

ELIETTI DE SOOUZA VILELA

O FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR:

Um breve estudo sobre origem, missão e a implementação das políticas públicas de mercado de trabalho, com foco no microcrédito

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Especialista em Desenvolvimento Econômico da UFPR

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Curado.

Curitiba
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”

J.M. Keynes, Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda, 1936.

Aos meus pais, Anélio e Encarnacion, meus incentivadores e minha razão de persistir.
Aos meus irmãos, Almir e Eliani, meus amigos de todas as horas, meu apoio, minha razão de orgulho.
Ao meu esposo, Edson, meu companheiro e professor cotidiano, minha razão de amar, ainda mais, a vida.
Aos meus sobrinhos, Evelyse Luiza e Elísio Augusto, minha razão de lutar pelo amanhã, sempre.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
1- AS POLÍTICAS DE MERCADO DE TRABALHO E A SUA EVOLUÇÃO, NO BRASIL.....	3
2- POLÍTICAS DE CRÉDITO E MICROCRÉDITO COM RECURSOS DO FAT.....	11
3- PRESSUPOSTOS TEÓRICOS QU NOTEIAM A CONCEPÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO, EMPREGO E RENDA	14
A) AS POLÍTICAS PASSIVAS DE EMPREGO	16
B) AS POLÍTICAS ATIVAS DE MERCADO DE TRABALHO.....	17
4 - O FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MERCADO DE TRABALHO	21
CONCLUSÃO	39
REFERÊNCIAS	42

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Composição do patrimônio do FAT	23
Tabela 2 – Patrimônio total do FAT	24
Tabela 3 – Receitas e Despesas do FAT - (R\$ milhões)	25
Tabela 4 – Arrecadação da Contribuição do PIS/ PASEP e o direcionamento de recursos para o Tesouro Nacional – R\$ (MILHÕES)	26
Tabela 5 – Evolução da Arrecadação do PIS/PASEP, da Desvinculação e dos Empréstimos ao BNDES dos recursos do FAT (1998-2004).	30
Tabela 6 - Evolução dos Gastos com políticas de Emprego no Brasil De1998 a 2004	31
Tabela 7 - Valores do FAT, em depósito, nos Bancos	35
Tabela 8- Detalhamento dos programas de Geração de Emprego e Renda Executados mediante depósitos especiais do FAT – Exercício 2000 a 2005	35
Tabela 9 – Critérios de acesso ao crédito deliberados pelo CODEFAT	36

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Patrimônio total do FAT	24
Gráfico 2 – Comparativo entre Receitas e Despesas do FAT	25
Gráfico 3 – Impacto da DRU sobre a Receita Primária do FAT	27
Gráfico 4 – Relatório do FAT 2005	28
Gráfico 5 – Evolução da Arrecadação do PIS, PASEP, DRU e BNDES	30
Gráfico 6 – Aplicação dos Recursos do FAT em Políticas Ativas e Passivas	31
Gráfico 7 – Aplicação de Recursos do FAT em Qualificação Profissional	32
Gráfico 8 – Volume de Recursos Repassados aos Bancos – Agentes financeiros oficiais X volume de recursos aplicados em operações de crédito.	38

LISTA DE ABREVIATURAS

FAT – FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR

CODEFAT – CONSELHO DELIBERATIVO DE FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR

BNDES – BANCO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

DRU - DESVINCULAÇÃO DE RECURSOS DA UNIÃO

PIS - PROGRAMA DE INTEGRAÇÃO SOCIAL –

PASEP - PROGRAMA DE FORMAÇÃO DO PATRIMÔNIO DO SERVIDOR PÚBLICO

IMO – INTERMEDIÇÃO DE MÃO-DE-OBRA

SD – SEGURO-DESEMPREGO

PLANTEQ – PROGRAMA NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL

OCDE - ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

FGTS - FUNDO DE GARANTIA POR TEMPO DE SERVIÇO

FAD - FUNDO DE ASSISTÊNCIA AO DESEMPREGADO

PATD - PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA AO TRABALHADOR DESEMPREGADO

FEBRABAN – FEDERAÇÃO BRASILEIRA DOS BANCOS

MTE – MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO

INTRODUÇÃO

No presente estudo, inicialmente, tenta-se resgatar o processo histórico das políticas públicas de trabalho, emprego e renda no Brasil, tendo por objetivo a contextualização dessas políticas.

Na seqüência analisa-se o financiamento dessas políticas, com foco no Fundo de Amparo ao Trabalhador, desde o entendimento da missão para o qual foi instituído e sua implementação. A relevância do tema pode ser aferida tendo em conta que o FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador, detém atualmente um montante de recurso superior a **R\$ 116 bilhões**, (cento e dezesseis bilhões de reais) e serve de lastro para as principais políticas públicas implementadas pelo Ministério do Trabalho, através de uma ampla rede de postos de atendimento ao Trabalhador, vinculados ao Sistema Nacional de Emprego, além dos programas de geração de emprego e renda operacionalizados por meio dos Agentes Financeiros Oficiais e pelo BNDES – Banco de Desenvolvimento Econômico e Social.

Para este estudo buscou-se, inicialmente, compreender a concepção do Fundo de Amparo ao Trabalhador a partir do que está concebido na Constituição Federal de 1988, bem como conhecer o texto legal que o instituiu. Na seqüência, apresenta-se a origem dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador bem como a sua destinação e vinculação orçamentária.

Para melhor interpretação da missão do FAT, buscou-se, (mesmo que sucintamente), a elucidação dos pressupostos teóricos norteadores da concepção do papel do Estado, a partir da *teoria econômica keynesiana* e seu paralelo com a *concepção neoclássica*, ao mesmo tempo em que, traça-se uma breve retrospectiva histórica da concepção das políticas de mercado de trabalho, tanto passivas como ativas, finalizando-se com uma abordagem sobre o foco da história destas políticas, no Brasil.

Com tais pressupostos buscou-se compreender a gestão dos recursos do FAT, identificando-se o seu patrimônio atual, decompondo-se suas receitas e despesas, assim como as dificuldades identificadas nesta gestão. Concomitantemente, foram elaboradas análises que buscaram compreender o foco da destinação dos recursos do FAT e sua maior incidência, do ponto de vista das políticas ativas ou passivas.

Finalmente, detém-se na interpretação da aplicação dos recursos do FAT em programa de geração de emprego e renda a fim de elucidar o objeto de estudo a ser aprofundado na dissertação de mestrado, que tem como título provisório: *Políticas de crédito e microcrédito, com recursos do FAT: análise e crítica das opções adotadas pelo Brasil.*

Esta trajetória de estudo permitiu a compreensão de que a concepção de Estado neoliberal que defende o Estado mínimo, com produção de *superávit* primário, com aplicação da Desvinculação de Recursos da União – DRU, aliado a especulação financeira que perpassa a lógica dos operadores de políticas de geração de emprego e renda, reduzem, significativamente, a capacidade de implementação de políticas de trabalho, emprego e renda. De fato, nesse contexto, essas políticas ficam interdidas pela incapacidade de produzir a inclusão social pelo trabalho, na proporção que, em tese, poderiam atingir para fazer frente às crescentes demandas por trabalho, emprego e renda. Esta contestação, no âmbito desta pesquisa, parece ainda mais grave se se considerar que o papel do Estado-provedor privilegia as políticas passivas em detrimento das políticas ativas com evidente inversão do seu papel constitucional de garantir o ***primado do trabalho***, na construção da ordem social, (art. 193, da CF).

1- AS POLÍTICAS DE MERCADO DE TRABALHO E A SUA EVOLUÇÃO, NO BRASIL

O organização institucional do “mercado de trabalho”, no Brasil deu-se, a partir de 1930, no governo de Getúlio Vargas, no decorrer do processo de industrialização do país. 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 o 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).

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.

Na década de 1940, foi criado no Brasil, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e do Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (SENAC), sendo este o primeiro movimento de formação de pessoal especializado para atender à demanda de mão-de-obra qualificada, principalmente da indústria.

O “sistema S”¹, até os dias de hoje, tem sido um dos principais mecanismos de formação profissional qualificada, juntamente com as escolas técnicas vinculadas ao sistema educacional formal.

Em 1948, a Organização Internacional do Trabalho - OIT , por meio da Convenção nº 88, *recomenda aos países-membros* à criação do serviço de intermediação de mão-de-obra.

¹ O sistema S compreende, atualmente, além do SENAI/SESI e SENAC/SESC, o Serviço Nacional de Formação Rural Profissional – SENAR, o Serviço Nacional de Aprendizagem em Transportes – SENAT, e Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE.

Na década de 60, o desenvolvimento da indústria passou a exigir, cada vez mais, mão-de-obra especializada. Diante disso, em 1963, foi criado o Programa Intensivo de Preparação da Mão-de-Obra (PIPMO) - por meio de escolas, nas próprias empresas e em cursos volantes.

Em 1965, através da Lei 4.923/65, foi instituído o Fundo de Assistência ao Desempregado – FAD, que previa uma comissão tripartite e paritária para elaborar anteprojeto de lei de Seguro-desemprego que não chegou a ser concretizado. Os recursos do FAD financiavam o Programa de Assistência ao Trabalhador Desempregado (PATD) que pagava o auxílio-desemprego, dirigida aos trabalhadores que ficassem desempregados em virtude do fechamento total ou parcial da empresa, ou devido a mudanças que provocassem a demissão de 50 trabalhadores num prazo de 60 dias (Ferrante, 1978). Portanto, com uma cobertura muito limitada.

Em 1966, foi instituído o FGTS, que facilitou a demissão do trabalhador pela empresa, sob a alegação de proteger o trabalhador demitido, sem justa causa, mediante a formação de uma conta vinculada ao contrato de trabalho. Assim o FGTS, teria a função de um seguro-desemprego, facilitando a mobilidade da mão-de-obra entre as empresas. No entanto, acabou com o instituto da estabilidade no emprego, estimulou a rotatividade de mão-de-obra e acabou com a contribuição sobre a folha de salários para o FAD, reduzindo-se os recursos deste Fundo, limitando melhorias no auxílio-desemprego. Fonte: (Azeredo & Ramos, 1995).

Em 1971, o Ministério da Educação e Cultura ampliou o campo de ação deste programa, para qualificar trabalhadores para os demais setores da economia. Em 1975, o PIPMO foi vinculado ao Ministério do Trabalho, subordinando-se à Secretaria de Mão-de-Obra, e passou a executar programas de qualificação, aperfeiçoamento e de especialização.

Em 1976, foi constituído o Conselho Federal de Mão-de-Obra (CFMO), com a missão de estabelecer normas e diretrizes sobre a política nacional de formação profissional (Campino, Cacciamali e Nogami, 1985).

Ainda em 75, foi criado o Sistema Nacional de Emprego (SINE), com foco no atendimento aos desempregados, tendo como objetivos dar atenção aos segmentos com menor qualificação; melhorar as informações sobre o mercado de trabalho para auxiliar as políticas de mão-de-obra.

A constituição do SINE, somente na década de 1970, reflete a forma como se constituiu e se organizou o mercado de trabalho urbano brasileiro, conciliando o excesso de oferta, a elevada demanda de trabalho e o espaço para a expansão de um setor informal que se adaptava ao dinamismo da economia brasileira entre 1930 e 1980.

Como o mercado de trabalho se caracterizava pela extrema flexibilidade, as políticas de mercado de trabalho não eram vistas como necessárias pela burocracia governamental. Predominava a visão de que o crescimento econômico era suficiente, numa abordagem essencialmente quantitativa do fenômeno do emprego. Ou seja, o quadro de elevada rotatividade, a expressiva parcela de trabalhadores assalariados à margem da legislação trabalhista e a massa de trabalhadores informais de baixa renda não pautavam a agenda dos formuladores de políticas públicas, como objeto de intervenção ou correção.

A origem do Sistema Nacional de Emprego no Brasil é marcado pela precariedade do funcionamento do sistema devido à inexistência de um fluxo estável de recursos por parte do governo federal e a ausência de um seguro-desemprego que permitisse financiar a busca de um novo emprego (Azeredo, 1998).

A história deste Sistema (SINE) registra a descontinuidade administrativa e a interferência política dos governos estaduais, aliado a inexistência de diretrizes precisas e coerentes do Ministério do Trabalho, o que gerou diferentes resultados para a intermediação nos vários estados da federação (Cacciamali et al, 1998).

O desenho do arcabouço institucional, deu-se de forma desordenada, em cada ente da Federação, não garantindo uma infra-estrutura suficiente e capaz de conduzir as políticas com eficiência, eficácia e efetividade.

Na década de 80, a política econômica, voltou-se para o enfrentamento da dívida externa. A recessão colocou, a questão do desemprego aberto como um problema da economia brasileira. Apesar de estar prevista na Constituição de 1946, a política de proteção da renda do trabalhador desempregado, não foi implementada de forma consistente até meados da década de oitenta.

Em 1982 o Estado - *em paralelo ao Sistema Nacional de Emprego, por meio do Conselho Federal de Mão-de-Obra* - elaborou uma política nacional de formação de mão-de-obra, a ser executada sob a responsabilidade do Sistema Nacional de Formação de Mão-de-Obra, adequando-se às prioridades de desenvolvimento econômico e social do II PND, tinha como objetivos:

.. contribuir para a elevação da produção e da produtividade dos diferentes setores da economia, o aumento da produtividade e da renda do setor informal, o incentivo ao setor privado para a formação profissional de seus funcionários, garantia de formação para segmentos desfavorecidos da população e dos trabalhadores desempregados ou que desejassem mudar de atividade profissional.²

O processo de recuperação da atividade econômica, a partir de 1984, não gerou crescimento do emprego formal no mesmo ritmo do crescimento da população ativa. Assim, o emprego formal diminuiu sua participação no total da ocupação e aumentou a participação do assalariamento sem registro em carteira e das ocupações por conta própria (Cacciamali, 1989; Sabóia, 1986; Baltar, 1996).

Em 1986, foi criado o Programa Seguro-desemprego, fruto do ressurgimento do movimento sindical, da emergência de níveis elevados de desemprego aberto e da restauração do regime democrático. Em 1988, seguro-desemprego foi garantido por meio da Constituição Federal, assim como o fundo público para financiá-lo, o FAT -Fundo de Amparo ao Trabalhador.

Destarte, a criação do seguro-desemprego, rompeu a tradição de inexistência de políticas públicas de mercado de trabalho, as quais Cacciamali (1998), define como “um conjunto de estratégias voltadas para o mundo do trabalho, coordenadas e geridas a partir do setor público, e que envolvem tanto a proteção do desemprego como a reinserção no mundo do trabalho”.

A Regulamentação do artigo 239 da Constituição de 1988 que criou o FAT, com recursos do PIS/PASEP, possibilitou a construção de um sistema público de emprego, no entanto, sem uma estratégia de médio e longo prazo. Cada política tinha seus objetivos específicos e não se articulava com as outras políticas existentes. Deparava-se, então, com uma situação inusitada de relativa folga de recursos, associada à ausência de uma estratégia estruturante.(Azeredo e Ramos, 1995).

Assim, em 1990, com a criação do FAT, por meio da Lei 7.998, é que o sistema público de emprego ganha condições para sua real estruturação. Além disto, essa lei alterou as condições de acesso ao seguro-desemprego, tornando-as menos rígidas ainda que o benefício continuasse voltado para o trabalhador do segmento formal, ampliando a cobertura do programa de 25% dos trabalhadores

² Fonte: (Brasil. Ministério do Trabalho,1982).

demitidos sem justa causa, para 66%, a partir de 1992, com a taxa de habilitação (requerentes/segurados) de quase 100%.

Ou seja, a criação do FAT garantiu recursos, para a implementação de um conjunto de programas visando à proteção e ao apoio ao trabalhador, de forma independente do orçamento geral da União.

Sendo um fundo público com gestão tripartite, deu maior participação e intervenção dos trabalhadores nos processos decisórios sobre os programas por ele financiados.

Trata-se, de fato, de um caso inédito, quando se avaliam as outras experiências de financiamento de políticas de mercado de trabalho nos demais países em desenvolvimento.

Em 1994, por meio da Resolução Codefat nº 59, que criou o PROGER – Programa de Geração de Emprego e Renda, diretamente relacionado à regulamentação das comissões municipais e estaduais feita a partir da Resolução Codefat nº 80 de 1995 (Nabuco *et alli*, 2000).

Em 1995, foi implementado o Plano Nacional de Formação Profissional – Planfor., por meio de convênios estabelecidos com os governos estaduais e com entidades sociais e públicas, voltava-se para qualificar e requalificar a mão-de-obra. A partir de 99, o Planfor teve como meta qualificar 20% da população economicamente ativa, que não chegou a ser atingida (DES/MTE, 2003).

Observa-se a proliferação de políticas de mercado de trabalho num contexto de desarticulação e indefinição estratégica em relação ao papel de um sistema público de emprego. Ou seja, não se estipulava as suas funções do Sistema num mercado de trabalho marcado pelo desemprego e pelo crescimento da informalidade.

Em 1995, a ausência de uma definição estratégica da ação do Estado na construção de um sistema público de emprego soma-se à retirada de parte dos recursos do FAT que são direcionados para a realização do ajuste fiscal.

Desde a implantação do Plano Real, sob a denominação de Fundo Social de Emergência – FSE³, 20% das receitas do PIS/PASEP são desviadas para comporem o “superávit primário”, reduzindo os recursos que vão compor os recursos

³ Mais tarde, Fundo de Estabilização Fiscal – FEF e depois Desvinculação das Receitas da União – DRU.

ordinários do FAT para a aplicação nas políticas de mercado de trabalho e de desenvolvimento econômico.

Como resultado, o saldo operacional do FAT passa a ser negativo, ainda que o seu patrimônio tenha crescido de forma expressiva daí em diante, como resultado da remuneração dos depósitos especiais junto aos bancos estatais (Secretaria Executiva, Codefat, dezembro de 2003).

A partir de 1995 – observa-se duas tendências básicas nas políticas de emprego: a aplicação de algum grau de seletividade no público atendido pelas políticas, especialmente no seguro-desemprego, mas também na qualificação profissional e a disponibilização de instrumentos que permitem, ao menos em tese, uma proteção mais ampla ao trabalhador desempregado, possibilitando uma integração, ainda precária, entre os programas (Azeredo, 1998). O seguro-desemprego e a intermediação de mão-de-obra passam a ter outras políticas com as quais dialogar.

Até 90 o SD atendia cerca de 10% dos desempregados brasileiros, absorvendo recursos num montante de cerca de 0,6% do PIB em 1999 (Chahad, 2002). A partir daí, sua expansão concentrou-se em grupos específicos, tais como: o trabalhador na pesca artesanal, o trabalhador doméstico, o trabalhador resgatado da situação análoga ao trabalho escravo e trabalhadores com mais 30 anos nas regiões metropolitanas. Atende especialmente os trabalhadores que ganham até 3 salários mínimos (73% do total de trabalhadores segurados em 1999) (Desep/CUT, maio de 2000). A taxa de cobertura, em termos médios, de 80% do tempo em que o trabalhador segurado fica desempregado e responde, em média, 30% do seu salário no período 1998-2002 (DES/MTE, 2002). Ou seja, o seguro-desemprego contribui, de alguma maneira, para conter o rebaixamento da renda do trabalhador resultante do desemprego. Apresenta frágil integração com a intermediação de emprego e a qualificação profissional.

No Brasil, diferentemente dos países desenvolvidos, inexistente, por exemplo, a necessidade de comprovação de busca de emprego por parte do segurado – procedimento regular no âmbito dos países desenvolvidos, apesar da Resolução Codefat nº 252 de 2000, que estabelece o cancelamento do benefício do SD na “recusa, por parte do trabalhador desempregado de outro emprego condizente com sua qualificação e remuneração anterior”.

Desde 1996, ao invés de uma redefinição dos fluxos de trabalhadores entre programas com vistas a um aprofundamento da integração, a partir de uma nova matriz institucional que conferisse consistência ao sistema público de emprego, optou-se tão-somente pela introdução de mecanismos de incentivo no âmbito do SINE.

Desde sua criação este Sistema vem atuando com foco exclusivo no emprego, tendo como pressuposto o pleno emprego. 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 que fomentem trabalho, emprego e renda e tenha como missão 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, realizado, em agosto de 2005.

Como resultado das decisões e recomendações destes eventos, em dezembro de 2005, foi exarada pelo CODEFAT – Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador a Resolução 466, que oficializa a implementação do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda - SPETR, e define as políticas básicas, a saber: intermediação de mão-de-obra, seguro-desemprego e qualificação profissional, bem como, define as políticas complementares, como: fomento a economia solidária; ao microcrédito; à certificação profissional e as informações sobre o mercado de trabalho.

A grande dificuldade está na implementação da Política de crédito e microcrédito com recursos da FAT, operacionalizado no âmbito do SPETR, uma vez que constitui-se no gargalo técnico-operacional, histórico, no que tange aos critérios definidos para o acesso a estas políticas de crédito que tem como pressuposto a consulta aos bancos de dados sobre crédito, vendidos pela SERASA – Centralização dos Serviços de Bancos S/A, SPC e outros, em detrimento da análise do mérito da proposta e da capacidade gerencial do proponente.

Ocorre que a partir de informações prestadas pela SERASA, na CPI da Serasa, realizada em 2003, chega-se a conclusão que existem “40 milhões de

cidadãos⁴ estão na condição de negativados pelo “Sistema de Proteção ao Crédito”, dentre os quais, “53%, com idade plenamente produtiva, têm entre 22 e 40 anos. Os cidadãos negativados com instrução superior representam 16% e outros 52% têm 2º grau ou parte”

Certamente, caberia aos implementadores das Políticas Públicas financiadas com recursos do FAT, se lhes tivesse sido dada formação ética, aferir o custo social e a capacidade produtiva de um contingente de mais de 21 milhões de cidadãos produtivos, com idade entre 21 e 40 anos, excluídos do “tráfego econômico”, e de “qualquer forma de crédito”, reduzidos a “uma condição quase subumana, com efeitos graves sobre sua pessoa, quer na esfera patrimonial, quer na moral” e o mesmo se diga com relação aos 6,4 milhões de cidadãos egressos das universidades.

Ou seja, uma parcela significativa da população encontra-se excluída da possibilidade de resgate da sua cidadania por meio da (re)inclusão pelo trabalho, já que, neste contexto, pode-se aferir que a porta de saída: o emprego, tal como pretende Graziano⁵, está, progressivamente, sendo fechada por uma ação do mesmo Estado que instituiu o FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador, a cujo recurso o trabalhador em situação de dificuldade financeira, está proibido de ter acesso.

Acontece que o Estado é constantemente desafiado a aprimorar e ampliar os mecanismos de proteção do trabalhador, imprimindo esforços para ampliar tais mecanismos aos contingentes populacionais em vulnerabilidade quanto ao acesso e permanência no mundo do trabalho. Neste sentido o apoio aos micronegócios é essencial visto que podem resultar em melhoria da qualidade de vida dessas famílias e pode ser ampliado se as mesmas tiverem acesso a um dos ingredientes necessários à consolidação e crescimento dessas empresas – o crédito.

⁴ Relatório Final da CPI Serasa, p. 05 e 10: A Serasa com participação de 60% do mercado de proteção ao crédito, apresentou um quadro detalhando o perfil de quase 23 milhões de negativados em todo o Brasil. > <http://www2.camara.gov.br/comissoes/temporarias/cpi/encerradas.html/cpiserasa>

⁵ Frase atribuída ao ex-ministro da Segurança Alimentar: “Fizemos primeiro uma ação emergencial e agora estamos empenhados em abrir as portas de saída. E a melhor delas é o emprego”.

2- POLÍTICAS DE CRÉDITO E MICROCÉDITO COM RECURSOS DO FAT

O microcrédito surgiu no mundo como uma tentativa de eliminar a pobreza pelo acesso ao crédito, recorrendo a estratégias descentralizadas de financiamento. Os países com disponibilidade de crédito elevada tem crescimento econômico e social também elevado. No entanto, constata-se que, segundo relatório do BID⁶:

Durante a década de 1990, o nível médio de crédito concedido ao setor privado na região foi de apenas 28 % do PB, uma taxa, significativamente mais baixa que a de outros grupos de países em desenvolvimento, como Leste da Ásia e Pacífico (72%) e Oriente Médio e Norte da África (43%). O tamanho dos mercados de crédito da região (...) é surpreendentemente pequeno quando comparado como o dos países desenvolvidos (84%)

Visando implementar esta política o CODEFAT, criou o PROGER – Programa de Geração de Emprego e Renda⁷, por meio da Resolução nº 059, em 1994, com a seguinte justificativa:

(...)a necessidade da adoção de urgentes providências no sentido do desenvolvimento de ações com vistas à geração de emprego, de forma articulada com as ações do Programa de Combate à Fome e à Miséria, mediante execução descentralizada de Projetos de Geração de Emprego e Renda” (...) tendo como objetivo: dar crédito aos segmentos normalmente com poucos recursos ou sem acesso ao sistema financeiro tradicional nos setores urbanos e rurais.

As linhas de crédito estão destinadas ao financiamento do investimento de capital fixo e capital de giro associados às micro e pequenas empresas, micro e pequenos produtores rurais, cooperativas e outras formas associativa de produção e pessoas que atuam no setor informal da economia, financiando suas atividades com o intuito de que estas se integrem ao mercado de trabalho.

⁶ Libertar o Crédito, op. Cit. P.5

⁷ CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR. Resolução nº 059 DE março de 1994. Dispõe sobre a criação do PROGER – Programa de Geração de Trabalho, Emprego e Renda, Brasília, 25 mar. 1994.

Estas linhas de crédito passaram a ser operadas por meio dos bancos oficiais e neste sentido é relevante, para os fins deste projeto de pesquisa, acentuar, com o apoio do BNDES⁸, que:

As instituições bancárias, pelo fato de apenas visarem ao lucro, priorizam operações de maior vulto. Além disso, as exigências de documentação e garantias, os trâmites longos e burocráticos, os juros excessivos e terminologia utilizada são fatores por demais complicados, constrangedores e de alto custo para as características dos proprietários de pequenos negócios.

Neste sentido é imperioso registrar a FEBRABAN – Federação Brasileira dos Bancos tem acento no CODEFAT, e, portanto, participa do direcionamento da política de crédito. A participação do setor financeiro pode ter ocasionado um efeito adverso na condução e na implementação da política de crédito e de microcrédito. Veja-se, neste sentido, um breve trecho da justificativa esboçada pelo BNDES⁹, ao instituir o microcrédito:

O papel que os micronegócios desempenham 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 micronegócios, o crédito – um direito de cidadania – não lhes tem sido viabilizado.

Ou seja, a política de microcrédito implementada pelo CODEFAT, pode ter perdido a coerência com os propósitos que orientaram a constituição do FAT na medida em que, recursos são destinados a atividades intensivas de capital e as intensivas de mão-de-obra, têm dificuldade de acesso ao crédito.

Esta prática leva a algumas indagações: 1) Qual a concepção teórica que norteia o papel do Estado intervencionista? 2) Qual o papel do crédito dentro de um política intervencionista? 3) Qual a capacidade financeira do FAT para apoio a

⁸ Manual para Formação de Agentes de Crédito: Programa de Crédito Produtivo Popular. op. Cit. P.5

⁹ KWITKO, B. E. KWITKO, E.E. A importância econômica e social dos microcréditos: In. Formação de Agentes de Crédito, Manual do facilitador. Rio de Janeiro: BNDES. 1999. p. 37

políticas indutoras do desenvolvimento? 4) Neste sentido qual a receita do FAT e qual o seu patrimônio atual? 5) Qual o foco da destinação dos recursos do FAT? Políticas ativas ou políticas passivas ? 6) Qual o montante de recursos do FAT destinados à política de crédito e microcrédito e qual a sua proporção em relação às demais políticas públicas de mercado de trabalho? 7) Qual o desempenho operacional dos agentes financeiros na aplicação dos recursos do FAT destinados ao crédito e microcrédito? 8) Quais os critérios para acesso ao crédito indicado pelo CODEFAT por meio de suas resoluções? Estas questões norteadoras indicaram o desenrolar do presente estudo.

3- PRESSUPOSTOS TEÓRICOS QU NOTEIAM A CONCEPÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO, EMPREGO E RENDA

A partir da crise de 1929, a teoria keynesiana, passou a ter forte influência na formulação de políticas públicas, rompendo com a dominação da teoria econômica neoclássica. Para Keynes, “a livre interação entre agentes privados não seria suficiente para permitir a uma economia capitalista explorar seu potencial máximo”. (Cardim de Carvalho, 1999).

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 garante salários mínimos.

Segundo Ramos, 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. (Ramos, 2003, p. 4).

Na teoria Keynesiana, o nível de ocupação é determinado pelo produto e não pelos salários reais. Segundo Keynes, no mercado de trabalho só é possível determinar os salários nominais e não os salários reais. Um governo ou um sindicato, não pode determinar o poder de compra do salário senão apenas seu valor nominal.

Portanto, segundo o mesmo 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.

Segundo FIORI, a partir da 2ª Guerra Mundial, as teorias neoclássicas, que defendiam a auto-regulação do mercado sem intervenção do Estado perdem força. Com isto o Estado passa a ser mais ativo e intervencionista. A partir de então, até a década de 70, principalmente na Europa, o Estado passa a exercer maior influência na economia, por meio de políticas de regulação do nível de atividade e das políticas fiscais e monetárias capazes de induzirem do desenvolvimento, bem como de estruturar a proteção social, fortalecendo o Estado de Bem-Estar Social.

Neste contexto, tem início a construção dos sistemas públicos de emprego nacionais voltados para a concessão do seguro desemprego¹⁰ e a intermediação de mão-de-obra a partir da orientação da Organização internacional do Trabalho – OIT que, por meio da convenção nº 80, recomenda que os países membros organizem o Sistema Público de Emprego.

Segundo Pochamnn (2004), “os países avançados experimentam o ciclo mais longo e duradouro de crescimento econômico de suas Histórias, no que se convencionou chamar de “30 anos gloriosos do capitalismo”. No entanto, a partir de meados da década de 70, com a crise do petróleo e as baixas taxas de crescimento do PIB e altas taxas de inflação, empresários criticam o estado de bem-estar social e as políticas keynesianas, sob a alegação de provocarem o aumento do déficit público, e, por consequência, o aumento da inflação, além do aumento de impostos para manter esse sistema. De outro lado os usuários do Estado de Bem-estar social reclamavam da queda dos valores dos benefícios e da qualidade da assistência oferecida.

Neste contexto, o modelo Keynesiano entra em crise e ressurgem o modelo neoclássico (Ramos, 2003) e “as políticas de emprego são chamadas a desempenhar o papel que as políticas macroeconômicas não conseguiam mais exercer” (IE-Cesit-Unicamp, 2005).

Os países de economia avançada implementam medidas buscando combater os crescentes níveis de desemprego. “Os sistemas públicos de emprego, (...) combinaram certas medidas de políticas tipicamente passivas (assistência financeira ao desemprego) com instrumentos ativos (formação e reciclagem profissional e intermediação)” (Ramos & Azeredo 1995).

Ramos (2003) define Políticas de Emprego como: “ um conjunto medidas que atua sobre a oferta de trabalho, reduzindo-a ou alterando-a, ou sobre o nível de emprego, alterando a demanda de forma direta (criação de frentes de trabalho, por exemplo) ou indireta. Segundo o mesmo autor as Políticas de Emprego podem ser classificadas entre políticas passivas e políticas ativas.

¹⁰ O 1º programa de seguro-desemprego surge na Inglaterra em 1911.

a) As Políticas Passivas de Emprego

Segundo Ramos (2003), as políticas passivas de emprego são de natureza compensatória que visam “tornar a situação do desempregado mais tolerável”, por meio da garantia de condições mínimas de subsistência aos desempregados.

Gimenex¹¹ aponta que, a OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, define as *medidas passivas*, por meio de dois eixos de atuação, quais sejam:

Indenização aos desempregados: é considerado como tal, toda a forma de indenização em espécie concedida aos desempregados, exceto aquelas que visam aposentadoria antecipada ou pensões que objetivem a retirada do trabalhador do mercado de trabalho.

Medidas de antecipação da aposentadoria: trata-se da antecipação da retirada do mercado de trabalho por meio de aposentadorias e pensões vitalícias de pessoas que engrossam as fileiras de desempregados e trabalhadores ativos, cujas condições e possibilidades de retorno e/ou exercício pleno de suas atividades são reduzidas.

Segundo Ramos (2003), a política de seguro-desemprego é uma herança das políticas que integraram os Estado de Bem-Estar, que se consolidaram a partir do fim da Segunda Guerra mundial, quando imperava a compreensão de que o trabalhador não estava desempregado por seu desejo mas sim porque a economia/sociedade não havia sido capaz de garantir um posto de trabalho. Esta interpretação motiva a exigir do Estado um benefício pecuniário de desemprego.

De outro lado, os Keynesianos observam que, nas economias em que o seguro-desemprego está institucionalizado, em situações conjunturais de elevação da taxa de desemprego, as políticas de transferências de renda constituem-se em importante instrumento de estabilização automática da economia.

Quando, por circunstâncias conjunturais adversas, ocorre um aumento do número dos desempregados, a economia esta sujeita a uma onda alta e dificilmente controlável de queda das atividades produtivas. Nestes momentos, o Seguro-

¹¹ Fonte: GIMENEX, Denis Maracci. Texto de apoio no curso de Gestão de Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Renda: Desenvolvimento e Políticas de Emprego no Século XX. Unicamp, 2006. p.14.

desemprego funciona como estabilizador automático do nível do emprego, a medida que mantém um fluxo de pagamentos aos desempregados inativos.

O valor do benefício termina sendo menor do que os salários percebidos pelos trabalhadores enquanto estavam inseridos no mercado de trabalho, contudo, a habilitação ao seguro-desemprego reduz o impacto do desemprego comparativamente a uma situação em que inexistisse este tipo de benefício.

Com esta subvenção, os desempregados continuarão realizando gastos pessoais que garantem sua sobrevivência, e desta forma mantém o nível de emprego na economia, evitando o aumento do “fosso econômico”.

Portanto o seguro-desemprego, apesar de ser considerada uma política passiva, tem um efeito anticíclico, que contribui para manutenção dos níveis da demanda agregada em situações conjunturais de recessão; em situações opostas, a redução do dispêndio público com este item exerce, automaticamente, efeitos em direção contrária.

Também são consideradas políticas passivas, medidas que visam reduzir a oferta de trabalho como, por exemplo, o adiamento da entrada de jovens no mercado de trabalho, sob a alegação de que a elevação do nível de escolaridade aumenta a probabilidade de ingresso no mercado de trabalho. Esta medida reduz a pressão sobre o mercado de trabalho e, por consequência, a taxa de desemprego.

Alguns países, segundo Ramos (2003), adotaram as políticas de aposentadoria precoce destinada a trabalhadores de um segmento em crise, cuja idade e o tipo de formação gerava dificuldades para reinserção no mercado de trabalho, exemplo, trabalhadores de usina de carvão. Nessas circunstâncias, afirma Ramos (2003, pg 17), “adiantar sua aposentadoria pode ser menos oneroso que pagar o seguro-desemprego por longos períodos, especialmente quando esse benefício está articulado com formação e reciclagem”

b) As Políticas Ativas de Mercado de Trabalho

Ramos (2003) define como Políticas Ativas de Emprego aquelas que “englobam um conjunto de ações públicas que visam elevar o nível de emprego. Podemos destacar basicamente cinco formas de intervenção”, como: a política de intermediação de mão-de-obra; de formação profissional; de apoio à micro e

pequenas empresas; de subsídios aos empresários para contratação de novos empregados; de geração direta de empregos pelo setor público.

Segundo Cacciamali (2005), programa que visa o fortalecimento das pequenas e microempresas e de atividades por conta própria já estabelecidas, conjuga capacitação administrativa, assistência técnica e de microcrédito e se traduzem em estímulos ao desenvolvimento tecnológico, no *design* dos produtos, ou até na identificação de novos canais de comercialização para estes.

As políticas de intermediação de mão-de-obra visam combater o desemprego friccional gerado pelas imperfeições de informação no mercado de trabalho. Visam a construção de um banco de dados com informações sobre o perfil das vagas oferecidas pelo mercado de trabalho (faixa etária requerida, nível de qualificação, salário etc) e o perfil da força de trabalho. (Ramos, 2003; Paes e Barros & Carvalho, 2002)

Gimenez, observa que, segundo a OCDE, as Políticas Ativas de Mercado de Trabalho, desdobram-se em cinco eixos de atuação: administração e serviço público de emprego; formação profissional; medidas em favor dos jovens; medidas de ajuda à contratação; e medidas em favor dos trabalhadores com necessidades especiais como a seguir especificadas:

1 - Administração e serviço público de emprego: Trata-se da intermediação do trabalhador e a prestação de serviços de orientação profissional; realocação empregatícia visando facilitar o retorno do trabalhador no mercado de trabalho, bem como a redução do tempo da busca do trabalho (mobilidade geográfica, financiamento na busca de novo emprego). Cabe também a gestão da política de seguro desemprego bem como outros programas visando o mercado de trabalho.

2 - Formação profissional: O financiamento de ações de qualificação profissional como foco no mercado de trabalho possibilitando a formação, subsídios, como vale transporte e vale refeição e estágios. Tem foco em trabalhadores adultos desempregados e/ou trabalhadores com risco eminente de perda de emprego. Visam também a formação de adultos ocupados.

3 - Medidas em favor dos jovens: São programas voltados para jovens que passam da escola para a vida profissional. Tem foco em jovens desempregados e/ou desfavorecidos, implementando ações que associam a formação básica com a formação e prática profissional, visando garantir, por exemplo, o primeiro emprego.

4 - Medidas de ajuda à contratação: Tem por objetivo facilitar inserção de trabalhadores desempregados ou de outros grupos vulneráveis, como mulheres chefes de família, com segundo grau incompleto, afrodescendentes e outras categorias definidas em função da política de mercado de trabalho.

5 - Medidas em favor dos trabalhadores com necessidades especiais: São medidas que garantem a inclusão de pessoas com deficiência. Visam a readaptação profissional e a criação de empregos destinados a este segmento, por meio da aplicação de leis de cotas de postos de trabalho destinados a este segmento.

Gimenez ressalta que a OCDE, quando trata das políticas voltadas para o mercado de trabalho, evidenciam a necessidade da interface entre as políticas ativas e passivas, sob a alegação de que há desajustes entre as condições de oferta da mão-de-obra e o perfil profissional demandado pelos empregadores. Nesta concepção, observam que o nível da *taxa de reposição*¹² - e a duração das prestações do benefício do seguro-desemprego influenciam no incentivo a busca por trabalho, assim como nos níveis salariais consentidos, por conseguinte, no desemprego. Afirmam também que, o financiamento do seguro-desemprego mediante algum tipo de imposto, repercute sobre os custos laborais, inibindo a incitação das empresas em criarem novos postos de trabalho.

Gimenez observa também que estes organismos consideram como “dado o cenário macroeconômico de baixo e irregular crescimento das economias nacionais,” sendo este o pólo gerador da massa de desempregados e das dificuldades governamentais em financiar os gastos públicos.

Segundo Paes e Barros (2002), a política de formação profissional é vital para reduzir o denominado desemprego por descasamento, ou seja, aquele onde o não preenchimento de uma vaga se dá em virtude da diferença entre o nível de qualificação dos desempregados e o demandado pelas firmas que ofertam os postos de trabalho.

Dessa forma, os programas de formação profissional, que atuam elevando o nível de qualificação do trabalhador, além de aumentarem as chances de o trabalhador desqualificado encontrar um emprego, auxiliam o empregado a não

¹² Entende-se por *taxa de reposição*, a relação entre o salário recebido quando empregado e o valor recebido pelo trabalhador atendido por um programa de seguridade, no caso contra o desemprego. Em vários países da OCDE, esta taxa a reposição salarial por meio de programas de seguro-desemprego varia entre 60% e 85%.

perdê-lo, se considerarmos que um trabalhador atualizado e mais bem treinado tem chances menores de ser demitido.

No entanto Ramos & Azeredo (1995) que afirmam que estes tipos de política pública “não têm capacidade de elevar as oportunidades de emprego para a economia como um todo. Em outros termos: as vagas oferecidas são o resultado de um processo que tem lugar fora do mercado de trabalho.”

Ou seja, a eficácia destas políticas “dependem do desempenho da economia, ou mais especificamente das taxas de crescimento econômico e de geração de empregos”, afirma Gimenez .

4 - O FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MERCADO DE TRABALHO

A Constituição Federal vigente, promulgada em 1988, estabeleceu as bases para a construção de um sistema público de emprego no país. Neste sentido pode-se destacar, dentre outros os seguintes dispositivos: Assegura como direito dos trabalhadores urbanos e rurais o seguro-desemprego, em caso de desemprego voluntário¹³ e redireciona as arrecadações do Programa de Integração Social - PIS¹⁴ e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – Pasep, ambos de direito individual, passam para direito coletivo, dando origem ao FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador¹⁵ e, o mesmo artigo, institui o abono salarial aos trabalhadores com renda até dois salários mínimos, mensais, aos contribuintes do PIS/Pasep. Destina, pelo menos 40% destes recursos¹⁶ sejam destinados ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico através do BNDES, com critérios de remuneração que lhes preservem o valor e fixa que as empresas com alto índice de rotatividade¹⁷ (superar o índice médio de rotatividade do setor) farão contribuição adicional ao FAT.

Dois anos após a promulgação da Constituição Federal, em janeiro de 1990, por meio da Lei 7.998, foram regulamentados o seguro-desemprego, o abono salarial e a instituição do FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador.

O FAT é um fundo contábil, de natureza financeira, subordinando-se, no que couber, à legislação vigente, e, segundo ao art. 10 da Lei em tela, foi instituído vinculado ao Ministério do Trabalho.

Os recursos do FAT têm origem na arrecadação das contribuições devidas ao PIS e ao Pasep, das multas aplicadas por infração à legislação trabalhista, da correção monetária e dos juros devidos pelo agente financeiro, bem como pelos tomadores do crédito, e da aplicação da multa advinda da rotatividade de força de trabalho de empresas, com alto índice desta rotatividade.

O FAT é destinado ao custeio do Programa de Seguro-Desemprego, ao pagamento do abono salarial e ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico.

¹³ inciso II do art. 7º da CF

¹⁴ instituído pela Lei Complementar nº 7/1970

¹⁵ O artigo 239 da CF

¹⁶ parágrafo primeiro do artigo 239

¹⁷ O parágrafo quarto do artigo 239

O Programa Seguro-desemprego, no texto da Lei tem como finalidade prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa e auxiliar os trabalhadores requerentes ao seguro-desemprego na busca de novo emprego, podendo para esse efeito, promover a sua reciclagem profissional.

O Abono Salarial é assegurado, aos empregados que tenham percebido, de empregadores que contribuem para o Programa de Integração Social - PIS ou para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP, até 2 (dois) salários mínimos médios de remuneração mensal no período trabalhado e que tenham exercido atividade remunerada pelo menos durante 30 (trinta) dias no ano-base; II - estejam cadastrados há pelo menos 5 (cinco) anos no Fundo de Participação PIS-PASEP ou no Cadastro Nacional do Trabalhador.

O FAT, em cumprimento da Lei, repassa 40% de suas receitas líquidas ao BNDES, onde instituiu a Carteira de Desenvolvimento Econômico – CDE que tem como finalidade o combate ao desemprego por meio de estímulo a programas de desenvolvimento econômico.

O FAT tem vinculação orçamentária à seguridade social, com gestão tripartite, entre trabalhadores, empregadores e poder público por meio do CODEFAT – Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Tem como missão contribuir para sustentabilidade das políticas públicas de emprego zelando pelas aplicações do Fundo de Amparo ao Trabalhador.

Tem acento no CODEFAT, 3 (três) representantes dos trabalhadores; 3 (três) representantes dos empregadores; 1 (um) representante do Ministério do Trabalho; 1 (um) representante do Ministério da Previdência e Assistência Social; 1 (um) representante do BNDES.

É de competências do CODEFAT ¹⁸ a gestão dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT , bem como, entre outras, propor o aperfeiçoamento da legislação relativa ao seguro-desemprego e ao abono salarial e regulamentar os dispositivos desta Lei no âmbito de sua competência.

O patrimônio do FAT é composto por empréstimo Constitucional, recursos destinados ao BNDES para financiar programas de desenvolvimento econômico; depósitos especiais, disponibilidades financeiras aplicadas nas instituições

¹⁸ Artigo 19 da Lei 7.998 que instituiu o FAT

financeiras oficiais federais destinados ao financiamento de projetos com alto potencial de geração de trabalho, emprego e renda; extramercado, que são as disponibilidades de caixa aplicadas em fundo composto de títulos públicos federais gerido pelo Banco do Brasil, no Fundo BBExtramercado Exclusivo FAT Fundo de Investimento Renda Fixa; Bens, parcela alocada em bens e direitos (ações de Companhias Telefônicas) do FAT administrados pelo MTE e pelos estados.

Os ativos nos estados foram adquiridos no através de convênios para a execução das ações do SINE; recursos em Caixa ou em Trânsito; pode ocorrer a existência de recursos na conta única ou em trânsito no final do exercício financeiro, são sempre residuais e de caráter transitório.

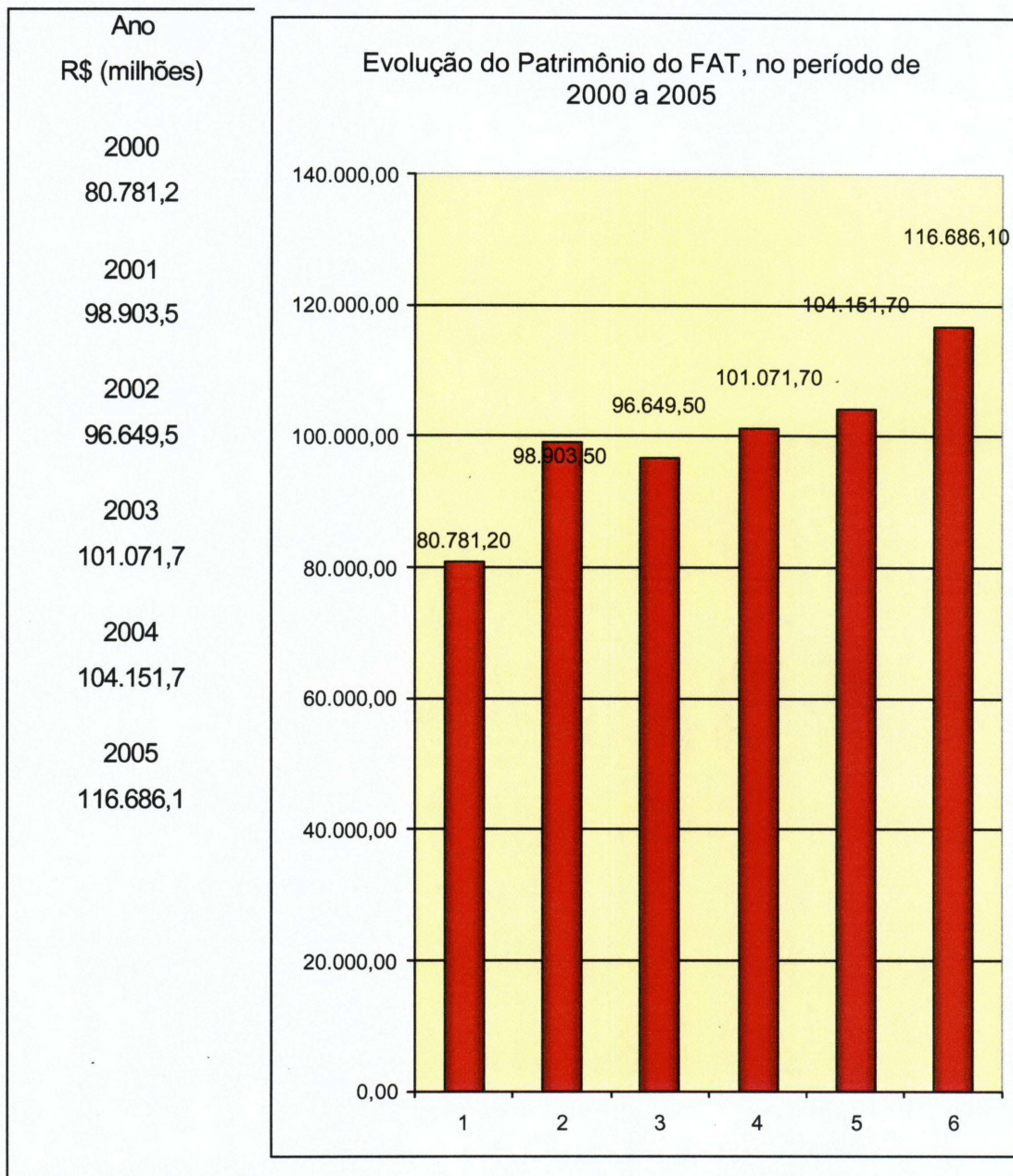
Tabela 1 – Composição do patrimônio do FAT – (R\$ Milhões)

Itens /anos	2000	2001	2002	2003	2004	2005
I – Extramercado	9.193,9	13.724,6	10.640,1	15.698,3	15.732,4	13.864,1
II – BNDES – Prog de Desen. Econômico	50.014,9	50.630,1	61.212,6	61.351,4	60.144,1	60.567,6
III - Depósitos Especiais	21.742,9	23.468,20	24.407,0	25.066,0	27.686,0	36.658,0
III.1 – Banco do Nordeste	3.989,3	3.618,8	2.722,2	1.954,0	1.541,5	936,8
III.2 – Banco do Brasil	5.552,5	5.727,7	5.462,5	7,254.4	9.028,8	11.898,3
III.3 – BNDES	10.355,5	13.076,4	14.303,5	13.569,4	14.747,2	20.773,2
III.4 – FINEP	336,6	264,3	73,9	98,1	157,6	356,4
III.5 – CAIXA	273,0	781,1	1.844,8	2.155,5	2.149,1	2.666,9
III.6 – BASA	0,0	0,0	0,0	34,5	61,9	26,4
IV – IMOBILIZADO	111,9	140,2	146,2	151,3	134,9	146,9
V – VALORES EM CAIXA	94,9	357,9	76,6	0,0	0,0	0,0
VI – VALORES EM TRÂNSTO	1,2	0,0	28,2	12,0	30,7	92,6
TOTAIS	80781,2	98.903,5	96.649,5	101.071,7	104.151,7	116.686,1

Fonte: Ministério do Trabalho – Relatórios de Gestão 2000 a 2005 – site: www.mte.gov.br/codefat

A tabela acima possibilita avaliar a aplicação dos recursos do FAT nos últimos 6 anos, sendo que, o gráfico a seguir, coloca em destaque o crescimento do patrimônio do FAT, nos anos em análise.

Tabela 2 – Patrimônio total do FAT e Gráfico 1



Fonte: Ministério do Trabalho – Relatórios de Gestão 2000 a 2005 – site: www.mte.gov.br/codefat

No final do ano 2005, o patrimônio do FAT alcançou R\$ 116,7 bilhões, com aumento real de 12,0% em relação ao exercício de 2004.

Tabela 3 – Receitas e Despesas do FAT - (R\$ milhões)

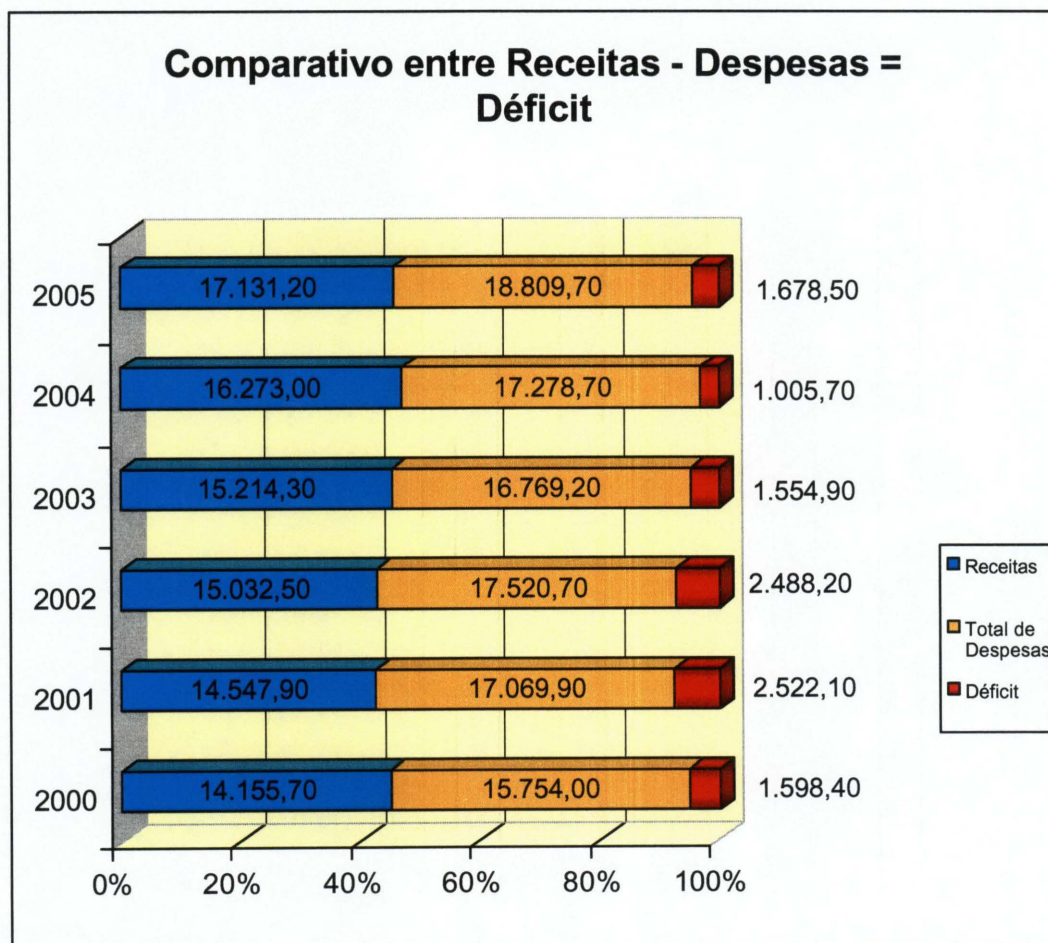
Ano	Receitas				Despesas			Res. Primário	Outas desp	Saldo	
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)	(h)	(i)	(j)=(a-i)	
		Pagto do				TOTAL DAS					
	PIS/PASEP	BNDES	SD	(d)	QUAL PROF	OUTRAS	DESP				
2000	14.155,70	5.642,70	7.381,40	1.207,40	773,5	749,1	15.754,00	(1.598,40)	7.888,60	6.290,2	
2001	14.547,90	5.777,00	8.205,50	1.445,30	805,1	836,9	17.069,90	(2.522,10)	8.529,90	6.007,80	
2002	15.032,50	6.094,10	8.562,60	1.852,10	225,4	786,4	17.520,70	(2.488,20)	9.189,20	6.701,00	
2003	15.214,30	6.389,70	7.755,70	2.102,6	52,2	469	16.769,20	(1.554,90)	9.490,70	7.935,80	
2004	16.273,00	6.687,20	7.699,50	2.398,30	75,3	418,4	17.278,70	(1.005,70)	8.462,40	7.456,70	
2005	17.131,20	6.866,50	8.637,00	2.763,30	84,6	458,3	18.809,70	(1.678,50)	9.748,20	8.069,70	

Fonte: CGFAT/SPOA/SE/TEM

(*) preços de dezembro de 2005

Obs. Receitas pelo regime de caixa e despesas pelo regime de competência

Gráfico 2 – Comparativo entre Receitas e Despesas do FAT

Fonte: Ministério do Trabalho – Relatórios de Gestão 2000 a 2005 – site: www.mte.gov.br/codefat

Em 1994 iniciou-se um redirecionamento de parte dos recursos do FAT para o Tesouro Nacional¹⁹.

Atualmente, aproximadamente 20 % da receita primária do FAT (arrecadação das contribuições do PIS/Pasep) são destinadas ao Tesouro Nacional, correspondentes à DRU - Desvinculação de Recursos da União²⁰, visando ao constituição do superávit primário. Em consequência o FAT termina gerando déficit entre suas receitas e despesas, tendo em vista a incidência da DRU, como ilustra o gráfico acima e dificulta o financiamento de políticas públicas de trabalho, emprego e renda.

TABELA 4 – Arrecadação da Contribuição do PIS/ PASEP e o direcionamento de recursos para o Tesouro Nacional – R\$ (MILHÕES)

ANO	ARRECADAÇÃO (A)	FSE/FEF/DRU (B)	% (C = B / A)	FAT (D = A - B)	VARIAÇÃO/ANO
2000	17.262,2	2.643,4	15,3%	14.618,8	
2001	18.299,7	3.659,9	20,0%	14.639,8	0,1%
2002	18.290,6	3.654,1	20,0%	14.636,5	(0,0)%
2003	19.569,1	3.913,8	20,0%	15.655,2	7,0%
2004	20.779,2	4.155,8	20,0%	16.623,3	6,2%
2005	21.240,0	4.175,0	20,0%	17.065,0	2,4%
TOTAL	115.440,8	22.202	19,3%	93.238,8	

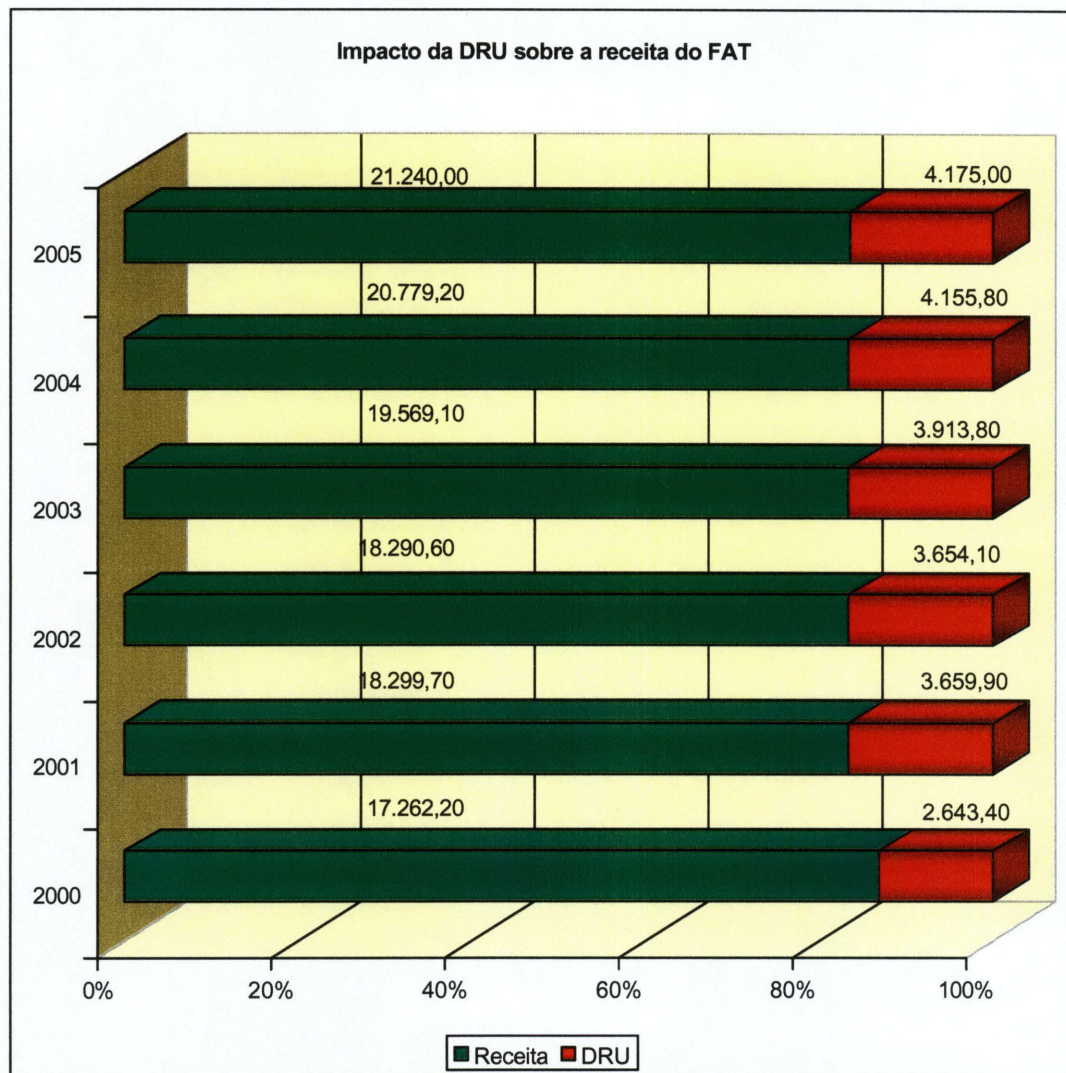
Fonte: CGFAT/SPOAF/SE/ME

(*) – Preços de dezembro de 2005 – IGP-DI - Obs.: Arrecadação pelo regime de competência.

¹⁹ Fundo Social de Emergência – FSE (EC de Revisão n.º 01, de 01.03.94), posteriormente alterado para Fundo de Estabilização Fiscal - FEF (EC n.º 10, de 04.03.96 e EC n.º 17 de 22.11.97).

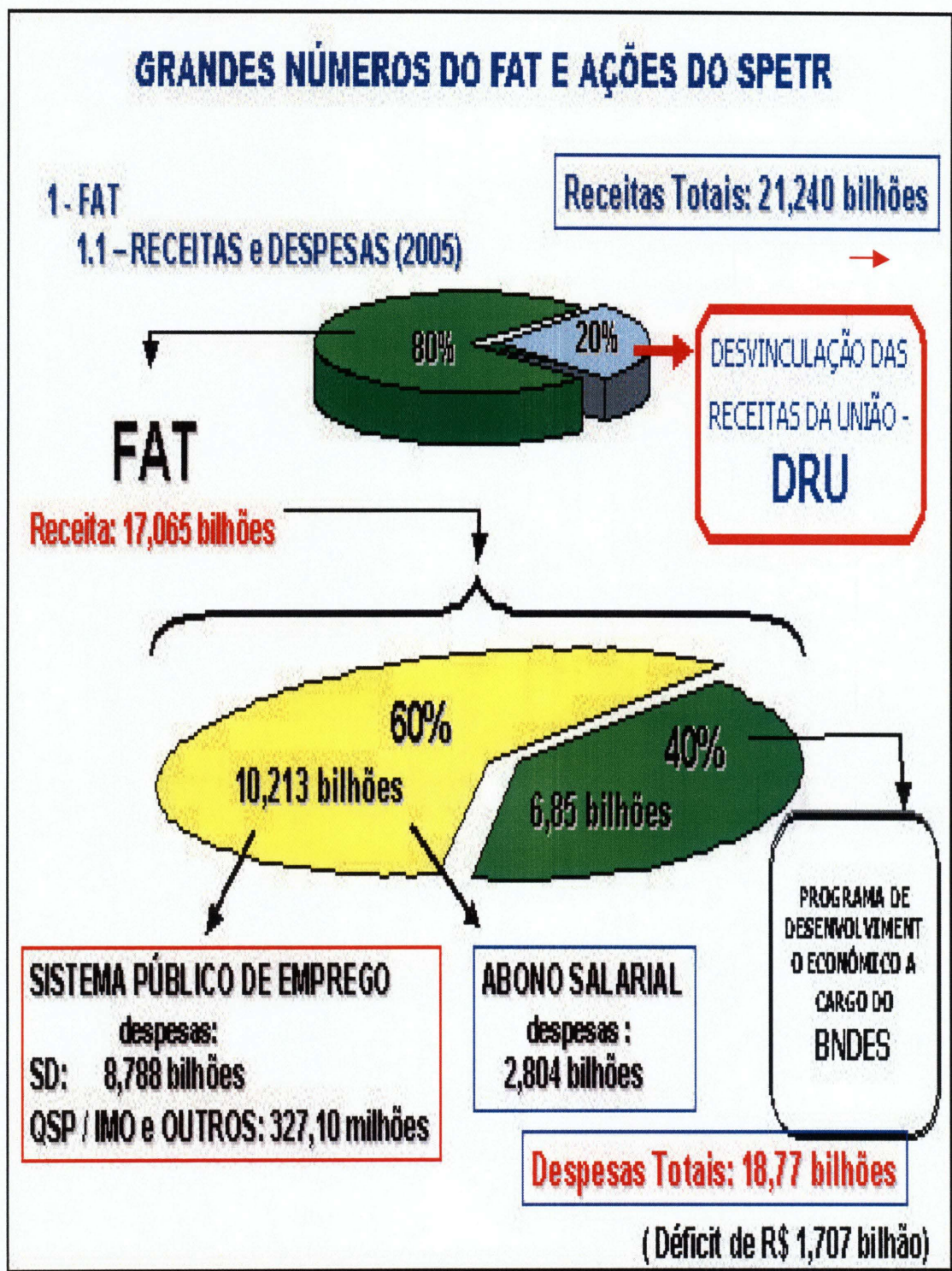
²⁰ EC n.º 27, de 21.03.00 modificada pela EC n.º 42, de 19.12.03.

Gráfico 3 – Impacto da DRU sobre a Receita Primária do FAT



O gráfico acima demonstra a incidência da DRU – Desvinculação da Receita da União sobre a Receita do FAT, variando no período de 2000 a 2005, entre 13% e 17%.

Gráfico 4 – Relatório do FAT - 2005



Fonte: Ministério do Trabalho: site www.mte.gov.br

A ilustração anterior resume e coloca em evidência os principais pontos identificados no relatório de gestão do FAT, no ano de 2005, ou seja: As receitas totais foram de 21.240.000,00 (vinte e um bilhões, duzentos e quarenta milhões de reais). 20 % foram destinados à DRU – Desvinculação de Recursos da União. Restaram R\$ 17.065.000,00 (dezesete bilhões e sessenta e cinco milhões de reais) para cumprimento da missão do FAT.

Deste total, R\$ 10.213.000,00 (dez milhões, duzentos e treze mil reais) foram destinados ao Sistema Público de Emprego, sendo que R\$ 8.788 (oito milhões, setecentos e oitenta e oito mil) custearam o Seguro-desemprego e R\$ 327.010.000,00 (trezentos e vinte e sete milhões e dez mil reais) foram aplicados no custeio das ações de intermediação de mão-de-obra e no Plano Nacional de Qualificação Profissional.

No abono salarial foram pagos, em 2005, R\$ 2.804.000,00 (dois bilhões, oitocentos e quatro milhões de reais)

Como determina a lei, 40 % dos recursos, que em 2005, corresponderam a R\$ 6.085.000,00 (seis bilhões e oitenta e cinco milhões), foram destinados ao BNDES, em programas de desenvolvimento econômico.

Portanto, as despesas totalizaram R\$ 18.077.000,00 (dezoito bilhões e setenta e sete milhões), produzido um déficit de R\$ 1.707.000,00 (um bilhão, setecentos e sete milhões de reais).

Ou seja, O FAT vem apresentando déficit's primários (receita das contribuições menos as despesas do fundo) desde que foram instituídos direcionamentos de recursos do FAT para o Tesouro Nacional em 1994.

Este déficit vem sendo coberto pelas receitas financeiras provenientes das aplicações das disponibilidades do fundo e dos juros pagos pelo BNDES, como remuneração dos empréstimos constitucionais.

Assim, os resultados finais superavitários são alcançados por intermédio destas receitas, geradas a partir dos programas de geração de trabalho, emprego e renda, através de depósitos especiais.

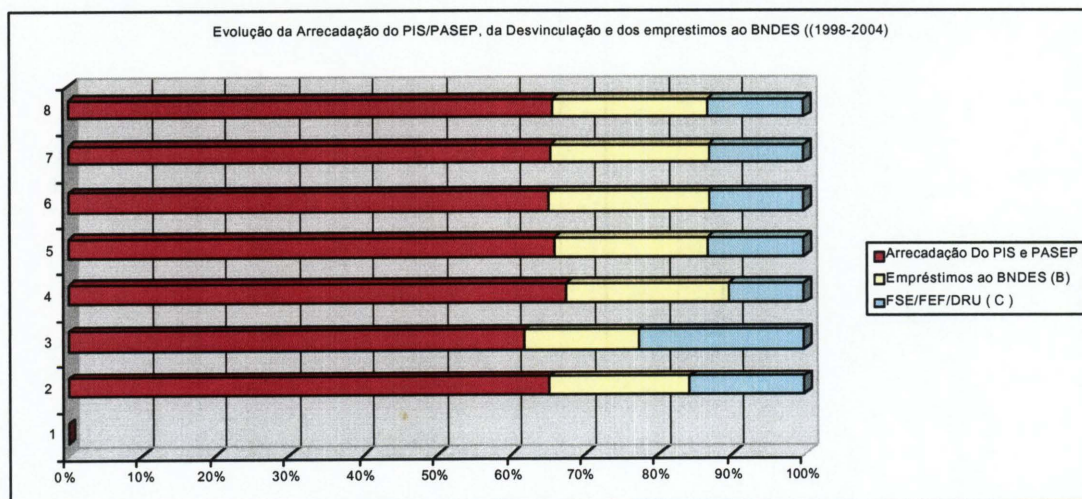
Tabela 5 – Evolução da Arrecadação do PIS/PASEP, da Desvinculação e dos Empréstimos ao BNDES dos recursos do FAT (1998-2004)*

Ano	Arrecadação Do PIS e PASEP (A)	Empréstimos ao BNDES (B)	FSE/FEF/DRU (C)	Percentual (B+C)/(A)
1998	15.946.000	4.677.000	3824.705	53,23%
1999	19.490.000	4.912.000	7.122.001	61,74%
2000	17.052.000	5.574.000	2.611.000	48,00%
2001	18.077.000	5.706.001	3.615.000	51,56%
2002	18.068.000	6.020.000	3.613.001	53,32%
2003	19.330.000	6.311.001	3.866.000	52,65%
2004	20.526.000	6.605.001	4.105.000	52,18%

Fonte: Ministério do Trabalho: site www.mte.gov.br

A distribuição da arrecadação dos recursos do PIS/PASEP entre 1998 e 2004 conforme Tabela acima, leva a aludir que, em média, apenas 48% do volume de recursos são aplicados no financiamento das políticas de emprego; em média, 20 % são recolhidos ao Tesouro Nacional, por meio respectivamente do FEF (Fundo de Estabilização Fiscal), do FSE (Fundo Social de Emergência) e DRU (Desvinculação das Receitas da União) e 32% são concedidos ao BNDES, que deve transformá-los em empréstimos aos setores produtivos. O gráfico a seguir coloca em evidência os dados da tabela acima, demonstrando o da DRU e dos empréstimos ao BNDES sobre a receita do FAT.

Gráfico 5 - Evolução da Arrecadação do PIS e PASEP, DRU e BNDES



Fonte: Ministério do Trabalho: site www.mte.gov.br

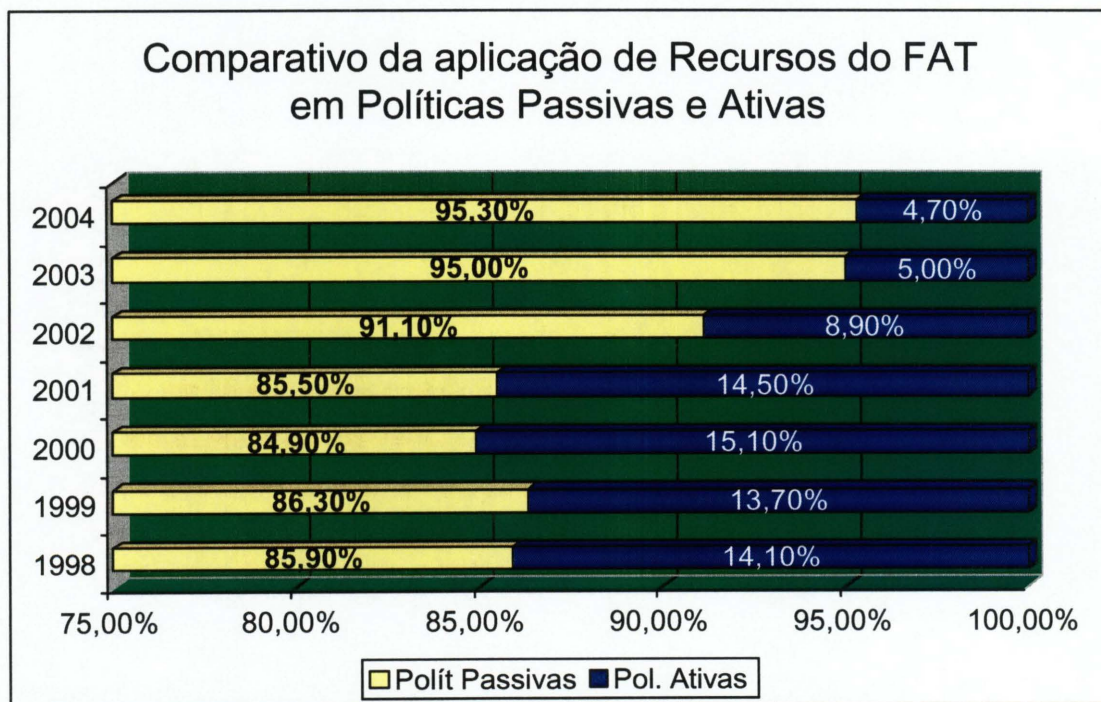
Tabela 6 - Evolução dos Gastos com políticas de Emprego no Brasil
De 1998 a 2004

Ano	SD	Ab. Sal.	Q. Prof.	Outras	Total de Gastos	Polít Passivas	Pol. Ativas
1998	9.103,70	1.229,40	883,50	809,10	12.025,70	85,9%	14,1%
1999	8.019,50	1.158,00	712,10	750,90	10.640,50	86,3%	13,7%
2000	7.291,60	1.192,70	764,10	740	9.988,40	84,9%	15,1%
2001	8.105,70	1.427,70	795,30	826,7	11.155,40	85,5%	14,5%
2002	8.458,40	1,829,50	222,7	776,8	11.289,40	91,1%	8,9%
2003	7.661,30	2.077,00	51,6	469,3	10.253,20	95,0%	5,0%
2004	7.605,80	2,369,10	74,4	413,3	10.462,60	95,3%	4,7%

Fonte: Ministério do Trabalho: site www.mte.gov.br

O quadro a seguir coloca em evidência a aplicação de recursos do FAT predominantemente em políticas passivas em detrimento das políticas ativas:

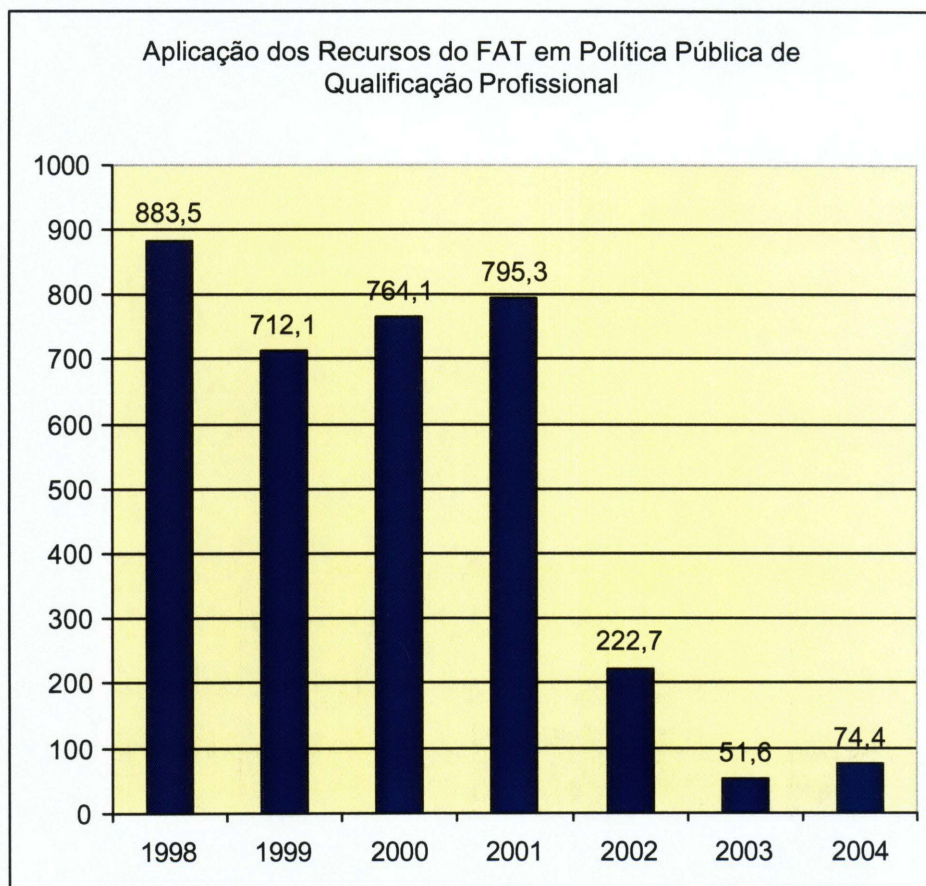
Gráfico 6 – Aplicação dos Recursos do FAT em Políticas Ativas e Passivas



Ao analisarmos o período de 1998 e 2004, é possível verificar que há um desequilíbrio na aplicação de recursos do FAT entre políticas passivas e ativas, visto que, como registra o quadro acima, do total de recursos aplicados pelo FAT, em média:

- 90% são destinados aos programas de Seguro-Desemprego e Abono Salarial,
- Somente, 10%, em média, são aplicados em políticas ativas como: Programas de qualificação e intermediação de mão de obra.

Gráfico 7 – Aplicação de Recursos do FAT em Qualificação Profissional



Fonte: Ministério do Trabalho: site www.mte.gov.br

A análise do Gráfico 7, coloca em evidência o decréscimo de aplicação de recursos do FAT em Políticas Públicas de Qualificação Profissional, com uma redução de até 94,16% dos recursos, como o que se verificou em 2003.

De acordo com o art. 7º da CF, 40% da receita do FAT, é destinada aos programas de desenvolvimento econômico transferido ao BNDES, por meio de duas categorias: recursos ordinários e depósitos especiais.

Os recursos ordinários são destinados ao financiamento de projetos de desenvolvimento econômico, remunerados pela TJLP - Taxa de Juros de Longo Prazo e pela Taxa de Juros para Empréstimos e Financiamentos no Mercado Interbancário de Londres.

Os depósitos especiais são repassados às instituições oficiais, como Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e Banco do Nordeste, e destinam-se à programas de gerações de emprego e renda, com remuneração da taxa SELIC, enquanto não forem utilizados. Após sua aplicação junto ao usuário final, são remunerados pela TJLP.

Recentemente, o CODEFAT por meio da Resoluções nº 439/2005 e nº 489/2006 criou o Reembolso Automático –RA que dispõe sobre a instauração do RA e apuração de 2% a.m. sobre o saldo devedor total dos Programas, exceto o FAT INFRA-ESTRUTURA com 1% a.m., e o FAT GIRO com recolhimento específico. Além disso determina também a apuração da parcela do saldo disponível que exceder a 6% do saldo devedor total, descontados os ingressos dos últimos 3 meses e os retornos dos últimos 2 meses, com exceção do FAT INFRA-ESTRUTURA com desconto dos ingressos dos últimos 4 meses.

O RA é apurado mensalmente em cada programa ou linha de crédito. Os recursos disponibilizados sob a forma de depósitos especiais são utilizados para financiar programas específicos, propostos pelo BNDES e aprovados pelo CODEFAT.

É competência do SINE desenvolver o PROGER²¹ - PROGRAMA DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA, por meio de linhas de crédito destinadas à microempresas, pequenos negócios familiares, professores da rede pública, cooperativas ou pessoas físicas.

Estas linhas de crédito são operacionalizadas pelos agentes financeiros oficiais, como Banco do Nordeste, o Banco do Brasil, o BNDES e a Caixa Econômica Federal.

²¹ Instituído pela Resolução do CODEFAT n.º 59, de 25.03.94.

Em 1995, foi instituído o PROGER Rural, que com a finalidade de financiar empreendimentos de produtores e da agroindústria, de micro ou pequeno porte, e as cooperativas de micro e pequenos produtores.

Em 2006, a LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2006, no seu anexo IV.9, define que: (...) “os depósitos especiais financiam os programas de geração de emprego e renda”, a saber:

1. PROGER – Setor Rural e Urbano;
2. PROGER – Exportação, PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar);
3. PROEMPREGO (Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador);
4. PROTRABALHO (Programa de Promoção do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador);
5. FAT – EXPORTAR; PCPP (Programa de Crédito Produtivo Popular); PDCCTN (Programa para o Desenvolvimento e Capacitação Científica e Tecnológica Nacional);
6. FAT PRÓ-INOVAÇÃO (Programa de Apoio à Inovação Tecnológica da Empresa Nacional);
7. FAT- HABITAÇÃO (Programa de Geração de Emprego e Renda na Indústria da Construção Civil);
8. FAT Exportar (Programa destinado ao fomento da exportação e a geração de emprego e renda por meio de financiamento a exportação); FAT INTEGRAR (Programa destinado a financiar projetos de investimento na Região Centro-Oeste do País) e
9. FAT FOMENTAR (Programa destinado ao financiamento de investimento produtivo das Micro, Pequenas e Médias Empresas).

Tabela 7 - Valores do FAT, em depósito, nos Bancos

Ano	Beneficiários					Total R\$ (milhões)
	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
						500.425,9

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

Tabela 8- Detalhamento dos programas de Geração de Emprego e Renda
Executados mediante depósitos especiais do FAT – Exercício 2000 a 2005R\$ 1,00

Programas	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
POPP	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

Tabela 9 – Critérios de acesso ao crédito deliberados pelo CODEFAT

Programas	Critérios
PROGER – Novo Empreendedor ²²	<p>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 nº 01/2001 - BB/SEBRAE.</p> <p>X- INSCRIÇÃO E SELEÇÃO: a ...</p> <p>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 SPC, CADIN, SERASA e CCF - em caso de restrição o candidato estará automaticamente desclassificado.</p>
<p>PROGER - Profissional liberal²³</p> <p>FAT -- Habitação²⁴</p>	<p>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.</p> <p>BENEFICIÁRIOS: Profissionais liberais de nível médio e superior, desde que não inseridos no CADIN, SPC e SERASA</p> <p>Art. 5º As bases operacionais gerais do FAT-HABITAÇÃO são as seguintes:</p> <p>I - Prazo de amortização: até 180 meses, sem carência;</p> <p>II - Limite máximo de avaliação do imóvel: R\$ 300 mil;</p> <p>III - Itens financiáveis: terreno e insumos de produção, considerando como limite o valor de avaliação do imóvel quando pronto, pela instituição financeira;</p> <p>IV - Itens não financiáveis: Infra-estrutura externa;</p> <p>V - Restrições: aos impedidos de operar pelo Banco Central do Brasil - BACEN e aos negativados no CADIN, SERASA e CCF;</p>
	Art. 2º As linhas do Programa FAT-EXPORTAR terão as seguintes

²² MTE > <http://www.mte.gov.br/trabalhador/fat/codefat/resolucoes/textos/res275.asp><

²³ MTE > <http://www.mte.gov.br/empregador/proger/proger/agentesbancobrasil/professionalliberal.asp><

²⁴ MTE > <http://www.mte.gov.br/trabalhador/fat/conteudo/fathabitacao.asp><

FAT – Exportar ²⁵	<p>bases operacionais:</p> <p>I – FINALIDADE: Financiamento ao exportador, na fase pré-embarque, da produção de bens que apresentem índice de nacionalização, em valor, igual ou superior a 60% (sessenta por cento);</p> <p>II – BENEFICIÁRIOS: micro, pequenas, médias e grandes empresas; VIII – IMPEDIMENTOS: inadimplentes perante a Administração Pública Federal, os impedidos de operar pelo BACEN e negativados no SPC, CADIN, SERASA e CCF;</p>
Cooperativas e associações de produção ²⁶	<p>FINALIDADE: apoio a investimento fixo e de capital de giro para empreendimentos de cooperativas e associações, exceto as de crédito, que visem a geração de emprego e renda.</p> <p>BENEFICIÁRIOS: (...) Obs.: desde que não inseridas no CADIN, SPC e SERASA.</p>
PROGER - Setor Informal ²⁷	<p>FINALIDADE:</p> <p>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</p> <p>BENEFICIÁRIOS:</p> <p>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 CADIN, SPC e SERASA, observadas as normas gerais</p>

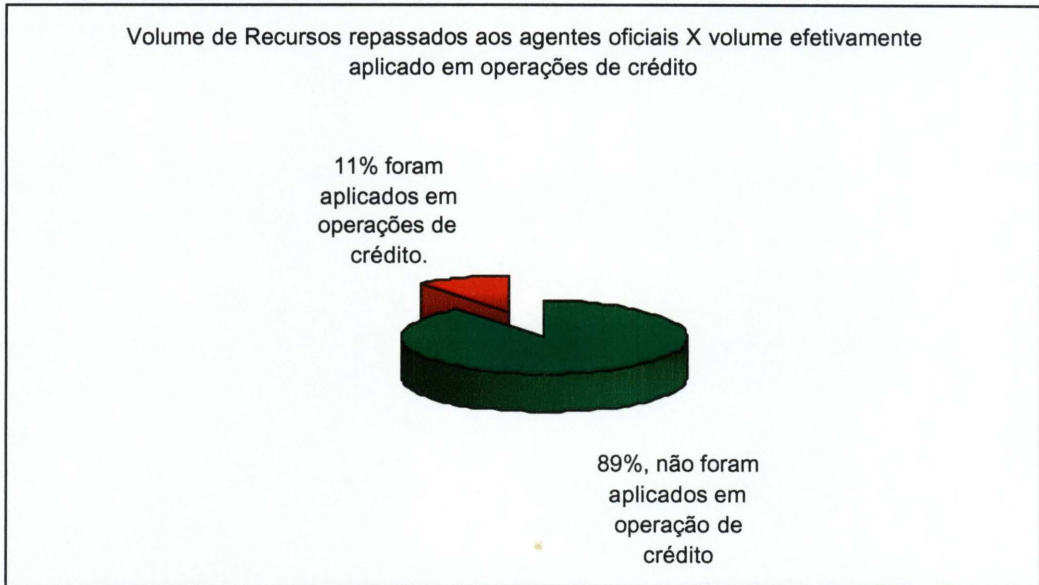
Fonte: Ministério do Trabalho: site www.mte.gov.br

A análise dos critérios acima combinado com as tabelas 7 e 8 permitem concluir que os critérios estabelecidos pelo CODEFAT inviabilizam a implementação do acesso ao crédito, visto que, dos 59 bilhões de recurso destinados aos programas de geração de Emprego e Renda por meio dos bancos oficiais, somente 500,4 milhões são investidos, que equivalem a 11% do volume repassado, como demonstra o gráfico a seguir:

²⁵ MTE > <http://www.mte.gov.br/trabalhador/fat/codefat/resolucoes/contendo/1808.asp><

²⁶ MTE > <http://www.mte.gov.br/empregador/proger/proger/agentesbancobrasil/cooperativas.asp><

Gráfico 8 – Volume de Recursos Repassados aos Bancos– Agentes financeiros oficiais X volume de recursos aplicados em operações de crédito



Fonte: Ministério do Trabalho: site www.mte.gov.br

CONCLUSÃO

O Fundo de Amparo ao Trabalhador foi instituído, com vistas a implementação de políticas públicas de mercado de trabalho, ativas e passivas que são operacionalizadas no âmbito do Sistema público de Trabalho, Emprego e Renda.

A construção e implementação destas políticas no Brasil vem se dando de forma fragmentada e desarticulada desde os anos pós-guerra, momento em que no cenário mundial estas políticas se desenharam de forma mais intensa, combinada com o modelo de estado intervencionista à luz da teoria econômica keynesiana.

No entanto, a volta da concepção neoliberal de Estado, coloca em pauta a proposta do Estado mínimo e exige deste a produção de superávit primário tendo como um dos instrumentos a DRU – Desvinculação de Receitas da União.

Esta medida retira do FAT 20% de suas receitas e produz um resultado deficitário, reduzindo a capacidade de financiamento das políticas públicas.

Dos 40 % de recursos previstos em lei que deveriam ser destinados ao BNDES, somente 36%, em média, vem sendo aplicados.

Do tal de recursos destinados aos agente financeiros oficiais, somente 8,4 % são efetivamente aplicados.

Tendo como certo de que o apoio aos micronegócios é essencial visto que podem resultar em geração de trabalho, emprego e renda e melhoria da qualidade de vida dos trabalhadores e pode ser ampliado se os mesmos tiverem acesso a um dos ingredientes necessários à consolidação e crescimento desses negócios – o crédito.

O microcrédito surgiu no mundo como uma tentativa de eliminar a pobreza pelo acesso ao crédito, recorrendo a estratégias descentralizadas de financiamento. Os países com disponibilidade de crédito elevada tem crescimento econômico e social também elevado.

O BNDES (1999. p. 37), ao instituir o microcrédito, afirma que os micronegócios desempenham um importante papel 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 dessa empresas – o crédito.

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

No entanto, constata-se que, segundo relatório do BID²⁸, 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, como Leste da Ásia e Pacífico (72%) e Oriente Médio e Norte da África (43%). O tamanho dos mercados de crédito da região (...) é surpreendentemente pequeno quando comparado como o dos países desenvolvidos (84%).

Visando implementar esta política o CODEFAT, criou o PROGER – Programa de Geração de Emprego e Renda²⁹, por meio da Resolução nº 059, em 1994, tendo por justificativa, a necessidade da adoção de urgentes providências no sentido do desenvolvimento de ações com vistas à geração de emprego, de forma articulada com as ações do Programa de Combate à Fome e à Miséria, mediante execução descentralizada de Projetos de Geração de Emprego e Renda e, por objetivo, dar crédito aos segmentos normalmente com poucos recursos ou sem acesso ao sistema financeiro tradicional nos setores urbanos e rurais.

As linhas de crédito estão destinadas ao financiamento do investimento de capital fixo e capital de giro associados às micro e pequenas empresas, micro e pequenos produtores rurais, cooperativas e outras formas associativa de produção e pessoas que atuam no setor informal da economia, financiando suas atividades com o intuito de que estas se integrem ao mercado de trabalho.

Estas linhas de crédito passaram a ser operadas por meio dos bancos oficiais e neste sentido é relevante, para os fins deste projeto de pesquisa, acentuar, com o apoio do BNDES (1999, p.5), que:

As instituições bancárias, pelo fato de apenas visarem ao lucro, priorizam operações de maior vulto. Além disso, as exigências de documentação e garantias, os trâmites longos e burocráticos, os juros excessivos e terminologia utilizada são fatores por demais complicados, constrangedores e de alto custo para as características dos proprietários de pequenos negócios.

²⁸ Libertar o Crédito, op. Cit. P.5

Neste sentido é imperioso registrar a FEBRABAN – Federação Brasileira dos Bancos tem acento no CODEFAT, e, portanto, participa do direcionamento da política de crédito. A participação do setor financeiro pode ter ocasionado um efeito adverso na condução e na implementação da política de crédito e de microcrédito. Veja-se, neste sentido, um breve trecho da justificativa esboçada pelo

Ou seja, a política de crédito e microcrédito implementada pelo CODEFAT, pode, em tese, ter perdido a coerência com os propósitos que orientaram a constituição do FAT na medida em que os recursos sejam destinados, prioritariamente, a atividades intensivas de capital em detrimento das atividades intensivas de mão-de-obra.

Cabe, portanto, formular algumas indagações: 1) Qual o foco da política de crédito e microcrédito, com recursos do FAT: atividades empreendedoras intensivas de capital ou intensivas de mão-de-obra? 2) Os critérios de acesso ao crédito definido pelo CODEFAT contemplam ou excluem, *a priori*, grupos vulneráveis, a exemplo de: população de baixa renda, desempregados, microempresas, pequeno produtor rural? 3) A intervenção pública, por meio dos bancos oficiais, ao atuar a partir de paradigmas de proteção ao capital, contribui no combate ao desemprego ou ratifica a exclusão?

Estas questões nortearão a elucidação do objeto de pesquisa da dissertação da autora deste, a saber, o que é: as políticas de crédito e microcrédito, implementadas com recursos do FAT, tendo como objetivo principal verificar se ela cumpre a sua finalidade de amparo ao trabalhador desempregado ou em dificuldade econômica e social, por meio do apoio creditício a atividades autônomas e empresariais de pequeno, médio e grande portes, intensivas de mão-de-obra.

²⁹ CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR. Resolução nº 059 DE março de 1994. Dispõe sobre a criação do PROGER – Programa de Geração de Trabalho, Emprego e Renda, Brasília, 25 mar. 1994.

REFERÊNCIAS

AZEREDO, B. Políticas públicas de emprego: a experiência brasileira. São Paulo: ABET, 1998.

BID - Relatório do Banco Interamericano de Desenvolvimento: Libertar o Crédito: Como aprofundar e estabilizar o financiamento bancário; tradução Cecília Camargo Bartalotti, Donaldson Garschageni e Pedro Mendeiros, Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

BNDES - O FAT e o BNDES. (www.bndes.gov.br) Acessado em 06/07/2006.

BNDES - KWITKO, B. E. KWITKO, E.E. Manual para Formação de Agentes de Crédito: Programa de Crédito Produtivo Popular. V.1. 1ª ed. Rio de Janeiro:BNDES, 1999.

CACCIAMALI, M. C. As políticas ativas de mercado de trabalho no Mercosul. Estudos Avançados vol. 19 n° 55, São Paulo, Set/Dez 2005.

CARDIM DE CARVALHO, F. J. Mercado, Estado e teoria econômica: uma breve reflexão. Revista Econômica Junho de 1999.

CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR. Resolução nº 059 DE março de 1994. Dispõe sobre a criação do PROGER – Programa de Geração de Trabalho, Emprego e Renda, Brasília, 25 mar. 1994.

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 (SP): GDF, UNICAMP. IE, 1998.

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

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 Jun/Dez de 2002.

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

IE-CESIT-Unicamp O Sistema Público de Emprego no Brasil: Quadro Geral e Principais Desafios. 2° Congresso Nacional: Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. São Paulo: MTE, Codefat, FONSET, 2005.

LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO. *Anexo de Metas Fiscais*. BRASIL, 2006.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO – MTE. Informações Gerenciais da Coordenação-Geral de Emprego. <http://www.mte.gov.br/Trabalhador/FAT>.

MTE – O Fundo de Amparo ao Trabalhador. (www.mte.gov.br) Acessado em 06/07/2006.

MTE – Relatório de Gestão: Fundo de Amparo do Trabalhador e Gestão Estratégica do Codefat. Ministério do Trabalho e Emprego. Exercício de 2004.

PAES DE BARROS, R. & CARVALHO, M. Nota técnica: Políticas ativas de emprego e renda. Mercado de Trabalho – Conjuntura e Análise n° .Novembro de 2002.

PAIVA, L. H. O Dilema do Financiamento Orçamentário das Políticas Públicas de Emprego. Notas Técnicas, Mercado de Trabalho, IPEA, 2006.

POCHMANN, M. - Proteção Social na Periferia do Capitalismo, considerações sobre o Brasil. São Paulo em Perspectiva, 18(2); 3-16 (2004).

RAMOS, C. A. & AZEREDO, B. Políticas Públicas de Emprego: experiências e desafios. Planejamento e Políticas Públicas n° 12 Jun/Dez de 1995.

RAMOS, C. Políticas de Geração de Emprego e Renda: Justificativas Teóricas, Contexto Histórico e Experiência Brasileira. Universidade de Brasília texto n° 227, Brasília, Janeiro de 2003.

SEBRAE. Fatores Condicionantes e Taxa de Mortalidade de Empresas no Brasil. Relatório de Pesquisa, Brasília, Agosto de 2004.

THEODORO, Mário. Participação Social Em Políticas Públicas: Os Conselhos Federais de Política Social - O Caso CODEFAT. Brasília, IPEA, 2002.

WERNECK VIANNA, M. L. - A americanização (perversa) da Seguridade Social Brasileira . Editora Renavan: UCAM, IUPERJ, 1998, Rio de Janeiro - 2° edição novembro de 2000.