca de pleno emprego é importante clarear, afinal, quais os conceitos de políticas públicas e suas respectivas classificações.

As políticas públicas podem ser classificadas segundo a sua forma de inserção na realidade, como a seguir destacadas⁴⁸:

Regulação: Baseia-se a fixação de normas que regulem o comportamento dos agentes econômicos.

Produção: implica na participação direta de organismos estatais na fabricação de bens e serviços, a exemplo da educação pública.

Provisão de bens e serviços: implica, por parte do Estado, arbitrar os recursos financeiros para viabilizar bens e serviços à comunidade.

Transferência de dinheiro: Consiste em transferência em dinheiro que os beneficiários podem gastar segundo suas preferências, sem restrições.

A imprecisão conceitual sobre as políticas públicas de trabalho, emprego e renda dificulta o estudo do tema. As políticas econômicas, promovidas pelo Estado, de alguma forma, impactam sobre o emprego, e estas políticas terminam sendo entendidas como de impacto residual, ou seja, aquelas que não podem ser

⁴⁸ VIANNA, M. L. T. W. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil**: estratégias de bem-estar e políticas públicas. 1.ed. Rio de Janeiro: Revan, 1998. p.112.

qualificadas como políticas macroeconômicas ou de assistência social ⁴⁹

Com tal propósito, pode-se adotar o conceito elaborado pelo IPEA (Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas) segundo o qual as políticas públicas sociais são:

Um conjunto de programa e ações de Estado, em geral de forma continuada no tempo, que tem como objetivo o atendimento de necessidades e direitos sociais fundamentais que afetam vários dos elementos que compõem as condições básicas de vida da população, principalmente aqueles que dizem respeito à pobreza e à desigualdade. [...] Busca atender às demandas por maior igualdade – seja de oportunidade ou de resultados – entre os indivíduos e objetiva garantir segurança aos indivíduos em determinadas situações de dependência, entre as quais se podem citar: a incapacidade de ganhar a vida por conta própria em decorrência de fatores externos, que independem da vontade individual; posição vulnerável no ciclo vital do ser humano [...]

Barbosa e Moretto⁵⁰ definem as políticas voltadas para a estruturação e operacionalização do mercado de trabalho, como Políticas de Mercado de Trabalho. Segundo estes autores, as políticas de emprego dependem da estratégia de desenvolvimento econômico do país, da definição de setores econômicos estratégicos, assim como do padrão de inserção externa do país e do papel atribuído ao Estado no que diz respeito aos investimentos em infra-estrutura, aos incentivos ao sistema nacional de inovação e no financiamento dos gastos sociais.

O que acontece na economia e na sociedade incide na dinâmica do mercado de trabalho, com impactos no número e tipo de empregos gerados, pois, segundo Pochmann:⁵¹

[...] incluem-se no rol de políticas públicas de emprego: as políticas macroeconômicas do governo, ou seja, a política cambial, comercial e fiscal, até as políticas específicas voltadas para o desenvolvimento agrícola e industrial, entre elas, incluiu-se as políticas de educação e a habitação, além das políticas de bem-estar social, como: saúde, previdência e assistência social. Todas terminam por repercutirem no nível de emprego. [...] O nível e o tipo de empregos existentes [...] extrapolam o campo das políticas públicas, como as negociações

⁴⁹ DARES (Direction de L'Animation de la Recherche, des Études et des Statistiques) 40 Ans de Politique de L'Emploi. La Documentation Française, Paris, 1996. In: GIMENEZ, D. Maracci. **Desenvolvimento e políticas de emprego no Século XX**. Texto de apoio no curso de Gestão de Políticas Públicas. Campinas: Unicamp, 2006. p.21.

⁵⁰ BARBOSA, A. de Freitas; MORETTO, A. **Texto de apoio curso de gestão de políticas públicas de trabalho, emprego e renda**. Campinas: Unicamp, 2006.

⁵¹ POCHMANN, M. **Políticas do trabalho e de garantia de renda no capitalismo em mudança**. 1.ed. São Paulo: LTr., 1995. p.36.

coletivas realizadas entre sindicatos e empresários e as tecnologias utilizadas pelas empresas.

A fim de caracterizar a abrangência das políticas públicas de emprego, Barbosa e Moreto⁵², as definem como "aquelas que têm como objetivo específico uma ação direta e explícita sobre o mercado de trabalho." Os autores citam como exemplo, entre outras, o financiamento de pequenos produtores; redução da jornada de trabalho; [...], etc."

São classificadas como políticas de mercado de trabalho, as ações voltadas para a intermediação de mão-de-obra, a gestão do acesso ao benefício do seguro-desemprego, os programas de formação e qualificação profissional, as políticas de micro crédito, de reconversão produtiva com foco no desenvolvimento local e a coleta de informações sobre o mercado de trabalho.

2.3.2 Os Níveis das Políticas Públicas de Emprego

Existem políticas públicas voltadas diretamente para o mercado de trabalho e agem sobre a oferta e a demanda de trabalho. As que agem sobre o mercado de trabalho, Ramos,⁵³ subdivide-as em passivas e ativas, assim conceituadas pelo autor:

Políticas Passivas visam reduzir a oferta de trabalho disponível no mercado por meio de medidas como o seguro-desemprego, a aposentadoria antecipada e o incentivo à permanência de jovens no sistema escolar. Já as ativas buscam tanto alterar o perfil da oferta de trabalho como ampliar o número de vagas oferecidas pelo setor público e privado. A criação de emprego por meio de frentes de trabalho, a redução da jornada de trabalho, os subsídios às contratações do setor privado e a oferta de crédito às pequenas e microempresas são exemplos de políticas ativas que estimulam a demanda de trabalho.

Barbosa e Moreto⁵⁴ ressaltam que o impacto das políticas Passivas e Ativas sobre o mercado de trabalho depende de um conjunto de outros fatores, como:

⁵² BARBOSA. F. A.; MORETO. A. **Políticas de emprego e proteção social**. 1.ed. São Paulo: ABET (Associação Brasileira de Estudos de Mercado de Trabalho), 1998. p.20-21. V.1.

⁵³ RAMOS, C. A. Notas sobre políticas de emprego. **Texto para discussão n. 471**, Brasília: IPEA, 1997. p.5.

⁵⁴ BARBOSA. F. A.; MORETO. A. **Políticas de emprego e proteção social**. 2.ed. São Paulo: ABET (Associação Brasileira de Estudos de Mercado de Trabalho), 1998. p.23. V.1

- Políticas macroeconômicas – aquelas que "definem o nível de juros, o cambio, as medidas comerciais, o nível de gasto público e ações setoriais para a indústria e a agricultura".
- Políticas Estruturais – como um "sistema de negociações coletivas; mudanças na estrutura de impostos sobre a propriedade e a renda (lucros e salários)."
- Políticas de Proteção Social – aquelas voltadas para "saúde, previdência e assistência social."

O presente capítulo, buscou contextualizar as políticas públicas, seu foco de ação, bem como os níveis de atuação na busca do pleno emprego, já que este é o cenário em que situa-se o objeto do presente estudo. A fim galgar maior aproximação com o tema, na seção seguinte, será tratado, com maior aprofundamento nas políticas públicas de trabalho, emprego e renda.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO, EMPREGO E RENDA

3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO, EMPREGO E RENDA, NOS PAÍSES DESENVOLVIDOS: EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

À luz das reflexões até aqui já empreendidas, buscar-se-á compreender as experiências internacionais, no desenvolvimento de políticas públicas de geração de trabalho, emprego e renda, com foco nos países desenvolvidos, partindo dos pressupostos de que nestes, aparentemente, houve uma experiência bem sucedida na busca do pleno emprego.

Esta compreensão será contextualizada à luz dos processos históricos na luta travada para enfrentamento das mazelas determinada pelo modo capitalista de produção e acumulação gerando, sempre, grandes excedentes de força de trabalho.

Registros históricos demonstram que os períodos entre a 1ª e 2ª guerras mundiais marcam um momento muito significativo nesse sentido, a partir da consolidação de concepções avessas às teses do *laissez faire* e da conformação das políticas de emprego, que refletem o florescimento de um novo padrão de tratamento das questões sociais e do mundo do trabalho.

Se ao final da I Guerra Mundial e nos conturbados anos 20, ainda sem romper com a hegemonia do pensamento liberal precedente, o mundo caminha entre os impasses do conservadorismo inglês, da experiência alemã da República de Weimar, da Revolução Russa e seus desdobramentos, a década de 1930 traz a consolidação da ruptura com a ordem liberal e com "o longo século XIX", constituindo-se um período extremamente importante para acompanharmos a constituição de um novo padrão de tratamento das questões sociais e do mundo do trabalho.⁵⁵

O esforço de recuperação econômica nos anos 30 se constitui em amplas políticas de emprego.

Sob diferentes contornos ideológicos e um profundo sentimento antiliberal, as experiências da social-democracia sueca, do New Deal nos Estados Unidos, do Nacional Socialismo alemão, a partir de 1933, entre outras experiências nacionais de recuperação econômica, são representativas do período não só pelos feitos e realizações voltados à recuperação econômica e a geração de

⁵⁵ GIMENEZ, D. Maracci. **Desenvolvimento e políticas de emprego no Século XX**. Texto de apoio no curso de Gestão de Políticas Públicas. Campinas: Unicamp, 2006. p.1.

empregos, mas por representarem historicamente uma nova postura dos governos diante da catástrofe produzida a partir do colapso de 1929.⁵⁶

Portanto, as políticas públicas de trabalho, emprego e renda, nos países desenvolvidos, são resultantes de um processo de transformações históricas, as quais podem ser agrupadas em três grandes períodos, a saber:

O primeiro período é marcado pelas tentativas de contornar as primeiras aparições do desemprego de massa durante as primeiras décadas do século XX.

O segundo período, no pós-Segunda Guerra Mundial, voltados para a concessão do seguro-desemprego e a intermediação de mão-de-obra, às quais foram agregadas as ações de qualificação profissional, tal como indicado na Convenção n.º 88 da OIT de 1948.

O terceiro período teve início por volta da década de setenta até os dias atuais, sendo um período, marcado pelas mudanças no perfil do emprego e do desemprego, como também novo paradigma ideológico, visto que a partir dos anos 70, esgota-se o modelo de pós-guerra e observa-se a redução no ritmo de crescimento econômico, acompanhado da elevação dos níveis inflacionários, crescimento do desemprego em todos os países desenvolvidos. Neste momento as políticas de mercado de trabalho, desenvolvidas no âmbito dos Sistemas Públicos de Emprego, passam a desempenhar o papel que as políticas macroeconômicas não conseguiam mais exercer.

Com tais contornos, buscar-se-á nas próximas sessões, compreender o processo histórico de desenvolvimento das políticas públicas de trabalho, emprego e renda nos países desenvolvidos, detendo-se, neste estudo, na análise dos Estados Unidos da América e Alemanha, buscando-se, a seguir, traçar um paralelo destas experiências com a experiência brasileira.

De fato os Estados Unidos e a Alemanha, colocam-se como ícones no contexto mundial, no que tange a implementação de políticas públicas nos anos pós-guerra, na busca do pleno emprego, tendo como um de seus principais instrumentos, a política de crédito e micro crédito, além de um cenário ideológico, particular e diverso, que fundamenta as duas experiências: São essas algumas das

⁵⁶ GIMENEZ, D. Maracci. **Desenvolvimento e políticas de emprego no Século XX**. Texto de apoio no curso de Gestão de Políticas Públicas. Campinas: Unicamp, 2006. p.2.

razões desta escolha.

3.2 O CONTEXTO DAS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS AQUI RELATADAS

Os anos 30 foram marcados pela denominada "Grande Depressão", que é considerado o período mais longo de recessão do século XX. Ela teve início no ano de 1929 (crise de 1929), quando as taxas de produção industrial americana começaram a cair culminando com seu profundo agravamento, em 29 de outubro, data marcada pelo queda do preço das ações na bolsa de valores de Nova Iorque, a *New York Stock Exchange*, e milhares de acionistas perderam, de uma dia para o outro, enormes somas de dinheiro e muitos perderam tudo o que tinham. Este episódio agravou os efeitos da recessão, então em curso, gerando deflação e queda nas vendas dos produtos, resultando na falência de muitas empresas comerciais e indústrias, eliminando, violentamente, o número de postos de trabalho, elevando as taxas de desemprego a índices nunca antes registrados, com efeitos no mundo inteiro.

Esta crise se arrastou ao longo dos anos 30 e só foi superada com o advento da Segunda Guerra Mundial.

A fim de fazer frente a crise, em 1933, o Presidente americano Roosevelt⁵⁷, lançou uma série de medidas conhecidas como New Deal ou, em português, o Novo Pacto. Medidas semelhantes foram adotadas, também, na Alemanha nazista, por Hjalmar Schacht. E, o mesmo se deu com a maioria dos países mergulhados na Grande Depressão. Porém, este estudo se detém a análise dos Estados Unidos da América e Alemanha, pelas razões acima mencionadas,

3.3 USA, ANOS 30: POLÍTICAS DE TRABALHO EMPREGO E RENDA

A experiência de recuperação econômica, dos Estados Unidos, em relação a outros países é considerada por muitos autores como uma das mais relevantes.

Na crise iniciada em 1929, o desemprego, nos EUA, atingia mais de 13 milhões de trabalhadores⁵⁸. O *New Deal*, aliado a um conjunto de programas sociais de apoio aos estados americanos, passou a suavizar os efeitos da

⁵⁷ Franklin Delano Roosevelt, presidente dos Estados Unidos da América.

depressão a partir de 1933.

Segundo Gimenez⁵⁹, como resposta a esta intensa demanda o Governo Roosevelt tomou as seguintes medidas:

Decretoou uma série de feriados bancários e criou a agência – *Reconstrucion Finance Corporation* (RFC) – tendo como objetivo dar apoio ao fragilizado sistema bancário norte-americano e criou uma legislação para controlar a atividade da Bolsa e do setor bancário.

Em 1933, criou a agência nacional - *National Recovery Administration* (NRA), que tinha como missão a reorganização das indústrias americanas, por meio de uma sub-agência, a *National Industrial Recovery Administration* (NIRA), que passou a fixar preços, a distribuir quotas de produção, entre outras medidas, a fim de inibir a "superprodução";

Na agricultura, o Governo americano estabeleceu novas diretrizes e passou a utilizar novos métodos a partir da criação da *Agricultural Adjustment Administration* (AAA) uma sub-agência da NIRA que passou a dirigir o sistema agrícola em todos os segmentos. Controlava a produção de cada agricultor e os preços dos vários produtos, bem como comprava a boa parte da produção para estocagem a fim de controlar os preços dos produtos em níveis desejados. Ao mesmo tempo, o Estado indenizou os agricultores, que reduziram as suas áreas de cultivo para diminuir a produção e concedeu créditos para pagamento de dívidas.

Em abril de 1933, frente aos enormes contingentes de desempregados, o governo americano instituiu o *Unemployment Reliefact*, com poderes para "aliviar o desemprego por meio de empregos públicos e da dotação de subsídios".

Foi instituído o salário mínimo, reduziu-se a jornada de trabalho para 40 horas semanais e foram criadas medidas de protecção aos trabalhadores (subsídio de desemprego, doença, de velhice e de invalidez).

Em 1935, o Governo americano estabeleceu o Estatuto do Trabalhador, o

⁵⁸ FRASER, S.; GERSTLE, G. *The Rise and Fall of the New Deal Order (1930-1980)*. Princeton University Press, New Jersey, 1989. In: GIMENEZ, D. Maracci. *Desenvolvimento e Políticas Públicas no Século XX . POLÍTICAS PÚBLICAS E TRABALHO*. UNICAMP, 2006, 197.

⁵⁹ GIMENEZ, D. Maracci. *Desenvolvimento e Políticas Públicas no Século XX*. In: *POLÍTICAS PÚBLICAS E TRABALHO*. Campinas: Unicamp, 2006. p.189-192.

sistema previdenciário de aposentadoria, pensão e fundo de desemprego, através de uma base de financiamento apoiada num imposto de 2% sobre a massa salarial.

Em outubro do mesmo ano, o Governo Roosevelt criou, também, a agência destinada a fomentar à construção civil, a *Civil Works Administration* por meio da contratação de grandes obras com ampliação de postos de trabalho na construção civil. Assim, o governo realizou grandes obras públicas, como barragens, estradas e pontes.

Com essas medidas cresceu o custo da mão de obra e a taxa de desemprego estabilizou em torno de 20%. Esta política, segundo Shonfield⁶⁰, é um ícone da escola intervencionista e acreditavam no desaparecimento da era do mercado competitivo, visto que tratava de um instrumento eficaz de planejamento econômico centralizado, do tipo moderno. De outro lado, esta mesma política, é um marco como rejeição do capitalismo liberal, ou seja, cresceram os opositores do *New Deal*, que combatiam os aumentos dos gastos públicos e o deslocamento de atribuições dos Estados para a União norte-americana.

Com tais opositores, em 1937, a expansão do Novo Pacto, foi interrompida iniciando pela abolição de alguns de seus programas. Contudo, programas e agências importantes criados neste período, subsistem até hoje, a exemplo da *Social Security* (Seguridade Social), a SEC (*Securities and Exchange Commission* (Comissão de Valores Mobiliários), a FDIC (*Federal Deposit Insurance Corporation*) (que garante os depósitos bancários) e a TVA (*Tennessee Valley Authority* (Autoridade do Vale do Tennessee - espécie de SUDENE para o sul dos Estados Unidos).

3.4 ALEMANHA , ANOS 30: POLÍTICAS DE TRABALHO EMPREGO E RENDA

Enquanto isto, na Alemanha, (assim como em alguns outros países) a grande depressão, contribuiu para que a extrema-direita, como os nazistas, tivesse ascensão ao poder, desencadeando a Segunda Guerra Mundial, como a seguir relatado.

Em 30 de janeiro de 1933, o Presidente Hindenburg indicou Adolf Hitler

⁶⁰ Andrew Shonfield é professor da economia no instituto de universidade europeia, Florença. Era diretor do instituto real de casos internacionais, Londres, 1972 a 1977, e antes era presidente do conselho social britânico da ciência. É o autor de *Ataque ao mundo da pobreza* (1960); *Capitalismo moderno* (1965); *Europa: Viagem a um Destino desconhecido* (1974); e editor das relações econômicas internacionais da *exame de RIIA no Mundo ocidental* (1975).

como Chanceler da Alemanha. No poder, Hitler pôs em prática seus planos para a Alemanha, embora não se saiba exatamente quais eram estes planos.

Em 1934, Hitler tinha sob seu controle todo o Estado, desde a segurança até a economia. No plano econômico, há registros de que Hitler reergueu a economia alemã, tirando-a da depressão, reduziu drasticamente o desemprego, controlou a inflação e criou as bases para o rápido rearmamento alemão.

A recuperação da Alemanha, por meio de uma ampla política econômica, segundo Gimenez,⁶¹ foi muito mais ousada que o programa New Deal, nos Estados Unidos, tanto do ponto de vista da concepção do programa como dos resultados atingidos.

Seu primeiro e principal objetivo, foi a erradicação do desemprego, por meio de uma forte e ousada política de crédito facilitado, altíssimos gastos públicos, frentes de trabalho, erradicação do mercado de trabalho aos judeus, imigrantes, eslavos e inimigos políticos do regime e incentivo ao casamento para tirar mulheres do mercado de trabalho.

Em 1933, o Ministro das Finanças, Fritz Reinhardt, implementou o programa que ficou conhecido como o Programa Reinhardt, que obteve o aporte de recursos na ordem de 4% do PIB alemão, por ano, que somando ao gasto público direto e aos incentivos especiais e gastos indiretos do Governo alemão, gerou um espetacular esquema de financiamento da economia alemã, por meio da construção de grandes obras públicas, incentivo à construção civil, residencial e de auto-estradas, resultando numa fantástica redução da taxa de desemprego alemão.

O *Reichsbank*, o grande capital privado alemão, o lançamento de bônus e títulos privados lastreados pela dívida pública, financiaram grandes obras e viabilizaram a recuperação inicial da renda e do emprego e também financiou investimentos tendo em vista que os pagamentos dos gastos iniciais eram realizados posteriormente. Os papéis emitidos tinham um prazo razoável para serem descontados na rede bancária, que os retinha por um determinado tempo, gerando um mercado secundário de títulos. O tempo entre a emissão inicial dos títulos, sua circulação no mercado e nos Bancos, era o necessário para que em meio a uma retomada da renda e do emprego, o governo tivesse espaço para lançar novos títulos

⁶¹ GIMENEZ, D. Maracci. **Desenvolvimento e políticas públicas no Século XX**. Políticas públicas e trabalho. Campinas: Unicamp, 2006. p.193-195.

e com isso progressivamente ampliar a sua capacidade de gasto⁶².

Segundo Schacht⁶³, também foi criada uma sociedade anônima, fundada com um capital de um milhão de marcos das quatro grandes companhias alemãs - *Siemens, Gutehoffnungshutte, Krupp e Rheinstahl* - a pedido do governo alemão. O Reich assumiu a garantia solidária para todas as dívidas dessas empresas, responsabilizando-se por resgatar a qualquer momento os saques em seus guichês. A partir de então, todos os fornecedores de encomendas do Estado passaram, com base em seus créditos, a sacar contra a MEFO⁶⁴.

Entre 1933 e 1936, sob as diretrizes do 1º Plano Quadrienal, o governo do Reich propôs três conjuntos de medidas, como a seguir elencadas:

Uma política de apoio ao grande capital industrial alemão, visando à concentração e o fortalecimento de seu já concentrado sistema industrial. Tal política foi praticada pela determinação de direcionamento do crédito bancário aos grandes grupos empresariais.

Um conjunto de medidas visava à proteção da pequena propriedade agrícola, onde mesmo considerando-a "inviável" economicamente, propõe uma política de proteção aos pequenos proprietários e agricultores, criando um sistema de apoio creditício e de comercialização cooperativa, numa tentativa de manter a mão-de-obra ocupada no campo e evitar o agravamento do desemprego urbano.

Um conjunto de medidas voltava-se à destruição da organização sindical e ao controle das instituições representativas do patronato, substituindo a negociação entre as partes, pelo controle governamental centralizado das relações de trabalho.

⁶² BETTELHEIM, Charles. *L'economie allemande sous le nazisme*. François Maspero éditions, Paris, 1979. In: GIMENEZ e GIMENEZ, D. Maracci. **Desenvolvimento e políticas de emprego no Século XX**. Texto de apoio no curso de Gestão de Políticas Públicas. Campinas: Unicamp, 2006. p.4.

⁶³ Foi um importante banqueiro alemão, economista responsável pelo fim do processo de hiperinflação alemã em 1923, presidente do Banco Central Alemão (*Reichsbank*) e Ministro da Economia do *III Reich* (1934-1937) tendo conseguido nessa sua gestão acabar com o desemprego na Alemanha sem provocar inflação, adotando as políticas de déficit público que 3 anos mais tarde seriam teorizadas por Keynes em sua obra magna *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda* (1936). <CLICK Victoria.Macro Economics after Keynes. A reconsiderations of the General Theory. The Mit Press. 1.ed. Cambridge: Massachusetts, 1991.

⁶⁴ **Mefo** refere-se a uma nota de crédito emitida pelo Governo da Alemanha nazista a partir de 1934 em diante, sob o disfarce de uma empresa chamada "Metallurgische Forschung", cuja abreviatura ficou denominada: MEFO. Disponível em: <<http://en.wikipedia.org>>.

A política de defesa dos pequenos proprietários rurais foi progressivamente sendo substituída por medidas que visavam elevar rapidamente a produtividade dos campos, tendo em vista as perspectivas da construção de uma economia de guerra e, ao mesmo tempo, a política industrial, radicalizou o fomento à concentração e à cartelização empresarial, dilacerando as pequenas empresas.

Com referência a ocupação da mão-de-obra, tal procedimento não significou o aumento do desemprego, que foi mantido por todo o período em patamares muito baixos. Num primeiro momento isso ocorreu por meio das políticas públicas de recuperação dos investimentos e depois se viabilizou pela expansão dos gastos governamentais voltados à construção da máquina de guerra. Com isto, a Alemanha ao longo dos anos 30, deixou de contar com excedentes de mão-de-obra visto que tais medidas reduziram o desemprego de 5,6 milhões de pessoas, do ano de 1933, para 2,5 milhões, em 1936, e, segundo os registros estatísticos, deixou de existir em 1939.

A economia alemã, até então liberal, no plano interno, passou para um modelo intervencionista, chegando, progressivamente a extinção da economia de mercado, passando para um completo gerenciamento do Estado. Embora a propriedade privada não tenha sido nacionalizada, o Estado, por meio de Conselhos, autarquias, escritórios, agências, foi controlando tudo o que era produzido e consumido no país.

Segundo Kennedy,⁶⁵ neste período, na Alemanha, a crescente interferência do governo na economia nacional levou ao um ponto em que no ano de 1937, 80% de todos os edifícios construídos na Alemanha e 50% de toda a indústria tinha participação do Estado. O mesmo deu-se na agricultura, por meio da centralização da produção de alimentos aliado ao corte das importações evitando a perda de reservas, o que resultou em aumento dos preços.

Em 1933, Hitler determinou a criação de um exército da maior força possível, o que significava carta branca para a ampliação do exército alemão. Também, investiu no rearmamento alemão, o que exigiu um grande volume de matéria-prima, das quais a Alemanha não tinha condições de suprir. Para tal, era

⁶⁵ KENNEDY, Paul. **Ascensão e queda das grandes potências**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

necessário importar, o que causava uma drenagem de divisas insustentável.

A produção de aviões, que era insignificante em 1932, em 4 anos passou para pouco mais de 5.000 aeronaves. Na Marinha, teve um aumento de efetivos cinco vezes maior do que em 1933 e gastando doze vezes mais que no mesmo ano.

Em 1938, nada menos que 52% das despesas governamentais e 17% do Produto Nacional Bruto eram destinados ao rearmamento alemão. Esses gastos eram maiores que os orçamentos da Grã-Bretanha, França e Estados Unidos juntos. As reservas do Reichsbank, em janeiro de 1933, totalizavam 937 milhões de Reichsmarks. Quatro anos depois, em 1937, havia somente 72 milhões de Reichsmarks.

Com tais indicadores o regime nazista não se sustentaria. Ciente de sua situação, Hitler tinha dois caminhos a seguir: ir à guerra em busca do que lhe faltava e adiar a solução do problema, que era falta de reservas, mercados, produtos e matérias-primas, isto é, quase tudo, ou frear os gastos governamentais, cortar despesas, desfazer a burocracia estatal e agüentar a crise que viria, na forma de forte desemprego. A segunda opção implicaria na queda de Hitler.

Portanto, fica evidente que o caminho adotado por Hitler foi a adoção da guerra e da economia de guerra como forma de se manter no poder e de alcançar seus objetivos.

As conseqüências das políticas econômicas de Hitler precipitaram o início da guerra onde ele pretendia conquistar a Europa para satisfazer as necessidades de uma população de 80 milhões de habitantes.

A experiência norte-americana e alemã, em relação às políticas de recuperação implementadas durante os anos 30, ilustra o espírito da época, marcada pela predominância da "estatização" da economia, como nunca vivenciado anteriormente, como um contraponto conduzido pelo sentimento "antiliberal", presente de forma marcante nos Estados Unidos e na Europa, e nos países periféricos, mesmo que de forma tardia.

A experiência dos anos 30 foi precursora da condução da vida econômica e social e das "políticas de pleno emprego" no pós-guerra.

3.5 BRASIL, ANOS 30: POLÍTICAS DE TRABALHO EMPREGO E RENDA

Segundo Bittar⁶⁶ a história do mercado de trabalho brasileiro, é marcado por pelo menos, cinco momentos relevantes. O primeiro foi quando houve a passagem do trabalho escravo para o assalariado no final do século XIX. O segundo momento é verificado após a Revolução de 30, no momento da estruturação urbana, marcado pela transição da economia primária exportadora para a economia urbana industrial. O Terceiro momento, depois do golpe militar de 1964, quando, deu-se a estruturação da industrialização e do mercado de trabalho sob a égide da ditadura, O quarto momento, desenrola-se, no início da década de 80, com a interrupção da industrialização seguido da crise da dívida externa, verificando-se a estagnação da economia e registros de altas taxas de inflação, afetando drasticamente o mercado de trabalho. E, o quinto momento, no decorrer dos anos 90, dá-se pela desestruturação do mercado de trabalho, em decorrência da privatização, a abertura desordenada da economia e, a entrada e saída de capital do país.

Voltando o foco para análise dos anos 30, o que se observa no Brasil, é que o colapso externo, (crise de 29) gerou uma crise nas oligarquias brasileiras da época. Sem a perspectiva da exportação, o Governo brasileiro optou pela estruturação de sua capacidade produtiva de bens, com uso da força de trabalho assalariado dos imigrantes.

Este processo deu-se com intensa intervenção do governo Federal nos Estados, com controle das importações e direcionamento de crédito do Banco do Brasil.

Sob o estímulo do Poder público, continuou a montagem do aparelho produtor, no entanto, não houve a retomada das exportações e nem um financiamento adequado as demandas para montagem do parque industrial brasileiro, o que provocou intensos desequilíbrios entre a oferta e a demanda, gerando inflação.

Havia crédito em curto prazo para capital de giro, porém, a ampliação da capacidade produtiva, dependia de recursos próprios, oriundos dos lucros das empresas. Assim, aumentou a produção com elevadas margens de lucro, ou seja, os preços aumentaram o que não correspondia com o poder de compra da população. Assim limitou-se a capacidade de crescimento e estruturação do aparelho produtor de bens,

⁶⁶ BITTAR, Paulo. Formação, estruturação e crise do mercado de trabalho no Brasil. Desenvolvimento e políticas públicas no Século XX. Políticas públicas e trabalho. Campinas: Unicamp, 2006. p.9-26.

principalmente pela incapacidade de produção de insumos básicos e de máquina e equipamentos, que demandava altos investimentos com retorno em longo prazo.

O emprego assalariado não cresceu como cresceu a demanda, pois, houve um aumento da população urbana, gerando problemas de abastecimento de alimentos, déficit habitacional, de saúde, educação e desemprego.

O poder público procurou antecipar e amortecer os conflitos sociais, dando início à organização institucional do "mercado de trabalho" no Brasil, sob o comando do governo de Getúlio Vargas. Neste momento, organizam-se as leis sobre o trabalho dando origem à CLT - Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), promulgada em 1943.

A CLT, apesar do foco urbano, significou um avanço, com ampliação dos direitos do trabalhador. Contudo a proteção efetiva, na legislação, não contemplou a massa dos trabalhadores ocupados. Concomitantemente, criou-se um Estado de Bem-Estar Social segmentado, com políticas não-universais, onde as políticas de mercado de trabalho se apresentavam como residuais, diferentemente do que ocorrera no caso dos países desenvolvidos após a Segunda Guerra Mundial (POCHMANN, 1999).

Com o crescimento da população urbano proliferaram os trabalhos por conta própria e pequenos empreendimentos, contudo, sem apoio creditício que visasse o seu fortalecimento e inserção social.

Ao que parece, no Brasil, nunca houve uma política voltada ao pleno emprego e, as políticas dirigidas ao mercado de trabalho ficam subordinadas ao contexto político e econômico, com foco na industrialização e no crescimento da economia.

Portanto, a responsabilidade pela absorção de mão-de-obra e redução das desigualdades e da pobreza sempre dependeu do crescimento econômico, exatamente porque o paradigma do trabalho e do mercado de trabalho esteve sempre centrado na concepção de Estado liberal.

4 SISTEMA PÚBLICO DE TRABALHO, EMPREGO E RENDA

A análise da denominada “era da catástrofe”⁶⁷, coloca em pauta o papel dos Estados no enfrentamento dos efeitos da grande depressão, anos 30, agravado pelo esforço de guerra nos anos 40.

Com efeito, em 1939, a Guerra entre as grandes potências mundiais, ampliou o nível de intervenção estatal na economia, gerando o ambiente para o desenho de um modelo para o enfrentamento das questões sociais.

Finalizada a guerra, configura-se um novo consenso geopolítico mundial bipolar tendo, de um lado, a hegemonia norte-americana entre o bloco de nações capitalistas e, de outro, as experiências socialistas, com a forte influência nos movimentos sociais do mundo, onde os Estados iniciam, com a ampliação de suas estruturas e funções, o aumento do gasto público, ampliação de seus mecanismos e base de arrecadação tributária, ampliação de suas estruturas de produção, fortes mecanismos de regulação econômica e proteção social, entre outros.

Este momento histórico tem como pano de fundo, a construção de uma nova ordem econômica, política e social, a partir de duas posições fortemente estruturadas: uma pauta-se na ativa atuação estatal ao lado da construção de um padrão de regulação social; a outra, marcada pela tentativa de retomada da tradição dos velhos preceitos liberais anteriormente hegemônicos, incongruentes nesse mundo do pós-guerra.

Desse embate sobressaem as posições antiliberais, em grande parte, pela expressão dessa nova ordem político-social que impõe à economia um novo padrão de regulação. Por conseqüência, nasce a constituição de uma nova ordem econômica internacional regulada a partir de Bretton Woods⁶⁸, com ênfase no fortalecimento das instituições de regulação dos mercados nacionais e ampliação dos sistemas de proteção social na órbita dos Estados.

Assim nos anos pós-guerra, configura-se um modelo que alia os mecanismos

⁶⁷ HOBBSAWM, Eric. **Era dos extremos**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995..

⁶⁸ Bretton Wood - A Conferência de Bretton Woods foi convocada para construir uma nova ordem econômica mundial que impedisse novos cataclismos como os que aconteceram durante a Grande Depressão dos anos 30. Foi uma espécie de antecipação da ONU (fundada em São Francisco no ano seguinte, em 1945) para tratar das coisas do dinheiro. A reunião centrou-se ao redor de duas figuras chaves: Harry Dexter White, Secretário-Assistente do Departamento do Tesouro dos Estados Unidos e de Lord Keynes, o mais famoso dos economistas, representando os interesses da Grã-Bretanha, que juntos formavam o eixo do poder econômico da terra inteira. Disponível em: <www.unificado.com.br/calendario/07/bretton.htm>.

de mercado com o intenso planejamento econômico estatal, que resultaram nos chamados trinta anos gloriosos do capitalismo, um período marcado pelo intenso desenvolvimento econômico e inclusão social nos países capitalistas avançados.

Nesses, ditos "anos gloriosos", as taxas de desemprego ficaram reduzidas e promoveram o desenvolvimento dos Estados de bem-estar social, mediante o comprometimento das políticas macroeconômicas com as políticas sociais no estímulo ao crescimento sustentado e na elevação dos níveis de emprego.

Em tais condições, surgem novas possibilidades de atuação do Estado, contra o desemprego, evitando o excedente da força de trabalho, por meio das políticas de geração de empregos fora da esfera tipicamente capitalista de acumulação, que acabaram por fomentar um processo no qual a geração de trabalho, emprego e renda, não depende exclusivamente da lógica de mercado, pois entra um novo componente, precisamente, o Estado, na busca do pleno emprego. Isto pode ser visto, na medida em que, terminada a II Guerra, os esforços de reconstrução, contam com uma ampla ação governamental, tanto no suprimento como na coordenação dos investimentos necessários para essa reconstrução.

A ação do Estado na vida econômica, em meio ao esforço de guerra, não só se manteve como se ampliou, configurando um novo momento na história do capitalismo moderno. Não se tratava apenas da intervenção pura e simples do governo na vida econômica, mas de uma determinação da sociedade em orientar o futuro e não ser impelida pelos acontecimentos econômicos.

Concretamente, tal determinação refletiu-se na necessidade de se planejar as ações e se preocupar com a realização de objetivos futuros e nesse sentido, coube ao Estado a obrigação de intervir na vida econômica, visando assegurar tendências de longo prazo.

No cenário de pós-guerra, foi concebida e pactuada, em 1948, pela Organização Internacional do Trabalho (OIT)⁶⁹, a Convenção n.º 88 que tratava da montagem de um Sistema Público de Emprego, em decorrência do ideário Keynesiano, que predominava no mundo desenvolvido. Entendia-se que, a obtenção de uma situação de pleno emprego, seria um dos principais nortes das

⁶⁹ OIT - Organização Internacional do Trabalho, uma das instituições multilaterais criadas naquele momento.

políticas públicas, o que foi consubstanciado na Convenção 88, tendo o Brasil como um dos signatários.

Segundo o Ministério do Trabalho⁷⁰, este sistema foi idealizado como forma de assegurar e manter o pleno emprego, assim como desenvolver e utilizar os recursos produtivos, devendo ainda, contar com o apoio da sociedade organizada, por meio de comissões consultivas de caráter tripartite e paritário dos segmentos representativos da sociedade, trabalhadores, empregadores e do governo.

Dentro do arranjo social ali gestado, prosperou a convicção de que os problemas do mundo do trabalho deveriam ser preferencialmente tratados em organismos de caráter tripartite, nos quais as organizações de trabalhadores e empresários atuariam, em conjunto com representantes dos governos, de forma a se alcançar políticas negociadas.

Propunha-se, portanto, uma distinção entre o caráter público e o estritamente governamental das políticas, cabendo à fórmula tripartite um papel democratizador caro aos agentes envolvidos e ao espírito da época.

A própria OIT era e continua sendo uma instituição desse tipo e propunha à época, aos governos nacionais, através da resolução citada, a constituição de organismos similares para lidar com as políticas públicas voltadas para o mundo do trabalho. Dentre essas, recomendava mecanismos de habilitação ao seguro-desemprego, da intermediação de mão-de-obra, da formação, qualificação e requalificação profissional, às pesquisas e informações sobre o mercado de trabalho entre outras, integradas num Sistema Público de Emprego (SPE).

Essa proposta ganhou força principalmente na Europa Ocidental, onde sua eficácia pôde ser aferida pela ocorrência, ao longo de vários anos, de taxas muito baixas de desemprego. Contudo, vale ressaltar que as políticas emanadas do SPE, revelaram-se, historicamente, apenas um elo de um conjunto de ações públicas no campo social que vieram a constituir com o chamado Estado de Bem-Estar Social. Portanto, a interação entre as políticas industrial, comercial, fiscal, salarial, etc., garantia a eficácia desse sistema, naqueles anos, denominados, anos dourados.

Entre as políticas de mercado de trabalho já citadas, verifica-se a implementação, de políticas de micro crédito e de reconversão produtiva, com apoio ao

⁷⁰ Disponível em: <www.mte.gov.br/sine>. Acesso em: 15 maio 2007.

desenvolvimento local, também, conceituadas como políticas de mercado de trabalho.

O conjunto de políticas, que se ordenam, com diferentes graus de prioridade e níveis de articulação entre si, dá estrutura aos sistemas públicos de emprego de alcance nacional. Estes sistemas não surgiram nos países desenvolvidos de uma hora para outra. Eles foram sendo ordenados como resultado de um processo em que houve mudanças e transformações históricas, as quais podem ser subdivididas em três grandes períodos: Um primeiro período, quando surgem iniciativas isoladas, que buscaram contornar as primeiras aparições do desemprego de massa durante as primeiras décadas do século XX; um segundo período, no pós-Segunda Guerra Mundial, quando tem início a estruturação de sistemas públicos de emprego nacionais voltados para a concessão do seguro-desemprego e a intermediação de mão-de-obra, encaradas então como políticas nucleares. A estas se agregariam, de forma paulatina, às ações no campo da qualificação profissional.

Como predominavam, no período de 1945 a 1970, os compromissos nacionais de pleno emprego, os sistemas públicos atuavam tentando minorar a incidência do desemprego friccional, fornecendo informações que permitissem o desempenho mais produtivo e com menor custo social, do mercado de trabalho. Observa-se que este sistema mostrava-se mais eficiente quanto mais estruturado e regulado fosse o sistema de relações de trabalho.

O terceiro período teve início na década de setenta, como foi o caso brasileiro, vindo até os dias atuais. Nesse período, as mudanças na orientação das políticas de mercado de trabalho são acompanhadas pelas transformações no perfil do emprego e do desemprego, mas também do surgimento de um novo paradigma ideológico.

Na busca da compreensão da estruturação do Sistema Público de Emprego, neste estudo, foi analisada a estruturação deste sistema nos Estados Unidos da América, na Alemanha e no Brasil, como a seguir relatado.

4.1 USA: A ESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO

Na experiência Americana, segundo Moreto e Barbosa,⁷¹ as diretrizes nacionais do Sistema Público de Emprego, são estabelecidas pelo Departamento de Trabalho⁷². A maior parte dessa responsabilidade é da Administração do Emprego e Qualificação ETA (Employment and Training Administration).

No ETA há uma administração para os serviços de emprego (*US Employment Service*) e outra para o seguro-desemprego (*Unemployment Insurance Service*). Essa separação faz com que haja uma integração parcial entre as ações de intermediação de mão-de-obra e do seguro-desemprego, o que se reproduz nas 54 Agências Estaduais de Segurança do Emprego (*State Employment Security Agencies - SESAs*).

Cada uma dessas agências Estaduais tem estruturas organizativas próprias e compõem um pacote com diferentes políticas. Nos estados, estão organizados os conselhos consultivos multipartites, que coordenam e avaliam os projetos de intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional.

A consolidação do sistema público de emprego nos Estados Unidos deu-se com a integração das políticas de seguro-desemprego e intermediação com a qualificação profissional. A partir da Lei de Desenvolvimento e Qualificação da Mão-de-Obra (Manpower Development and Training Act) de 1962, deslocou-se a prioridade da recolocação para a qualificação de segunda chance (second-chance training), dirigida para os trabalhadores com baixa escolaridade e afetada pelo processo de transformação produtiva.

Ao longo dos anos setenta e oitenta, algumas mudanças substanciais foram introduzidas. Em 1982, por meio da Lei de Parceria de Qualificação Ocupacional (*Job Training Partnership Act - JTPA*), questionou-se a ênfase na qualificação profissional em si mesma, bem como a excessiva dependência dos segmentos mais vulneráveis aos programas sociais. A qualificação teria que estar conectada com os requisitos da demanda de trabalho. Ao mesmo tempo, os conselhos consultivos locais tiveram o aumento da participação do setor privado,

⁷¹ Worker Profiling and Reemployment Services Initiative. In: MORETTO, A. e BARBOSA, A. F. **Transformações recentes do sistema público de emprego nos países desenvolvidos: tendências e particularidades.** Texto de apoio no curso de Gestão de Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Renda. Campinas: Unicamp, 2006.

⁷² U.S. Department of Labor - USDOL.

passando a ser intitulados de conselhos da indústria privada.

Segundo os mesmo autores, os programas de qualificação foram submetidos a testes de avaliação, os quais levavam em consideração basicamente as taxas de reemprego e os níveis de renda dos trabalhadores recolocados. Entretanto, tal como em outras experiências nacionais, estes critérios podem ter acarretado uma seleção adversa, onde os segmentos mais facilmente recolocáveis no mercado de trabalho receberam uma atenção privilegiada.

Simultaneamente, segundo, ainda, Moreto e Barbosa, o processo de fragmentação do serviço público de emprego acentuou-se de forma categórica. No início dos anos noventa, podiam-se contar cerca de 160 distintos programas de qualificação profissional, com impactos localizados e voltados para grupos específicos, acarretando muitas vezes uma fragmentação das ações

Ao final dos anos oitenta, um novo consenso sugeria com a necessidade de se passar da abordagem primeira qualificação (*training first*) para aquela que enfocava o primeiro trabalho (*work first*). Chegara-se, enfim, à conclusão de que o foco exclusivo na qualificação profissional mostrava-se insuficiente, tal como apontaram os resultados das análises de desempenho realizadas. Voltava-se a valorizar o papel do sistema público de emprego, com ações integradas, menos custosas e mais capazes de fornecer um atendimento ao conjunto da força de trabalho norte-americana .

Por meio da Iniciativa do Perfil e Reemprego do Trabalhador de 1993⁷³, voltou-se a privilegiar a integração seguro-desemprego e intermediação de mão-de-obra. Agora os segurados deveriam passar a contar com programas mais permanentes e diversificados de busca de emprego, para o que se conta com um detalhado mapeamento do perfil do trabalhador.

Em 1994, um plano de trabalho já apontava para a iniciativa dos *One-Stop Centers* ea partir de então, são desenvolvidos projetos-piloto com seis estados Americanos, para avaliar a sua situação e permitir a transição para o novo modelo de gestão descentralizada, integrada e universal.

⁷³ MORETTO, A. e BARBOSA, A. F. **Transformações recentes do sistema público de emprego nos países desenvolvidos**: tendências e particularidades. Texto de apoio no curso de Gestão de Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Renda. Campinas: Unicamp, 2006.

Finalmente, com a Lei de Investimento da Força de *Trabalho* (*Workforce Investment Act*) de 1998⁷⁴, consuma-se a transição para a abordagem do primeiro trabalho (*work first*) nas políticas de emprego norte-americanas. O governo federal passa agora a chamar para si novamente a responsabilidade pela coordenação do sistema público de emprego, exigindo que alguns serviços básicos e essenciais sejam oferecidos em cada estado, e de forma integrada, a partir dos *One-Stop Centers*. Como reflexo dessa mudança, os conselhos da indústria privada (*private industry councils*), criados após o JPTA, foram transformados em Conselhos de Investimento da Força de Trabalho (*Workforce Investment Boards*), os quais passam a ser responsáveis pelos programas de qualificação profissional financiados pelo governo federal e, também, pelos serviços de reemprego, além de toda a estratégia de integração de políticas.

Ao invés da focalização das políticas, tenta-se estruturar um sistema público de emprego com pacotes diferenciados de atendimento para os vários tipos de inscritos no sistema. Os serviços dividem-se agora entre nucleares, intensivos e voltados para a qualificação profissional.

Os primeiros são fornecidos para a mão-de-obra com qualificação média ou acima desta, e com um histórico no mercado formal de trabalho, podendo muitas vezes predominar o auto-atendimento, principalmente, no caso do acesso ao seguro-desemprego, com pequena participação dos gestores do sistema público de emprego.

Para os trabalhadores socialmente vulneráveis, são oferecidos também serviços com maior presença dos gestores locais e estaduais, vinculados ao mapeamento das características do desempregado e de suas possibilidades de reinserção no mercado de trabalho.

Por último, previa-se o encaminhamento para cursos de qualificação profissional para os inscritos.

Desta forma, o serviço público de emprego recomposto passa a oferecer cinco tipos de serviços, de acordo com o perfil da mão-de-obra e com as decisões tomadas no nível estadual e local: encaminhamento para o emprego, aconselhamento

⁷⁴ MORETTO, A. e BARBOSA, A. F. **Transformações recentes do sistema público de emprego nos países desenvolvidos**: tendências e particularidades. Texto de apoio no curso de Gestão de Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Renda. Campinas: Unicamp, 2006.

e avaliação profissional, auxílio na busca por emprego, encaminhamento para qualificação e concessão do seguro-desemprego.

Em síntese, pode-se dizer que nos anos noventa, três tendências mostraram-se predominantes na gestão das políticas de emprego norte-americanas: a descentralização operacional com parâmetros nacionais; ênfase na responsabilidade pessoal (especialmente para a mão-de-obra com maiores níveis de qualificação); e orientação para o trabalho, com o intuito de fortalecer as políticas ativas e de reinserção no mercado de trabalho em detrimento das passivas.

Ao longo dos anos noventa, a flexibilidade do mercado de trabalho mostrava-se predominante, com a permissão de demissões sem justa causa, forçando os trabalhadores assim demitidos, à busca de postos de trabalho precários.

O acesso ao seguro-desemprego foi se tornando cada vez mais restrito para um grupo de trabalhadores essencialmente vinculados ao "setor informal" e empregados em atividades de elevada rotatividade.

A experiência inovadora dos *One-Stop Centers*, vale indicar que a mera presença física dos serviços num mesmo local é insuficiente para proceder à articulação efetiva das políticas. Desta forma, 45% daqueles que recebem o seguro-desemprego não transitam pelos demais programas oferecidos pelos *One-Stop Centers*.

Por outro lado, parcela significativa (62% do total) daqueles que procuravam o serviço de intermediação de mão-de-obra nos Estados Unidos não recebiam o seguro-desemprego, o que dificultava a sua manutenção bem como, a possibilidade de desenvolver políticas de maior profundidade.

No que diz respeito à qualificação profissional, existia uma recomendação de que estes programas fossem oferecidos a partir dos *One-Stop Centers*, concentrando-se nos setores mais vulneráveis socialmente. Existe aqui uma vasta gama de programas. A sua maior parte refere-se a programas de curto prazo para adaptar o trabalhador ao perfil das vagas existentes. Neste caso, os trabalhadores podem ter acesso a um bônus de qualificação, que o habilita a escolher a modalidade de curso e o fornecedor do mesmo. Cursos rápidos também podem ser fornecidos para desenvolver habilidades básicas do trabalhador, por meio de escolas municipais, mas com recursos federais e estaduais.

Encontram-se ainda disponíveis vários cursos de qualificação no emprego (*on-the-job-training*), os quais podem ser pagos pelo setor privado ou pelo setor público. Quando os custos são financiados pelo setor privado, deve haver uma divisão com os trabalhadores, que recebem salários inferiores. Quando o setor público arca com as despesas para que os trabalhadores adquiram experiência de trabalho, estes "empregos" podem ser voluntários ou pagos, no último caso subsidiados ou não.

Os Estados Unidos também implementam programas de geração de empregos, como aqueles relacionados aos serviços comunitários, os quais permitem desenvolver hábitos de trabalho e conter o processo de crescente vulnerabilidade social.

Por fim, vale ressaltar que os *One-Stop Centers* reúnem num mesmo local, várias políticas de emprego, reduzindo os custos de atendimento, e aprimorando a qualidade das ações e facilitando a integração entre as ações.

4.2 ALEMANHA: ESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO

Quanto ao sistema alemão de políticas públicas de emprego, segundo Barbosa e Moreto⁷⁵, é um dos mais complexos, já que dispõe de uma agência do governo central responsável pela formulação e execução das políticas, associado aos estados e municípios, para a gestão compartilhada dos programas, além de contar com a presença forte dos atores sociais na supervisão das políticas.

O **BA** - Instituto Federal para a Intermediação de Mão-de-obra e Seguro-Desemprego, constitui-se como organismo parcialmente autônomo, visto que suas decisões são acompanhadas, juridicamente, pelo Ministério da Economia e Trabalho (BMWA), que aprova o orçamento do BA.

O BA também possui a participação de membros representativos dos trabalhadores e empregadores no seu conselho de gestão em todos os níveis administrativos. Sua estrutura organizacional é composta de uma sede nacional,

⁷⁵ MORETTO, A. e BARBOSA, A. F. **Transformações recentes do sistema público de emprego nos países desenvolvidos**: tendências e particularidades. Texto de apoio no curso de Gestão de Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Renda. Campinas: Unicamp, 2006.

10 departamentos regionais e 181 instâncias locais, sendo que cada departamento regional coordena as atividades destes últimos situados no seu território.

O atendimento direto ao público está sob a responsabilidade dos escritórios locais, que disponibilizam os serviços básicos em 660 agências. O sistema alemão conta ainda com um Instituto de Pesquisas sobre o Emprego, cujo papel é acompanhar e avaliar os resultados das políticas executadas.

Na experiência alemã, segundo os autores já citados, centraliza no mesmo organismo, o pagamento do seguro-desemprego, a intermediação de mão-de-obra e os programas de geração de emprego.

O processo de reunificação das Alemanhas Ocidental e Oriental, como a queda do muro de Berlin, exigiu a implantação de 38 novas agências locais.

A complexidade do sistema público de emprego alemão reside também no fato de que o BA sempre gerenciou dois benefícios: o seguro-desemprego, com duração de até 12 meses (32 meses, no caso dos trabalhadores idosos), com taxa reposição salarial de 60% a 67%; e o benefício assistencial ao desempregado, com taxa de reposição de 53% a 57%, de duração ilimitada.

Esse segundo benefício era financiado com impostos federais e não pela contribuição sobre a folha de pagamento. Por outro lado, as autoridades locais administravam um outro benefício de assistência social para aqueles trabalhadores que não dispunham de acesso aos dois benefícios acima mencionados, quando não dispusessem de história recente no mercado formal de trabalho.

O sistema alemão de formação profissional é destinado para maioria dos jovens depois dos 10 anos de ensino médio. É chamado de sistema dual e é gerido de forma cooperativa. As empresas arcam com a remuneração dos estagiários e lhes oferecem vagas para o desenvolvimento de novas habilidades, enquanto o ensino vocacional fica sob a responsabilidade dos governos estaduais.

Durante a semana, o aprendiz passa de 3 a 4 dias na empresa e de 1 a 2 dias nas escolas. Cerca de 2/3 do programa escolar está consagrado para matérias específicas e o outro 1/3 para formação geral.

As Reformas propostas por Peter Hartz⁷⁶, ex-diretor de Recursos Humanos da Volkswagen, fixava que o governo alemão comprometia-se a executar um conjunto de políticas voltadas para a redução do desemprego, as quais combinariam redução dos custos não-salariais do trabalho com uma reestruturação do sistema público de emprego no sentido da ativação, pautando no binômio "responsabilidade e assistência" e intentava promover um misto de ruptura e continuidade com relação ao modelo alemão de proteção social.

Em primeiro lugar, propunha-se uma alteração na sistemática de funcionamento e integração das políticas de emprego. Para consumir tal mudança, o BA passou a ser intitulado de Agência Federal de Emprego.

Enfraqueceu-se o modelo tripartite, por meio da transformação do comitê administrativo do Instituto Federal de Emprego, com participação dos atores sociais, numa instância meramente supervisora. Aumentou a autonomia do diretor executivo do BA, que deveria se pautar, pelo critério de "gestão por objetivos". Esta orientação efficientista deveria se espalhar pelos os vários níveis administrativos do sistema, chegando até às agências locais.

Simultaneamente, propunha-se a criação de Job-Centres, seguindo as experiências britânicas e norte-americanas, e se estimulava à introdução de mecanismos de mercado, por meio da contratação externa de serviços.

Surge também uma nova figura estratégica, a dos "gestores de dossiês", que a partir dos Job-Centres negocia contratos individuais com os desempregados. Para assegurar a qualidade do atendimento, menciona-se ainda um número adequado de demandantes de emprego para cada gestor de dossiês: 75 contra 350 no sistema anterior.

As agências locais contam com maior autonomia para desenvolver um pacote individual de políticas para cada trabalhador desempregado. Por meio do orçamento de reintegração, ainda que cada agência seja obrigada a oferecer os vários serviços existentes, ela pode realizar a combinação que achar mais

⁷⁶ Ministério Federal das Relações Exteriores, 2003. In: MORETTO, A. e BARBOSA, A. F. **Transformações recentes do sistema público de emprego nos países desenvolvidos: Tendências e particularidades.** Texto de apoio no curso de Gestão de Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Renda. Campinas: Unicamp, 2006.

adequada às características do mercado de trabalho local, deixando 10% dos recursos para iniciativas consideradas inovadoras.

A reforma consubstanciava duas modalidades de benefício aos desempregados: desemprego I – de modalidade contributiva, restrito ao período de 12 meses e 18 meses para aqueles com mais de 55 anos. Expirado o seguro-desemprego I, o trabalhador pode recorrer ao benefício de desemprego II, de valor fixo, e independente da renda anterior do trabalhador, sujeito a teste de meios, e custeado com recursos oriundos de impostos federais.

Esse segundo benefício possui o valor de 345 euros na Alemanha do oeste e 331 euros na Alemanha do leste, valor ao qual devem ser acrescidos os gastos com habitação e outros gastos sociais, além dos adicionais em caso de gravidez, para os domicílios com apenas um responsável pela família e portadores de deficiência. Todas as pessoas classificadas como aptas ao trabalho podem ter acesso a este benefício.

Essa mudança tinha como justificativa a comparação com os demais países europeus: a Alemanha era o único país europeu que mantinha níveis de reposição salarial estáveis ao logo dos três primeiros anos de desemprego, em torno de 61%.

No sistema alemão, aqueles que recebem o benefício de desemprego II, a intermediação está vinculada ao benefício, são estabelecidos consórcios entre as agências locais do BA e as municipais para viabilizar a reintegração no mercado de trabalho.

Outra medida procura reduzir a carga tributária sobre os trabalhadores de baixa renda, estimulando o auto-emprego e a busca por postos de trabalho temporários para aqueles que recebem os benefícios para desempregados.

Por meio do subsídio para o auto-emprego, dos mini-jobs – empregos com remuneração de até 400 euros isentos de impostos e de contribuição por parte dos empregados, procura-se elevar a oferta de trabalho e reduzir a inatividade.

Segundo Moreto e Barbosa⁷⁷, paralelamente, o governo passa a instaurar requisitos mais rigorosos para a procura por emprego, seguindo o padrão britânico

⁷⁷ MORETTO, A. e BARBOSA, A. F. **Transformações recentes do sistema público de emprego nos países desenvolvidos**: Tendências e particularidades. Texto de apoio no curso de Gestão de Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Renda. Campinas: Unicamp, 2006. p.19.

e dos demais países europeus de ativação das políticas passivas.

Passam a ser instauradas sanções ou penas que implicam a retirada do benefício por 3, 6 ou 12 semanas, em caso de recusa de emprego ou de ausência de procura de emprego. Os que estão desempregados há mais de um ano (18 meses para os idosos) e recebem o benefício para o desempregado II, há a obrigação de aceitar qualquer tipo de emprego, independente da qualificação obtida e dos níveis salariais oferecidos, independente dos pisos estabelecidos nos convênios coletivos.

As análises até então elaboradas permitem aludir que a maioria das reformas empreendidas nos vários sistemas públicos de emprego nacionais, mais preocupados em facilitar o ajuste do mercado de trabalho num cenário de baixo dinamismo econômico, especialmente no caso europeu, coloca um dilema para a questão da equidade, um dos pressupostos básicos das políticas de emprego.

Em todos os casos analisados, optou-se pela redução do valor e da duração dos benefícios relacionados ao seguro-desemprego, com a justificativa de se eliminar o suposto "desincentivo ao trabalho". Incentivos fiscais foram concedidos também para que os beneficiários continuassem no mercado de trabalho, ainda que se recebendo baixos salários.

Por outro lado, os sistemas públicos de emprego foram acionados para atender preferencialmente os "sem-qualificação" e sem trajetórias profissionais no mercado formal, deixando aos "aptos" ou "qualificados" os serviços informatizados e o mercado flexível, ainda que não se impeça que esses também se somem aos grupos de menor "empregabilidade".

Essas estratégias tornam os serviços públicos de emprego segmentados e não permitem gerar empregos duradouros para os grupos precarizados, especialmente num quadro de baixo dinamismo econômico e aumento da flexibilidade na contratação das empresas. É por isso que em todos os países se fazem necessárias modalidades de incentivo fiscais e creditícias à geração de empregos ou até mesmo de geração de empregos diretos em atividades sociais.

Por outro lado, os países analisados desenvolveram mudanças operacionais nos seus sistemas públicos de emprego, assumindo como pressupostos norteadores a descentralização, a integração das políticas e a subcontratação de entidades sociais e privadas.

Os *Job-Centres* e os *One-Stop Centres* podem ofertar melhores serviços, e

o conteúdo das políticas executadas podem atingir resultados diversos em termos de perspectivas de reinserção no mercado de trabalho, especialmente para os trabalhadores mais vulneráveis.

Se analisadas em si mesmas essas alterações no campo da gestão podem trazer maior eficácia, efetividade e eficiência na gestão pública. Entretanto, o seu resultado final depende da configuração dos mercados de trabalho e do modelo de desenvolvimento econômico adotado.

4.3 BRASIL: ESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO

O Brasil, ao que parece, insere-se nesta política, sem conexão com o cenário mundial e, como se verá, tendo uma matriz predominantemente, de cunho legal muitas vezes, sem efetividade e sem revisão.

De fato, no caso Brasileiro, o governo cria o Sistema Nacional de Emprego, em 1975, por meio do Decreto n.º 76.403, apesar de ser signatário da resolução 88, da OIT, em 1948. A implantação prevê a necessidade de agências de colocação em todo o país prestando os serviços de intermediação de mão-de-obra, orientação profissional e emissão de CTPS, geração e análise de informações sobre o mercado de trabalho, geração de emprego e renda e o subsídio à orientação, capacitação e qualificação profissional. No entanto, as ações que mais se desenvolveram, ao longo de sua história, foram as de intermediação de mão-de-obra e, posteriormente, as de apoio ao pagamento do benefício do seguro-desemprego.

Originalmente, o Programa Seguro-Desemprego atendia uma clientela específica de trabalhadores, ou seja, aquela do setor formal demitidos sem justa causa e, com isso, não contemplava uma parcela significativa do público-alvo de um sistema público de emprego: os trabalhadores do setor informal.

A Lei n.º 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que institui o Programa Seguro-Desemprego previu, além da provisão de assistência financeira temporária aos trabalhadores formais, demitidos sem justa causa, ações no sentido de reconduzi-los ao mercado de trabalho, incluindo a capacitação e o treinamento profissional.

Essa lei institui, também, o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), destinado ao custeio do Programa Seguro-Desemprego, ao pagamento do Abono Salarial e ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico. Com

isso, o Programa Seguro-Desemprego, financiado com recursos do FAT, passou a desempenhar o papel de eixo organizador de todo o processo de desenvolvimento das políticas ativas e passivas voltadas ao mercado de trabalho.

Com a introdução da Lei n.º 8.900/94, o Programa amplia o seu alcance e finalidade, passando a contemplar a maioria dos trabalhadores, vez que define em seu inciso II, art. 2º que o "Programa Seguro-Desemprego tem por finalidade auxiliar os trabalhadores na busca de emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, (re) colocação e qualificação profissional".

A implantação do Sistema Nacional de Emprego no país ocorre a partir da década de 70, no entanto o Seguro-Desemprego é instituído a partir de 1986 e as demais políticas públicas de emprego foram implementadas a partir dos anos 80, com a criação, por Lei, do Programa Seguro-Desemprego.

Paulatinamente foram acrescentados ao sistema público de emprego: o Seguro-Desemprego (1986), O Programa de Geração de Emprego e Renda e a instalação das comissões estaduais e municipais de emprego (1994) e, em 1995, o Programa de Qualificação Profissional, todos financiados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador.

Na prática o Programa Seguro-Desemprego tem sido o principal eixo das políticas públicas de emprego voltadas ao mercado de trabalho. Como consequência, o Sistema Nacional de Emprego passou também a ser financiado com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador.

Atualmente, as ações executadas pelo Sistema Nacional de Emprego visam, essencialmente, à (re) inscrição produtiva do trabalhador no mercado de trabalho, desempenhando, para tanto, atividades de intermediação de mão-de-obra, apoio operacional ao pagamento do benefício do seguro-desemprego, geração de informações sobre o mercado de trabalho, qualificação profissional e apoio aos programas de geração de emprego e renda; ou seja, a atual configuração institucional do Sistema e as ações por ele executadas, tenta aproximar-se da visão moderna de Sistema Público de Emprego.

A partir da Convenção n.º 88, da OIT, de 31 de agosto de 1948, já mencionada, algumas medidas legais foram adotadas no Brasil, a partir de 1975, a saber: O Decreto n.º 76.403, de 08 de outubro de 1975, tenta adotar diversas

proposições relativas à organização do serviço de emprego e cria o Sistema Nacional de Emprego (SINE) e dá outras providências; o Inciso XVI do Artigo 22, da Constituição Federal de 1988, vigente, atribui competência privada a União para legislar sobre a organização do sistema nacional de emprego. o Artigo 239 da CF estabelece o Programa Seguro-Desemprego, no qual o Sistema Nacional de Emprego se insere; a Lei n.º 7.998, de 11. janeiro de 1990, regulamenta o Artigo 239 da CF e cria o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT); a Lei n.º 8.019, de 11 de abril de 1990, altera a Lei n.º 7.998/90, e estabelece no seu artigo 13 que as ações do Programa Seguro-Desemprego serão executadas, prioritariamente, em articulação com os estados e municípios, por intermédio do Sistema Nacional de Emprego; a Lei n.º 8.900, de 30 de junho de 1990, altera a Lei n.º 7.998, de janeiro de 1990, que regula o Programa Seguro-Desemprego e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e define em seu inciso II, art. 2º, que o "Programa Seguro-Desemprego tem por finalidade auxiliar os trabalhadores na busca, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, colocação e qualificação profissional".

Ou seja, meras medidas legais foram tomadas, no entanto, para analisar a estruturação do Sistema Público de Emprego, no Brasil, serão elaboradas algumas reflexões sobre a implementação e o desenvolvimento das políticas públicas de mercado de trabalho no Brasil, buscando identificar os motivos de frustração na consolidação de um sistema público de emprego no país e quais as perspectivas e desafios a serem enfrentados para tal.

Para tanto, parte-se do pressuposto que tais políticas devem ser planejadas levando em consideração o elevado grau de informalidade e de heterogeneidade do mundo do trabalho no Brasil, ciente de que estas políticas dependem do dinamismo econômico e do modelo de desenvolvimento adotado para lograrem resultados.

A criação do Sistema Nacional de Emprego, no Brasil, em 1975, tendo sua primeira unidade instalada na cidade de Joinville - SC (no Paraná em 1977, com sua primeira unidade na cidade de Curitiba), coincide com o fim do "Milagre Econômico", marcado pelas mais altas taxas de crescimento do PIB (Produto Interno Bruto), registradas no país.

Na época, o Governo, por meio do II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento) partiu do pressuposto de que o desemprego seria superado por meio do

ajustes na oferta e demanda do mercado de trabalho. Este pressuposto fundamentava-se na alegação de que, o dinamismo da economia brasileira estaria gerando um número suficiente de empregos, em face de um mercado de trabalho agora mais abrangente e complexo.

Identifica-se que havia necessidade de ajuste de informações entre a demanda e a oferta de trabalho, bem como do preparo de mão-de-obra do país, para o que, seria necessária a reforma de ensino básico, a fim de adequar os currículos escolares às necessidades de qualificação profissional, por meio do Sistema "S", Sesc, Sesi, Senai, etc. e, estrutura um Serviço de Intermediação de Mão-de-obra, através do Sistema Nacional de Emprego (SINE).

Assim, o Sistema Nacional de Emprego nasce num contexto de desenvolvimento econômico e social, que determinou a ênfase principal nos processos de intermediação de mão-de-obra, como solução ao desemprego friccional.

Os três primeiros anos de implantação do sistema foram dedicados ao planejamento estratégico de sua implantação no país. A incorporação e conseqüente expansão das agências estaduais nas unidades da Federação passaram a ser o principal esforço nessa primeira fase. Ao final de 1979, todas as unidades da Federação existentes possuíam unidades do SINE.

A estratégia adotada pelo Ministério do Trabalho na estruturação e manutenção do Sistema Nacional de Emprego deu-se, por meio da celebração de convênios de cooperação técnica-financeira, utilizada até os dias de hoje.

Na expansão da rede de atendimento os governos estaduais buscaram a associação com os governos municipais e demais organismos locais. Na esfera federal o antigo Ministério do Trabalho ocupou-se em criar coordenação destinada ao gerenciamento, acompanhamento e controle de Emprego e, em cada unidade da federação, a rede seria composta por uma "matriz estadual" e respectivos Núcleos Regionais e unidades municipais de Atendimento ao trabalhador.

A implantação do Sistema previu, entre outras diretrizes, a instalação de Conselhos Estaduais e Municipais do Trabalho, constituídos de forma tripartide, como preconiza a OIT, na Convenção n.º 88.

Apesar de inúmeras legislações sobre o tema, inexistiu uma Lei Orgânica, a exemplo do que se dá no campo da Assistência Social, (LOAS – Lei Orgânica da

Assistência Social) capaz de definir o papel das diferentes esferas de Governo⁷⁸ (União, Estados e Municípios), na gestão e operacionalização das Políticas Públicas de trabalho, emprego e renda possibilitando, bem como um aparato institucional, capaz de garantir uma infra-estrutura física, humana e de recursos que viabilize um Sistema único, articulado, em âmbito nacional, tendo como objetivo a inclusão social pelo trabalho,

Atualmente, o Sistema vivencia uma séria crise de capacidade operacional e, por conseqüência, de credibilidade de seus usuários.

Ao final de 1992 houve uma retomada no processo de discussão e de seu alinhamento como instrumento de política de emprego, quando entra na pauta das discussões do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), principalmente no que tange à formulação de um modelo que permitisse o desenvolvimento de políticas públicas integradas com controle e acompanhamento

Apesar de todo o processo precário que passou o Sistema Nacional de Emprego nesse período, algumas experiências foram observadas na execução das políticas públicas locais, como os serviços de intermediação de mão-de-obra, como a criação de centros de trabalhadores autônomos, balcões de emprego e o conseqüente atendimento específico aos trabalhadores provenientes do setor informal, portadores de necessidades especiais e jovens candidatos ao primeiro emprego, dentre outras. As políticas de Promoção do Emprego previsto nas linhas de ação do SINE só obtiveram maior destaque a partir das crises econômicas surgidas na década de 80, o que exigiu do governo a formulação e adoção de medidas que propiciassem um maior nível de ocupação produtiva que não fosse restrita ao segmento formal do mercado de trabalho.

Somente em 1986, com a adoção do Plano Cruzado⁷⁹ introduziu no país o Seguro-Desemprego. Dada a necessidade de implantação emergencial associada à insipiência do Sistema Nacional de Emprego, o Ministério do Trabalho vê-se obrigado a compor estrutura paralela de gerenciamento e operação do benefício. Num primeiro momento competiram aos postos do SINE apenas os serviços de

⁷⁸ Constituição Federal. Artigo 1º: "A República Federativa do Brasil, formada pela uniao indisolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal..."

⁷⁹ Plano de estabilidade Econômica instituído pelo Governo Federal, visando conter um processo inflacionário galopante.

orientação ao desemprego e, só mais recentemente, os relativos à triagem obrigatória articulada aos serviços de intermediação.

As ações destinadas à qualificação profissional não chegaram, no período em questão, a atender efetivamente ao trabalhador. Isso só veio a ocorrer de forma mais intensa a partir de 1995 com a adoção do Plano Nacional de Qualificação Profissional (PLANFOR), mesmo assim, no início de forma visivelmente desarticulada das demais ações do Sistema.

Apesar do processo de desenvolvimento ter permitido a implementação de experiências modelo nas suas diversas linhas de ação, as constantes mudanças administrativas ocorridas, aliada à inoperância prática dos executores dos convênios, dificultaram sua conformação enquanto um completo sistema público de emprego. As muitas exigências legais na celebração do convênio resultaram em dificuldades por parte dos estados na sua operacionalidade. Como consequência o SINE passou a ser questionado e, várias vezes, ameaçado de extinção. Gradativamente, seus recursos foram diminuindo em face de contingências orçamentárias, inclusive os relativos ao quadro de pessoal. Paralelamente, as ações de atendimento ao trabalhador, executadas pelo Sistema, se mantiveram e, ainda que de forma precária, passaram a ser agregada às estruturas regimentais dos órgãos estaduais.

Esses fatores provocaram a desarticulação das ações do Sistema Nacional de Emprego, a extinção da linha de promoção de emprego, a desestruturação das equipes técnicas e a perda de boa parte do conhecimento e experiências alcançadas, tanto na esfera estadual quanto na federal.

Ao final desse período, em 1990, quando da aprovação da legislação do Programa Seguro-Desemprego, vislumbrou-se a oportunidade de financiamento do Sistema Nacional de Emprego pelo fundo de Amparo ao Trabalhador, a fim de que fossem promovidas as ações de qualificação e o reemprego dos trabalhadores requerentes do benefício conforme requeria a legislação.

A despeito da descontinuidade política que permeava o Sistema Nacional de Emprego, nota-se, ao final de 1992 uma retomada no processo de discussão e de seu alinhamento como instrumento de política de emprego, quanto o tema ganha prioridade na pauta do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), principalmente quanto à necessidade de formulação de um modelo que permitisse um melhor cumprimento de ações, controle e

acompanhamento.

A liberação de recursos e a inclusão do SINE na pauta do CODEFAT foram determinantes para uma nova tentativa de mudança de postura dos governos estaduais em face do agravamento do desemprego estrutural, passando a demandar a implementação de políticas públicas ativas, voltadas para geração de emprego, tendo como um dos instrumentos a políticas de microcrédito com recursos do FAT, interagindo com as demais políticas do Sistema Público.

A partir desta constatação o Ministério do Trabalho e Emprego e o CODEFAT, de forma articulada com as ações executadas nas unidades da federação, criaram o Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER), em 1994.

Da maneira como fora desenhado inicialmente, a execução do Programa atribuiu competência às unidades estaduais do Sistema Nacional de Emprego na execução dos trabalhos de suporte técnico e administrativo.

Essa linha de ação exigiu a formação e implantação de equipes técnicas e gerenciais em cada unidade da federação que passaram a ser responsável pelo acompanhamento por meio de visitas aos empreendimentos beneficiados. Isso foi decidido pelo CODEFAT em 1995, garantindo a transferência de recursos ao Sistema Nacional de Emprego para as ações mencionadas por meio de Resolução.

Na busca de um melhor arranjo institucional do Programa de Geração de Emprego e Renda as discussões posteriores do MTE e CODEFAT direcionaram os serviços de acompanhamento aos empreendimentos para o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR), permitindo, dessa forma, que as Secretarias Estaduais do Trabalho pudessem buscar a contratação de terceiros com atribuição institucional para esse fim.

No entanto, os critérios de acesso aos programas de crédito, por meio dos agentes financeiros oficiais podem ser considerados, como se verá limitadores dessa ação.

Assim, essa linha de ação incorporada ao Sistema em 1995 permaneceu até o ano de 1999. Ao final desse período, as unidades optaram pela desativação de suas equipes ficando apenas com os serviços de orientação do Programa aos Interessados.

Ainda assim, alguns estados mantiveram essa linha de ação com a adoção de programas próprios ou com outras parcerias locais.

A partir do I Congresso Nacional sobre o Sistema Público de Emprego no

Brasil, realizado em dezembro de 2004, deu-se início a uma ampla discussão sobre a necessidade de ampliação do foco do sistema para além do emprego, implementando políticas públicas de fomento às atividades autônomas e empreendedoras tendo como propósito o desenvolvimento local com inclusão social pelo trabalho.

O mencionado congresso foi seguido por eventos regionais realizados em todo país, focalizando a discussão da implementação da proposta, com foco nas diferentes realidades regionais presentes no país. Como síntese, destes eventos, ocorreu o II Congresso Nacional, em agosto de 2005 que resultou em decisões, em dezembro de 2005, por meio da Resolução 466, do CODEFAT (Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador), que oficializou a implementação do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, e definiu como atribuição deste Sistema a operacionalização das políticas básicas, a saber: intermediação de mão-de-obra, seguro-desemprego e qualificação profissional e as políticas complementares, repensáveis pelo fomento a economia solidária, micro crédito, certificação profissional e informações sobre o mercado de trabalho.

Considerando que os relatos das experiências de busca de pleno emprego, em nível internacional, aqui analisadas sempre contam com políticas de crédito e micro crédito, neste estudo, pretende-se focar a (re) implementação da política de crédito com recursos do FAT, no âmbito do SPETR, tendo como propósito discutir a implementação desta política e o acesso ao micro crédito, visto que este tem sido um gargalo técnico-operacional, histórico, tendo como pressuposto a consulta aos bancos de dados sobre crédito, vendidos pela SERASA (Centralização dos Serviços de Bancos S/A), SPC (Serviço de Proteção ao Crédito) e outros, em detrimento da análise do mérito da proposta e da capacidade gerencial do proponente. Este, portanto será o objeto de análise do próximo capítulo.

5 POLÍTICA DE PLENO EMPREGO E CRÉDITO

Para dar início à reflexão aqui proposta, será analisado o crédito como ferramenta para o desenvolvimento nacional.

Como demonstram as experiências relatadas, neste estudo, as políticas de recuperação econômica em busca do pleno emprego, todas, tiveram como ferramenta determinante a política de crédito.

Pochmann e Benemond⁸⁰ defendem o crédito e o domínio da tecnologia como ferramentas imprescindíveis para o desenvolvimento nacional, ao mesmo tempo, alertam que o pleno emprego é condição para garantia dos financiamentos de longo prazo. Ou seja, toda política de crédito deve levar em consideração as condições econômicas para a viabilização do pagamento. Ou seja, há que se Ter um ambiente de desenvolvimento.

Sobre isto afirma Yunus Muhammad (o Banqueiro dos Pobres):

A concepção de desenvolvimento precisa ser redefinida: desenvolvimento deve significar uma mudança positiva no status econômico dos 50% da população que vive em condições de vida inferior. Senão ajudar a melhorar a condição econômica dessa faixa da população, então não se trata de ajuda para o desenvolvimento. Em outras palavras, é preciso julgar e medir o desenvolvimento econômico pela renda real per capita dessa população.⁸¹

Nesta perspectiva, veja-se o entendimento do BID:⁸²

Os bancos desempenham um papel crucial na determinação dos padrões de vida nas economias modernas. Eles têm capacidade de estimular e captar a poupança da sociedade e alocá-la entre empresas e setores que necessitam de capital como insumo para as suas atividades econômicas. Pela alocação de recursos, o setor bancário pode determinar e alterar a trajetória de progresso econômico, particularmente em países que ainda não desenvolveram fontes alternativas de financiamento, tais como mercados profundos de capitais.

⁸⁰ POCHMANN, M.; BENEMOND, R. L. **Política de pleno emprego como base do crédito e do crescimento**. Disponível em: <artigohttp://www. desempregozero.org.br>. Acesso em: 16 mar. 2007.

⁸¹ YUNUS, Muhammad; JOLIS, Alna. **O banqueiro dos pobres**. A revolução de micro crédito que ajudou os pobre de dezenas de países. 1.ed. São Paulo: Ática, 2006. p.33.

⁸² RELATÓRIO DO BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO - BID. **Libertar o crédito: como aprofundar e estabilizar o financiamento bancário**. p.3.

Um outro entendimento, na mesma perspectiva, para justificar a atuação do Estado-nação na linha do micro crédito, é apresentado pelo BNDES⁸³: "A indústria de micro finanças [...] encontra-se num estágio embrionário, [...] O país apresenta uma série de condições favoráveis ao seu desenvolvimento, [...]"

Como se pode perceber, no mérito, há consenso, entre o Banqueiro dos Pobres, o BID e o BNDES

Por seu turno, a Constituição Federal no seu artigo 3º, inciso III, define como um dos seus objetivos fundamentais erradicar a pobreza, a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e, no seu artigo 22, inciso VII, estabelece como uma das competências privativas da União, "a definição de política de crédito".

Neste sentido, observa-se que, segundo o BID⁸⁴, no caso brasileiro, o desempenho da União (que tem a competência para legislar sobre política de crédito), apresenta o seguinte diagnóstico: O Crédito no Brasil é **escasso, caro e volátil**. Na seqüência busca-se definir o significado destes adjetivos.

5.1 ESCASSEZ DE CRÉDITO

A escassez de crédito se revela quando se verifica que o percentual de crédito em relação ao PIB, no Brasil, se registra na ordem de 28%. Este índice, nos países desenvolvidos, chega a 84% do PIB, e, nos países em desenvolvimento, está na ordem de 72%, como ilustrado na figura 1 a seguir:

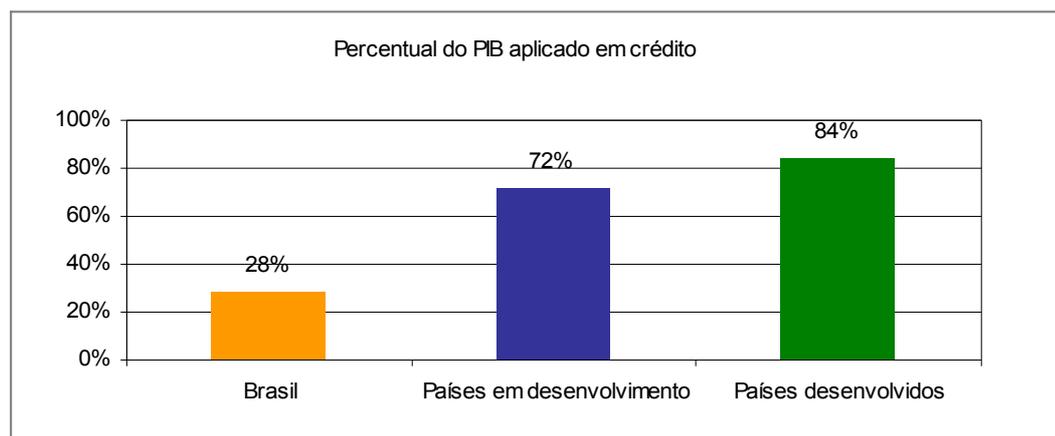


GRÁFICO 1 - ESCASSEZ DO CRÉDITO NO BRASIL

FONTE: Elaboração própria a partir de dados coletados no Relatório Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Libertar o crédito. Op. cit., p.5-6.

⁸³ BNDES'. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/programas/sociais>>. Acesso em: 26 jan. 2007.

⁸⁴ Banco Interamericano de Desenvolvimento. Libertar o crédito.

Especificamente sobre a magnitude da escassez de crédito, merece evidência o seguinte texto, também extraído do citado relatório do BID⁸⁵:

O crédito bancário é escasso na América Latina e no Caribe. Durante a década de 1990, o nível médio de crédito concedido ao setor privado na região foi de apenas 28% do PIB, uma taxa significativamente mais baixa, que a de outros grupos de países em desenvolvimento, Leste da Ásia e Pacífico (72%) e Oriente Médio e Norte da África (43%). O tamanho dos mercados de crédito da região, [...] é surpreendente pequeno quando comparado com países desenvolvidos (84%).

Se considerar que o segmento da pequena empresa é tão importante para o desenvolvimento nacional ao ponto da Constituição Federal fixar: "tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte"⁸⁶, poderá se aquilatar o descaso que a seguir se registra, segundo publicação do SEBRAE⁸⁷:

A falta de crédito é um dos principais obstáculos para a criação e o desenvolvimento dos pequenos negócios no Brasil. Apesar de responderem por aproximadamente 20% do Produto Interno Bruto (PIB) e 60% dos empregos gerados no País, as MPE recebem apenas 10% dos créditos concedidos pelos bancos oficiais e privados.

O diagnóstico do SEBRAE é ratificado pelo BID (Bando Interamericano de Desenvolvimento), no relatório: LIBERTAR O CRÉDITO, como a seguir transcrito:⁸⁸

[...] um dos principais problemas enfrentados pelas empresas da América Latina é o acesso aos mercados financeiros. [...]. Em países onde as limitações de crédito são mais fortes, as empresas não conseguem crescer de modo adequado. [...]. As empresas pequenas e médias enfrentam mais restrições de crédito na América Latina do que em outras partes do mundo.

Ou seja, não é por falta de diagnóstico da questão do crédito e de clareza de seus impactos que não se implementa, no Brasil, uma política eficaz. Além disto, como apontado anteriormente, o crédito brasileiro é, também, um dos mais caros no mundo.

⁸⁵ BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Libertar o crédito**. Op. cit., p.5-6.

⁸⁶ CF. Art. 171, *caput* e inciso IX.

⁸⁷ SEBRAE (Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas). Disponível em: <<http://www.sebrae.com.br/br>>. Acesso em: 16 jul. 2007.

⁸⁸ Banco Interamericano de Desenvolvimento. **Libertar o crédito**. Op. cit., p.6.

5.2 CRÉDITO CARO

O Banco Central, por meio do relatório FOCUS, publicado em maio de 2004, publiciza informações alarmantes sobre os resultados das operações de crédito no Brasil, como se ilustra no gráfico a seguir:

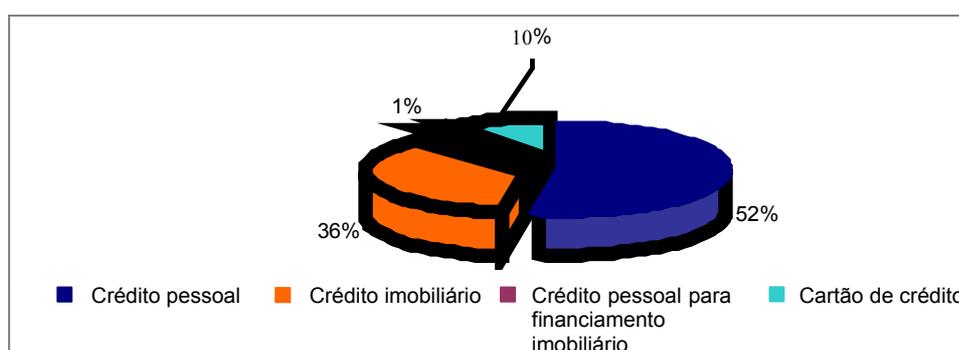


GRÁFICO 2 - MODALIDADE DE CRÉDITO NO BRASIL

FONTE:Elaboração Própria a partir de dados do Relatório Focus: Evolução do Crédito e Spread Bancário. Maio de 2004. Pg 01 e 02.disponível em <<http://www.4bcb.gov.br/Focus>>

Os resultados consubstanciados no quadro acima, tendo como fonte relatório do Banco Central, revelam que a modalidade de empréstimo mais utilizada nas operações de crédito é de natureza emergencial e de curto prazo, ou seja, a modalidade de crédito pessoal, que atingiu cifras na ordem de R\$ 35 bilhões. O crédito imobiliário voltado para política habitacional coloca-se em 2º lugar com 36% das operações, com um volume de R\$ 23,5 bilhões. Os créditos, concedidos por meio do Cartão de Crédito, colocam-se em 3º lugar, com 10% das operações, totalizando R\$ 7,0 bilhões. Por sua vez, o crédito pessoal para financiamento imobiliário perfaz um total de, apenas, 1% das operações, com R\$ 1,0 bilhão.

Segundo Matias⁸⁹, quando se analisa a taxa de *spread*⁹⁰, em relação aos principais países emergentes e em desenvolvimento, conclui-se que, o Brasil possui a maior taxa de *spread* do mundo, como mostra o quadro a seguir⁹¹:

⁸⁹ Em Finanças, o termo *spread* bancário é a diferença entre a taxa de captação e de aplicação, que fica em poder das instituições financeiras. Quanto maior o “*spread*”, maior o lucro dos bancos. Disponível em: www2.correioweb.com.br/cw/EDICAO_20020506. Acesso em: 25 mar. 2008.

⁹¹ Fonte: Elaboração própria a partir do estudo sobre *Spread*: MATIAS, A. Borges. **Estudo sobre Spread**. Taxa de *Spread* e composição do *Spread* nos 3 maiores Bancos privados do Brasil. FEA-RP/USP. Disponível em: <www.uasf.sebrae.com.br/uasfgestao/uasfartigos/>. Acesso em: 15 out. 2007.

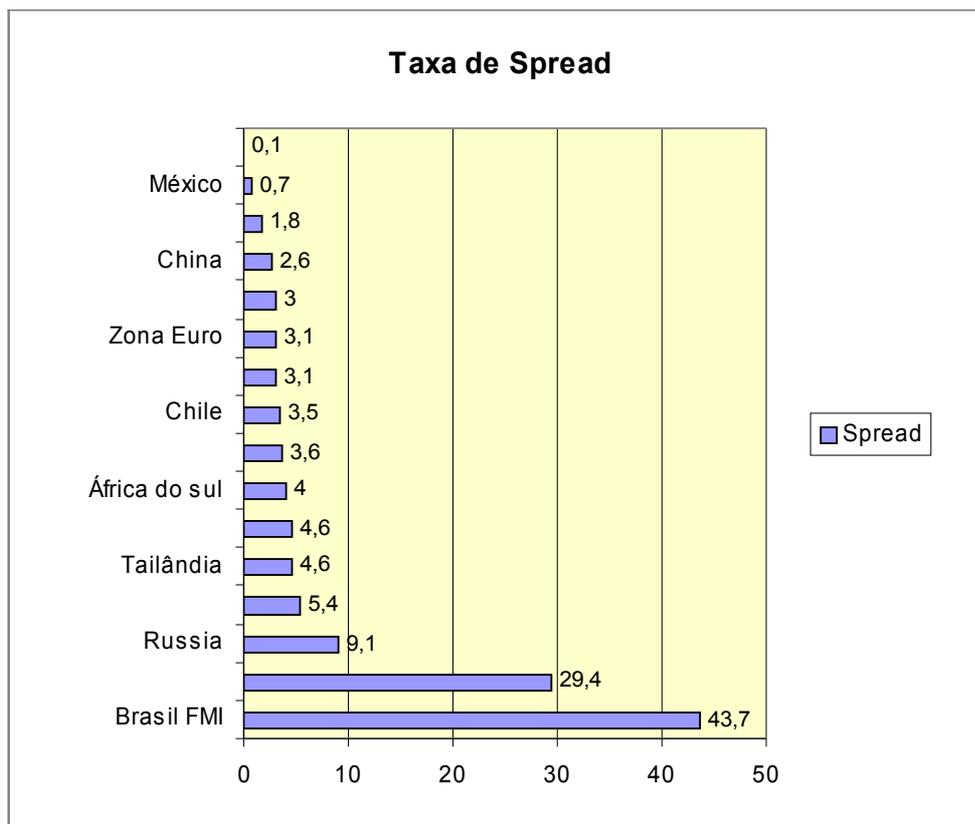


GRÁFICO 3 - RANKING DAS TAXA DE SPREAD

FONTE: Elaboração própria a partir do estudo sobre Spread: MATIAS, A. Borges. **Estudo sobre Spread**. Taxa de Spread e composição do Spread nos 3 maiores Bancos privados do Brasil. FEA-RP/USP. Disponível em: <www.uasf.sebrae.com.br/uasfgestao/uasfartigos/>. Acesso em: 15 out. 2007.

Com base nos dados anteriores, é possível concluir que o FMI afirma que o Brasil pratica uma taxa de *spread* 148% maior do que a divulgada pelo Banco Central, além de afirmar que: no Reino Unido esta taxa é 437 vezes menor que no Brasil, e, esta mesma taxa no Brasil é 62 vezes maior do que no México, 24 vezes maior que a do Japão e 16 vezes em relação à China. Quando comparado com os Estado Unidos da América, com a zona do Euro e Israel, esta taxa se coloca 14 vezes menor que a taxa brasileira bem como, 12 vezes em relação ao Chile e Malásia, em torno de 10 vezes, em relação à África, Cingapura e Tailândia; 8 vezes em relação à Índia e, em torno de 4 vezes, em relação à Rússia.

Segundo Matias, esta posição do *spread*⁹² no Brasil, no ranking mundial, dificulta o acesso ao crédito e, por consequência, reduz as taxas de investimentos e o crescimento do país.

⁹² Este estudo considera o *spread* em operações de crédito e a metodologia para cálculo das taxas de *spread* aqui demonstrado, levou em consideração a diferença entre as taxas de aplicação e captação.

O Banco Central⁹³ justifica essa taxa do *spread* com base na dita "alta taxa de inadimplência, cuja fonte é os dados da SERASA. No mesmo Relatório, revela a artificialidade da justificativa, quando apresenta a seguinte alegação:

[...] em relação ao *spread*, observa uma tendência de queda desde maio de 2003, fechando maio de 2004 em 27,2% [...] O aumento da participação relativa dos empréstimos consignados, cujas prestações são descontadas na folha de pagamentos, reduz significativamente o risco de inadimplência, influenciando a redução do *spread* bancário na carteira de crédito pessoal.

O que torna estes dados ainda mais escandalosos, é quando se conclui que a justificativa para tamanho custo desta taxa no Brasil, se pauta em informações distorcidas, frágeis, com completa ausência de credibilidade, como se verificará ao longo deste estudo.

5.3 CRÉDITO VOLÁTIL

O conceito de volatilidade é uma evolução do conceito de liquidez, visto que a medida da volatilidade do crédito é uma forma de medir a fuga dos capitais direcionados ao crédito, perante um risco presumido ou concreto. Ou seja, a velocidade desta fuga define a volatilidade. Sobre esta volatilidade o BID, divulga em seu relatório já citado (*Libertar o Crédito*), os seguintes dados,⁹⁴ em relação à América Latina e o Caribe:

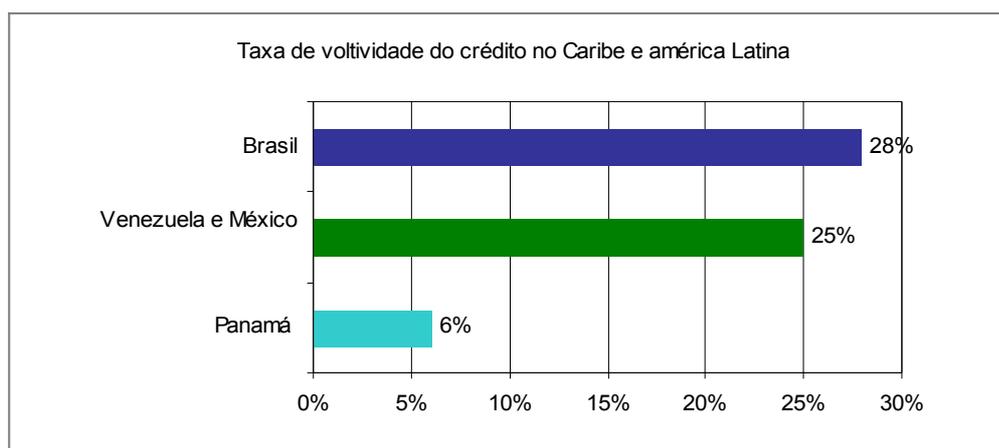


GRÁFICO 4 - VOLATILIDADE DO CRÉDITO

FONTE: Elaboração própria a partir de dados coletados no Relatório **Libertar o crédito**. Op. Cit. p.8.

Na seqüência avalia o BID, a nosso ver com inteira razão:

⁹³ Relatório FOCUS. Evolução do crédito e *Spread* Bancário, maio, 2004. p.01-02. Disponível em: <<http://www4.bcb.gov.br/Focus>>.

⁹⁴ BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Libertar o crédito**. Op. cit., p.8.

Os países desenvolvidos apresentam a volatilidade de crédito mais baixa (6%). [...] Voltando à América Latina, o Panamá tem a volatilidade mais baixa (6%), e a Venezuela tem um dos níveis mais altos da região (25%), similar a do México, porém mais baixo que o do Brasil (28%).

O risco de volatilidade potencializa crises em economias onde predomina o capital especulativo em detrimento do capital produtivo, como se desenha no cenário brasileiro, intensificando a dificuldade da implementação da política de crédito.

5.4 A DEMANDA DE CRÉDITO NO BRASIL

As constatações até agora configuradas, quando interpretada à luz do cenário econômico e social brasileiro, se coloca num paradoxo inexplicável, visto que, segundo o IBGE, o Brasil possui 76 milhões⁹⁵ de trabalhadores ocupados, dos quais 20 milhões de famílias estão na economia informal que se desenha numa condição de estágio pré-capitalista, aí incluída a agricultura familiar.

Outros seis milhões de famílias ocupam-se na economia doméstica, 4,1 milhões no escambo e 3,6 milhões trabalham para o próprio consumo.

Pochmann questiona: "Qual o padrão de financiamento para incluir todos esses segmentos?" Lembrando que, em determinadas regiões de São Paulo, a maior capital do país, a taxa de exclusão bancária chega a 20%.

O mesmo economista também salienta que existem sete milhões de famílias atuando na economia solidária (cooperativas, ONGs), igualmente carentes de um padrão de financiamento. Por isso afirma que "Uma aliança política deveria resgatar a idéia de que o crédito esteja por trás de um projeto de desenvolvimento. Não o crédito externo, que já se mostrou incapaz de promovê-lo".

Pochmann lembra, como já vimos neste estudo, que após a crise de 1929 e no pós-guerra, o pleno emprego se tornou uma garantia para empréstimos de longo prazo e estes uma alavanca para o desenvolvimento das economias centrais. Assim, o economista conclui:

O crédito ganhou novo papel com a democratização em massa, a força dos sindicatos e a regulação do sistema econômico, com o Estado defendendo a população do darwinismo social. Em um período de 20 anos, o número de cooperativas de crédito na Alemanha saltou de 250

⁹⁵ POCHMANN, Marcio e BENEMOND, Rogério L. **Política do pleno emprego como base do crédito e do crescimento**. Disponível: <http://www.desempregozero.org.br/artigos>>. Acesso em: 30 out. 2007.

para 2,5 mil, envolvendo 200 mil famílias. Na década de 40, apenas um operário francês, a cada 10, possuía um automóvel. Em 1975, esse número saltou para nove", [...], o desenvolvimento dos países centrais foi alavancado pela indústria de bens de consumo duráveis e financiamentos à habitação e infra-estrutura.⁹⁶

No entanto, o estudioso, aponta que, no Brasil, ao contrário do que se verificou em países como os aqui já analisados, a partir da década de 70, a inflação tornou-se uma forma de financiamento, ao lado do gasto público.

A modernização autoritária e tecnocrática não trouxe a estabilidade no trabalho, rompida com a criação do FGTS, nem adicionou aos salários ganhos de produtividade. A reforma agrária não se concretizou, impulsionando o processo de favelização. O financiamento habitacional via BNH, também não tinha compromisso com a população de baixa renda - mais de 80% foram destinados à classe média, porém nem esta pode manter seus empregos no longo prazo e o sistema quebrou⁹⁷

Tampouco, segundo Pochmann, o Brasil foi capaz de construir um padrão de financiamento a partir de 94:

O que houve foi o enorme endividamento do setor público, principal elemento da financeirização da economia, tendo como principal sustentador o Estado. Mais de US\$ 100 bilhões das privatizações foram esterilizados na tentativa de estabilização da dívida pública.⁹⁸

Tais afirmações dão conta de que, apesar da Constituição Federal estabelecer a competência privativa da União para legislar sobre a política de crédito esta competência não vem sendo exercida.

Neste vácuo, a política de crédito vem sendo exercida, por **resoluções** a exemplo do Conselho Monetário Nacional (CMN) e do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT).

No caso específico do CMN pode-se ver o seguinte, a partir da edição da Lei 9.069/95⁹⁹:

⁹⁶ POCHMANN, Marcio e BENEMOND, Rogério L. **Política do pleno emprego como base do crédito e do crescimento**. Disponível: <http://www.desempregozero.org.br/artigos/>. Acesso em: 30 out. 2007. p.1

⁹⁷ Idem.

⁹⁸ Ibid., p.2

⁹⁹ Informações CMN: Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/>. Acesso em: 21 set. 2007.

O Conselho Monetário Nacional (CMN) é o órgão deliberativo máximo do Sistema Financeiro Nacional. Ao CMN compete: estabelecer as diretrizes gerais das políticas monetária, cambial e creditícia; regular as condições de constituição, funcionamento e fiscalização das instituições financeiras e disciplinar os instrumentos de política monetária e cambial.

O CMN é constituído pelo Ministro de Estado da Fazenda (Presidente), pelo Ministro de Estado do Planejamento e Orçamento e pelo Presidente do Banco Central do Brasil (Bacen). Os serviços de secretaria do CMN são exercidos pelo Bacen.

Isto significa que, na prática, o Congresso Nacional, como instância democrática no exercício do poder (todo o poder que emana do povo), com delegação política, conferida por milhões de eleitores, para a função específica de legislar sobre política de crédito, abdica essa função que é delegada a três pessoas: O Ministro da Fazenda; o Ministro do Planejamento e o Presidente do Banco Central do Brasil.

Portanto, o vazio institucional e o déficit de Estado, relativamente à política de crédito passam, a partir dessa omissão do Congresso Nacional, a ser objeto de deliberações apoiadas em resoluções, notas técnicas, portarias e coisas do gênero.

A insuficiência do quadro institucional, relativamente à política de crédito é expressamente reconhecida pelo BNDES¹⁰⁰:

A indústria de micro finanças no Brasil ainda encontra-se num estágio embrionário, mesmo possuindo um histórico de mais de duas décadas em micro finanças. O país apresenta uma série de condições favoráveis ao seu desenvolvimento, como uma grande quantidade de clientes potenciais - 70% da população brasileira estão excluídas do sistema financeiro -, um setor bancário que não tem demonstrado interesse em atender às classes mais pobres e instituições com crescente experiência em micro financiamento.

De fato, além da escassez de crédito e o seu alto custo, a questão do acesso ao crédito é tema de fundamental importância para a construção da cidadania e serve como lastro ao desenvolvimento social e econômico.

Neste sentido é ilustrativo observar o entendimento do BNDES, consubstanciado em coletânea didático-pedagógica, publicada em 1996, especialmente por reconhecer e declarar o crédito como um direito de cidadania¹⁰¹:

¹⁰⁰ BNDES. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/programas/sociais/microcredito>>. Acesso em: 26 out. 2007.

¹⁰¹ BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social). **Formação de agentes de crédito, manual do facilitador**. Brasília, 1996. p.37. V. 1.

O papel que os micro negócios desempenha na melhoria da qualidade de vida dessas famílias pode ser ampliado se as mesmas tiverem acesso a um dos ingredientes necessários à consolidação e crescimento dessas empresas – o crédito.

Apesar da importância sócio-econômica dos micro negócios, o crédito - um direito de cidadania – não lhes tem sido viabilizado [...]

As instituições bancárias, pelo fato de apenas visarem o lucro, priorizam operações de grande vulto. "Além disso, as exigências de documentação e garantias, os trâmites burocráticos, os juros excessivos e a terminologia utilizada são fatores por demais complicados, constrangedores de alto custo.

Deve-se levar em conta que a política de crédito de cunho geral, por ser ineficiente, como parece demonstrado, justificaria uma política pública de crédito direcionada, focada no segmento que o Estado deve ter como público-alvo prioritário, como determina a Constituição Federal.

priori, com tal fim foi instituído o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e Conselho do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), ou seja, a implementação de uma política de trabalho, emprego e renda dirigida à massa trabalhadora, tendo como um de seus instrumentos a política de micro crédito. Para tanto, foi colocado a serviço desta política um aparato institucional sob o comando especializado do Ministério do Emprego e do Trabalho, em articulação, na implementação dessa política, todas as Secretaria de Estado do Trabalho, seus correlatos Conselhos Estaduais do Trabalho e mais de 5.000 mil conselhos municipais do trabalho. O desempenho desta política será objeto de análise na sessão seguinte.

5.5 FAT: POLÍTICA DE CRÉDITO, NO ÂMBITO DO SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO

Neste capítulo buscar-se-á entender o FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador e o CODEFAT – Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador e, bem como a sua respectiva, buscando elucidar a sua política de crédito e como se dá a gestão dos recursos direcionados ao BNDES e Bancos Oficiais, aos quais competem finalizar a política de crédito implementada com recursos deste Fundo..

Segundo SOUZA¹⁰² , a Constituição Federal de 88, estabeleceu as

¹⁰² SOUZA. Edson G. V de. Cooperativismo de crédito no Brasil: Curitiba. Ed. Juruá, 2008.

diretrizes para a construção de um sistema público de emprego no país, por meio do inciso II do art. 7º da CF onde assegura como direito dos trabalhadores urbanos e rurais o seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário, bem como o artigo 239 da CF redireciona as arrecadações do Programa de Integração Social (PIS) que foi instituído pela Lei Complementar n.º 7/1970 e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – Pasep, instituído pela Lei Complementar n.º 8/1970. Ambos foram constituído na forma do direito individual, e passaram para direito coletivo, surgindo, desta união Fundo de Amparo ao Trabalhador e em janeiro de 1990, após a promulgação da Constituição Federal, por meio da Lei 7.998, foi regulamentados o seguro-desemprego e o abono salarial e foi instituído o Fundo de Amparo ao Trabalhador.

O FAT é vinculado ao Ministério do Trabalho sendo um fundo contábil, de natureza financeira, subordinando-se, à legislação vigente. Na mesma Lei 7.998 foi instituído o CODEFAT, Conselho Deliberativo do FAT, composto de forma tripartite, entre trabalhadores, empregadores e Governo, com a missão contribuir para sustentabilidade das políticas públicas de emprego zelando pelas aplicações do FAT. Por meio do artigo 18 desta mesma Lei, abriu-se à participação da FEBRABAN como representante dos empregadores e, a partir daí surgem as resoluções do CODEFAT, explicitando as condições de acesso à política de crédito, ou seja, condicionando o acesso a exigência de consulta cadastral, via o banco de dados da SERASA, empresa diretamente vinculada aos interesses dos Bancos, e, portanto, coirmã da FEBRABAN. De fato, em todas as operações de crédito a serem financiadas com recursos do FAT, prevalecem em primeiro plano os interesses do Sistema Financeiro representado, conjuntamente, pela Febraban e Serasa.

No entendimento da autora deste estudo, torna-se contraditório ao interesse público, a participação da FEBRABAN, como representante dos empregadores, ao invés de ter uma representação de setores, explicitamente, produtivos e representantes do esforço nacional para o desenvolvimento e inclusão social pelo trabalho, a exemplo dos setores organizados em cooperativismo, ou representantes das pequenas empresas, organizações no âmbito da denominada, economia solidária ou até mesmo, representante dos trabalhadores informais, que estão a demandar

políticas públicas de apoio ao trabalho e a renda, como forma de inclusão, visando, inclusive a sua formalização.

A pergunta que fica é: Por que a FEBRABAN? Não seria ela mais apropriada como representante do setor especulativo do que de setores produtivos?

Segundo Souza:

O que se observa, de fato e de direito, é que a União – representada no CODEFAT¹⁰³ por diversos Ministérios; BNDES e Bancos Oficiais – compartilham de maneira fraterna e até paternalista com a FEBRABAN relevantes decisões consubstanciadas em atos públicos de gestão do FAT que detinha, em 2007, recursos da ordem de R\$ 116.000.000.000,00 (cento e dezesseis bilhões de reais).¹⁰⁴

Este volume de recursos do FAT foi distribuído para instituições financeiras que têm atribuição de implementar políticas públicas, instituídas pelo CODEFAT, com a participação da FEBRABAN, e termina beneficiando a Serasa e aos Bancos Oficiais.

SOUZA acrescenta que, os Bancos Oficiais se beneficiam pela rentabilidade dos recursos financeiros que saem do FAT sem a devida aplicação social. Esses recursos captados para implementar políticas de emprego, trabalho e renda, (amparo ao trabalhador), ficam retidos nos Bancos Oficiais que se beneficiam pela ineficiência ao não disponibilizá-los ao público-alvo. A SERASA se beneficia por meio da consulta cadastral, que é exigida por sucessivas resoluções do CODEFAT, no efetivo exercício de concepção de política de crédito¹⁰⁵ de competência privativa da União, e, neste sentido, o CODEFAT legisla, executa e fiscaliza em substituição ao poder legislativo, ao poder executivo e ao Tribunal de Contas da União.

Como se vê, a SERASA cumpre o papel de gerar a ineficiência, no momento da consulta cadastral, criando o impedimento de acesso e, portanto, justificando a não aplicação dos recursos aos fins a que "inicialmente se propunha". Ou seja, promove o efeito da culpabilização do indivíduo, pela inoperância das políticas de crédito e microcrédito.

¹⁰³ Artigo 10, Lei 7.998 e artigo 1º do Decreto 3.101/99.

¹⁰⁴ SOUZA. Edson G. V. *Op.cit.* pg.118.

¹⁰⁵ Política de Crédito: artigo 22, VII, da Constituição Federal.

SOUZA ao tratar do tema cooperativismo de crédito no Brasil, analisa que:

(...)esse mecanismo nefasto e discriminatório resultou, no período de 2000 a 2007, depósitos de R\$ 502.948.800.000,00 (ou seja, mais de quinhentos bilhões de reais) no BNDES e nos Bancos Oficiais. No mesmo período, os créditos concedidos atingiram o volume total de R\$ 59.536.785.187,00, ou seja, menos de sessenta bilhões de reais, o que significa 11,8% dos recursos transferidos, pelo CODEFAT, às instituições oficiais de crédito.

Para justificar a retenção especulativa de recursos financeiros da ordem de 88% do valor transferido pelo FAT, mediante a recusa de crédito, basta aos Bancos Oficiais firmar contratos, **sem licitação**, com a Serasa como, exemplificativamente, acontece com o BNB (Banco do Nordeste Brasileiro).

Processo: 2005/0109, de 17/01/2005; Objeto: Contratação de prestação de serviços de informações de pessoas físicas e jurídicas, referente aos produtos CONCENTRE CREDIT BUREAU, COLLECTION SERASA RELATO, CREDIT RATING, SINALIZA e RELATÓRIOS INTERNACIONAIS para os anos de 2005/2006; Fornecedor: SERASA S/A; Prazo de vigência: 01/02/2005 a 31/01/2007; Valor total: R\$ 10.478.376,96; Fundamento legal: Art. 25, caput da Lei 8.666/93; Autorização: Diretoria, em 25/01/2005; Ratificação: Roberto Smith, Presidente, em 25/01/2005.¹⁰⁶

Como se vê, parece que a SERASA leva a efeito o resultado esperado pelos “gestores” deste recurso, em nome do Estado, por meio de seus agentes financeiros, justificando a ineficiência do programa mediante a impossibilidade de emprestar os recursos do FAT aos cidadãos tidos e havidos como “caloteiros”, explicando a quem interessar possa que em razão dos tantos negativados, o recurso é destinado ao mercado financeiro.

SOUZA chama a atenção de que mesmo recebendo um percentual de 6% ao ano e mesmo sem o atendimento social a que o FAT se destina, o CODEFAT, em seu relatório de gestão, avalia este desempenho como satisfatório, como demonstra – o relatório do Ministério do Planejamento, disponível na Internet, informa que:¹⁰⁷

Esses déficits vem sendo cobertos por outras receitas do FAT, cuja totalidade é constituída de receitas financeiras provenientes de aplicações das disponibilidades financeiras do fundo e dos juros pagos pelo BNDES como remuneração dos empréstimos constitucionais concedidos àquele

¹⁰⁶ SOUZA.Edson G. V de. Op.Cit. pg120

¹⁰⁷ Disponível: <http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/sof/orcamento_2007>. Acesso em: 23 out. 2007.

banco. [...]. A estimativa dessa receita é baseada no cálculo de juros sobre o montante de recursos emprestados ao BNDES, sendo os juros remunerados a taxa de 6% ao ano [...].

Portanto, o que se observa é que a lógica funciona, mais ou menos assim:

FEBRABAN, membro do CODEFAT, institui a contratação da SERASA, como obrigatória e por dispensa de licitação por todos os agentes públicos operadores das políticas de crédito e de micro crédito.

A SERASA, empresa privada, composta pelos Bancos, julga os bons e maus pagadores, ou seja, um setor financeiro e não um tribunal de justiça julga a honra do povo brasileiro e determina ou coíbe o acesso às políticas de crédito.

Os recursos repassados não aplicados ao fim a que se destinam ficarão retidos nos bancos oficiais.

O pagamento de juros pelos bancos oficiais dos recursos do FAT, se dá a taxas simbólicas.

O FAT recebe juros pagos pelos bancos oficiais em decorrência de valores retidos.

Como, segundo informações prestadas junto a CPI-SERASA, o número de trabalhadores negativados está em torno de 40 milhões, algo equivalente a 57% da PEA¹⁰⁸ Urbana, os empréstimos são "convenientemente" inviabilizados e os recursos, por isto, não aplicados, ficam a disposição do BNDES e dos Bancos Oficiais que dispõem de recursos captados a custo baixíssimo e sem recolhimento de depósito compulsório.

SOUZA, afirma que o BNDES, ao propor a política de crédito reconhece que esta vem se dando de forma residual, como registra em documento oficial publicado, por aquele órgão, e transcreve:

As dificuldades econômico-sociais geradas pelo desemprego e pela concentração de renda têm desafiado os governantes no sentido de ampliar as oportunidades de novos empregos/ocupações.

Na tentativa de obter renda para si e seus familiares, muitos chefes de famílias – entre este grande incidência de mulheres – iniciam uma atividade econômica por conta própria, a partir do que "sabem fazer".

¹⁰⁸ Este índice foi calculado com base na PEA Urbana que, em 2002, totalizava uma população de 66.092.930, correspondendo portanto a 100% desta PEA. Se a SERASA, afirma deter 60 % dos mercado das empresas de informações de dados cadastrais, com 23 milhões de pessoas negativadas, 100% deste mercado equivalem a 38 milhões de pessoas negativadas o que implica concluir que 57% da PEA, urbana, encontra-se na condição de negativada. Neste cálculo não foi incluída a PEA rural, pois não estava disponível a PEA Rural da região Norte do País.

Muitos investem o que não possuem, na esperança de proporcionar "melhores dias aos seus". Canalizam a totalidade de suas energias e esperanças para criar, manter e fazer crescer sua empresa com a ajuda da família que é, na realidade, uma "famiempresa". Carecem de tecnologia, de recursos financeiros, de capacidade administrativa, mas são impulsionados pela necessidade de sobrevivência da família e pela vontade de viver honestamente, vetores que geram energia imensurável e têm construído muitas histórias exemplares, verdadeiras lições de auto-ajuda e de dignidade. "Por menores que sejam estes negócios podem ser reconhecidos como empresas, visto que investem, correm riscos e visam lucro."¹⁰⁹

Na prática, SOUZA avalia que o mecanismo, já descrito, prevalece e impede o trabalhador a ter acesso aos recursos do FAT, como se registram nas decisões do CODEFAT, consubstanciadas em Resoluções, em nome do Estado-nação, transcrevendo do que está disponível no relatório de gestão do FAT:

a) PROGER - Novo Empreendedor¹¹⁰

Art.1º Instituir a linha de crédito especial denominada PROGER - Novo empreendedor, no âmbito do Programa de Geração de Emprego e Renda - PROGER Urbano, para a concessão dos financiamentos de que trata o Programa de Crédito Orientado para Novos Empreendedores objeto do Termo de Cooperação Técnica MTE/CODEFAT n.º 01/2001 - BB/SEBRAE.

X - INSCRIÇÃO E SELEÇÃO: a [...].

b) seleção: os inscritos passarão por um processo de seleção e entrevista pelo SEBRAE, onde serão avaliadas suas possibilidades de empreender, sua concepção de negócio e sua situação cadastral e dos demais sócios, se for o caso, junto ao [...] SERASA e CCF - em caso de restrição o candidato estará automaticamente desclassificado."

b) PROGER - Setor Informal¹¹¹

FINALIDADE: [...] Apoio financeiro, mediante abertura de crédito fixo ao setor informal da economia, objetivando sua integração ao setor produtivo formal da economia e a geração de emprego e renda. [...]

BENEFICIÁRIOS: Pessoas físicas que atuam no setor informal da economia (empreendimentos de caráter Domiciliar, artesãos e outros que comprovadamente assim sejam caracterizados), desde que não inseridos no [...] SERASA, observadas as normas gerais de concessão de crédito do Banco do Brasil.

¹⁰⁹ BNDES - Formação de agentes de crédito, manual do facilitador – Volume 1 - Op. Cit. p. 37.

¹¹⁰ MTE. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/trabalhador/fat/codefat/resolucoes/>>. Acesso em: 10 jul. 2007.

¹¹¹ MTE. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/empregador/proger/proger/agentesbancobrasil/>>. Acesso em: 10 jul. 2007.

c) PROGER - Profissional liberal¹¹²

FINALIDADE: Apoio financeiro, mediante abertura de crédito fixo, objetivando o aumento da produtividade, a manutenção/geração de emprego e renda e fixação dos profissionais liberais em suas regiões de origem.

BENEFICIÁRIOS: Profissionais liberais de nível médio e superior, desde que não inseridos no [...] SERASA."

d) Cooperativas e associações de produção¹¹³

FINALIDADE: apoio a investimento fixo e de capital de giro para empreendimentos de cooperativas e associações, exceto as de crédito, que visem à geração de emprego e renda.

BENEFICIÁRIOS: [...]

Obs.: desde que não inseridas no [...] SERASA.

SOUZA, aponta que o Estado, por meio da União, ao invés de legislar por uma política de crédito e microcrédito na promoção do desenvolvimento, do pleno emprego, da igualdade e da inclusão pelo trabalho, como já apontado neste estudo, passa a agir em perfeita sintonia com as decisões do CODEFAT e, em 2004, instituiu por Medida Provisória n.º 226/04, que foi convertida na Lei 1.110/05, determinando a obrigatoriedade de informação cadastral, no momento do acesso ao crédito. Ou seja, logra-se o intento de uma "pseudo" política de crédito.

Neste sentido veja-se o desempenho apontado nos relatórios oficiais do CODEFAT:

TABELA 1 - VALORES DO FAT, EM DEPÓSITO, NOS BANCOS

ANO	BENEFICIÁRIOS					TOTAL
	BNDES	BB	BNB	CAIXA	BASA	
2000	60.370,4	5.552,5	3.989,3	273,0	-	70.185,2
2001	63.706,5	5.727,7	3.618,8	781,1	-	73.834,1
2002	75.516,1	5.462,5	2.722,2	1.844,8	-	85.545,6
2003	74.920,8	7.254,4	1.954,0	2.155,5	34,5	86.319,2
2004	74.891,3	9.028,8	1.541,5	2.149,1	61,9	87.672,6
2005	81.340,8	11.898,3	936,8	2.666,9	26,4	96.869,2

FONTE: http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/sof/orcamento_2007/anexos/Anexo_IV.9.pdf

Na tabela 1 se indica os volumes de recursos do FAT, destinados aos

¹¹² MTE. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/empregador/proger/proger/agentesbancobrasil/>>. Acesso em: 10 jul. 2007.

¹¹³ MTE. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/empregador/proger/proger/agentesbancobrasil/>>.

Bancos Oficiais, como implementadores de política de crédito, de onde se extrai o volume de recursos alocados pelo CODEFAT, com fins, a priori, de garantir crédito, como instrumento de geração de trabalho, emprego e renda.

TABELA 2 - DETALHAMENTO DOS PROGRAMAS DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA EXECUTADOS MEDIANTE DEPÓSITOS ESPECIAIS DO FAT

PROGRAMAS	EXERCÍCIO 2000 A 2005 (R\$ 1,00)	
	Quantidade de Operações	Montante Contratado
PROGER Urbano	4.752.705	15.700.015.545
FAT - Empreendedor Popular	2339.550	514.116.370
PROGER - Turismo	1.549	78.666.028
PROGER - Bens de Consumo	10.022	7.565.435
FAT - Exportação	143	8.160.278
PROGER - Rural	116.318	1.411.153.044
PRONAF	2.809.904	8.739.377.748
PROEMPREGO	2.425	11.624.031.363
PROTRABALHO	12.452	377.900.273
PCPP	308.826	369.744.340
FAT - Habitação	13.363	679.573.232
FAT - Material de Construção	715.028	1.655.889.153
FAT - Revitalização	2	363.800
FAT - Fomentar	10.332	3.715.040.156
FAT - Integrar	844	455.731.281
FAT - Giro Rural	1.086	537.462.685
FATA inclusão Digital	1.290	1.517.797
IE Econômica	1.334	3.795.931.366
IE - Insumos Básicos	610	786.607.587
FAT - Vila Panamericana	1	189.379.602
FAT - Exportar	826	7.892.986.413
FINEP - Inovação Tecnológica	108	1.005.571.691
TOTAL	8.998.718	59.536.785.188

FONTE: CGER/MTE

Na tabela 2, são elencados os programas aos quais se destinam, os recursos do FAT, com os respectivos montantes convertidos em operações de crédito, atingindo, teoricamente, os fins a que se propunham.

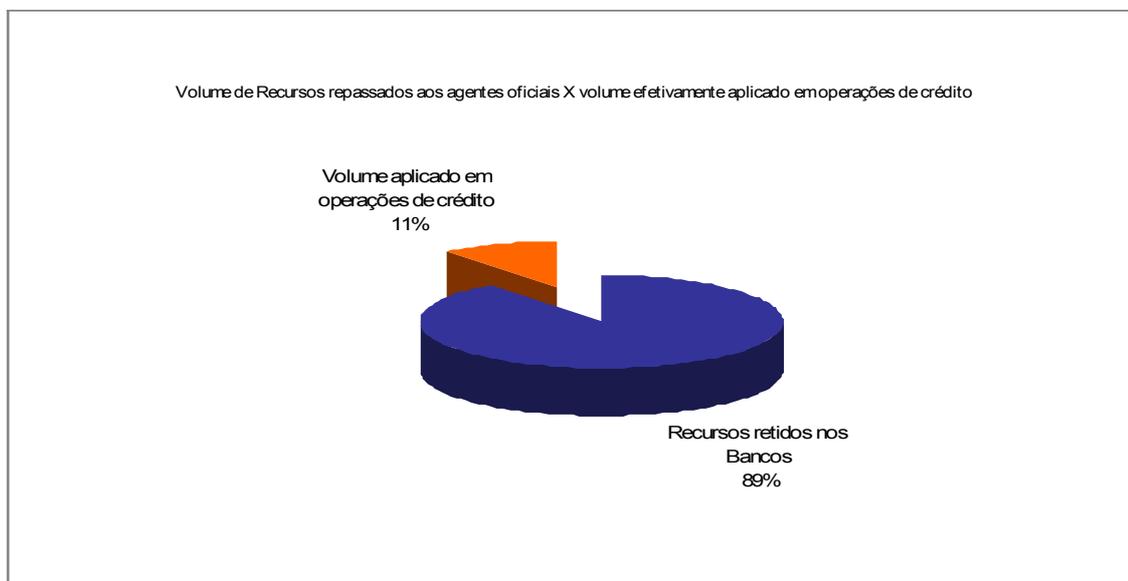


GRÁFICO 5 - DESEMPENHO DA POLÍTICA DE CRÉDITO COM RECURSOS DO FAT

FONTE: Elaboração própria a partir de dados do Relatório de Gestão do FAT/2006. Disponível em: www.mte.gov.br/fat

Nota-se, portanto que, do volume repassado aos Bancos Oficiais, apenas, o equivalente a 11% chega aos seus destinatários finais, diga-se, aos cidadãos limpos, segundo os critérios da SERASA como evidenciado no gráfico acima.

Esta constatação nos permite aludir que os recursos destinados aos agentes financeiros para o programa de crédito denominado : PROGER – Programa de geração de emprego e renda, serve muito mais aos interesses dos agentes financeiros do que ao trabalhador.

6 BRASIL: ACESSO AO CRÉDITO

Num mundo globalizado, para que predominem as regras do livre mercado e da livre movimentação do capital e das finanças, a economia vem sendo progressivamente, afastada do controle do Estado em detrimento do cidadão e da sua própria soberania.

O que se tem observado, historicamente, é que o Estado está sendo transformado em um condomínio de interesses privados sob comando do mercado financeiro e, o cidadão é reduzido à condição de "mero de consumidor".

Estes cidadãos, embora, potencialmente produtivos e aptos para o trabalho, estão excluídos do mercado de trabalho e de consumo, pois são párias da sociedade, economicamente dispensáveis, são cidadãos que não interessam aos intentos capitalistas. Portanto, sem poder político, sem capacidade de exercício de sua cidadania, apesar da Carta Magna Brasileira preconizar que todo poder emana do povo¹¹⁴.

A análise de Hardt e Negri¹¹⁵ consubstancia o que parece cada vez mais perceptível ao senso comum:

As grandes corporações [...] tendem a fazer dos Estados-nação meramente instrumentos de registro de fluxo de mercadorias, dinheiro e populações que põem em movimento. [...] Não existe nada, nenhuma 'vida nua e crua', nenhum panorama exterior, que possa ser proposto fora desse campo permeado pelo dinheiro; nada escapa do dinheiro. A produção e a reprodução são vestidos de trajes monetários.

No entanto, ao lado deste livre fluxo de riqueza, o fluxo de pessoas é severamente controlado, determinando aos Estados-nação, o papel de síndicos da miséria, isto é, o controle e a repressão do fluxo de pessoas, encurralados em cinturões de miséria, contidos em territórios submetidos à soberania dos Estados-nação fracos, ou seja, aos "quase-Estados".

Neste contexto, imposto pelo capitalismo, o trabalhador passou a ser considerado, julgado, culpabilizado, sempre do ponto de vista individual, tornando-se o único responsável pelo seu sucesso ou incesso, cuja análise limita-se a consulta

¹¹⁴ Conforme parágrafo único, artigo 1º, CF

¹¹⁵ HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. **Império**. Op. cit. p.51.

eletrônica do número do seu CPF, diretamente, na Empresa privada, composta por 83 Bancos, ou seja, o mérito de uma possível dificuldade econômica, seja ela de que ordem for, não entra no julgamento, sequer é dado ao cidadão o direito de expressar-se. Ele é sentenciado sem julgamento, sem direito ao contraditório e ampla defesa, em afronta ao que prevê a Constituição Brasileira¹¹⁶ Esta prática, em absoluta contradição a direitos constitucionais elementares e ao mesmo tempo essenciais, leva a conclusão de que, não bastasse a exclusão histórica a que está submetido o trabalhador, agora ele também está sujeito à "máquina de exclusão comercial e eletrônica".

O que fica evidente é que, nos dias atuais, há um excedente populacional local que se torna um estorvo ao sistema produtivo vigente. Disso resulta degradação social, ambiental e cultural já que esse excedente populacional é formado por consumidores frustrados submersos na cultura capitalista financeira, no comando de redes de dominação de povos inteiros que aspiram por dignidade e por cidadania como as grandes promessas da pós-modernidade.

A partir deste ponto o presente estudo dedica-se a relatar fatos e provas de um processo de exclusão social, imposto pelo sistema financeiro vigente no país.

Estes fatos e provas são extraídos do relatório da CPI da SERASA, acontecida no ano de 2003, em que pese não ter havido nenhuma repercussão nos meio de comunicação, já que os bancos acionistas da SERASA trataram de evitar a exposição pública. Também é fonte desta pesquisa, Ações Civis públicas propostas pelo Ministério Público do Estado de São Paulo., entre outras peças jurídicas, oportunamente citadas.

6.1 O ENTRAVE DE ACESSO AO CRÉDITO, POR MEIO DA NEGATIVAÇÃO DO NOME

No senso comum, o ato de Negativação é tido como lógico e justo, uma vez que, em geral, o que se tem como consenso é:

- A SERASA é um órgão Oficial do Estado.
- Negativa-se o nome de pessoas "caloteiras" que não pagam o que devem.

¹¹⁶ Constituição da República Brasileira. Artigo 5º inciso LV: " aos litigantes em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a elas inerentes,"

- É uma maneira que controlar os caloteiros.
- É uma forma de agilizar a cobrança
- É a defesa de quem tem para receber.
- É a defesa do capital.
- Quem deve tem que pagar.

Estas "verdades" do senso comum desconhecem fatos e atos administrativos praticados pelo Estado violador de direitos essenciais à cidadania:

- Quem é a SERASA?
- Quem são os cidadãos negativados pela SERASA?
- O que é a Negativação do nome?

A partir de tais questionamentos, o presente estudo, busca com base em procedimentos jurídicos, julgados e sentenciados, desmistificar o senso comum, por meio da seguinte sistematização de argumentos, que passam a ser apresentados.

6.2 QUEM É A SERASA?

A Serasa¹¹⁷ se identifica no seu site como sendo:

É uma das maiores empresas do mundo em análises e informações para decisões de crédito e apoio a negócios, atua com completa cobertura nacional e internacional, por meio de acordos com as principais empresas de informações de todos os continentes. Está em todas as capitais e principais cidades do País, totalizando 115 pontos estratégicos. Conta com um quadro de pessoal com mais de 2.000 profissionais e é a retaguarda de um amplo centro de telemática. Como maior banco de dados da América Latina sobre consumidores, empresas e grupos econômicos.

A Serasa participa da maioria das decisões de crédito e de negócios tomadas no Brasil, respondendo on-line/real-time, a 3,5 milhões de consultas por dia, demandadas por mais de 300 mil clientes diretos e indiretos.

Do relatório da CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito), para investigar o modus operandi e a legalidade da Empresa SERASA, se extrai:¹¹⁸

A Serasa foi criada em 1968 de uma ação cooperada entre bancos, com o objetivo de centralizar os serviços de confecção de ficha cadastral única, compartilhada por todos os bancos associados. Na década de 90, a

¹¹⁷ Serasa. Disponível em: <<http://www.serasa.com.br/empresa/serasa/index.htm>>. Acesso em: 01 ago. 2007.

¹¹⁸ CPI SERASA. Relatório Final. Op. cit. p.8-10.

empresa começou a expandir sua atuação, passando a fornecer informações e análise para todos os segmentos da economia e para empresas de todos os portes. [...]

O mesmo relatório informa que a "Serasa é detentora de 60% do mercado aonde atua"¹¹⁹, portanto, oligopolista, e "possui registros de dados de quase 23 milhões¹²⁰ de cidadãos negativados", afirmando: " [...] Somente junto à empresa Serasa, estão inscritos com anotações negativas quase 23 milhões de consumidores. [...]".

A Serasa também declara que¹²¹:

Empresas de todos os portes e ramos de atividade consultam a Serasa para agilizar a concessão de crédito, reduzir riscos e ampliar suas possibilidades de negócios. As consultas dão acesso a informações e análises imediatas e atualizadas de pessoas, empresas, grupos econômicos e setores da economia para administrar o risco de crédito em suas transações com empresas e consumidores.

Ou seja, a Serasa vende informações para empresas de todos os portes e ramos de atividade. Agora veja:

- Os demandantes dos serviços da Serasa são empresas.
- A Serasa vende aos seus clientes (empresas) Informações sobre pessoas.
- Quem são essas pessoas?
- Quem repassa seus dados sigilosos à Serasa para que ela os transforme em bens de comércio?

A Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público Federal no Estado de São Paulo¹²² apresenta respostas a estas perguntas e principalmente, desvela o *modus operandi* desta empresa:

As informações disponibilizadas pela União à FEBRABAN e à SERASA são informações que os cidadãos confiam à Receita Federal e instituições financeiras imbuídos da certeza de que serão mantidos sob absoluto sigilo. Comunicam seus endereços, suas rendas, o endereço de suas empresas, dados sobre suas atividades econômicas, nomes de pai e mãe, tudo isso

¹¹⁹ CPI SERASA. Relatório Final. Op. cit. p.10.

¹²⁰ CPI SERASA. Relatório Final. Op. cit. p.5.

¹²¹ Serasa. Disponível em: <<http://www.serasa.com.br/solucoes/>>. Acesso em: 06 dez. 2007.

¹²² MPF/SP. disponível em: <http://br.geocities.com/cpi_serasa/SIGILO-PR3.pdf>. Acesso em: 26 out. 2007. p.6-7.

com a mais plena certeza de que somente o Estado, no interesse da administração da coisa pública, deles terá conhecimento e acesso.

Ademais, sabe o cidadão que o uso, por parte do agente público, de tais informações para fins privados será duramente punido por meio do recurso às sanções penais e mesmo cíveis mencionadas na Lei de Improbidade Administrativa (lei 8429/92). Mas não é isso o que vem ocorrendo.

Como resultado do convênio em tela, potencialmente qualquer pessoa que tenha acesso aos serviços da SERASA poderá obter informações sobre, literalmente, qualquer pessoa física ou jurídica que seja contribuinte do Fisco.

O Ministério Público Federal no Estado de São Paulo, por meio de quatro Ações Cíveis Públicas tendo como réu a SERASA, define como perfil desta empresa:¹²³

Quando tem seus dados sigilosos amplamente divulgados, os cidadãos têm feridos vários dos mais preciosos valores inerentes à cidadania e a individualidade. O sentimento de confiança que mantêm, e devem manter, em face do Estado é ferido de morte, eis que justamente quem deveria proteger a privacidade e a intimidade de seus cidadãos, delas se desfaz, no mais das vezes, em troca de dinheiro.

Além disso, o sentimento de segurança é também gravemente atingido. Como, aliás, poderá um cidadão ter o sentimento de segurança sabendo-se que qualquer indivíduo poderá ter acesso a informações suas extremamente pessoais? Informações que, em poder de inescrupulosos, podem perfeitamente ser usadas como motivo de pressões e ameaças. Daí "a insegurança coletiva.

Como se vê, o Estado repassou dados sigilosos de todos os cidadãos brasileiros à SERASA, que os comercializa livremente com o intuito de lucro.

6.3 QUEM SÃO OS CIDADÃOS NEGATIVADOS PELA SERASA?

Segundo planilha, apresentada na CPI da Serasa (Anexo 1), pela própria empresa, o perfil dos negativados é o seguinte:

O total de cidadãos negativados pela Serasa: 23 milhões, lembrando que essa empresa detém 60% do mercado de empresas de banco de dados cadastrais de cidadãos e que, assim sendo, o total de negativados no Brasil, deve atingir ao um número absoluto de 40 milhões de trabalhadores, o que equivale a 57% da

¹²³ MPF/SP. Disponível em: <http://br.geocities.com/cpi_serasa/SIGILO-PR3.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2007. p.23.

População Economicamente Ativa Urbana, estimada pelo IBGE em 2006, em pouco mais de 66 milhões de pessoas.

Entre aqueles negativados pela Serasa, 53% está em idade entre 22 e 40 anos. Quanto ao nível de escolaridade: 16% possuem nível superior e outros 52% têm 2º grau. Os cidadãos tidos e havidos pela SERASA, como "caloteiros" são pessoas com, no mínimo, nível médio de escolaridade. Os "negativados" estão em franca idade produtiva, visto que estão entre 22 e 60 anos de idade, pois do total de negativados, 29 milhões deles estão nesta faixa etária.

O Ministério Público de São Paulo revela que:

As pessoas sobre as quais a Serasa vende informações (dados sigilosos) não são seus consumidores. Os dados sigilosos que a Serasa vende como seus produtos, como suas mercadorias, como bens de comércio - a preços módicos até porque os recebeu de graça - são dados sigilosos que podem ser comprados por qualquer pessoa jurídica, pública ou privada, para qualquer fim, inclusive para facilitar a tarefa de criminosos que queiram vasculhar informações sigilosas, basta que esteja disposto a pagar pelos serviços da Serasa.

Veja-se, outro trecho da ACP de autoria do Ministério Público Federal no Estado de São Paulo:¹²⁴

De posse de informações como Situação Cadastral, Número de Inscrição CGC/MF, Endereço Completo, Endereço no Exterior, Atividade Econômica, Número de Inscrição CPF, Nome Completo, Nome da Mãe, Data de Nascimento, dentre outras, torna-se por demais facilitada a tarefa de criminosos que, vasculhando informações de natureza privada, sondam facilmente quais seriam as presas mais valiosas para atos como extorsões, extorsões mediante seqüestros, roubos, e inúmeros outros atos ilícitos somente viabilizados pelo eficiente conhecimento de fatos atinentes à vida pessoal da vítima. [...]

A SERASA vende tais informações, como quem vende "banana da feira" com a seguinte divulgação em seu site:

Agora, sua empresa tem disponíveis informações cadastrais e comportamentais dos consumidores, como compromissos já assumidos no mercado e hábitos de pagamento, incluindo também registros negativos do maior banco de dados do gênero, para fornecer subsídio na concessão de crédito. Reunindo informações sobre mais de 116 milhões de consumidores, o CREDIT BUREAU dispõe, ainda, das mais avançadas tecnologias de

¹²⁴ MPF/SP. Disponível em: <http://br.geocities.com/cpi_serasa/SIGILO-PR3.pdf>. Acesso em: 25 out. 2007. p.10.

Credit Scoring para minimizar os riscos e otimizar oportunidades, com custos reduzidos."

A precariedade da atuação desta empresa é evidente: os dados que ela vende são sigilosos, foram confiados pelos cidadãos ao Estado, são dados que, na sua essência, deveriam permanecer sob estrito sigilo para evitar que a sua divulgação coloque em risco o patrimônio e a vida dos cidadãos. A SERASA recebeu essas informações indevidamente, mediante convênio entre a SERASA e a Receita Federal (Anexo 2) e as vende sem qualquer responsabilidade, o que aliás, mereceu a defesa intransigente tutelada, em cumprimento do seu dever institucional, pelo Ministério Público Federal como se viu ao longo do texto acima.

6.4 O QUE É NEGATIVAÇÃO DO NOME?

Negativação do nome é o que, no linguajar comum, se denomina por "sujar o nome", sendo utilizado também no linguajar jurídico, equivalendo a "negativar nome".

Segundo Souza, o ato de Negativação coloca "o cidadão negativado à vexação pública, porque se irradia, imediatamente, pela rede de bancos, comércio, emprego, bem assim, por toda a esfera pública, onde quer que se implementem as denominadas políticas públicas de crédito ou micro crédito, isto é, em todas as instituições integrantes do sistema financeiro público: BNDES, BNB, BASA, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco Popular do Brasil, Caixa Aqui, Bancos do Povo e Bancos Sociais."¹²⁵

Ao analisar o impacto da negativação, Gomes¹²⁶ traça o seguinte paralelo:

As expressões "negativar" e "negativação" correspondem as velhas marcas de iniquidade que existiam desde o início dos tempos. Em certas sociedades os iníquos eram punidos com a perda do nariz, como acontecia entre os assírios. Na França do Rei Luiz XIII, as prostitutas eram marcadas com uma flor de Liz, com ferro em brasa. Na sociedade de hoje, os devedores são marcados com ferramentas mais eficientes, dada a qualidade e eficiência dos meios de comunicação. Esse ato de negativar, esse juízo inflexível sob a natureza humana, deve comportar algum tipo de temperamento, alguma forma de limitação, em uma sociedade democrática. Foi certamente esse espírito que conduziu o legislador a essa garantia aos devedores, frente a

¹²⁵ SOUZA, Edson G. V. de. Op. Cit.

¹²⁶ GOMES, Fernando Sebastião, citado em ACP autoria do MPF/DF. Disponível em: <<http://www.mpdft.gov.br/Orgaos/PromoJ/Prodecon2/acoes/SERASA>>. Acesso em: 22 nov. 2007.

órgãos que a si atribuem o direito de dizer quem é honesto, quem é desonesto, quem pode comerciar e quem não pode, quem terá acesso ao mercado de crédito e quem dele está excluído.

Qualquer cidadão negativado, mesmo inocente, ao ver-se negativado providenciará o pagamento que lhe é exigido.

Sobre a negativação SOUZA¹²⁷, coloca que isto significa uma violência ao agressão ao Estado Democrático de Direito, com seqüelas do ponto de vista esfera moral e patrimonial de quem se vê vítima deste processo. Estes, mesmo com direitos legais para buscar uma reparação judicial, sucumbe perante uma cultura arraigada que, segundo o citado autor:

“contraria, dentre outros direitos constitucionais, a presunção de inocência que pode ser obstada por juízo subjetivo, sem direito de defesa, exercido por pessoas naturais anônimas sob o manto de contratos de prestação de serviço, com o poder público, (neste caso, feitos sem licitação), ou com uma das mais de 300 mil empresas-cliente que demandam, por dia, mais de 3,5 milhões de consultas à Serasa.”

O Souza¹²⁸, em seu depoimento à CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito - da SERASA, avalia que:

A negativação de cidadãos é a forma discriminatória, abusiva e intolerável, sob o ponto de vista do Estado Democrático de Direito e da Constituição formal, que se caracteriza como derrogação de toda a história da humanidade relativamente à conquista de direitos fundamentais do homem assegurados, como se constata, (apenas formalmente), em um rol de direitos: individuais (art. 5º); coletivos (art. 6º); sociais (art. 6º e 193 e ss.); de nacionalidade (art. 12); e políticos (arts. 14 a 17), mas que, à medida que a atuação da justiça (Estado-juiz) é residual, quase imperceptível, e que há, por outro lado, uma atuação deliberada do Poder Executivo, através de vários órgãos e entidades de governo em sentido diametralmente oposto ao seu poder-dever, resta aos cidadãos negativados a alternativa desesperada - individual, silenciosa, tímida - de socorrerem-se de algo tão abusivo quanto à negativação: a indústria virtual do limpe-seu-nome que surgiu como irmã gêmea, obscura, negada e rejeitada, da sua outra face, a Serasa S/A.

Este processo de Negativação do nome do cidadão coloca-o numa condição de morte civil, uma vez que, a partir desta condição, ele não poderá comprar alugar,

¹²⁷ SOUZA, Edson G. V de. Op. Cit.

¹²⁸ SOUZA. Edson G. V. Advogado e Economista em Depoimento à CPI da SERASA. Relatório Final CPI SERASA.

trabalhar, vender, ter visto para sair do país, se for aprovado em qualquer concurso público não poderá ser chamado, enfim, tem sua vida completamente inviabilizada, seja pessoa física ou jurídica.

O Juiz Federal no Estado de São Paulo, Luciano Godoy, em sentença prolatada tendo como réu a SERASA, define¹²⁹:

A existência do registro de débito em um cadastro é uma ameaça, uma coação, para que se pague sem questionar, sem até refletir, porque haverá inúmeras restrições na sua vida diária, quotidiana, econômica ou não. Todos sabem, constitui fato público e notório, que há constrangimento no fato de existir a dita negativação do nome de uma pessoa.

O Ministério Público Federal no Estado de São Paulo¹³⁰, em depoimento à CPI da SERASA, adverte:

Em suma, a "negativização" do seu nome acaba ocasionando uma autêntica exclusão do consumidor do tráfego econômico, obstando-lhe toda e qualquer forma de crédito, reduzindo-o a uma condição quase subumana, com efeitos graves sobre sua pessoa, quer na esfera patrimonial, quer na moral.

SOUZA alerta que há uma cultura arraigada de que a SERASA S/A pode legalmente "expor cidadãos à vexação pública, mediante a negativização do seu nome e levá-lo ao constrangimento de ser considerado mau pagador, em momentos e situações as mais adversas e inesperadas".

Como se constata, os cidadãos são julgados, condenados, executados e carimbados como maus pagadores e ficam impedidos de acesso às políticas públicas de crédito. Veja-se, neste sentido, o que afirma MPF/SP.¹³¹

Na verdade, a Serasa simplesmente fornece o instrumento material para a vexação pública dos devedores, sem qualquer compromisso com a veracidade das informações ou com a ciência dos lançamentos por parte dos devedores.

Esta situação é agravada quando se sabe que o trabalhador negativado pela SERASA, esta certamente, alijado do mercado de trabalho, ou seja, empresas

¹²⁹ GODOY. Luciano. Disponível em: <http://br.geocities.com/cpi_serasa/LucianoGodoy.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2007.

¹³⁰ MPF/SP. Disponível em: <http://br.geocities.com/cpi_serasa/SERASA-PR2.pdf>. p.3. Acesso em: 25 out. 2007.

¹³¹ MPF/SP. Disponível em: <<http://www5.mp.sp.gov.br:8080/caoconsumidor/>>. Acesso em: 12 out. 2007.

públicas e privadas, não admitem trabalhadores nestas condições, como foi registrado no relatório final da CPI do Serasa, a seguir transcrito:

[...] Outra questão relevante tratada durante os trabalhos da CPI, diz respeito à possibilidade de inscrições negativas na Serasa serem utilizadas como impeditivos para a obtenção de empregos públicos e privados.

Juntada como prova dessa denúncia, cópia de carta da empresa CREDISUL – Cobranças Judiciais e Extra Judiciais, sediada em São Paulo, adverte que o não pagamento dos débitos exigidos motivam a inscrição do nome do devedor nos cadastros negativos do SPC e da SERASA, o que, segundo a carta, poderia causar entre outros transtornos a impossibilidade de: [...] participar de concursos públicos e licitações; [...] adquirir novos empregos, pois a grande maioria das empresas consultam esses cadastros antes de contratar seus funcionários. [...] No que se refere às empresas privadas, realmente há completa liberdade para que esse procedimento esteja em curso, uma vez que os empregadores têm total liberdade para a seleção de seus quadros. Essa situação é dramática, na medida em que redundaria numa equação injusta para o cidadão que muitas vezes tornou-se inadimplente pela perda do emprego e fica praticamente proibido de voltar ao mercado de trabalho e regularizar suas pendências.

Esta harmoniosa convivência entre as Instituições do poder que representam o Estado-nação com o Sistema Financeiro, revela um paradoxo, entre o poder-dever do Estado e os interesses do grande Capital, resultando em prejuízos incalculáveis para a vida de milhares de cidadãos brasileiros.

Não bastassem as conseqüências políticas, sociais e econômicas, gera no cidadão, na sua vida familiar e social um desalento imobilizador. Não há saída, o homem se vê refém de sua situação existencial problematizada.

É possível promover a inclusão social pelo trabalho, a partir de um suposto desenvolvimento, necessário para tal, sem uma política de crédito orientada e assistida?

Afinal para que foi constituído o Fundo de Amparo ao Trabalhador, senão para ampará-lo, por meio da promoção de sua inclusão pelo trabalho?

A quem serve os recursos do FAT?

Por que a utilização de critérios de exclusão exatamente daqueles estão completamente excluídos?

Responder a estas questões é fundamental para se conceber uma política de crédito como insumo direcionado à inclusão social.

Além do que **nome é um bem inalienável**, ninguém pode "sujar" o nome de alguém sem ter sido sentenciado, com trânsito e julgado, conforme determina a Constituição Brasileira.¹³² Quem tem para receber deve usar os procedimentos previstos em Lei¹³³ por meio da execução de dívidas, como prevê a Carta Magna brasileira. Quem deve, tem que pagar, mas para tanto é preciso ter condições para o pagamento, dentro de um ambiente econômico e social que garanta o pleno exercício do direito de igualdade, acesso a produção e usufruto de bens de consumo, além da limitação ao poder econômico tendo em vista assegurar a dignidade da pessoa humana, como retoricamente está dito na Constituição Brasileira¹³⁴.

Só tribunais podem julgar e sentenciar pessoas¹³⁵ e não uma empresa privada, composta por instituições financeiras, que corroboram para um ambiente econômico, de altas taxas de juros, altamente especulativas, em detrimento do ambiente de produção e crescimento econômico.

¹³² Constituição Brasileira. Artigo 5º, incisos LIV "Ninguém será privado da Liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;" e, também inciso X "são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação,"

¹³³ CPI SERASA. Relatório Final. Op. cit., p.5.

¹³⁴ Constituição Brasileira. Artigo 170" A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, [...]"

¹³⁵ Constituição Brasileira. Inciso LIII: "Ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente"; e também inciso LVII: "Ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória."

CONCLUSÃO

Na busca de interpretar e elucidar o fato social da exclusão do acesso ao crédito, por meio da negativação, objeto deste estudo, pode-se aludir que a lógica ditada pelo sistema financeiro vigente no país, orquestrada pela SERASA, leva a só uma conclusão: **o povo brasileiro é caloteiro**¹³⁶. Esta não é uma conclusão aceitável, pois ficam as seguintes questões: Qual o papel do Estado frente a esta conclusão? Como ficam os milhares de brasileiros "marcados pela Serasa como caloteiros"?

Para o mercado a constatação de que brasileiro é caloteiro já é considerada verdadeira e, deles se livra, simplesmente por meio da inclusão no banco de dados de caloteiros, ou, como denominam os "donos do mercado": Cadastros de proteção do crédito.

A solução é tão simples que a SERASA assim orienta: vai-se conceder crédito? Vai contratar um trabalhador? Vai comprar um imóvel? Vai locar um bem? Ou seja, quer saber quem é quem? Consulte-se a Serasa! Se o "demandante", (aquele que do outro lado, demanda um bem, um serviço, um emprego, oferece sua força de trabalho) está com o nome inscrito como negativado, deixa-se de conceder-lhe o crédito, o trabalho, a compra, a locação, e assim por diante. A objeção ao proponente está clara: caloteiro não pode ter acesso.

Para os donos do capital, ou seja, para a lógica do mercado o problema fica resolvida pela lógica da consulta ao cadastro e a negação do acesso ao crédito.

No entanto, para o Estado-nação, este número significativo de população economicamente ativa, em situação de completa exclusão é, no mínimo, uma situação de calamidade, que precisa ser enfrentada pelo Estado.

Afinal, à esta parcela da população cabe ao Estado, promover a sua inclusão social, preferencialmente pelo acesso ao trabalho. Senão, como fica o primado do trabalho, estabelecido no artigo 193, da Constituição Federal? Como garantir o Direito social do trabalho previsto no art. 6º, *caput*, da Constituição

¹³⁶ Caloteiro: conotação pejorativa atribuída ao mau pagador.

Federal? Como evitar que esta enorme parcela da população transforme-se em párias, miseráveis, completamente marginalizados, embora aptos para o trabalho?

A grande distinção a ser feita é que o Estado-nação rege-se por Leis e, sobretudo pela Constituição, enquanto o Mercado por interesses exclusivamente financeiros.

A identificação de 40 milhões de brasileiros negativados pelo sistema financeiro denuncia uma completa ausência do Estado, ou dito de outra forma, uma presença preponderante do Estado liberal, pois, segundo a CF/88, cabe ao Estado erradicar a pobreza e a marginalização, promover a construção de uma sociedade, livre, justa e solidária e reduzir as desigualdades sociais e regionais, promovendo o bem de todos sem preconceitos e sem discriminação. Ou seja, como se resgatou historicamente, no início deste trabalho, a razão da existência do Estado pode se resumir em uma expressão: **promover o bem-comum**.

Portanto, **o Estado tem o poder-dever de fazer cumprir os objetivos fundamentais da CF, sem o que, não há razão da sua existência**.

Adotar o paradigma da Serasa, como pré-requisito para a análise do acesso as políticas públicas de trabalho, emprego e renda, é uma atitude no mínimo inconstitucional, com imensas, graves e irreversíveis conseqüências históricas, econômicas, sociais e políticas.

No entanto, o presente estudo, indica uma quase-unanimidade entre os agentes públicos executores das denominadas políticas públicas de crédito e de micro crédito, na manutenção do atual paradigma ditado pelo Sistema Financeiro, tendo como agente executor a Serasa.

No intuito de ensinar a conclusão deste estudo, alinhava-se a seguir algumas reflexões:

Se a informação cadastral¹³⁷ é relevante e há nela interesse público, porque este mercado esta reservado para a Serasa, uma empresa privada de cunho especulativo? porque não tornar essas informações cadastrais, um serviço público, gratuito, mediante a estatização dos serviços da Serasa que recebe informações de cunho confidencial com proteção do sigilo fiscal, direto da Secretaria da Receita Federal?

¹³⁷ Informação cadastral - Lei 11.110/2007. artigo 3º, § 1º, inciso I.

Alguns questionamentos gritam, tais como:

- Por que o privilégio do acesso a estas informações somente as pessoas jurídicas?
- Por que o cidadão ao adquirir um bem, como por exemplo, ao comprar um imóvel na planta, não pode ter acesso às informações das condições de uma construtora para saber de sua real condições para confiar-lhe mensalmente, recursos para construção de um imóvel no futuro? Por que o sistema financeiro pode, neste país, aferir quem é bom ou mal pagador? Por que o Fundo de Amparo ao Trabalhador se alinhou a este paradigma exclusivamente financeiro?
- A história econômica, política e social deste país não conta?
- Quantas crises econômicas viveram o Brasil e seus brasileiros?
- Uma dificuldade econômica e financeira que vivencie um cidadão que o leve a inadimplência deve continuar a ser tratada como sinônimo de calote?
- Fica sempre a pergunta: Qual o papel do Estado-nação frente à crise econômica de seu povo?

A postura dos Poderes da República, sobre este tema é longe do que se entende por poder-dever do Estado-nação, pois ficou constatado neste estudo, a obrigatoriedade de consulta cadastral, especificamente aos dados da Serasa, com relação à concessão de crédito aos potenciais beneficiários das políticas públicas implementadas com recursos do FAT por meio de uma imposição do CODEFAT¹³⁸, onde um dos membros é a FEBRABAN¹³⁹, como se verificou em diversas resoluções do CODEFAT publicadas pelo MTE¹⁴⁰.

Como construir a dignidade ao lado de uma ação avassaladora de um sistema financeiro que provoca danos a vida de milhares de cidadãos brasileiros.

Com entender ou justificar que o Estado-nação que tem como poder-dever

¹³⁸ CODEFAT – Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador

¹³⁹ FEBRABAN – Federação Brasileira de Bancos

¹⁴⁰ Ministério do Trabalho. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/Busca/auxbuscaavancada.asp?opt=1&query=serasa>>.

a proteção da cidadania, delega o poder de julgar e sentenciar a uma empresa privada, sem atribuição legal, sem ética e sem legitimidade para tal?

Onde está o espírito de justiça social que preconiza a Constituição Federal da República Brasileira?

A história das nações como descrita neste estudo, que vivenciaram crises, no pós-guerra e soergueram-se com políticas públicas, tiveram entre as suas principais ferramentas a política de crédito e micro crédito. No entanto, estas experiências não servem de referência para os que concebem e gerenciam as políticas públicas do Estado-Nação brasileiro.

O que se percebe é que a esperança do povo brasileiro é uma chama que tende a se apagar diante da constatação do não cumprimento do poder-dever do Estado em reduzir as desigualdades sociais e regionais e erradicar a pobreza e a marginalização. Desta forma mata-se a dignidade do cidadão negativado e resta, mais uma vez a pergunta: Cadê o Estado? Para que serve o FAT?

A erradicação da pobreza depende do desenvolvimento econômico, proporcionando um ambiente para uma economia produtiva com distribuição da riqueza, como instrumento para erradicação a pobreza. Para tal a política de crédito, deve ter como pressuposto a relevância do crédito e do micro crédito como instrumentos de atuação do Estado-nação.

No entanto, a inaptidão do Brasil com relação ao manejo da política de crédito é, **lamentavelmente, catastrófica, quando se considera a forma tão venal, corrupta ou inábil como vem conduzindo algo tão relevante como o crédito na estruturação da economia**, pois, como infere o BID ao avaliar o crédito na América Latina: "Sem a presença de mercados de crédito profundos e estáveis será muito difícil que a região alcance taxas de crescimento altas e sustentáveis e consiga combater a pobreza."

O crédito como instrumento de desenvolvimento e de inclusão social tem um potencial ainda não explorado no Brasil, pois vem sendo relegado a segmentos que defendem interesses hegemônicos em detrimento do interesse público, ou seja, a inclusão social, pelo trabalho.

Esses interesses hegemônicos, como identificado neste estudo, colocam a política de crédito em confronto ao Estado Democrático de Direito.

A concepção e a implementação de política de crédito e de micro crédito a partir dos princípios constitucionais, a saber: dignidade; igualdade; moralidade; transparência e publicidade; e universalidade é imprescindível para inclusão produtiva de milhares de trabalhadores brasileiros.

Compete ao Poder Legislativo conceber a política de crédito, mediante um amplo e profundo debate tendo como objetivos e finalidades: A dignidade e Trabalho, a Universalidade, a Igualdade, Moralidade, Publicidade e Transparência.

A política de crédito teve ter por objetivo a garantia da dignidade da pessoa humana¹⁴¹, assegurando a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social¹⁴², visando a combater as causas da pobreza¹⁴³, mediante o reconhecimento objetivo do primado do trabalho como base da ordem social¹⁴⁴. Deve atuar dentro do princípio da Igualdade, cumprindo o poder-dever do Estado na promoção do bem comum sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação¹⁴⁵. Deve pautar-se no princípio da ética e da moralidade, garantindo que o sigilo de dados, que é preceito constitucional¹⁴⁶ do cidadão.

Deve atuar de forma transparente e publicizada sem travestir-se de uma pretensa legalidade por meio de Resoluções, Instruções Normativas, Portarias e uma infinidade de mecanismos sem legitimidade e sem qualquer controle democrático.

Deve pautar-se pela obrigatoriedade, impostas as instância competentes que devem acompanhar, fiscalizar, a efetividade da política de crédito, principalmente com recursos do FAT, exigir prestação de contas dos recursos em depósito e dos recursos destinados, aos agentes oficiais de crédito e de micro crédito, publicando e debatendo democraticamente as metas previstas e realizadas, anualmente, proibindo a agiotagem e a especulação financeira, com

¹⁴¹ (art. 1º, III, CF)

¹⁴² (art. 170, CF).

¹⁴³ (art. 23, CF).

¹⁴⁴ (art. 193, CF).

¹⁴⁵ (art. 3º, IV, CF).

¹⁴⁶ (art. 5º, XII, CF).

recursos do FAT, destinados, por princípio, a inclusão social pelo trabalho.

As linhas de crédito, com recursos do FAT devem ter um espectro universal, atendendo a todos os segmentos produtivos, com prioridade àqueles, com maior dificuldade de acesso ao crédito do Sistema Financeiro privado.

Sem embargo, vale, neste ponto, lembrar a experiência de Bangladesh:

Yunus e seus colaboradores começaram a investigar as causas da pobreza [...]. Verificaram que os verdadeiramente pobres não eram os camponeses proprietários de terra, mas os que não tinham nenhum tipo de propriedade, em sua maioria mulheres: viúvas, abandonadas ou divorciadas, quase sempre com filhos. Trabalhavam por conta própria, como artesãs ou agricultoras, e adquiriram seus meios de produção por empréstimo dos comerciantes agiotas que depois lhes comprovam a produção. Os juros que cobravam não deixavam aos pobres mais do que o estritamente necessários para sobreviver. Estavam enredados numa situação de penúria, que não lhes deixava escapatória. Como não tinham garantias para oferecer, não tinham possibilidade de obter empréstimos em bancos. Para poder trabalhar e viver tinham que se sujeitar às condições impostas pela agiotagem. Mas a descoberta verdadeiramente revolucionária feita pelos pesquisadores [...] era que o valor que cada pobre necessitava era irrisório."

Os problemas relatados nestes estudo, relativamente ao crédito e à política pública de crédito, principalmente com recursos do FAT, devem ser tratados pelo Estado-nação por meio de um amplo processo de transparência e democracia, envolvendo setores produtivos e trabalhadores desvelando e decodificando o significado da negativação e a prática avassaladora da SERASA, no que tange a cidadania e a dignidade da pessoa humana, sem o que, o FAT deixa de cumprir o seu papel primordial: AMPARO AO TRABALHADOR.

REFERÊNCIAS

- AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do estado**. 44.ed. São Paulo: Globo, 2003.
- AZEREDO, B. **Políticas públicas de emprego**: a experiência brasileira. São Paulo: ABET, 1998.
- BARBOSA, F. A.; MORETO, A. **Políticas de emprego e proteção social**. 2.ed. São Paulo: ABET (Associação Brasileira de Estudos de Mercado de Trabalho), 1998. V.1.
- BARBOSA, F. A.; MORETO, A. **Políticas de emprego e proteção social**. 1.ed. São Paulo: ABET (Associação Brasileira de Estudos de Mercado de Trabalho), 1998. V.1.
- BETTELHEIM, Charles. **L'economie allemand sous le nazisme**. Paris: François Maspero éditions, 1979.
- BEVERIDGE, Wilian. **Pleno empleo em uma sociedade libre**. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988.
- [BNB - Banco do Nordeste do Brasil](http://www.bnb.gov.br). Disponível em: <<http://www.bnb.gov.br>>.
- BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Formação de agentes de crédito, manual do facilitador**. Brasília, 1996. V.1.
- BNDES - KWITKO, B. E.; KWITKO, E. E. **Manual para formação de agentes de crédito**. Programa de Crédito Produtivo Popular. 1.ed. Rio de Janeiro:BNDES, 1999. V.1.
- CACCIAMALI, M. C. As políticas ativas de mercado de trabalho no Mercosul. **Estudos Avançados**, São Paulo, v.19, n.55, set./dez., 2005.
- CAMARGO BARTALOTTI, Donaldson Garschageni; MENDEIROS, Pedro. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. **Relatório FOCUS** – evolução do crédito e spread bancário, maio 2004.
- CARDIM CARVALHO DE, F. J. Mercado, Estado e teoria econômica: uma breve reflexão. **Revista Econômica**, jun. 1999.
- CLICK Victoria. CLICK Victoria. Macro Economics after Keynes. A reconsiderations of the General Theory. The Mit Press. Cambridge, Massachusetts. 1.ed. 1991.
- CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR. Resolução n. 059 de março de 1994. PROGER - Programa de Geração de Trabalho, Emprego e Renda. Brasília: Ministério do Trabalho, 1994.
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Coleção Saraiva de Legislação. 40.ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 24.ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- DEDECCA, C. D. Emprego e qualificação no Brasil dos anos 90. In: OLIVEIRA, M. A. (Org.). **Reforma do estado e políticas de emprego no Brasil**. Campinas: GDF; Unicamp; IE, 1998.
- DEDECCA, C. D. PRONI, MARCELO W. **Políticas públicas e trabalho**: textos para estudo dirigido. Campinas: Unicamp. 2006.

DES/MTE. **Relatório Gerencial do FAT**, 2000, 2002 e 2004.

DI PIETRO, Maria Silvy Zarella. **Parcerias na administração pública**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1996.

DIEESE. O Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT. **Nota técnica**, n.5, agosto de 2005.

FERREIRA DOS PASSOS, A.; NEVES JR., L. F.; PAIVA, L. H. A focalização das políticas de emprego e renda. **Planejamento e Políticas Públicas**, n.25, 2002.

FIORI, J. L. Para repensar o papel do Estado sem ser um neoliberal. Texto para Discussão, Rio de Janeiro, IEI/UFRJ, n.234, maio de 1990.

FRASER, S.; GERSTLE, G. **The rise and fall of the new deal order (1930-1980)**. New Jersey: Princeton University Press, 1989.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. 4.ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985. Col. Os Economistas.

GIMENEZ, D. Maracci. **Desenvolvimento e políticas de emprego no Século XX**. Texto de apoio no curso de Gestão de Políticas Públicas. Campinas: Unicamp, 2006.

GODOY, Luciano. Disponível em: <http://br.geocities.com/cpi_serasa/LucianoGodoy.pdf>.

GOMES, Fernando Sebastião, citado em ACP autoria do MPF/DF. Disponível em: >http://www.mpdft.gov.br/Orgaos/PromoJ/Prodecon2/acoes/bancos_de_dados/acao%20coletiva%20-%20SERASA.html>.

IE-CESIT-Unicamp. O sistema público de emprego no Brasil: quadro geral e principais desafios. 2º CONGRESSO NACIONAL: SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA. São Paulo: MTE; Codefat; FONSET, 2005.

IPEA - Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. Texto de apoio.

KALECKI .M. Aspectos políticos do Pleno emprego. In: _____. **Crescimento e Ciclos das Economias Capitalistas**. Ensaios selecionados e traduzidos por Jorge Miglioli. Coleção Economia e Planejamento. 2.ed. revista. São Paulo: Hucitec, 1983.

KENNEDY, Paul. **Ascensão e queda das grandes potências**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

KEYNES. J. M. **Teoria geral do emprego, do juro e da moeda**, 1936.

LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO. **Anexo de metas fiscais**. BRASIL, 2006.

LOPES, [Luiz M.](#) Vasconcellos; [MARCO A. S.](#) **Manual de macroeconomia**: nível básico e nível intermediário. Editora Atlas. 2.ed. São Paulo, 2000.

MORETTO, A.; BARBOSA, A. F. **Transformações recentes do sistema público de emprego nos países desenvolvidos**: tendências e particularidades, texto de apoio no curso de gestão de políticas públicas de trabalho, emprego e renda. Campinas: Unicamp, 2006.

MTE - Relatório de Gestão. Fundo de Amparo do Trabalhador e Gestão Estratégica do Codefat. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, 2004.

PAES DE BARROS, R.; CARVALHO, M. Nota técnica: políticas ativas de emprego e renda. **Mercado de Trabalho – Conjuntura e Análise**, nov., 2002.

PAIVA, L. H. O dilema do financiamento orçamentário das políticas públicas de emprego. **Notas Técnicas, Mercado de Trabalho**. Curitiba: IPEA, 2006.

POCHMANN, M. **Políticas do trabalho e de garantia de renda no capitalismo em mudança**. 1.ed. São Paulo: LTr., 1995.

POCHMANN, M. Proteção social na periferia do capitalismo, considerações sobre o Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, 2004.

POCHMANN, M.; BENEMOND, R. L. **Artigo**: política de pleno emprego como base do crédito e do crescimento. Disponível em: <[artigohttp://www.esempregozero.org.br/artigos/](http://www.esempregozero.org.br/artigos/)>.

RAMOS, C. A. Notas sobre políticas de emprego. **Texto para discussão n.471**, Brasília: IPEA, 1997.

RAMOS, C. A.; AZEREDO, B. **Políticas públicas de emprego**: experiências e desafios, n.12, jun./dez. 1995.

RAMOS, C. Políticas de geração de emprego e renda: justificativas teóricas, contexto histórico e experiência brasileira. **Texto n. 227**, Brasília, Universidade de Brasília, jan. 2003.

RELATÓRIO DO BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO - BID. Libertar o Crédito: Como aprofundar e estabilizar o financiamento bancário.

RELATÓRIO FINAL DA CPI DA SERASA. Disponível em: <http://br.geocities.com/cpi_serasa/SERASA-PR2.pdf>.

ROBINSON, Joan. Falsos remédios contra o desemprego. **Introdução à teoria do emprego**. Rio de Janeiro: Forense-universitária, 1980.

SEBRAE. **Fatores condicionantes e taxa de mortalidade de empresas no Brasil**. Relatório de Pesquisa, Brasília, Agosto de 2004.

SILVA José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 12.ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

SMITH. Adam. **A riqueza das nações**. São Paulo: Martins Fontes, 2003. V.1 (Livro IV, capítulo 2).

SOUZA. Edson G. V. **Advogado e economista em depoimento à CPI da SERASA**. Relatório Final CPI SERASA.

SOUZA. Edson G. V. de. **Cooperativismo de crédito no Brasil**. 1ª ed. Curitiba: Juruá, 2008.

THEODORO, Mário. **Participação social em políticas públicas**: os conselhos federais de política social - o caso CODEFAT. Brasília: IPEA, 2002.

VIANNA, M. L. T. W. A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas. 1.ed. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 1998.

WERNECK VIANNA, M. L. **A americanização (perversa) da seguridade social brasileira**. Rio de Janeiro: Renavan; UCAM; IUPERJ, 1998; 2.ed. 2000.

YUNUS Muhammad, JOLIS Alna. **O banqueiro dos pobres**. A revolução de micro crédito que ajudou os pobre de dezenas de países. 1.ed. São Paulo: Ática, 1997.

Sites visitados

Disponível em: <http://br.geocities.com/cpi_serasa/SIGILO-PR3.pdf>. Acesso em: 26 out. 2007. p.6-7.

Disponível em:: <www.uasf.sebrae.com.br/uasfgestao/uasfartigos/>. Acesso em: 15 out. 2007.

Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/>>. Acesso em: 21 set. 2007.

Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/programas/sociais/microcredito>>. Acesso em: 26 out. 2007.

Disponível em: <<http://www.bnb.gov.br/content/>>. Acesso em: 13 jan. 2007.

Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/sof/orcamento_2007>. Acesso em: 23 out. 2007.

Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/trabalhador/fat/codefat/resolucoes/>>. Acesso em: 10 jul. 2007.

Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/empregador/proger/proger/agentesbancobrasil/>>. Acesso em: 10 jul. 2007.

Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/empregador/proger/proger/agentesbancobrasil/>>. Acesso em: 15 agot. 2007.

Disponível em: <<http://www.serasa.com.br/empresa/serasa/index.htm>>. Acesso em: 01 ago. 2007.

Disponível em: <<http://www.serasa.com.br/solucoes/>>. Acesso em: 06 dez. 2007.

Disponível em: <http://br.geocities.com/cpi_serasa/SIGILO-PR3.pdf>. Acesso em: 26 out. 2007. p.6-7.

Disponível em: <http://br.geocities.com/cpi_serasa/SIGILO-PR3.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2007. p.23.

Disponível em: <http://br.geocities.com/cpi_serasa/SIGILO-PR3.pdf>. Acesso em: 25 out. 2007. p.10.

Disponível em: <http://br.geocities.com/cpi_serasa/LucianoGodoy.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2007.

Disponível em: <http://br.geocities.com/cpi_serasa/SERASA-PR2.pdf>. p.3. Acesso em: 25 out. 2007.

Disponível em: <www.mte.gov.br/sine>. Acesso em: 15 maio 2007.

Disponível em:<<http://www.sebrae.com.br/br>>. Acesso em: 16 jul. 2007.

Disponível em: <<http://www4.bcb.gov.br/Focus>>.Acesso em 15 out.2007

ANEXO 1 - PERFIL DOS INADIMPLENTES

QUADRO 1 - PERFIL DE INADIMPLENTES

Trabalho	%	Compra foi efetuada com	%
Setor Privado	40	Cheque	43
Setor Público	9	Carnê	57
Liberais/Autônomos	25		
Aposentados	12	Acha importante limpar o nome no SPC ou Serasa?	%
Sem registro de trabalho	14	Sim	84
		Não	8
Instrução	%	Não opinou	8
Básica	30		
2º grau ou parte	52	Pretende realizar novas compras a prazo	%
Superior	16	Sim	68
Outros	2	Não	23
		Não opinou	9
Rendimento Mensal	%		
Até 5 salários mínimos	44	Estado Civil	%
De 6 a 20 sm	36	Casado	40
Acima de 10 sm	20	Solteiro	38
		Outros	22
Faixa Etária	%		
Até 21 anos	17	Sexo	%
De 22 a 40 anos	53	Masculino	52
De 41 a 60 anos	23	Feminino	48
Acima de 61 anos	7		

FONTE: Relatório Final da CPI SERASA, (p.5)

ANEXO 2 - CONVÊNIO ENTRE SRF E FEBRABAN



CONVÊNIO

Convênio que entre si celebram a União, por intermédio da Secretaria da Receita Federal e a FEBRABAN, Federação Brasileira das Associações de Bancos, objetivando o fornecimento de dados não abrangidos pelo sigilo fiscal.

A UNIÃO, por intermédio da SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL, doravante denominada SRF, representada pelo Coordenador Geral de Tecnologia e de Sistemas de Informação - COTEC, conforme competência que lhe foi delegada pelo art. 3º, § 2º, da Instrução Normativa SRF nº 19, de 17 de fevereiro de 1998, e a FEDERAÇÃO BRASILEIRA DAS ASSOCIAÇÕES DE BANCOS, CGC/MF 00.068.353/0002-04, com sede à Rua Líbero Baduró, 425 - 17º andar, São Paulo - SP, doravante denominada FEBRABAN, representada neste ato por seus procuradores *Wilson Antonio Salmeron Gutierrez*, Superintendente Administrativo, RG 3.418.273 - SSP/S, CIC nº 038.131.698-04 e *Celso Oxando*, Contador, RG 10.932.489 e CIC nº 935.024.198 RESOLVEM celebrar o presente Convênio que se regerá pelas cláusulas seguintes:

CLÁUSULA PRIMEIRA - Este Convênio tem por objeto o estabelecimento de condições que possibilitem à SRF atender a solicitações de fornecimento de dados não abrangidos pelo sigilo fiscal, observados os termos da Instrução Normativa nº 19, de 1998.

CLÁUSULA SEGUNDA - A SRF fornecerá à FEBRABAN, por meio magnético eletrônico, inicialmente todo o universo constante dos Cadastros de Pessoas Jurídicas e Físicas diariamente a atualização das informações compreendendo:

- **Pessoas Jurídicas**
 - a) Situação Cadastral
 - b) Número de Inscrição CGC/MF
 - c) Nome Empresarial
 - d) Nome Fantasia
 - e) Endereço Completo
 - Complementar
 - Endereço no Exterior
 - f) Natureza Jurídica
 - g) Atividade Econômica

- **Pessoas Físicas**
 - a) Número de Inscrição CPF
 - b) Nome completo
 - c) Nome da mãe
 - d) Data de nascimento



CLÁUSULA TERCEIRA - Os custos relativos à *apuração especial dos dados*, executada nas bases de dados localizadas no Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), serão de responsabilidade da FEBRABAN, não cabendo qualquer despesa à SRF.

PARÁGRAFO ÚNICO - para fins de ressarcimento dos custos referidos nesta cláusula FEBRABAN firmará contrato com o SERPRO, com interveniência da COTEC, observando o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 7º da Instrução Normativa nº 19, de 1998.

CLÁUSULA QUARTA - A FEBRABAN se compromete a utilizar os dados que lhe forem fornecidos somente nas atividades que, em virtude de lei, lhe competem, disponibilizando-os a consulta da rede bancária por intermédio da SERASA, não podendo transferi-los a terceiros, a título oneroso ou gratuito, ou, de qualquer forma, divulgá-los, sob pena de extinção imediata do Convênio.

PARÁGRAFO ÚNICO - A SERASA - CENTRALIZAÇÃO DE SERVIÇOS BANCOS S.A., CGC/MF 62.173.620/0001-80, com sede à Rua José Bonifácio, 367 - 8º and. São Paulo - SP, por seus representantes legais, Sr. *Elcio Anibal de Lucca*, Diretor Presidente, CGC nº 3.330.948 e CIC nº 200.745.148-49 e Sr. *Gregório Robles Navas*, Diretor Administrativo Financeiro, RG 1.478.629 e CIC nº 036.954.848-53, igualmente se compromete, por ordem da FEBRABAN, a disponibilizar os dados para consulta da rede bancária conforme o disposto no presente Convênio, comprometendo-se ainda a não transferi-los a terceiros seja a título oneroso ou gratuito, e a qualquer outra forma divulgá-los.

CLÁUSULA QUINTA - O presente Convênio terá vigência por prazo indeterminado, a partir de sua publicação no Diário Oficial da União e poderá ser alterado, por consenso e mediante termo aditivo, ou denunciado por qualquer das partes, mediante comunicação escrita, reputando-se extinto trinta dias após o recebimento da comunicação por qualquer das partes.

CLÁUSULA SEXTA - A SRF providenciará a publicação deste Convênio, em extra prazo de trinta dias, no Diário Oficial da União.

CLÁUSULA SÉTIMA - Para dirimir eventuais questões oriundas deste Convênio competente o juízo da Justiça Federal, Seção Judiciária do Distrito Federal.

E, por estarem de acordo as partes, foi lavrado o presente Convênio, em duas vias de teor e forma, assinadas pelos respectivos representantes, destinada uma para cada conveniente.

Brasília - DF, 10 de junho de 1998

Coordenador Geral da COTEC

FEBRABAN - Federação Bras. Associações de B.

TESTEMUNHAS:

SERASA - Centralização de Serviços dos Bancos