

O PROGRAMA DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA EM ARARAQUARA NO ANO DE 1997

Érika KAKINOHANA¹

RESUMO: O presente trabalho faz parte do relatório final de estágio supervisionado do curso de Administração Pública da UNESP de Araraquara realizado no ano de 1997. O foco do estágio e da posterior reflexão da observação se deu principalmente na política de emprego e renda do governo federal e suas aplicações no governo municipal. Foi detalhado o papel e estrutura da comissão municipal de emprego, como também os programas e linhas de crédito do Banco do Brasil. Ao final, surge a crítica e o desafio de superação do desemprego, do sistema de precarização do trabalho e da redução gradual e contínua dos salários pagos.

PALAVRAS-CHAVE: Fundo de amparo ao trabalhador. Comissão municipal do emprego. Linhas de crédito.

ABSTRACT: *The present work is part of the final report of a supervised training of the course of Public Administration from Araraquara University, UNESP, carried through in 1997. The focus of the training and the posterior reflection was the politics of job and income of the federal government and its applications in the municipal government. Here the duty municipal commission structure of job are detailed, as well as the programs and credit facilities of the Bank of Brazil. To the end, the challenge of overcoming unemployment and the precarious work is presented.*

KEYWORDS: *Assistance fund. Municipal commission of the job. Credit facilities*

APRESENTAÇÃO

Este estágio foi realizado no período de janeiro à março de 1997, na Secretaria de Políticas de Emprego e Salários do Ministério do Trabalho.

Através deste trabalho, foi possível conhecer, na prática, parte do funcionamento da Administração Pública, de forma a enriquecer o aprendizado e o conhecimento técnico visto ao longo dos quatro anos na Universidade.

¹ UNESP – Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências e Letras. Graduação em Administração Pública. Araraquara – SP – Brasil. 14800-901

Na Secretaria de Políticas de Emprego e Salários, pude conhecer mais detalhadamente o Fundo de Amparo ao Trabalhador, e ainda, o Programa de Geração de Emprego e Renda, através de informações e materiais levantados ao longo do estágio.

Através dessas informações, obtive conhecimento sobre a Comissão Municipal de Emprego e sua importância na efetivação das políticas do PROGER. Portanto, o relatório foi concluído no município de Araraquara – SP, tornando possível acompanhar o processo, de forma a diagnosticar as possíveis restrições.

Todos os dados citados neste relatório, originam-se de fontes oficiais de informações. O referencial bibliográfico utilizado foi proposto pelo orientador, tornando possível a argumentação das idéias.

A orientação de todo o relatório esteve aos cuidados do Prof. Augusto Caccia Bava Júnior, Sociólogo, que muito colaborou com seus conhecimentos para a formação e conclusão deste trabalho.

FAT – FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR

Apresentação do FAT

O Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) é um fundo contábil, de natureza financeira, sem personalidade jurídica própria, vinculada ao Ministério do Trabalho. Foi instituído pela Lei n° 7.998, de 11 de janeiro de 1990, posteriormente alterada pela Lei n° 8.019/90.

A arrecadação do Fundo é decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social – PIS e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP. Tais recursos são destinados ao custeio do Programa do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e de Programas de Desenvolvimento Econômico.

A aplicação das disponibilidades financeiras do FAT foi regulamentada pela Lei n° 8.352 de 28 de dezembro de 1991, e a concepção do Programa de Seguro-Desemprego, aperfeiçoada pela Lei n° 8.900, de 30 de junho de 1994.

As atividades técnico-administrativas relativas ao Fundo são realizadas pela Secretaria Executiva do CODEFAT, instituída pela Lei n° 7.998/90, Secretaria essa que integra a estrutura da Secretaria de Políticas de Emprego e Salário – SPES/MTB. Como a Secretaria Executiva não dispõe de estrutura própria; suas atribuições são desempenhadas pela SPES/MTB, conforme estabelece o inciso X do art. 11 do Decreto n° 1.643, de 25 de setembro de 1995, que aprovou a estrutura regimental do MTB, na qual compete à SPES: “planejar, orientar, coordenar, controlar e executar as atividades orçamentárias e financeiras do Fundo de Amparo ao Trabalhador”.

O Programa do Seguro-Desemprego visa prestar auxílio financeiro temporário ao trabalhador desempregado, em virtude de sua dispensa sem justa causa ou por paralisação total ou parcial das atividades de

empregador, assim como recolocar o mesmo no mercado de trabalho, via intermediação de emprego e reciclagem profissional. Atualmente o Programa é regido pela Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990.

A Resolução nº 64, de 28 de julho de 1994, do CODEFAT estabelece critérios relativos à integração das ações de concessão do seguro desemprego e de assistência aos trabalhadores demitidos a partir de 1º de julho de 1994. Determina ainda que o Seguro-Desemprego será concedido ao trabalhador desempregado, por um período máximo, variável de 3 a 5 meses, de forma contínua ou alternada, a cada período aquisitivo de 16 meses, observando-se a seguinte relação:

1) três parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou física a ela equiparada de no mínimo 6 meses e no máximo 11 meses, nos últimos 36 meses;

2) quatro parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou física a ela equiparada de no mínimo 12 MESES e no máximo 23 meses, no período de referência;

3) cinco parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício de no mínimo 24 meses, no período de referência.

O valor médio do benefício é de 1,54 salário mínimo, sendo o valor mínimo de 1 salário e o máximo em torno de 2 salários. Para a operacionalização deste movimento, o programa dispõe de 968 unidades de atendimento, sendo 487 pertencentes ao Ministério do Trabalho (rede própria) e 481 pertencentes ao SINE (rede conveniada).

O Abono Salarial foi instituído pela Lei Complementar nº 26 de 1975. Consiste no pagamento anual de um salário mínimo adicional aos empregados remunerados, mensalmente, até dois salários mínimos, por empregadores contribuintes para o PIS/PASEP. O controle e fiscalização da aplicação dos recursos do Fundo são exercidos pelo CODEFAT – Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador, que é um conselho tripartite e paritário, com representantes do Governo, trabalhadores e empregadores em igualdade de representação, que tem suas atividades regulamentadas em seu Regimento Interno original, aprovada pela resolução nº 01, de 21 de junho de 1990.

O Programa de Desenvolvimento Econômico é feito por intermédio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, na qual dispõe de quarenta por cento do total arrecadado do PIS/PASEP. Os empréstimos ao BNDES, representam um passivo do Banco junto ao FAT, tais empréstimos são remunerados anualmente pela Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP e só são disponibilizados em situações especiais. O art. 7º da Lei nº 8.019/90 estabelece que, em caso de insuficiência de recursos para o Programa de Seguro-Desemprego e do Abono Salarial, o BNDES recolherá ao FAT parcela do saldo dos recursos repassados. O Fundo vem acumulando patrimônio continuamente, em termos de créditos a receber do BNDES.

Os depósitos especiais nas instituições financeiras oficiais federais, constituem-se em empréstimos concedidos pelo FAT, utilizando-se de suas disponibilidades financeiras excedentes a Reserva Mínima de Liquidez, conforme o disposto no art. 1º da Lei nº 8.352/91. As instituições

financeiras são: Banco do Brasil, Banco do Nordeste do Brasil – BNB, BNDES e Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP, os quais utilizam os recursos em programas específicos, de acordo com deliberações emanadas do CODEFAT. Atualmente, esses depósitos especiais são remunerados pela TJLP, ficando disponíveis de seu vencimento, em parcela única ou parcelas sucessivas, de acordo com condições estipuladas no convênio.

Depósitos Especiais de âmbito do PROGER

O Programa de Geração de Emprego e Renda, instituído pelo Ministério do Trabalho e pelo CODEFAT em 1994, tem por finalidade promover ações que gerem emprego e renda, mediante concessão de linhas de crédito a pequenos produtores. O programa visa apoiar setores que normalmente têm pouco apoio ou nenhum acesso ao sistema financeiro, como pequenas e microempresas, cooperativas e formas associativas de produção, inclusive o setor informal.

O Proger tem sua concepção formulada quando da participação do Ministério do Trabalho no Conselho de Segurança Alimentar - CONSEA e discutida com representantes da sociedade civil. O Programa ampara-se nas resoluções do CODEFAT nº 59, de 25 de março de 1994, nº 73, de 16 de dezembro de 1994, e nº 80 de, 19 de abril de 1995.

A concessão de crédito a pequenos produtores está vinculada a uma condição básica: o desenvolvimento de programa de capacitação gerencial e de assistência técnica para os empreendimentos beneficiados. O Proger prevê mecanismos de controle, acompanhamento e fiscalização de suas ações, para assegurar o cumprimento de seus objetivos, o atendimento ao público alvo e a efetiva geração de emprego e renda.

O CODEFAT estabeleceu, como condição prévia à implementação do Proger nas Unidades da Federação, a existência de Comissões Estaduais de Emprego, de forma a garantir a impessoalidade na concessão do crédito e a transparência na administração do Programa. As Comissões tem composição tripartite e paritária, formada por representantes do Governo, trabalhadores e empregadores, e sua atuação, visa a aplicação dos recursos do FAT no âmbito do Proger. Compete às Comissões a definição das áreas e segmentos prioritários, assim como dos parceiros e procedimentos operacionais do Programa no Estado.

COMISSÃO MUNICIPAL DE EMPREGO

As Comissões Municipais de Emprego, têm sua origem no art. 239 da Constituição Federal, regulamentada pela Lei nº 7998/90, a qual criou

o Fundo de Amparo ao Trabalhador e o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT.

O CODEFAT no uso de suas atribuições legais, institui a Comissão Municipal de Emprego, através da resolução nº 80, de 19/04/95. Estando devidamente regulamentada e estabelecidos critérios que permitem maior participação da sociedade organizada na gestão dos recursos do FAT. A Comissão Municipal de Emprego é definida como um órgão ou instância colegiada de caráter permanente e deliberativo. Deverá ser composta de no mínimo 6 e no máximo 18 membros, constituída de forma tripartite e paritária, e com representantes em igual número de trabalhadores, empregadores e do governo.

A presidência da Comissão será exercida em sistema de rodízio entre as bancadas dos trabalhadores, empregadores e poder público, sendo que, o mandato do presidente terá duração de 12 meses e o mandato de cada representante será de 3 anos.

As reuniões da Comissão, poderão contar com a participação de cidadãos, organizações não governamentais, comitês da cidadania, entre outras formas de participação da sociedade civil. Porém, tendo apenas direito a voz, mas não a voto, sendo este exclusivo dos titulares ou, na ausência destes, dos respectivos suplentes.

Representações

Representação dos trabalhadores

As entidades sindicais de trabalhadores urbanos e rurais do município, dentre os mais representativos das características sócio-econômicas do município, indicarão seus representantes. No caso de inexistência dessas representações, poderão ser aceitos na Comissão representantes da Associação de Moradores e similares, desde que representativos.

Representação dos empregadores

As entidades sindicais de empresários, Associações Comerciais, Industriais ou Agrícolas e similares, com base no município ou na região, dentre as mais representativas das características sócio-econômicas, indicarão seus representantes.

Representação do governo

Caberá ao governo municipal designar seus representantes, sendo garantida uma representação do governo estadual, e facultada representação do governo federal.

Resolução nº 80

De acordo com a resolução nº 80, art. 5º, competirá à Comissão:

- a) aprovar seu regimento interno, observando para tal fim os critérios desta Resolução;
- b) homologar o Regimento Interno das Comissões Municipais, quando se tratar de Comissão Estadual;
- c) propor aos órgãos do Sistema Nacional de Emprego - SINE com base em relatórios técnicos, medidas efetivas que minimizem os efeitos negativos dos ciclos econômicos e do desemprego estrutural sobre o mercado de trabalho;
- d) articular-se com instituições públicas e privadas, inclusive acadêmicas e de pesquisa com vistas à obtenção de subsídios para aprimoramento e orientação de suas ações, da atuação dos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Emprego, como também das ações relativas aos Programa de Geração de Emprego e Renda;
- e) articular-se com instituições e organizações envolvidas no Programa de Geração de Emprego e Renda, visando a integração de suas ações;
- f) promover o intercâmbio de informações com outras comissões estaduais, do DF e municípios de emprego, objetivando, não apenas a integração do Sistema, mas também a obtenção de dados orientadores de suas ações;
- g) formular diretrizes específicas sobre atuação do Sistema Nacional de Emprego, em consonância com aquelas definidas pelo MTB/CODEFAT;
- h) propor a alocação de recursos, por área de atuação, quando da elaboração do Plano de Trabalho pelo Sistema Nacional de Emprego no âmbito correspondente;
- i) proceder ao acompanhamento da utilização dos recursos alocados mediante convênios, ao Sistema Nacional de Emprego e ao Programa de Geração de Emprego e Renda, no que se refere ao cumprimento dos critérios, de natureza técnica, definidos pelo MTB/CODEFAT;
- j) participar da elaboração do Plano de Trabalho do Sistema Nacional de Emprego, no âmbito de sua competência, para que seja submetido à aprovação do MTB/CODEFAT;
- k) homologar o Plano de Trabalho apreciado pela Comissão Municipal, integrando-o ao Plano de Trabalho do Sistema Nacional de Emprego Estadual;
- l) acompanhar a execução do Plano de Trabalho do Sistema Nacional de Emprego e do Programa de Geração de Emprego e Renda;

m) propor à Coordenação Estadual do SINE, a reformulação das atividades e metas estabelecidas no Plano de Trabalho, quando necessário;

n) propor medidas para aperfeiçoamento do Sistema Nacional de Emprego e do Programa de Geração de Emprego e Renda;

o) examinar em primeira instância, o Relatório de Atividades, apresentado pelo Sistema Nacional de Emprego;

p) criar, Grupo de Apoio Permanente (GAP), com composição tripartite e paritária, em igual número de representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do governo, o qual poderá, a seu critério, constituir subgrupos temáticos, temporários ou permanentes, de acordo com as necessidades específicas;

q) subsidiar, quando solicitada, as deliberações do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT;

r) encaminhar após avaliação, às diversas instituições financeiras, projeto para obtenção de apoio creditício;

s) receber e analisar, sobre os aspectos quantitativos e qualitativos, os relatórios de acompanhamento dos projetos financeiros com os recursos do FAT;

t) elaborar relatórios sobre análise procedida, encaminhando-os no caso das Comissões Municipais, às Comissões Estaduais, que consolidarão os dados, inclusive aqueles relativos à sua área de atuação para envio ao MTB/CODEFAT;

u) acompanhar de forma contínua, os projetos em andamento nas respectivas áreas de atuação;

v) articular-se com entidades de formação profissional em geral, inclusive as escolas técnicas, sindicatos de pequena e microempresa e demais entidades representativas de empregados e empregadores, na busca de parceria na qualificação e assistência técnica aos beneficiários de financiamento com recursos do FAT e nas demais ações que se fizerem necessárias; e

w) indicar as áreas e setores prioritários para alocação de recursos no âmbito do Programa de Geração de Emprego e Renda;

§ 1º - À Comissão, na sua área de competência, caberá o papel de acompanhar a utilização dos recursos financeiros administrativos pelo Sistema Nacional de Emprego e no âmbito do Programa de Geração de Emprego e Renda.

§ 2º - O número de integrantes do Grupo de Apoio Permanente - GAP, a que se refere a alínea "q", em nenhuma hipótese, poderá ser superior a quantidade de representantes na Comissão Estadual/Municipal.

A partir deste artigo, fica demonstrado a importância de um Conselho Municipal de Emprego, não somente na elaboração de um Plano de Trabalho correspondente ao contexto sócio-econômico local, como também ao papel fiscalizador nos projetos em andamento que utilizam recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Tal planejamento

possibilita que o município estruture sua organização, de forma a viabilizar sua capacidade gerencial, além de adequar os estilos de gestão, de maneira a fazer uso mais eficiente dos recursos públicos.

Plano de trabalho do Banco do Brasil

Programas

Todos os programas seguirão a filosofia de gestão baseada em Conselhos Municipais tripartites paritários (Comissões Municipais de Emprego).

MIPEM	US\$ 39 milhões
PRODEM	US\$ 39 milhões
SETRO INFORMAL	US\$ 13 milhões
COOPERATIVAS	US\$ 39 milhões

Linhas de crédito do PROGER – Banco do Brasil

1 – MIPEM: pequenas e microempresas

Projeto: os projetos serão elaborados por entidades credenciadas pelas comissões Estaduais/Municipais, devendo abranger aspectos técnicos, econômicos, financeiros, organizacionais, administrativos, de capacidade gerencial e de comercialização.

Teto: R\$ 35.000,00

Encargos Financeiros: TJLP + 5,33% a.a.

Risco Operacional: do Banco

2 – PRODEM: pequenas e microempresas

Tem seu ponto de partida dado através da formação de fundos de desenvolvimento, no âmbito de cada município interessado, com o propósito de estimular a criação e o fortalecimento de microempresas e empresas de pequeno porte.

Atua, prioritariamente, em municípios do interior do país, com envolvimento das próprias comunidades através de suas entidades mais representativas, juntamente com o poder público local e a agência do Banco do Brasil.

Fundo de Desenvolvimento Municipal

O poder público local deverá elaborar a aprovar lei criando o Fundo de Desenvolvimento Municipal, estabelecendo sua estrutura, qualidade e quantidade dos aportes de recursos que poderão ser provenientes de:

- transferência e parte da receita orçamentária do Município;
- doações de terceiros de qualquer natureza;
- outros recursos disponíveis, inclusive de organismos nacionais e internacionais.

Conselho de Desenvolvimento Municipal

Através da lei municipal, será criado um Conselho de Desenvolvimento tripartite e paritário, com a função de gerir administrativamente o programa, cabendo-lhe:

- elaborar/aprovar o Plano de Desenvolvimento Municipal;
- estabelecer prioridades na aplicação de recursos;
- enquadrar os projetos no programa;
- acompanhar e avaliar os projetos financiados, objetivando comprovar a geração de empregos predeterminada;
- acompanhar e avaliar os resultados.

Deverá integrar o Conselho de Desenvolvimento um representante das seguintes entidades, desde que respeitada a composição tripartite e pontaria:

- Prefeitura Municipal;
- Associações patronais de empregados;
- Cooperativas;
- Comitês de Cidadania;
- Fundações;
- Banco do Brasil;
- Outras entidades representativas da comunidade.

Na falta de Conselho Municipal em localidades com propostas de projetos absolutamente prioritários, a Comissão Municipal de Emprego

poderá suprir, até que o poder público local viabilize a constituição da Comissão Municipal, este papel, utilizando-se da assessoria dos Comissões da Cidadania, ONG e outros.

Prevêem-se, nas localidades onde o poder público local encontrar dificuldades para a constituição de comissões, as seguintes situações:

Formação das comissões de consórcio de município, transformação ou adequações de comissões já existentes às recomendações emanadas pelo CODEFAT e, quando esgotadas todas essas possibilidades mencionadas, envio direto dos projetos às instituições financeiras.

Risco Operacional: do Banco

Teto: R\$ 50.00,00

Encargos financeiros: TJLP + 4.0% a.a.

SETOR INFORMAL: Apoio mediante abertura de crédito fixo, objetivando sua integração no setor formal/produtivo, nos municípios que constituírem o Fundo de Desenvolvimento Municipal.

Os beneficiários deverão ser pessoas físicas do setor informal e indicadas pelo Conselho de Desenvolvimento Municipal, prioritariamente com renda de até 3 salários mínimos.

Risco Operacional: do Banco

Teto: R\$ 5.000,00

RELATÓRIO GERAL

Introdução

Os programas do Proger visam a geração de emprego e renda, utilizando-se de recursos do Fundo de Amparo do Trabalhador. Desta forma, os programas deverão atender a grande massa de desempregados que aumentam progressivamente, formando uma classe de excluídos expulsos do mercado de trabalho.

Pode-se dizer que anualmente o mercado de trabalho e a relação empregador x empregado, vem sofrendo profundas transformações, no sentido de substituir o trabalho formal pelo trabalho temporário, de forma que o trabalhador perca os direitos trabalhistas e sociais conquistados ao longo dos anos.

Estamos vivenciando uma época de grandes transformações no processo produtivo; estamos entrando no estágio da 3ª Revolução Industrial, que caracteriza-se por ganhos de produtividade graças ao grande salto tecnológico e da automação do processo produtivo. Porém, apresentando como consequência a expansão do desemprego estrutural.

De acordo com Rifkin (1995, p.102): "Nesta nova era, um número crescente de observadores está sugerindo a inevitabilidade de, mais uma vez, reduzir a jornada de trabalho para 30 e até mesmo 20 horas semanais."

Neste novo contexto mundial, os liberais defendem o pensamento de que, a geração de emprego só será possível com a redução dos encargos sociais e da jornada de trabalho. Para Paul Singer (1998, p.11)

A redução na jornada de trabalho não garante o restabelecimento do pleno emprego no capitalismo contemporâneo, visto que, a diversificação das relações de produção pode implicar em exclusão ou degradação social, mas pode também oferecer ensejo para que trabalhadores construam formas diferentes de organização social da produção, tendo por princípios a cooperação e autogestão.

Para os empresários a redução dos encargos sociais reduziria conseqüentemente o custo da produção, promovendo um aumento da oferta de postos de trabalho e ganhos de competitividade da empresa.

Porém, Euzéby (1995, p.94) chama a atenção para o fato de que: "[...] uma redução de encargos, pode em tese, resultar em: diminuição dos preços, aumento dos salários, ou ainda no aumento dos lucros da empresa."

Uma pesquisa realizada pelo Serviço de Estudos e de Estatísticas e pelos Centros Regionais do Emprego e do Trabalho de Franché-Comté do Languedoc-Roussillon, indicou que a redução dos encargos sociais não estimulou a abertura de postos de trabalho. As contratações ocorridas já estavam previstas, de modo que, o único resultado foi a redução do custo do trabalho.

Devemos considerar que o fator trabalho não é o único componente do custo da produção, além de que, com a inserção tecnológica no processo produtivo, a participação do trabalho no custo da produção tende a diminuir.

Apesar de alguns autores defenderem a idéia de que a redução de encargos sociais não garante a geração de emprego, os empresários na atual conjuntura econômica nos mostra uma realidade bastante contraditória.

Paul Singer destaca o fato de que a diversificação das relações de produção pode provocar uma degradação social, e é essa situação que compõe nossa realidade, ou seja, os empregos estão migrando para áreas de salários altos (com direitos trabalhistas e sociais) para mercados de mão-de-obra barata (sem direitos trabalhistas e sociais).

Os empresários em todo o mundo, estão relacionando os custos de se adotar máquinas ou mão-de-obra barata.

[...] a produção globalizada pode dispensar a mecanização se o trabalho humano tiver custos menores. Este é o mecanismo básico de transferência de indústrias dos países desenvolvidos para a periferia capitalista. (GREIDER, 1998).

De acordo, com Jeffrey Henderson (1997, p.D2), professor universitário britânico, que estudou a globalização da produção de alta tecnologia, “[...] o que está se tornando importante é o preço baixo e a disponibilidade de força de trabalho técnico qualificada.” Na década de 80, nota-se sensivelmente o aumento na educação normal e profissional, mas nem assim isto significou um aumento nos salários, pelo contrário, eles decaíram neste período.

Embora a produtividade seja menor nas periferias capitalistas, a diferença salarial compensa no custo da produção com tais transferências.

Temos como exemplo, o aço, que nos EUA a produção de uma tonelada requer 3,4 horas de trabalho humano, contra 5,8 horas no Brasil. Mas a diferença salarial de U\$ 13 por hora contra U\$ 1,28 compensa a menor produtividade. No México por exemplo, os novos operários do setor automobilístico da Ford, GM e VW, tinham um desempenho de 50% a 70% da eficiência dos que trabalhavam na matriz, mas seus salários eram de 1/6 a 1/8 do que estes ganhavam.

De acordo com Harley Shaiken (1997, p.D3), economista da universidade da Califórnia, “[...] quando a manufatura forçada se combina com salários artificialmente achatados, o custo do trabalho se desvincula da produtividade.”

Portanto o grande desafio do Governo Federal, está na efetivação de um programa de emprego e renda que supere esta degradação social gerada pelas relações de trabalho atuais, que se caracteriza pela eliminação das garantias sociais e trabalhistas.

Temos no Brasil, um montante significativo de investimentos externos, que procuram mão-de-obra barata. Como por exemplo a GM, Hyundai e Ásia, empresas que anunciaram a instalação de suas montadoras na região nordeste do país.

Embora haja a criação de novos postos de trabalho nos países periféricos com a transferência de empresas multinacionais, devemos ressaltar o fato de que a nova ordem e tendência da administração empresarial está baseada no enxugamento da empresas visando a redução de custos. Para tanto, as empresas estão se organizando e utilizando-se de um volume inferior de mão-de-obra.

De acordo com o balanço mundial realizado pela Organização Internacional do Trabalho, calcula-se que o número total de postos de trabalho criados diretamente pelas empresas multinacionais no mundo gira em torno de 73 milhões, o que equivale a aproximadamente 3% da população economicamente ativa mundial.

Não há dúvida que gerar produtos mais performantes, mais baratos, e com custos menores em termos de mão-de-obra e de matéria prima, constitui um fator positivo em termos de produtividade global. No entanto, se não se reorganiza a sociedade para fazer face a estas transformações, teremos custos humanos e sociais incomparavelmente maiores,

levando a uma desarticulação política que tornará estes processos produtivos inviáveis. (BAVA, 1996, p.17).

O Ministério do Trabalho tem pela frente um grande desafio econômico e financeiro gerado pela expansão do desemprego, pois os recursos do FAT se dá pela arrecadação PIS/PASEP, e com a redução do trabalho formal, há conseqüentemente uma sensível redução de arrecadação. Paralelamente com a redução das receitas, têm-se um considerável aumento das despesas, ou seja, com a elevação do nível de desemprego, eleva-se também a demanda pelo Seguro-Desemprego e outros programas de amparo ao trabalhador desempregado.

Prova disso, foi o déficit de 767,4 milhões ocorrido no FAT em 1995, e 940,74 milhões em 1996.

O crescimento do emprego, junto ao setor de serviços foi incapaz de gerar massa salarial correspondente a queda observada junto aos demais setores, particularmente na indústria. Este fato somado ao crescimento da demanda por benefício, principalmente aquela derivada da situação de desemprego, aprofundou a fragilidade financeira que os sistemas de proteção social já vinham apresentado. (MARQUES, 1997, p.18).

Diante deste contexto, podemos dizer que o Governo Federal tem um grande desafio pela frente. Cabe aqui ressaltar a necessidade do Estado rever os critérios de avaliação política, no sentido de atribuir valor às políticas, às suas conseqüências, ao aparato institucional e aos próprios atos que pretendem modificar o conteúdo dessas políticas.

Relatório

Na atual conjuntura econômica, é visível, a necessidade de mudança na Administração Pública e nas formas de alocação de recursos. Pois há uma real necessidade de ajustar as ações aos objetivos governamentais, propondo maior racionalidade na alocação dos recursos com os programas atendidos.

O Governo Federal no intuito de promover ações que gerem emprego e renda para as classes menos favorecidas, criou o Proger, que tem por finalidade conceder linhas de crédito a pequenas e micro empresas, cooperativas e formas associativas de produção, além dos setores de economia informal.

Para que o Proger consiga efetividade, o CODEFAT - Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador, formulou a Resolução nº 80, de 19/04/95, que cria o Conselho Estadual de Emprego e o Conselho Municipal de Emprego, na qual estabelece critérios para sua formação e determina sua função no Proger.

Com tal resolução, o Governo Federal procurou legitimizar o direcionamento dos recursos, ou seja implantar um sistema onde haja um planejamento adequado do mercado de trabalho a nível de município, de forma que a liberação dos recursos atenta as necessidades locais. Cabe às Comissões Municipais participarem da elaboração do Plano de Trabalho e indicar áreas e setores prioritários para alocação dos recursos no âmbito do Programa de Geração de Emprego e Renda. A existência de um conselho Municipal de Emprego, permite que o município faça um levantamento de informações indicando as principais restrições no mercado de trabalho local.

O levantamento de informações deve permitir conhecer porque o pobre é pobre, porque o desempregado é desempregado, ou seja, deve permitir estabelecer relações de causalidade, identificar os processos de exclusão social. (DOWBOR, 1997, p.43).

Os recursos do FAT são transferidos para as Instituições Financeiras através de depósitos conforme o disposto no art. 1º da Lei nº 8.352/91. As Instituições Financeiras são: Banco do Brasil, Banco do Nordeste do Brasil, Caixa Econômica Federal e FINEP-Financiadora de Estudos e Projetos. Todos os programas deverão seguir a filosofia de gestão baseada em Conselho Municipal de Emprego.

Portanto, destaco neste trabalho a importância do Conselho Municipal de Emprego na elaboração do Plano de Trabalho, pois possibilita que o município defina os setores prioritários que deverão se beneficiar com os recursos do Fundo, afinal, nada mais justo e racional do que incumbir tais funções aos próprios atores locais.

Para que o Plano de Trabalho seja devidamente elaborado, considerando os fatores sociais e econômicos do município, não basta apenas a existência de uma Comissão Municipal de Emprego – tripartite e paritária, torna-se necessário a participação de um corpo técnico capacitado para analisar a viabilidade do Plano de Trabalho, e evitar possíveis favorecimentos. Transferir o poder, assim como defende Tobar (1991), para os municípios e estados não garante a descentralização.

Uma Comissão Municipal devidamente estruturada requer a participação da sociedade civil, como forma de diagnosticar problemas locais, e ainda de um corpo técnico capaz de analisar informações e demandas levantadas junto a comunidade, propondo possíveis soluções e riscos de cada problema diagnosticado.

O corpo técnico também é de fundamental importância na análise custo-benefício dos projetos propostos, podendo assim funcionar como órgão fiscalizador, de forma a evitar o clientelismo local. Seria necessário assim propor, a renovação da municipalização.

Nas observações feitas no município de Araraquara-SP, constatou-se a ineficiência do Conselho Municipal de Emprego, que embora seja tripartite e paritário, com representantes de trabalhadores, empregadores

e do governo, não conseguiu uma consolidação de gestão e a formação de uma política gerencial entre seus integrantes.

Prova disso, é a inexistência de um Plano de Trabalho, que não foi elaborado devido as divergências políticas entre as classes participantes. Este fato comprova que a simples descentralização na tomada de decisões, não soluciona a questão do gerenciamento dos recursos e da formação das políticas de geração de emprego. A questão política é sem dúvida um fator restritivo que contamina a administração dos recursos.

É preciso uma ação política, no sentido de criar nos atores locais, uma conscientização e comprometimento com a estratégia de desenvolvimento local.

Ainda no município de Araraquara constatou-se que as linhas de crédito liberadas pelo Proger, não passaram pela aprovação do Conselho. Os projetos foram elaborados pelo SEBRAE local e enviados as Instituições Financeiras, as quais liberavam recursos sem exigir aprovação do Conselho.

Há portanto, uma série de deficiências não só por parte do Conselho Municipal de Emprego, como também das Instituições Financeiras que não respeitam os procedimentos exigidos pelo CODEFAT.

De acordo com a Resolução nº 80, art. 5º,competirá à Comissão:

[...]

s) encaminhar, após avaliação, às diversas instituições financeiras, projetos para obtenção de apoio creditício;

t) receber e analisar, sobre os aspectos quantitativos e qualitativos, os relatórios de acompanhamento dos projetos financiados com os recursos do FAT; [...]

Se nos demais municípios do país, o processo se der da mesma forma observada em Araraquara, o Proger não alcançará o resultado desejado, tornando-se ineficaz na luta contra o desemprego.

Com tal processo os recursos do Proger poderão não atender a clientela prioritária, além de liberar recursos sem o devido planejamento.

A situação verificada em Araraquara é um tanto desanimadora, pois transparece a falta de alinhamento político entre os atores envolvidos, e, ainda, a falta de comprometimento com as políticas de desenvolvimento locais.

A partir destas informações, podemos dizer que, a maior das restrições no processo de liberação de recursos do Proger, encontra-se na organização municipal, pois os recursos chegam até as Instituições Financeiras locais, porém o município não dispõe de capacidade gerencial e organizacional, para elaborar uma política de emprego que atende as necessidades locais.

Devo ressaltar que, o estudo de caso restringe-se ao município de Araraquara, não podendo assim, generalizar a situação à outros municípios.

A descentralização é sem dúvida um importante avanço na administração pública, porém, muitos dos municípios não estão

preparados para tais responsabilidades, prevalecendo nos atores locais, a ausência de espírito empreendedor, capaz de impor mudanças e beneficiar a população local.

Alguns problemas detectados, referem-se as questões políticas dentro do próprio conselho, de tal forma que, as intrigas partidárias entre os representantes do Conselho, prevalecem sobre as necessidades sociais colocadas em discussão.

Demonstrativo de aplicação de recursos do FAT – Programa de Geração de Emprego e Renda

Período de janeiro à dezembro de 1995
Quantidade de operações: 93.026
Valor contr.: 612.433.270,

Período de janeiro à dezembro de 1996
Quantidade de operações: 233.183
Valor contr.: 1.643.861.846,

Período de janeiro a setembro de 1997
Quantidade de operações: 250.892
Valor contr.: 1.617.622.126

Num primeiro momento, podemos dizer que houve um avanço nos resultados obtidos ao longo dos anos, pois o Proger conseguiu aumentar consideravelmente a quantidade de operações, favorecendo um maior número de trabalhadores. Porém, cabe aqui analisar a efetividade do Programa, ou seja, analisar mais profundamente as conseqüências sociais resultantes de tal financiamento.

Um aumento no número de operações e do montante liberado, não significa necessariamente aumento de perspectiva no mercado de trabalho, ou de correspondente aumento de novos postos de trabalho. Pois, o recurso poderá não estar atendendo a classe prioritária, “[...] os governos concentram-se excessivamente sobre as entradas, os recursos, e não sobre as saídas, os resultados.” (OSBORNE; GAEBLER, 1994, p.150).

E continuam financiando programas sem dar a devida atenção aos resultados e conseqüências obtidas. No caso do Ministério do Trabalho, seria interessante analisar o número de empregos gerado com a liberação de tais recursos, pois, devido à falta de capacidade gerencial de muitos dos municípios, há realmente uma liberação dos recursos, mas não, para a classe prioritária prevista.

Os empreendedores políticos sabem que enquanto as Instituições foram financiadas de forma tradicional, poucas razões terão para se esforçarem na busca de desempenhos mais satisfatórios. (OSBORNE; GAEBLER, 1994, p.150).

Os financiamentos do Proger deveriam se dar de acordo com critério de avaliação de resultados, ou seja, de acordo com as possíveis conseqüências sociais e variações no mercado de trabalho.

CONCLUSÃO

Através do estágio realizado na Spes/MTB, pude conhecer e estudar o fundo de Amparo ao Trabalhador e os programas desenvolvidos com os recursos do Fundo.

Assim, tive a oportunidade de conhecer o PROGER – Programa de Geração de Emprego e Renda, programa este que procura impulsionar a política de emprego do Governo Federal.

No Ministério do Trabalho, tive acesso às resoluções e aos procedimentos legais determinados para o PROGER. Porém, haviam restrições que impediam a efetividade do Programa, tornando-se necessário acompanhar os procedimentos em todos os níveis do governo.

Desta forma, procurei o Conselho Municipal de Emprego do Município de Araraquara-SP, a fim de analisar sua composição, funcionamento, projetos, planos de trabalho, etc. Porém, devido a desarticulações políticas, o Conselho não havia elaborado um plano de trabalho.

A partir desta constatação, conclui que uma das grandes restrições que impede a efetividade do PROGER encontra-se no município, que não dispõe capacidade gerencial, nem tão pouco de conscientização quanto à necessidade de uma política de desenvolvimento local.

Tanto se discute sobre as vantagens de uma descentralização, porém, pouco se enfatiza a organização e estruturação dos municípios.

A descentralização pressupõe autonomia local, organizada e conscientizada, requisitos estes inexistentes em muitos dos municípios que mantêm ainda uma administração conservadora baseada no clientelismo.

Procurei neste relatório, expor os pontos positivos e negativos de uma descentralização, devidamente baseada em referências teóricas.

Assim, a sugestão que faço, é a de que o FAT financie um corpo técnico aos Conselhos Municipais de Emprego, capacitando-os na elaboração de plano de trabalho.

Embora os índices justifiquem que o número de operações e o valor aplicado no PROGER, aumentam consideravelmente a cada ano, enfatizo, mais uma vez, a necessidade de rever os resultados obtidos, de forma a analisar o impacto social resultante do financiamento.

Devido à falta de estruturação dos municípios, o PROGER poderá não estar atendendo a demanda prioritária, ou mesmo estar liberando recursos sem qualquer tipo de planejamento e estratégia.

Não basta que o programa consiga eficiência e eficácia, se não atingir a efetividade desejada, pois a atual situação brasileira exige medidas concretas que amenizem a questão do desemprego que atinge níveis preocupantes.

Finalizo este tópico, na expectativa de que este trabalho seja útil de alguma forma. Procurei expor algumas restrições que, ao meu ver, merecem destaque e precisam ser revistos pelo Ministério do Trabalho.

REFERÊNCIAS

BANCO DO BRASIL S/A. **Relatório das operações controladas:** PROGER, 1996.

BAVA, S. C. **Desenvolvimento local:** geração de emprego e renda. Polis: São Paulo, 1996.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria de Políticas de Emprego e Salário. Coordenadoria Geral do Emprego. **Programa de Geração de Emprego e Renda:** PROGER. Brasília, 1996.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Fundo de Amparo ao Trabalhador. **Relatório Gerencial:** exercício de 1995. Brasília, 1995.

DOWBOR, L. **Informação e Cidadania.** Curitiba: Instituto Municipal de Administração Pública de Curitiba, 1997.

EUZÉBY, A. Las cotizaciones sociales y el empleo: reducción o nacionalización. **Revista Internacional del Trabajo**, Rioja, v.114, n.2, p.255-271, 1995.

GREIDER, W. **One world, ready or not:** the manic logic of global capitalism. New York: Simon & Schuster, 1998.

HENDERSON. J.; SHAIKEN, H.; HOWLL, D. R. Gente barata, máquinas caras. **O Estado de São Paulo.** São Paulo. 20 jul. 1997. Caderno 2 Especial.

MARQUES, R. M. **A proteção social e o mundo do trabalho.** Bial: São Paulo, 1997.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. 2.ed. Tradução de Sergio Fernando Guarischi Bath e Ewandro Magalhães Junior. Brasília: MH Comunicação, 1994.

RIFKIN, J. **O fim dos empregos**: o declínio inevitável dos níveis de emprego e a redução da força global do trabalho. Tradução de Ruth Gabriela Bahr. São Paulo: Makron Books, 1995.

SINGER, P. **Globalização e desemprego**: diagnóstico e alternativas. São Paulo: Contexto, 1998.

SHAIKEN, H. **Automation and global production**: automobile engine production in Mexico, the United States, and Canada. San Diego: Center for U.S. Mexican Studies, University of California, 1997.

TOBAR, F. O conceito de descentralização: usos e abusos. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n.5, p.31-51, 1991.

FONTES LEGISLATIVAS

BRASIL. Decreto n.1.643, de 25 de setembro de 1995. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Ministério do Trabalho e dá outras providências. **Diário Oficial da União do Brasil**, Brasília, 25 set. 1995.

BRASIL. Resolução n.64, de 28 de julho de 1994. Estabelece procedimentos relativos à concessão do Seguro-Desemprego. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 jul. 1994.

BRASIL. Lei n. 8.900, de 30 de junho de 1994. Dispõe sobre o benefício do seguro-desemprego, altera dispositivo da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 jun. 1994.

BRASIL. Lei n. 8.352 de 28 de dezembro de 1991. Dispõe sobre as disponibilidades financeiras do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 dez. 1991.

BRASIL. Lei n. 7.998 de 11 de janeiro de 1990. Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao

Trabalhador (FAT), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jan. 1990.

BRASIL. Lei n. 8.019, de 11 de abril de 1990. Altera a legislação do Fundo de Amparo ao Trabalhador-FAT e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 abr. 1990.

BRASIL. Lei Complementar n.26 de 11 de setembro de 1975. Altera disposições da legislação que regula o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP). **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 set. 1975.

BRASIL. Resolução n.59, DE 25 de março de 1994. Autoriza a alocação de recursos do FAT, excedentes da reserva mínima de liquidez em depósitos especiais. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 mar. 1994. Seção 1, p.4722.

BRASIL. Resolução n.73, de 16 de dezembro de 1994. Dispõe sobre a alocação de recursos do fundo de amparo ao trabalhador - Fat em depósitos especiais. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 dez. 1994. Seção 1, p. 20251-20252.

BRASIL. Resolução n.80, de 19 de abril de 1995. Altera a Resolução n.63, de 28 de julho de 1994, que estabelece critérios para reconhecimento, pelo CODEFAT, de comissões de emprego constituídas em nível Estadual, do Distrito Federal e Municipal, no âmbito do sistema público de emprego. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 abr. 1995. Seção 1, p.5986-5987.

BRASIL. Lei n.7.998, de 11 de janeiro de 1990. Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jan. 1990.

BRASIL. Resolução n.80, DE 19 DE ABRIL DE 1995. Altera a Resolução nº 63, de 28 de julho de 1994, que estabelece critérios para reconhecimento, pelo CODEFAT, de comissões de emprego constituídas em nível Estadual, do Distrito Federal e Municipal, no âmbito do sistema público de emprego. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 abr. 1995. Seção 1, p.5986-5987.