

# **A metamorfose na concepção do Fundo de Amparo ao Trabalhador: o deslocamento da responsabilidade pública para o mito do empreendedorismo.**

Autor: Rafael de Lima Bilio<sup>1</sup>

## **Resumo**

A partir dos referenciais teóricos do materialismo histórico, o presente trabalho procura desvelar a essência dos fenômenos, analisando a criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador na execução das políticas públicas de geração de trabalho, emprego e renda. A estruturação do tripé das políticas públicas de trabalho, emprego e renda através do Programa do Seguro Desemprego coaduna-se com a implantação de políticas neoliberais de reforma do Estado, inserção subordinada na economia mundial e reestruturação produtiva.

**Palavras-chave:** Fundo de Amparo ao Trabalhador, Programa do Seguro Desemprego e Política Pública de Geração de Trabalho, Emprego e Renda.

## **Abstract**

**Fundo de Amparo ao Trabalhador in the execution of public policy of creating jobs, employment and income.**

From the theoretical framework of historical materialism, this work seeks to reveal the origin of phenomena which consist in analysing the creation of a worker support called Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) in the execution of public policy of creating jobs, employment and income. The structure of work, employment and income policy through the unemployment Insurance Program provided by the creation of FAT is related to the implementation of a neo-liberal policy of public reform which is subordinated to the global economy and productive restoration.

**Keywords:** Workers' Support Fund, the Unemployment Insurance Program and Public Policy Generation of Labor, Employment and Income.

## **Introdução**

---

<sup>1</sup> Mestre em educação pela UFF (Campo de confluência: Trabalho e Educação). Supervisor do Projovem Urbano do Sistema de Monitoramento e Avaliação da Regional Sudeste 3. Professor-tutor do curso de Pós-Graduação Lato Sensu- Especialização em Gestão Pública Municipal da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). *E-mai:* [rafaelbilio@ig.com.br](mailto:rafaelbilio@ig.com.br)

Nas décadas de 1980 e 1990, a história econômica e social do Brasil mostrou um quadro tenebroso relacionado à desestruturação de proteções sociais. Alguns dados evidenciam a precarização do quadro social a partir da década de 1980: “A renda per capita permaneceu praticamente estagnada, enquanto o salário mínimo perdeu 50% de seu poder aquisitivo e o desemprego aberto<sup>2</sup> foi multiplicado 3,5 vezes” (POCHMANN, 2006, p.23). Esse quadro resultou em fenômenos de desemprego oculto pelo desalento<sup>3</sup> (e pela ampliação de trabalhos precários) e o desassalariamento<sup>4</sup>. No entanto, esse movimento começa a se intensificar a partir da década de 1990 com a implantação de políticas neoliberais de reforma do Estado<sup>5</sup>, inserção subordinada na economia mundial e reestruturação produtiva. Um desses mecanismos de implantação de políticas neoliberais correspondeu a metamorfose da concepção do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT- criado em 1990 pela lei n 7.998). Compreendemos o FAT como elemento de estruturação das políticas públicas de geração de trabalho, emprego e renda e como um fundo de fomento “para políticas de desenvolvimento econômico” sob a lógica do capitalismo contemporâneo no Brasil. Nesse sentido, a apreensão do FAT vai corroborar para visualizarmos o projeto societário destinado aos trabalhadores.

O Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) é um fundo especial vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) destinado ao custeio do Programa do Seguro Desemprego, do Abono Salarial e ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico. A principal fonte de recursos do FAT é composta pelas contribuições do Programa de Integração Social (PIS)<sup>6</sup> e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP)<sup>7</sup>. A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 (art.239), “os recursos provenientes da arrecadação das contribuições para o PIS e PASEP” foram

---

<sup>2</sup> O desemprego aberto se refere às pessoas que procuraram trabalho de maneira efetiva nos 30 dias anteriores ao ano em que foi feita a entrevista e não exerceram nenhum trabalho nos sete últimos dias. (Anuário dos Trabalhadores, 2009,p.238).

<sup>3</sup> O DIEESE (Anuário dos Trabalhadores, 2009, p. 238-239) se refere ao desemprego oculto pelo desalento como a situação de pessoas que não possuem trabalho nem procuraram nos últimos trinta dias, por desestímulo no mercado de trabalho ou por circunstâncias fortuitas, mas apresentaram procura efetiva de trabalho nos últimos doze meses. O desemprego oculto pelo trabalho precário revela a situação de pessoas que realizam de forma irregular algum trabalho remunerado ou de pessoas que realizam trabalho não remunerado em ajuda a negócios de parentes e que procuraram trabalho nos trinta dias anteriores ao da entrevista ou que, não tendo procurado neste período, o fizeram até doze meses atrás.

<sup>4</sup> Decréscimo relativo dos empregos assalariados no total da ocupação. (Anuário dos Trabalhadores, 2009).

<sup>5</sup> Para maiores aprofundamentos ver Bresser Pereira: “A reforma do estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle (1998)” e “Reforma do Estado para a cidadania. A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional (1998)”.

<sup>6</sup> O Programa de Integração Social – PIS foi criado por meio da Lei Complementar n° 07, de 07 de setembro de 1970.

direcionados para a execução do Programa Seguro Desemprego, do Abono Salarial e, pelo menos, quarenta por cento ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico a cargo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). (Disponível em <http://www.mte.gov.br/fat/historico.asp>). Os recursos do FAT<sup>8</sup> alocados no BNDES têm sido utilizados para financiar programas específicos de aplicações aprovados pelo Conselho Deliberativo do FAT (CODEFAT)<sup>9</sup>. Em 30 de abril de 2011, o saldo de recursos do FAT no sistema BNDES era de R\$ 136,31 bilhões, decomposto em: a) saldo de recursos ordinários<sup>10</sup> (R\$ 115,1 bilhões) e b) saldo de depósitos especiais (R\$ 21,21 bilhões). (Disponível em: [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/institucional/BNDES\\_Transparente/Fundos/Fat/fat\\_bndes.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/institucional/BNDES_Transparente/Fundos/Fat/fat_bndes.html)).

As principais ações de emprego, trabalho e renda financiadas com recursos do FAT estão estruturadas em torno de dois programas: 1) Programas de Geração de Emprego e Renda<sup>11</sup> (PROGER), nas modalidades Urbano e Rural voltados principalmente para micro e pequenos empresários, cooperativas e para o setor informal da economia. 2) Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) promove a assistência financeira (e técnica) à agricultura familiar. Ambos os programas associam crédito e capacitação para geração de emprego e renda. Entretanto, além desses programas, outros são desenvolvidos com a “rubrica do FAT”:

1. Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador, o PROEMPREGO, que está voltado para setores estratégicos, como transporte coletivo de massa, infraestrutura turística e obras de infraestrutura

---

<sup>7</sup> O Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP foi instituído pela Lei Complementar nº 08, de 03 de dezembro de 1970.

<sup>8</sup> A constituição do FAT possibilitou um aporte financeiro para a construção de um Sistema Público de Emprego.

<sup>9</sup> Cabe mencionarmos que o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) foi criado pela mesma lei que cria o FAT. O CODEFAT é um órgão colegiado, de caráter tripartite e paritário, composto por “representantes dos trabalhadores”, dos empregadores e governo que atuam como gestor do FAT. Dentre as funções mais importantes do órgão estão as de elaborar diretrizes para programas e para alocação de recursos, de acompanhar e avaliar seu impacto social e de propor o aperfeiçoamento de legislação referente às políticas. Outro papel que exerce é o controle social da execução das políticas no qual estão as seguintes competências: análise das contas do Fundo, relatórios dos executores dos programas apoiados e a fiscalização da administração do FAT.

<sup>10</sup> Previstos na Constituição art.239.

<sup>11</sup> Os recursos são alocados por meio dos depósitos especiais criados pela lei nº 352/91.

voltadas para melhoria da competitividade do país;
1.2 Programa de Geração de Emprego e Renda na indústria de Construção Civil, o FAT- Habitação, que destina recursos para o financiamento de unidades habitacionais;
1.3 Programa de Apoio à inovação tecnológica da Empresa Nacional, o Pró- Inovação, que promove atividades de P&D, estruturação de plano de negócios, difusão tecnológica, patentes, marcas, transferência de tecnologia, entre outros;
1.4 Programa FAT Exportar, que destina recursos para o financiamento às empresas exportadoras;
1.5 Programa FAT Fomentar, que destina recursos para o investimento produtivo para empresas de todos os portes;
1.7 Programa FAT Giro Rural, que destina recursos para o refinanciamento dos débitos dos produtores rurais e suas cooperativas junto a fornecedores de insumos;
1.8 Programa FAT infraestrutura, que destina recursos para o financiamento de projetos de infraestrutura e de bens de capital sob encomenda;
1.9 Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), que destina recursos ao atendimento das necessidades financeiras de pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte; e
1.10 Programa FAT Giro Setorial, que destina recursos em condições especiais para o financiamento do capital de giro de empresas industriais, empresas prestadoras de serviços turísticos e empresas revendedoras de veículos usados (automóveis caminhonetes e utilitários).

Fonte: Ministério de Trabalho e Emprego

Podemos entender que, além de promover políticas públicas de geração de emprego, trabalho e renda, o FAT tem a “missão” de fomentar o desenvolvimento econômico (exportação, infraestrutura, entre outros) do país. É importante ressaltar o amplo quadro de disputa do fundo público do FAT. Enquanto temos atividades do PRONAF<sup>12</sup> e do PNMPO que estão estreitamente relacionadas às políticas de estruturação de crédito e comercialização<sup>13</sup> da população mais vulnerável, há outras estreitamente vinculadas ao

<sup>12</sup> É preciso destacar o trabalho da CONCRAB (Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil) pertencente ao MST (Movimento dos Sem Terra), via PRONAF, no desenvolvimento dos assentamentos sob a perspectiva da agroecologia utilizando recursos do FAT alocados no BNDES.

<sup>13</sup> Nessa disputa pelos recursos do FAT encontramos algumas iniciativas sob a lógica da Economia Solidária. A Economia Solidária baseia-se nos princípios da autogestão, cooperação e solidariedade na organização da produção de bens e de serviços, o consumo e o crédito. São experiências que vem apresentando um grande crescimento, mas apresentam várias dificuldades: acesso ao crédito, comercialização dos produtos, ausência de um marco legal.

*agrobusiness* e empresas transnacionais. Portanto, a problematização do acesso ao fundo público se torna uma temática de mais alta relevância para estruturação de lutas da classe trabalhadora.

Contraditoriamente aos programas mencionados, é preciso destacar a estruturação do Programa do Seguro Desemprego<sup>14</sup> como responsável pelo tripé das políticas de emprego através de:

1) Benefício do Seguro Desemprego: Promove a assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, em caso de dispensa sem justa causa;
2) Intermediação de mão-de-obra: busca recolocar o trabalhador no mercado de trabalho <b>de forma ágil e não onerosa</b> , reduzindo os custos e o tempo de espera de trabalhadores e empregadores;
3) Qualificação Social e profissional por meio do Plano Nacional de Qualificação- PNQ: visa à qualificação social e profissional de trabalhadores, certificação e orientação do trabalhador brasileiro com prioridade para pessoas discriminadas no mercado de trabalho por questões de gênero, raça/etnia, faixa etária e/ou escolaridade.

Fonte: Ministério de Trabalho e Emprego

É necessário lembrar que esse tripé foi montado, em grande parte, como sistema de proteção ao trabalho assalariado. Como pensar a estruturação das políticas públicas de geração de trabalho, emprego e renda contemplando as dinâmicas do trabalho informal no Brasil? Quais auxílios dispõe o trabalhador informal dispõe nesse projeto inacabado da sociedade salarial brasileira? Pelo fato de os trabalhadores informais ainda não disporem de proteções sociais mais abrangentes, como as precárias proteções ainda presentes no trabalho assalariado, a qualificação social e profissional torna-se o principal instrumento de

---

<sup>14</sup> Os recursos financeiros do FAT excedentes a reserva mínima da liquidez podem ser alocados sob a forma de depósitos especiais junto às instituições oficiais federais que funcionam como agentes financeiros dos programas. A reserva mínima de liquidez é o valor que deve ser mantido aplicado em títulos do Tesouro Nacional de forma a garantir o pagamento do benefício do seguro-desemprego e o abono salarial por seis meses (Fonte: BNDES)

estruturação das ações de geração de emprego, trabalho e renda via Programa do Seguro Desemprego. Queremos enfatizar a residualidade da política pública de geração de trabalho, emprego e renda, mas reiteramos a necessidade de desenvolvermos proteções sociais (previdenciárias, trabalhistas, educacionais e outras) mais efetivas para o conjunto dos trabalhadores.

Um “arranjo institucional” que promove de forma descentralizada e focalizada a execução de políticas públicas de geração de trabalho, emprego e renda foi montado em torno do Fundo de Amparo ao Trabalhador. A instituição do FAT pode ser analisada no horizonte em que as mudanças do trabalho são provocadas por demandas histórico-materiais “do capitalismo, mediadas por aparatos de consentimento ativo às mudanças, proporcionado pelo que aqui nomeamos cultura do autoemprego, e contando com a participação decisiva do Estado” (BARBOSA, R.N.C, 2007, p.22). O financiamento do FAT, que é promovido pelo trabalho assalariado, acaba servindo de instrumento para potencialização de ações genéricas de geração de renda no campo das atividades informais, empreendedoras e do trabalho por conta própria. Esses fenômenos emolduram um processo de intensificação das formas de auto-ocupação que acabam corroborando para a funcionalidade da política pública de trabalho, emprego e renda no modo de acumulação flexível<sup>15</sup>.

A constituição do FAT permitiu financeiramente uma “tentativa” de enfrentamento do desemprego (de modo fragmentado e residual) e a constituição de um Sistema Público de Emprego<sup>16</sup> precarizado e desarticulado. Entretanto, as mudanças implementadas no conjunto das políticas públicas de emprego<sup>17</sup> não conseguiram eliminar sua fragmentação e esvaziamento, bem como a baixa efetividade e eficácia de tais políticas. As dificuldades em articular e integrar as políticas públicas de trabalho, emprego e renda impossibilitam qualquer tentativa de universalização de tais políticas para o conjunto do mercado de

---

<sup>15</sup> “Harvey conceitua acumulação flexível como o regime que, confrontando-se com a rigidez do fordismo, apóia-se na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados, dos produtos e dos padrões de consumo. Esta flexibilização demanda novas formas de disciplinamento dos agentes econômicos e políticos” (KUENZER, 1: 2007 apud HARVEY 140, p.1992).

<sup>16</sup> Devemos lembrar as construções anteriores do desenvolvimento desse Sistema Público de Emprego. Uma das primeiras é a instituição do SINE ( Sistema Nacional de Emprego) pelo decreto n. 76.403, de 1975. Uma das principais atividades do SINE era a intermediação de mão-de-obra. Outro movimento posterior é dado em 1988, com a Constituição Federal , no art.239, que cria o Programa do Seguro Desemprego.

<sup>17</sup> Para maiores aprofundamentos ver o Relatório de Avaliação do Plano Plurianual (2008-2011). O relatório analisa dois programas que merecem maiores estudos no que tange a estruturação de políticas de trabalho, emprego e renda: 1) Gestão da Política de Trabalho, Emprego e Renda e 2) Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda.

trabalho formal e informal. O que temos é uma agregação de iniciativas que se sobrepõem na tentativa de camuflar o caráter residual da política de trabalho (YAZBEK e SILVA, 2006). No entanto, a expressividade financeira e social do FAT coloca em discussão quais seriam as prioridades na construção de um Sistema Público de Emprego condizente com os anseios da classe trabalhadora. É preciso reproduzir os aportes financeiros nas contas do FAT que a visualização da dimensão desse **fundo público** seja possível:

**Tabela 1.** Demonstrativo de execução financeira do Fundo de Amparo do Trabalhador (FAT) – Brasil 2005 – 2008 (em R\$ milhões)

<b>Demonstrativo de execução financeira do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) - Brasil 2005-2008 (em R\$ milhões)</b>					
<b>Demonstrativo</b>		<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
Receita	Arrecadação PIS/Pasep - FAT	20.885,5	23.599,5	22.202,9	25.858,9
	Empréstimos BNDES - 40%	8.378,5	9.169,6	9.453,9	9.789,9
Despesas	Seguro desemprego				
	Pagamento do benefício	10.546,0	13.165,6	14.707,1	15.134,0
	Apoio operacional	202,5	262,2	253,2	252,2
	Abono salarial				
	Pagamento do abono	3.382,5	4.732,9	5.780,8	6.010,3
	Apoio operacional	60,6	145,6	120,5	31,4
	Qualificação profissional	103,5	97,4	90,5	136,8
	Intermediação de emprego	103,1	106,9	104,8	101,5
	Apoio operacional ao Proger	0,0	0,0	0,0	0,0
	Outros projetos/atividades	193,4	194,0	194,5	203,6
	Total de despesas	22.970,1	27.874,3	30.705,2	31.659,7
<b>SALDO = receitas menos despesas</b>		<b>-2.084,5</b>	<b>-4.274,8</b>	<b>-8.502,4</b>	<b>-5.800,8</b>

Fonte: Coordenação-Geral do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Informações Financeiras  
Elaboração: DIEESE

Fonte: Anuário dos Trabalhadores, DIEESE (2009:167)

A magnitude financeira do FAT (tabela 1) expressa o projeto destinado à classe trabalhadora. Considerando o orçamento da qualificação profissional, apenas 0,55%, vemos como sua execução é precária e meramente entendida como uma política residual de “gestão do apaziguamento social”. Portanto, as duas principais ações ( qualificação profissional e intermediação do emprego) do FAT contam com pouco mais de 1% do orçamento. Entretanto, a política de trabalho, emprego e renda articulada pelo tripé do Programa do Seguro Desemprego se baseia na “política de transferência temporária de

renda (seguro-desemprego e abono salarial), prestação de serviços (intermediação de mão-de-obra<sup>18</sup> e qualificação profissional)” (YAZBEK e SILVA, 2006, p.12) e na construção de um sistema de micro-crédito<sup>19</sup>. Verifica-se uma baixa efetividade das políticas desenvolvidas<sup>20</sup> que, em geral, resultam do quadro de desestruturação do mercado de trabalho e do repasse inexpressivo de recursos para execução das políticas públicas de geração de trabalho, emprego e renda. Precisamos apontar alguns problemas relacionados a política pública de geração de trabalho, emprego e renda: 1) desarticulação entre os programas de trabalho, emprego e renda com as políticas de educação; 2) destinação de recursos insuficientes para sustentabilidade das ações formativas do Plano Nacional de Qualificação; 3) ausência de um sistema de monitoramento e avaliação na execução das políticas de geração de emprego, trabalho e renda; 4) uma dicotomia das políticas de trabalho e educação que expressam uma separação entre ambos; 5) as políticas de focalização que priorizam grupos pelo nível de precarização sócio-econômica, ofertando uma formação de caráter residual; 6) a perda de uma identidade de um Sistema Público de Emprego através da pulverização/sobreposição/duplicidade de ações e “entidades” executoras.

Uma característica presente nas políticas de emprego é a sua natureza passiva<sup>21</sup>. Podemos compreender esse fato como consequência da “tentativa” de promover a competitividade e flexibilidade, “dando-se a passagem da política de emprego para as políticas de mercado de trabalho, de caráter provisório, e focalizadas em segmentos”

---

<sup>18</sup> O conceito de intermediação refere-se ao ato de realizar o cruzamento da necessidade de preenchimento de um posto de trabalho com a de um trabalhador que procura por uma colocação no mercado de trabalho. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/imo/default.asp>

<sup>19</sup> Com a edição da medida provisória 226 e o decreto n.º 5.288 de 29 de novembro de 2004, o Governo Federal instituiu o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado- PNMPO. O PNMPO foi convertido na lei 11.110 em 25 de abril de 2005. O conceito de microcrédito produtivo orientado baseia-se no crédito concedido para o atendimento das necessidades financeiras de pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte, utilizando metodologia baseada no relacionamento direto com os empreendedores no local onde é executada a atividade econômica.

<sup>20</sup> Podemos visualizar a efetividade das duas principais ações que compõem o tripé das políticas de emprego (a qualificação social e profissional e a intermediação de mão-de-obra), em alguns dados, presentes no anuário dos trabalhadores 2009 (DIEESE). Chamo a atenção para os seguintes gráficos presentes no anuário (pags.: 95 e 96): 1) Trabalhadores inscritos e colocados por meio do Sistema Nacional de Emprego (Brasil 2006-2008); 2) Participação dos trabalhadores sem ocupação, em relação ao total de concluintes de qualificação- Brasil 2005-2008.

<sup>21</sup> Pochmann (2006, p.35) identifica como políticas ativas de emprego: o Programa Nacional de Formação Profissional (Planfor), o Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER), o Programa de Emprego (Proemprego) e as iniciativas de empréstimo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Como políticas passivas de emprego destacam-se o seguro-desemprego e a intermediação de mão-de-obra.

(YAZBEK e SILVA, 2006, p.20) vulneráveis. Destacamos, também, que a abertura de ocupações<sup>22</sup> indicou o crescimento de formas servis de trabalho que resultaram do processo de acumulação e concentração de renda. “A cada dez ocupações abertas durante a década de 1990, três foram de ocupação doméstica, duas de trabalhadores ambulantes, uma outra de limpeza (asseio e conservação) e uma outra ainda de segurança pública e privada” (POCHMANN, 2006, p.31). Conseqüentemente, grande parte das ocupações criadas ligam-se a atividades que não compõem o processo de modernização técnica e produtiva.

Outro fenômeno a ser destacado é o deslocamento da responsabilidade pública para o indivíduo. A reformulação das políticas públicas de geração de trabalho, emprego e renda estimula e insere o “empreendedorismo” como a grande saída miraculosa para a questão do emprego. Dessa forma, desvela-se o papel indutor do Estado na ressignificação do trabalho, desresponsabilizando-o da questão do assalariamento. Encontra-se, recorrentemente, nos documentos do Ministério do Trabalho Emprego (PROGER URBANO e PNQ) os elementos que propagam ideologicamente a cultura do autoemprego e do empreendedorismo nas políticas públicas do Estado Brasileiro. A apreensão de tais documentos apontam elementos de um fetichismo da “cultura do empreendedorismo- a pseudoconcreticidade que dá a impressão de que a alternativa individualizante do resolver por conta própria a reprodução social é uma condição natural” (BARBOSA, R.N.C, 2007, p.26). É preciso lembrar que é nesse horizonte que as políticas públicas de geração de trabalho, emprego e renda exercem uma funcionalidade no desenvolvimento do “autoemprego” e nas diversas formas de auto-ocupação.

Procuramos explicitar como as contradições capital-trabalho e, conseqüentemente, como o FAT vem sendo demandado no atual regime de acumulação flexível. Precisamos analisar a política pública de geração de trabalho, emprego e renda considerando o público heterogêneo ao qual se destina e sua forma de estruturação, finalidades e concepções. É preciso basear nossas análises na perspectiva de que a política pública de geração de trabalho, emprego e renda dá continuidade ao estabelecimento de uma “nova relação<sup>23</sup>” entre

---

<sup>22</sup> Para o IBGE, o conceito de ocupação refere-se ao cargo, função, profissão ou ofício exercido pela pessoa (Anuário dos Trabalhadores, DIEESE, 2009)

<sup>23</sup> Essa nova relação é estabelecida em grande parte com as leis n.º.9.637/98 (Organizações Sociais), n.º. 9.732/98 (da Filantropia) e a lei n.º.9.790/99 (Marco Regulatório do Terceiro Setor ou das Organizações da Sociedade

o Estado *strictu sensu* e as organizações da “sociedade civil”. O Estado gestor distribuiu um fundo público (o Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT) para desenvolvimento das políticas públicas de geração de trabalho, emprego e renda, e também as políticas de desenvolvimento econômico, de forma descentralizada, sendo executada por “organizações da sociedade civil”, principalmente as instituições privadas.

### **A construção do “velho-novo” individualismo nas políticas de geração de trabalho, emprego e renda.**

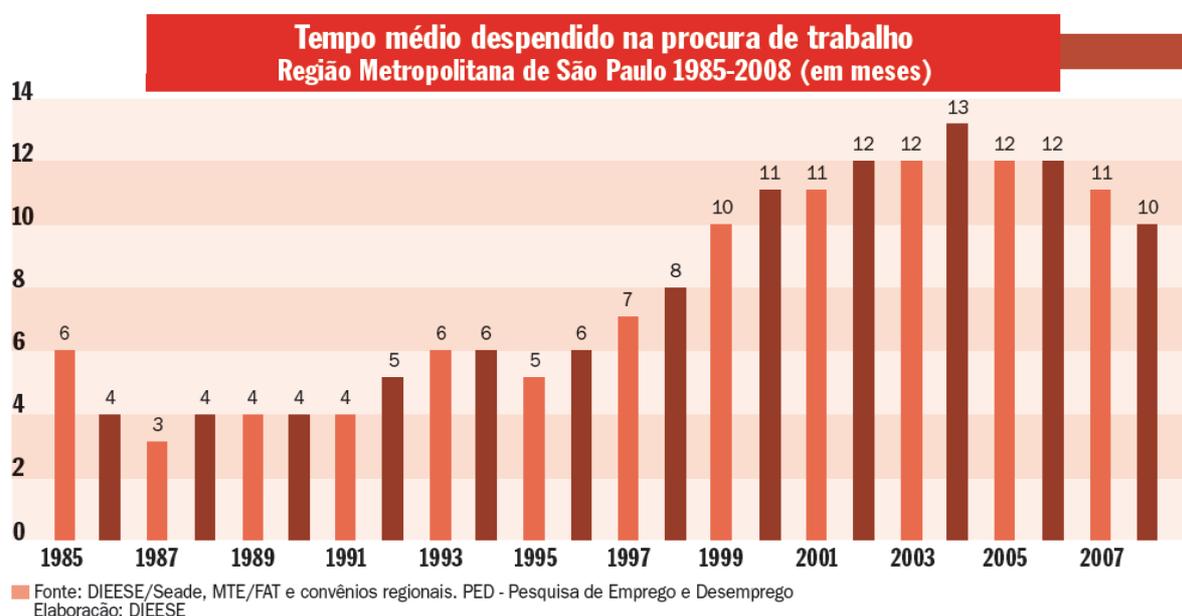
Ao analisar a estruturação das políticas públicas de geração de trabalho, emprego e renda e a heterogeneidade das formas de ocupação, nos deparamos com o seguinte fenômeno: algumas formas arcaicas de produção foram mantidas no capitalismo desenvolvido, mas a terceirização recuperou outras com a nova roupagem do discurso do empreendedorismo e da autonomia. Entre essas velhas novas formas, é possível ressaltar: a) as cooperativas; b) o trabalho domiciliar; c) a pequena empresa. Essas formas de produção são caracterizadas por Tavares (2004) como “velhas novas formas de trabalho”. Ao enunciarmos essas formas de trabalho como “velhas-novas” reiteramos o caráter redimensionado dos fenômenos porque, mesmo no “auge” do Welfare State, as discussões já giravam em torno da “pauperização relativa” ou “a pauperização absoluta” dos trabalhadores. Também, o tema do trabalhador periférico com ocupações instáveis, sazonais, intermitentes surge nos Estados Unidos no fim da década de 60<sup>24</sup>. Esses trabalhadores acampavam “nas fronteiras da sociedade salarial muito mais do que dela participam integralmente” (CASTELL, 2008, p.476). No entanto, uma das especificidades da questão atual é o trabalho instalado na precariedade. Atualmente, as trajetórias profissionais são marcadas pelas alternâncias de atividade e de inatividade, de rupturas provisórias ou longas, onde o imperativo do descontínuo marca o mundo do trabalho capitalista. No caso brasileiro esse fenômeno assume contornos mais dramáticos. A partir da construção inacabada do Welfare State Brasileiro, a desregulação do mercado de trabalho acentua as desigualdades e produz uma precarização e rotatividade dos postos de trabalho ofertados. Entretanto, uma realidade mais angustiante é a procura do trabalho. Dois dados evidenciam alguns aspectos dessa realidade:

---

Civil de interesse público) (Montaño, 2003, p.152)

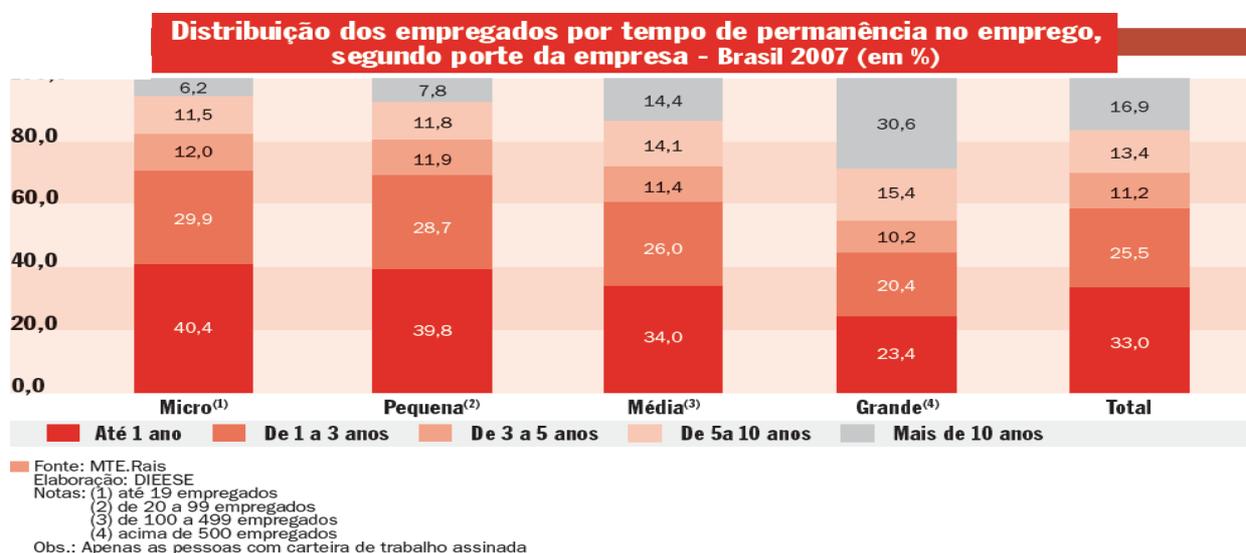
<sup>24</sup> D. Morse, *The Peripheral Worker*, Nova York, Columbia University Press, 1969.

**Tabela 2. Tempo médio despendido na procura de trabalho / Região Metropolitana de São Paulo 1985 – 2008 (em meses)**



Fonte: Anuários dos Trabalhadores, DIEESE (2009, p.160)

**Tabela 3. Distribuição dos empregados por tempo de permanência no emprego, segundo porte da empresa – Brasil (2007) (em %)**



Fonte: Anuários dos Trabalhadores, DIEESE (2009, p.170)

A procura de trabalho acaba exigindo que o trabalhador construa estratégias do dia-a-dia quanto à sua existência física. Já o outro dado revela que a possibilidade de “ficar” na mesma empresa por mais de cinco anos torna-se uma “roleta-russa” na atual dinâmica do

mercado de trabalho capitalista flexível. Esse “realismo do desespero”<sup>25</sup> que marca o mundo do trabalho redefine o futuro no qual aponta para uma angustiante imprevisibilidade de qualquer tipo de projeto pessoal. As estratégias de vida associam-se com a dúvida angustiante de que o futuro é o presente. Assim, a construção de alternativas que não se limitem às políticas de geração de trabalho, emprego e renda baseadas em “políticas focalizadas” se torna urgente. Um aspecto dessa política é a focalização, deixando de ter a perspectiva da universalização, onde os trabalhadores se convertem em público de beneficiários (termo das políticas de qualificação profissional) ou clientes (pela lógica do Sistema Único de Saúde). O direito constitucional à educação, à saúde e ao trabalho passa a ser visto como benefício ou caridade.

Nesse horizonte, vemos uma gradual incorporação do conceito de empreendedorismo<sup>26</sup> (principalmente no PROGER URBANO e em um número significativo de cursos do Plano Nacional de Qualificação) que vem sendo demandado principalmente na última década pelo capitalismo contemporâneo como consequência de algumas mudanças do modo de acumulação. Alguns indícios apresentam essas mudanças: a desestruturação das políticas sociais públicas no âmbito do Estado, a degradação da sociedade salarial, o reducionismo/deslocamento da categoria trabalho para ocupação, o incentivo/proliferação das diversas formas fragmentadas de auto-ocupação. Observamos, na maioria dos discursos, que o empreendedorismo é apresentado como uma alternativa, ou muitas vezes a única alternativa, de inserção no mercado de trabalho com a possibilidade de enfrentamento do esfacelamento da condição salarial. Em especial, o discurso permeia algumas vertentes da formação de trabalhadores, conformando-se como um espaço de “construção de consensos” e ressurgimento<sup>27</sup> de uma intensa pauperização das condições de vida da classe trabalhadora.

---

<sup>25</sup> Michel Pialoux, “Jeunesse sans avenir ET travail intérimaire”, Actes de La recherche em sciences sociales, 1975.

<sup>26</sup> A resolução n 638 do CODEFAT aponta alguns indícios dessa incorporação ao tratar das Formas Alternativas de Geração de Renda (FAGR) para fins de inserção dos beneficiários do sistema público de emprego. Enquanto, temos atividades que estão estreitamente relacionadas a economia solidária e a agricultura familiar, também, há outras estreitamente vinculadas ao fomento do empreendedorismo via recursos do FAT. É no mínimo um paradoxo, utilizar recursos provenientes do trabalho formal para induzir formas de empreendedorismo que permitam transmitir a responsabilidade pública da geração de trabalho e renda para o indivíduo (Disponível em <http://portal.mte.gov.br/codefat/resolucao-n-638-de-12-04-2010.htm>)

<sup>27</sup> Queremos lembrar que tal fenômeno encontrava-se também nos limites e dentro da sociedade salarial. A nossa ênfase é nos processos redimensionados que assumem uma “roupagem de autonomia e liberdade” com o discurso empreendedor.

## Considerações Finais

Para compreendermos a metamorfose na concepção do Fundo de Amparo ao Trabalhador precisamos desvelar as mutações da questão social: a passagem do Estado de Bem-Estar Social para as formas de acumulação flexível com as correspondentes mutações implementadas no contexto de reordenamento sóciometabólico do capital. O *Welfare State* característico do período pós-segunda guerra vai implementar alguns “benefícios”<sup>28</sup> (graças a árduas lutas sindicais dos trabalhadores) para uma ampla camada da população ou, em determinados países, para alguns setores (como foi o caso brasileiro). Conforme CASTEL (2008), uma das características desse período foi a aplicação dos princípios Keynesianos como “parte” de um instrumento de socialização das condições de produção. Essa aplicação se deve pelas intervenções do Estado sobre alguns setores da economia, preços, salários. Podemos inferir que houve um processo de “gestão estatal da força de trabalho” no Welfare State, resultando na socialização através do Estado com o capital dos custos do trabalho<sup>29</sup>. A partir desta “aliança” Estado-Capital foi se constituindo um “pacto social” que serviu de alicerce para a sociedade salarial. Nessas condições, o Estado de Bem-Estar “promoveu a universalização da cobertura dos benefícios sociais, ampliou o conceito de proteção social, atribuindo-lhes o estatuto de direitos sociais” (MOTA, 2000:4 apud IZABEL, 2006, p.153), garantindo um padrão de consumo para o indivíduo.

A partir da década de 1980, com a deterioração do Estado do Bem-Estar, inicia-se o processo de enfraquecimento da condição salarial como uma problemática na medida em que chegou a estruturar determinadas formações sociais. No Brasil, devido a determinantes fatores sócio-históricos, a condição salarial nunca foi uma experiência generalizada na nossa formação social. Partindo da compreensão de que houve setores no Brasil em que se desenvolveu um conjunto de direitos ligados ao trabalho e com o processo de terceirização, privatização e flexibilização, intensifica-se a precarização do trabalho, possibilitando a desagregação de diversos segmentos e o desemprego de muitos trabalhadores. Diante das mudanças da relação capital-trabalho, o desemprego está inserido em um processo histórico no qual não é só o desemprego em si que é apontado como problema social, mas a

---

<sup>28</sup> O caso da experiência francesa expressa muito bem este período pela possibilidade do contrato de trabalho por tempo indeterminado (CDI- Contrat Du Travail à durée Indéterminée), que definia a possibilidade do empregado chegar no final da vida produtiva dentro da mesma empresa. Para maior aprofundamento sobre o CDI, ver B. Fourcade, “L’évolution des situations d’emploi particulières” de 1945 à 1990, *Travel et emploi*, n. 52, 1992.

<sup>29</sup> O Brasil apresenta algumas particularidades sócio-históricas, no projeto de construção do Welfare State. Concordamos que grande parte do arcabouço jurídico-institucional que caracterizou o Welfare State (característico dos países desenvolvidos) não chegou a ser implementado no país.

possibilidade de não sair de uma situação precarizada marcada por constantes rupturas profissionais.

A degradação da condição salarial transformou em pesadelo a “success story” do acesso do proletariado aos modos de vida pequeno-burgueses. Atualmente vemos uma ressignificação da “success story” no campo ideológico do empreendedorismo. Essa ressignificação vem acompanhada da modificação da ideologia que em certa medida era coletiva (a possibilidade de o proletariado ascender a padrões de consumo e de vida da classe hegemônica) para uma individualização (tanto do indivíduo, quanto da tentativa de “destruir” o caráter coletivo do trabalho). Dessa forma, na década de 90, com o enfraquecimento da condição salarial, ocorre uma intensificação e propagação do neoliberalismo, das virtudes do livre mercado, do discurso do empreendedorismo<sup>30</sup>, onde também identifica-se uma “intensificação” da atuação do Estado em especial nas políticas de emprego, trabalho e renda. A essência dos sentidos das políticas públicas de geração de trabalho, emprego e renda não vai consistir apenas na intensificação do Estado, mas nas “transformações das modalidades de sua intervenção (CASTEL, 2008, p.537).” Essa mudança processa-se, em especial, na “passagem de políticas desenvolvidas em nome da integração para políticas conduzidas em nome da inserção” (CASTEL, 2008, p. 537-538).

A partir da década de 90, com a intensificação das políticas neoliberais de “financeirização” e internacionalização do capital, resultaram na adoção dos postulados da Escola de Chicago, onde passaram a adotar “uma versão moderna da teoria quantitativa da moeda e a defender a volta de alguns dos pensamentos dos clássicos quanto à liberdade do mercado.” (Friedman, 1984, p.20). Contraditoriamente ao Keynesianismo, a escola propõe a não “utilização de medidas discricionárias, monetárias ou fiscais, como ação de ajustes para os períodos anticiclos. A essência da doutrina é a adoção do liberalismo em todos os níveis” (IBID). Assim como a Escola de Chicago, as idéias de Friedman<sup>31</sup> (que fez parte da Escola de Chicago) exerceram grande influência como: a reforma do sistema monetário e bancário, a defesa de uma taxa de câmbio livre e flutuante, como solução do mercado livre. A partir das políticas macro-econômicas de “redução do estado”, redução das proteções sociais (e outras

<sup>30</sup> O discurso do empreendedorismo em certa medida, lembra o discurso de Hayek sobre a possibilidade da mobilidade social no regime de concorrência baseado no liberalismo econômico. Para Hayek, no “regime de concorrência, as probabilidades de um homem pobre conquistar grande fortuna são muito menores que as daquele que herdou sua riqueza. Nele, porém, tal coisa é possível, visto ser o sistema de concorrência o único em que o enriquecimento depende exclusivamente do indivíduo e não do favor dos poderosos, e em que ninguém pode impedir que alguém tente alcançar esse resultado” (Hayek,1990:110).

<sup>31</sup> Friedman contrapõe-se ao uso dos gastos públicos como mecanismos de *take off* ou de ajustes da economia, como era sugerido pela teoria Keynesiana.

políticas de redução do “gasto público”), desencadeou-se a desregulamentação do trabalho assalariado, alterando a forma do assalariamento, reproduzindo formas de trabalho marcadas pela precarização e pela insegurança social, exigindo novas e “velhas” compreensões desse novo caráter fenomênico assumido pelo padrão de acumulação flexível. A partir dessa fase do capitalismo, estudos apontam a “nova” informalidade como resultado da desregulamentação das relações de trabalho no cenário de reestruturação produtiva (TAVARES, 2004). Outros estudos vão além e apontam para o esgotamento da própria informalidade como mecanismo de amortecimento da crise social (MALAGUTI, 2000).

Nesse desafiante contexto histórico, o conceito de empreendedorismo vem sendo demandado principalmente na última década pelo capitalismo contemporâneo como conseqüência de algumas mudanças do modo de acumulação. Alguns indícios apresentam essas mudanças: a desestruturação das políticas sociais públicas no âmbito do Estado, a degradação da sociedade salarial, o reducionismo/deslocamento da categoria trabalho para ocupação, o incentivo/proliferação das diversas formas fragmentadas de auto-ocupação. Vemos, na maioria dos discursos, que o empreendedorismo é apresentado como uma, ou muitas vezes única, alternativa de inserção no mercado de trabalho com a possibilidade de enfrentamento do esfacelamento da condição salarial. Em especial, o discurso permeia algumas vertentes da formação de trabalhadores (e com os recursos desses trabalhadores), conformando-se como um espaço de “construção de consensos” e ressurgimento<sup>32</sup> de uma intensa pauperização das condições de vida da classe trabalhadora.

Conseqüentemente, as pessoas são incentivadas à busca por alternativas fragmentadas e muitas vezes pauperizadas. A conseqüência dessa busca individual-coletiva<sup>33</sup> proporciona o deslocamento/absolvição da dinâmica do capital de qualquer responsabilidade na geração do desemprego estrutural, destruição dos direitos trabalhistas e sociais.

## **Referências bibliográfias**

ANTUNES, Ricardo. *Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho*. São Paulo: Ed.Cortez-Unicamp, 1995.

---

<sup>32</sup> Queremos lembrar que tal fenômeno encontrava-se também nos limites, e dentro, da sociedade salarial. A nossa ênfase é nos processos redimensionados que assumem uma “roupagem de autonomia e liberdade” com o discurso empreendedor.

<sup>33</sup> A expressão individual-coletiva pode provocar desconforto teórico, à medida que se compreende por individualismo, a valorização do sujeito e sua independência quanto aos pertencimentos coletivos (CASTEL, 2008). Dessa forma, queremos realçar a contradição conceitual de uma sociedade de empreendedores onde o próprio empreendedorismo coloca em perigo o conceito de sociedade e sua construção contemporânea.

ANTUNES, Ricardo. *As formas contemporâneas de trabalho e a desconstrução dos direitos sociais*. 2006. In: *Políticas Públicas de Trabalho e Renda no Brasil Contemporâneo*. Silva, M.O.S e Yazbek, M.C. São Paulo, Ed. Cortez, 2006.

AZEREDO, B. Políticas públicas e geração de emprego no Brasil. In: OLIVEIRA, M.(Org.). *Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil*. Campinas, Unicamp, 1998.

B. Fourcade. *L'évolution des situations d'emploi particulières de 1945 à 1990*, *Travel et emploi*, n 52, 1992.

BARBOSA, Rosangela de Nair Carvalho. *A Economia Solidária como política pública*. São Paulo: Cortez, 2007.

Brasil. Central Única dos Trabalhadores (CUT) - Mapa do trabalho informal. *Perfil socioeconômico dos trabalhadores informais da cidade de São Paulo*, Ed. Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 2000.

Brasil. Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Sócioeconômicos (DIEESE). *Anuário dos trabalhadores, 2009*.

Brasil. <http://www.mte.gov.br/>. Acesso em: 27 de julho 2010.

Brasil.[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/BNDES\\_Transparente/Fundos/Fat/fat\\_bndes.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Fundos/Fat/fat_bndes.html). Acesso em: 27 de julho 2010.

CARDOSO, Júnior. CELSO, José. *Crise e desregulação do trabalho no Brasil*. Brasília, IPEA, ago.2001 (Texto para discussão n.814).

\_\_\_\_\_. *Desestruturação do mercado de trabalho brasileiro e limites do seu sistema público de emprego*. Brasília: IPEA, ago.2000. (Texto para discussão n.751)

CARDOSO, Júnior. CELSO, José. *Crise e desregulação do trabalho no Brasil*. Brasília, IPEA, ago.2001 (Texto para discussão n.814).

\_\_\_\_\_. *Desestruturação do mercado de trabalho brasileiro e limites do seu sistema público de emprego*. Brasília: IPEA, ago.2000. (Texto para discussão n.751)

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: Uma crônica do salário*, Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e liberdade*. São Paulo Abril Cultural, 1984

HARVEY, David. *A condição pós-moderna. Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo: Loyola, 1993.

KUENZER, Acácia Zeneida. *As relações entre Trabalho e Educação no regime de acumulação flexível: apontamentos para discutir categorias e políticas*. IN: 30ª Reunião Anual da Anped. 2007, Caxambu.

LIRA, Izabel Cristina Dias. *Trabalho informal como alternativa ao desemprego: desmistificando a informalidade*, 2006. In: *Políticas Públicas de Trabalho e Renda no Brasil Contemporâneo*. Silva, M.O.S e Yazbek, M.C. São Paulo, Ed. Cortez, 2006

MALAGUTI, Manoel Luiz. *Crítica à razão informal: A imaterialidade do salariado*. São Paulo, Boitempo, 2000.

MONTAÑO, Carlos. *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 2003.

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego. *Termo de Referência do Plano Nacional de Qualificação*, 2003.

PIALOUX, Michel. *Jeunesse sans avenir ET travail intérimaire, Actes de La recherche em sciences sociales*. volume 26, 1979.

POCHMANN, Marcio. *Rumos da política do trabalho no Brasil*, 2006. In: *Políticas Públicas de Trabalho e Renda no Brasil Contemporâneo*. Silva, M.O.S e Yazbek, M.C. São Paulo, Ed. Cortez, 2006.

TAVARES, Maria Augusta. *Os fios (in) visíveis da produção capitalista: informalidade e precarização do trabalho*. São Paulo: Cortez, 2004.

Yazbek M. S.S. e Silva M.OS.. *Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil no contemporâneo: tema e conteúdo do livro*. In: *Políticas Públicas de Trabalho e Renda no Brasil Contemporâneo*. São Paulo, Ed. Cortez, 2006.

