



O Proemprego, o FAT e o BNDES: Parceria entre a Sociedade Civil e o Estado*

RUI L. MODENESI**

RESUMO Mostra este artigo que o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), produto da CF de 1988, é um marco na evolução do País. Gerido por um Conselho com representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do governo federal, porta uma novidade: a bem-sucedida gestão de recursos públicos, compartilhada pela sociedade civil e o Estado. Provê recursos a dois relevantes objetivos: o combate ao desemprego e o fomento do desenvolvimento, em especial através de programas de geração de emprego e renda, como o Proemprego. Vê-se, na 5ª seção, que o FAT originou um sistema público de emprego sem paralelo internacional, mas carece de aprimoramento.

ABSTRACT *This paper points out that the Fund for Worker's Assistance (FAT), an outcome of the Federal Constitution of 1988, is a landmark in Brazil's evolution. Managed by a Council which is composed of workers', employers' and federal government representatives, FAT brings as novelty the successful public funds management, shared by the civil society and the State. It provides funds to support two key objectives: to fight against unemployment and promote development, particularly through programs of employment and income generation, such as Proemprego. This paper also shows, in the 5th Section, that the FAT was the source of a public employment system without parallel in the world, but requires improvement.*

* O presente trabalho reproduz, nas Seções 2 e 3, partes do texto da Proposta do Proemprego III, elaboradas pelo autor; a primeira e as duas últimas seções foram adrede escritas para compor este artigo. A Seção 4 tem como fonte de informações o Capítulo 3 da referida proposta, o qual tem 44 páginas e foi elaborado a partir de textos originariamente redigidos pelas unidades do Banco vinculadas aos respectivos setores de atividade; registramos nosso agradecimento a essa colaboração coletiva. Cabe, no entanto, individualizar e agradecer a colaboração de Rogério Plank Goulart, que participou da elaboração da Proposta, a André Modenesi, Antônio Lumbreras Júnior, Márcia Barbosa Serra e Túlio César Costa Leite por sucessivas leituras críticas das versões preliminares da Proposta e deste artigo, de que resultaram sugestões incorporadas ao presente texto, por cujas omissões e opiniões responde somente o autor. Gostaria de dedicar este artigo a Zulmira, Rodrigo, André e Pedro – por ordem de entrada em cena na minha vida –, fontes de afeto, satisfação e estímulo; e a Paulo César Siruffo Fernandes, companheiro na aventura de retorno à condição de aluno, um apoiando o outro nos momentos de perplexidade e desânimo com que às vezes nos defrontamos; estendo essa dedicatória, ainda que anonimamente, aos nossos jovens amigos, colegas de turma na Faculdade de Direito Cândido Mendes (Centro).

**Economista da Gerência de Estudos da Área Social do BNDES, ex-representante deste no Grupo de Acompanhamento Técnico (GAP) do Conselho Deliberativo do FAT.

*Tudo vale a pena
se a alma não é pequena*
Fernando Pessoa

*Há tempo para tudo, há mesmo um
tempo onde os tempos se reencontram.*
Teilhard de Chardin

1. Introdução

O Programa de Expansão do Emprego e de Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador (Proemprego) foi instituído pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) em abril de 1996, com a finalidade de fomentar investimentos capazes de elevar o nível de competitividade da economia, preservando e expandindo as oportunidades de trabalho e gerando mais renda e bem-estar para a população. O programa compreendia inversões da ordem de R\$ 9 bilhões – sendo R\$ 3 bilhões de recursos próprios dos investidores e R\$ 6 bilhões de financiamentos, dos quais R\$ 3,5 bilhões aportados pelo FAT e R\$ 2,5 bilhões pelo BNDES – via projetos de investimento nas áreas de transporte coletivo de massa, saneamento ambiental e infra-estrutura turística; para obras de infra-estrutura voltadas para a melhoria da competitividade; e para a revitalização de setores industriais em regiões com problemas específicos de desemprego.¹

O sucesso desse programa levou o Codefat a aprovar, em abril de 1999, o Proemprego II, com o mesmo volume e fontes de recursos. Por fim, veio o Proemprego III, instituído em julho do corrente ano, para implementação entre 2002 e 2004, e composto por um programa de investimentos da ordem de R\$ 15 bilhões, sendo R\$ 9 bilhões financiados equitativamente pelo FAT e pelo BNDES e R\$ 6 bilhões de recursos próprios dos investidores. Constitui a maior operação de captação de recursos já realizada pelo Banco. Mais focado setorialmente, destinará recursos para apenas quatro atividades

¹ Ver a proposta do Proemprego em BNDES (1996), a do Proemprego II em BNDES (1999) e a do Proemprego III em BNDES (2002), bem como o chamado Plano de Trabalho do Proemprego III, documento exigido pela resolução do Codefat que aprovou o programa, como condição para liberação da primeira parcela do empréstimo [Cf. BNDES/Gerência de Fundos e Programas (2002e)].

econômicas, consideradas prioritárias para uma nova intervenção que atenda aos mesmos objetivos dos dois programas anteriores, a saber: energia, transportes, saneamento e turismo.

Em seguida a esta breve introdução, o presente trabalho expõe as razões econômico-sociais que justificam a eleição de prioridades de cada versão do Proemprego; sua terceira seção apresenta os 15 maiores financiamentos concedidos pelos dois primeiros programas, assim revelando a importância dos investimentos apoiados; na sequência, vem a carteira de projetos do Proemprego III; na quinta seção, retrata-se a profícua e promissora experiência desenvolvida no âmbito do Codefat, constituindo inovadora forma de articulação entre a sociedade civil e o Estado; e fecha-se o texto com breves considerações finais, em arremate da sustentação dessa proposição.

Se, ao final da leitura, o leitor não concluir que o título da penúltima seção – Codefat: Uma Experiência Promissora de Gestão de Recursos Públicos Compartilhada entre a Sociedade Civil e o Estado – foi inapropriado, terá valido a pena publicar este artigo, na expectativa de termos contribuído para que se reconheçam as potencialidades, para a sociedade brasileira, da organização de grupos de interesse coletivos e de sua atuação política perante o Estado.

2. Fundamentação Econômico-Social do Proemprego

De origem constitucional,² o FAT representou uma importante inovação institucional ao destinar recursos de uma mesma contribuição parafiscal a um duplo objetivo de alta relevância econômica e social: o combate ao desemprego e a promoção do desenvolvimento. Graças a ele, passou o País a contar com poderoso instrumento capaz de potencializar os resultados de duas formas de intervenção pública: uma, de efeito mais imediato, de proteção ao desempregado, proporcionando-lhe o seguro-desemprego, o treinamento e a recolocação no mercado de trabalho; outra, de natureza

² O FAT foi criado pela Lei 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regulamentou o disposto no art. 239 da Constituição Federal de 1988, que determina a destinação da arrecadação das contribuições para o Programa de Integração Social (PIS), criado pela Lei Complementar 7, de 7 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), instituído pela Lei 8, de 3 de dezembro de 1970, para financiar o seguro-desemprego, o abono salarial e programas de desenvolvimento econômico por intermédio do BNDES, no percentual mínimo de 40% do total arrecadado.

preventiva, mas com reflexos mais estruturais, visando promover a geração e manutenção de empregos por meio de programas de desenvolvimento.

Constituiu também novidade a atribuição da administração do Fundo de Amparo ao Trabalhador a um conselho composto de representantes dos trabalhadores, dos empregadores e da Administração Pública, assegurando-se assim uma experiência de compartilhamento da gestão de interesses e recursos públicos, que se tem revelado bastante frutífera.³

Partícipe desse inovador concerto institucional, o BNDES,⁴ cumprindo sua função de promover o desenvolvimento do País, submeteu ao Conselho Deliberativo do FAT, em 1996, o Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador, como resposta ao processo de globalização e conseqüente esforço de consolidação da inserção internacional da economia brasileira. Visava-se assegurar a viabilidade competitiva das empresas nacionais e, assim, a manutenção a longo prazo dos postos de trabalho que elas oferecem.

A deterioração da base física de oferta de serviços básicos foi identificada como sério entrave ao esforço de elevação da produtividade do conjunto do sistema econômico. Além disso, assinalava-se o caráter anticíclico dos investimentos em infra-estrutura e de sua capacidade de geração de empregos a curto prazo, uma vez que, sendo este setor grande demandante de

3 Cf. Azeredo (1998, p. 282-3): "No Brasil, a constituição de conselhos para participação na gestão ou acompanhamento da política social é prática que se tem acentuado...a partir do processo de redemocratização. A Constituição de 1988, ademais, consagrou, como um dos princípios da seguridade social, o caráter democrático e descentralizado de sua gestão, 'com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados'. A instituição do Codefat, portanto, junto com a criação do FAT e a reorganização do Programa de Seguro-Desemprego, buscou obedecer aos dispositivos constitucionais... As amplas atribuições e poderes deste Conselho, no entanto, e o fato de contar com um fundo novo, envolvendo grande volume de recursos canalizados para um terreno das políticas públicas ainda pouco explorado – e, por conseguinte, com poucas exigências financeiras, caracterizou uma situação inédita nesse cenário. Basta lembrar, para ilustrar esse ponto, que o FAT conta com uma arrecadação da ordem de 1% do PIB... Todos esses elementos demonstram a complexidade que envolve a gestão do FAT... A primeira observação a ser feita – e de caráter geral – é que a experiência de gestão tripartite (com igual representação de governo, empresários e trabalhadores), através deste Conselho tem sido bem-sucedida."

4 Para uma sucinta exposição sobre o BNDES e o FAT, ver BNDES (1993). Sobre as potencialidades desse relacionamento, ver Azeredo (1998, p. 291), em que se lê: "É interessante destacar, além disso, que o FAT permite múltiplas possibilidades de aplicações e, portanto, de manejo das políticas públicas voltadas para o mercado de trabalho...Direcionar investimentos para setores de infra-estrutura, por exemplo, deve ser visto como medida de duplo efeito social: além de gerar empregos, permite melhorias nas condições de vida da população de baixa renda. Da mesma forma, investimentos nas áreas tradicionais da política social, como saúde e educação, além de gerar empregos (no curso do próprio investimento), incrementam a rede de prestação de serviços sociais básicos, possuindo, ademais, elevado conteúdo de sustentação de emprego, dadas as características destes serviços" (Idem, p. 281).

insumos e bens de capital, podem dinamizar toda a economia ao propagar a criação de empregos ao longo de diversas cadeias produtivas, graças ao seu grande potencial em termos de efeitos de encadeamento para frente e para trás.

Reconhecia-se, ademais, a necessidade de balanceamento entre a busca da eficiência produtiva e a garantia de bem-estar da sociedade. Com esse pano de fundo, foram identificados como prioritários os investimentos em cinco setores: infra-estrutura para melhoria da competitividade, transporte coletivo de massa, infra-estrutura política, saneamento ambiental e revitalização de subsetores industriais.

Tratava-se de investimentos que, a par de contribuírem significativamente para a solução dos problemas setoriais identificados, também concorreriam para minorar o impacto social dos necessários ajustes competitivos por parte das empresas, ao proporcionarem, por um lado, um expressivo volume de novos empregos diretos e indiretos, já a partir da etapa de implantação dos projetos, e, por outro lado, externalidades positivas para o conjunto do sistema produtivo.

Decorridos mais de dois anos de implementação do Proemprego e tendo os desembolsos superado R\$ 3 bilhões, o BNDES propôs e o Codefat aprovou, em 1999, uma segunda versão, denominada Proemprego II, envolvendo, igualmente, a alocação de R\$ 3,5 bilhões de recursos do FAT, sob a forma de *depósitos especiais remunerados*, mais R\$ 2,5 bilhões por parte do BNDES.⁵

O Proemprego II compreendia dois conjuntos distintos de investimentos. O primeiro constituía o denominado Subprograma de Melhoria da Qualidade

5 *Os depósitos especiais remunerados constituem um exemplo da capacidade de adaptação que é muito brasileira. A fim de evitar que os recursos disponíveis do FAT fiquem "ociosos", i.e., aplicados em títulos públicos, o Conselho Deliberativo do FAT instituiu uma nova forma de aplicação: trata-se, de fato, de um empréstimo concedido a uma das instituições financeiras junto a ele credenciadas (BNDES, BB, Finep, BNB e CEF) com a finalidade de implementar programas específicos de geração de emprego e renda, aprovados pelo Codefat. O que há de inovador nesses contratos de empréstimos é a adoção de uma cláusula prevendo a imediata devolução dos recursos por parte da instituição financeira ao FAT, no caso de este necessitar deles para fins de concessão do seguro-desemprego e do abono salarial. Essa é a razão de sua peculiar denominação: os recursos estão depositados, podendo ser retirados a qualquer momento, e são objeto de remuneração. Somente podem ser usadas para tanto as disponibilidades financeiras, definidas como o resultado da diferença entre o montante de recursos do Fundo e o valor da reserva mínima de liquidez, sendo esta equivalente ao somatório dos pagamentos do seguro-desemprego e do abono salarial referentes a um período de seis meses. Tais depósitos são regulados pela Lei 8.019, de 11 de abril de 1990 e a Lei 8.532, de 28 de dezembro de 1991.*

de Vida do Trabalhador, contemplando investimentos nas áreas de transporte coletivo de massa, programas de modernização da administração tributária, saneamento ambiental e saúde. O segundo era o Subprograma de Expansão do Emprego, destinado a apoiar investimentos em telecomunicações, exportações, energia, comércio e serviços, infra-estrutura viária, construção naval e pequenas e médias empresas.

Até 31 de dezembro de 2001, o Proemprego I já havia liberado na íntegra os recursos referentes ao FAT (R\$ 3,5 bilhões) e a principal parcela daqueles relativos ao BNDES (R\$ 1,6 bilhão), perfazendo desembolsos no montante de R\$ 5,1 bilhões. Os recursos que faltavam para concluir os investimentos previstos (R\$ 900 milhões) estavam totalmente comprometidos com 48 projetos que se encontram em fase de liberação. Das aplicações realizadas, 80% concentraram-se em infra-estrutura para transportes (41%) e em transporte coletivo de massa (39%). Para investimentos em infra-estrutura de turismo foram destinados 10% do total, dividindo-se os restantes 10% entre projetos de saneamento ambiental e revitalização de subsetores industriais, como mostra a Tabela 1.

Como resultado da maior abrangência setorial assumida na segunda versão do Proemprego, sua carteira de financiamentos pôde ser mais rapidamente integralizada. Em 31 de dezembro de 2001 ela já estava completa, compreendendo financiamentos que montavam a R\$ 6,2 bilhões, correspondentes a um aporte nominal de R\$ 3,5 bilhões de recursos do FAT e R\$ 2,7 bilhões por parte do BNDES.

TABELA 1

Proemprego I: Desembolsos por Subprogramas

(Em R\$ Milhões Correntes)

SUBPROGRAMAS	ACUMULADO ATÉ DEZ/2001	
	Valor	%
Infra-Estrutura para Transporte	2.101	41
Transporte Coletivo de Massa	1.968	39
Infra-Estrutura de Turismo	495	10
Saneamento Ambiental	328	6
Revitalização de Subsetores Industriais	195	4
Total	5.087	100

Fonte: BNDES.

Pela mesma razão apontada, o Proemprego II apresenta uma distribuição setorial bem menos concentrada, como se observa na Tabela 2. O segmento que recebeu mais recursos foi o de telecomunicações, na proporção de 31%, seguindo-se os financiamentos para exportações, com 28% do total. O terceiro maior beneficiário foi o setor de energia, com 17% dos desembolsos, enquanto o setor de comércio e serviços absorveu 11% dos recursos. Embora menores em termos relativos, as aplicações em infra-estrutura viária e construção naval totalizaram o expressivo montante de R\$ 418 milhões. Merece destaque, também, o volume de financiamentos concedidos às pequenas e médias empresas, R\$ 180 milhões. E, finalmente, assinala-se que a destinação de R\$ 56 milhões foi fundamental para viabilizar o fomento de mudanças nos padrões de gestão pública, por intermédio dos programas de modernização das administrações tributárias municipais.

Mais uma vez, mostra-se oportuna a renovação do compromisso inicial do BNDES no sentido de fomentar investimentos em infra-estrutura, especialmente em energia e transportes. A recente crise de energia elétrica com a ameaça de cortes de fornecimento, paralisação de atividades produtivas, perda de produção – e os constantes engarrafamentos de trânsito, sobretudo na maior metrópole do País, com reflexos negativos seja em termos de bem-estar social, seja em termos da eficiência do sistema produtivo –

TABELA 2

Proemprego II: Desembolsos por Setores

(Em R\$ Milhões Correntes)

SUBPROGRAMA	ACUMULADO ATÉ DEZ/2001	
	Valor	%
Telecomunicações	1.907	31
Exportações	1.719	28
Energia	1.041	17
Comércio e Serviços	718	11
Infra Viária – Construção Naval	418	7
Pequenas e Médias Empresas	180	3
Transporte Coletivo	85	1
PMAT	56	1
Saneamento	44	1
Saúde	11	0
Total	6.181	100

Fonte: BNDES.

constituem sinais emblemáticos de que estamos diante dos velhos “pontos de estrangulamento” celebrizados pela literatura especializada em desenvolvimento econômico, florescente há cerca de meio século.⁶

A escassez de eletricidade, em particular, volta a constituir fator de limitação física da capacidade de produção, isto é, um *bottleneck* (gargalo, ao pé da letra) a “estrangular” o fluxo de oferta de bens e serviços, restringindo o potencial de crescimento econômico. Mais que oportuna, torna-se imperiosa a retomada pelo BNDES de suas prioridades originais como agente de mudanças, cuja atribuição precípua é contribuir para a superação dos obstáculos ao desenvolvimento econômico e social do País.

Desse modo, o Proemprego III marca o reencontro do BNDES, no ano de seu cinquentenário, com sua prioridade primeira, o binômio energia-transporte, carro-chefe do Plano de Metas do governo Kubitschek (1955-60), que, desde a sua fase de elaboração, teve a participação da instituição, sob a liderança do seu diretor, o então jovem e brilhante economista Celso Furtado, que, pouco depois, escreveria o maior clássico da literatura econômica brasileira, *Formação econômica do Brasil*.⁷

6 Precursor dos brazilianistas, cujos trabalhos sobre a economia e a sociedade brasileiras se multiplicaram nas décadas de 1970 e 1980, Werner Baer – atualmente professor da Universidade de Illinois e, durante muitos anos, também da Escola de Pós-graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas –, em livro publicado em 1966, que teve várias reedições e foi atualizado e ampliado em 1995, registra a propósito: “O plano da Comissão Mista (Brasil-Estados Unidos) nunca chegou a ser formalmente aprovado, mas produziu uma série de resultados benéficos. Conduziu à criação do BNDE... Muitos dos estudos da Comissão foram mais tarde utilizados para formular projetos financiados pelo Banco de Desenvolvimento... O trabalho da Comissão incentivou a execução de projetos nos setores retardatários da economia e que poderiam, a curto prazo, transformar-se em pontos de estrangulamento” (grifos nossos). Cf. Baer (1983, p. 54). Tratando do período em obra mais recente, Besserman (1990, p. 124) reproduz a terminologia da época: “A CMBEU (Comissão Mista Brasil-Estados Unidos) era fundamental para o sucesso da segunda fase do projeto de governo (2º governo Vargas, 1951-54)... O financiamento dos projetos por ela elaborados pelo Banco Mundial e pelo Eximbank asseguraria a superação de gargalos na infra-estrutura econômica do país (marcadamente nos setores de energia, portos e transportes)... Ao mesmo tempo, a desobstrução desses pontos de estrangulamento poderia propiciar uma significativa ampliação do fluxo de capital dirigido para o Brasil através de investimentos diretos ou mesmo novos empreendimentos feitos por estas duas instituições” (grifos nossos). O mesmo uso da nomenclatura então em voga é repetido por Orenstein e Sochaczewski (1990, p. 176), referindo-se ao período do governo Kubitschek: “O Relatório do Grupo Misto Cepal-BNDES baseou-se na elaboração de projeções relativas ao desempenho de vários setores econômicos... O ponto chave do relatório foi a definição mais uma vez de áreas prioritárias de investimento e a determinação de pontos de estrangulamento” (grifos nossos).

7 Publicado pela primeira vez em janeiro de 1959, *Formação econômica do Brasil* está hoje em sua 24ª edição. A influência de Furtado na elaboração do Plano de Metas e a participação do BNDES na sua implementação podem ser ilustradas pela leitura de trabalho por ele elaborado em 1957, em que expõe o que deveria ser um esforço de “programação preliminar” “do desenvolvimento da economia brasileira, na etapa atual”. Com efeito, em Furtado (1957, p. 63) lê-se: “Outro problema que poderia constituir um dos núcleos do programa preliminar é o da produção dos setores básicos.

Como terceira prioridade, emerge, nos dias de hoje, a expansão dos serviços de saneamento. Para tanto, o desafio é o de desenhar um modo de intervenção peculiar, isto é, aquele em que o BNDES, agindo como articulador de ações e parcerias, contribui para que barreiras institucionais sejam removidas e novos padrões decisórios e de gestão sejam adotados como condição para se realizarem os investimentos requeridos para a expansão e modernização desse setor. Facilmente se justifica a inclusão do setor de saneamento no programa, tendo em vista a estreita ligação existente entre as condições sanitárias e o nível de higiene da população. Em termos estritamente econômicos, pode-se dizer que o investimento de hoje em saneamento retornará, no futuro, sob a forma de redução de despesas com tratamentos de saúde.

A quarta prioridade, o setor de turismo, enquadra-se na mesma linha de articulação de interesses e parcerias para o fomento de uma dada atividade econômica. Vale o desafio, nesse caso, pela geração de emprego e renda que os investimentos na promoção do turismo engendram em extensa cadeia produtiva, sobretudo criando oportunidades para o segmento de médias, pequenas e microempresas, especialmente em áreas menos desenvolvidas, como o Nordeste.

Os investimentos globais do Proemprego III estão estimados em R\$ 15 bilhões, assim distribuídos: R\$ 4,5 bilhões em depósitos especiais remunerados do FAT, R\$ 4,5 bilhões do BNDES e R\$ 6 bilhões de recursos próprios dos investidores. O desembolso dos recursos do FAT está previsto para o triênio 2002/04, à razão de R\$ 1,5 bilhão/ano.

Estes setores por definição lideram o desenvolvimento, pois sua expansão é um pré-requisito à expansão das demais atividades. Já existe no Brasil uma amplíssima informação relativa aos setores de transporte e energia e já existem mesmo as bases de uma política nacional nesse dois setores. O Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico fez deles os pilares de sua política de reconstrução e ampliação da infra-estrutura da economia brasileira. Pode-se afirmar que nestes setores já existe um plano parcial em execução. O que é indispensável é ligar esse plano a uma política geral e permanente" (grifos nossos). Esta avaliação é secundada por Baer (1983, p. 56), segundo o qual o Plano de Metas "não representava um plano geral de desenvolvimento global. Fixaram-se metas de cinco anos para 30 setores básicos da economia, tanto de infra-estrutura como diretamente produtivos, metas a serem cumpridas em conjunto pelo governo e pela iniciativa privada. Cinco grandes áreas foram cobertas: energia, transportes, alimentação, indústrias básicas e educação. Os investimentos infra-estruturais concentravam-se na eliminação de pontos de estrangulamentos estruturais e, nessa matéria, a Comissão Mista (Brasil-Estados Unidos) já tinha realizado muito trabalho preparatório, dispunha-se em muitos casos de metas minudentes e até mesmo de projetos individuais, enquanto outras metas eram formuladas apenas em termos gerais" (grifos nossos).

3. Principais Projetos Apoiados pelos Proemprego I e II

No caso do Proemprego I, os 15 maiores financiamentos⁸ concedidos destinaram-se a projetos de alta relevância econômica e significativo impacto em termos de melhoria da qualidade de vida de grande contingente populacional, sobretudo para os habitantes das duas maiores regiões metropolitanas, mas beneficiando também os de outras extensas áreas geográficas no nordeste, centro-oeste, sul e norte do País. Foram apoiados projetos de expansão e melhoramento dos serviços de transporte coletivo de massa e empreendimentos no setor de infra-estrutura de transportes, como se pode ver na Tabela 3.

Os 15 projetos apoiados pelo Proemprego II com maior volume de recursos são listados na Tabela 4. Dentre eles, destacam-se os investimentos nos setores de telecomunicação e energia, seja por sua repercussão como fornecedores de insumos indispensáveis às atividades produtivas, seja pelo atendimento direto das necessidades de consumo da população, uma vez que se tratam de bens econômicos de utilização universal.

4. Carteira de Projetos do Proemprego III⁹

Projetos de Energia

A superação das limitações atuais da oferta de energia é fundamental para preparar a infra-estrutura para a retomada do crescimento econômico e melhorar as condições de vida da população.

O BNDES coordena dois comitês criados em 2001 pela Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica (CGE): o Comitê de Revitalização do Modelo do Setor Energético e o Comitê Técnico de Aumento da Oferta de Energia a Curto Prazo. A este último cabe analisar propostas e medidas de estímulo ao aumento da geração e da oferta de energia, de qualquer fonte, a curto prazo. Já o primeiro visa aperfeiçoar o modelo, preservando seus princípios básicos e criando as condições para o aumento da oferta com base no investimento privado.

⁸ Para maiores informações sobre as carteiras do Proemprego I e II, ver os respectivos relatórios gerenciais de acompanhamento editados trimestralmente [Cf. BNDES/Gerência de Fundos e Programas (2002c e 2002d)].

⁹ Mais informações sobre essa carteira são apresentadas em BNDES (2002), que serviu de fonte de informações para a redação desta seção.

TABELA 3

Principais Projetos Financiados pelo Proemprego I

(Em R\$ Milhões Correntes)

EMPRESA/PROJETO	SUBPROGRAMA	OBJETIVO	DESEMBOLSO
Metrô de São Paulo	Transporte Coletivo	Programa de conclusão de empreendimentos paralisados: extensão norte da Linha Norte-Sul; extensão oeste da Linha paulista; extensão leste da Linha Leste-Oeste; modernização do CCO.	774
Metrô do Rio de Janeiro	Transporte Coletivo	Obras de consolidação e expansão do metrô, elevando-se a capacidade dos atuais 350 mil para 1 milhão de passageiros/dia.	467
		Programa de investimentos do metrô, compreendendo a conclusão do programa de recuperação operacional; a consolidação e conclusão das obras paralisadas de expansão; a implantação do trecho Arcoverde/Siqueira Campos e da estação Siqueira Campos, na Linha 1; e a realização de pesquisa origem/destino de passageiros na região metropolitana do Rio de Janeiro.	134
Concessão da Rodovia Anhangüera	Infra-Estrutura de Transportes	Concessão para exploração pelo período de 20 anos do sistema Anhangüera-Bandeirantes.	293
Metrô do Distrito Federal	Transporte Coletivo	Implantação do metrô do Distrito Federal, ligando o plano piloto às cidades satélites de Guará, Taguatinga, Ceilândia e Samambaia, reestruturando o atual sistema de ônibus.	266
Porto de Sepetiba	Infra-Estrutura de Transportes	Implantação do porto de Sepetiba (RJ).	203
Concessão da Via Dutra	Infra-Estrutura de Transportes	Realização de obras de recuperação e melhoramento na rodovia BR-166, entre Rio de Janeiro e São Paulo, através de contrato de concessão firmado entre o consórcio Camargo Correa/Andrade Gutierrez e o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER).	182
Ferrovia Ferronorte	Infra-Estrutura de Transportes	Implantação de 300 km de via férrea, entre Aparecida do Taboão (MS) e Chapadão do Sul (GO), aquisição de 1.278 vagões e 39 locomotivas; investimentos necessários à operação no trecho Santa Fé do Sul/Santos.	180
ALL (América Latina Logística do Brasil)	Infra-Estrutura de Transportes	Projeto destinado à recuperação das condições operacionais da malha ferroviária sul da Rede Ferroviária Federal (RFFSA), que compreende os estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.	148
Concessão da Rodovia Juiz de Fora-Rio	Infra-Estrutura de Transportes	Desenvolvimento da concessão da rodovia BR-040, no trecho Juiz de Fora-Rio.	148
Ferrovia Centro-Atlântico	Infra-Estrutura de Transportes	Recuperação das condições operacionais da malha ferroviária de modo a permitir o aumento do volume de carga transportada.	146
Concessão da Rodovia Castello Branco	Infra-Estrutura de Transportes	Realização de obras no sistema rodoviário Castello Branco-Raposo Tavares, em São Paulo.	116
Ferrovia Ferronorte	Infra-Estrutura de Transportes	Aquisição de 371 vagões porta-contêineres, sendo 60 duplos e 311 simples.	75
Transporte Urbano de Salvador	Transporte Coletivo	Plano integrado de transporte de Salvador a ser operacionalizado pela prefeitura municipal.	71
Probahia	Infra-Estrutura de Transportes	Programa de promoção do desenvolvimento da Bahia, contemplando recuperação, adequação e desenvolvimento da infra-estrutura econômica, destacando-se o Programa de Corredores Rodoviários e o de Transmissão e Distribuição de Energia Elétrica para a região do cerrado baiano.	71
Total			3.275

Fonte: BNDES.

TABELA 4

Principais Projetos Financiados pelo Proemprego II

(Em R\$ Milhões Correntes)

EMPRESA/PROJETO	PROGRAMA	OBJETIVO	DESEMBOLSO
Maxitel	Telecomunicações	Implantação do serviço de telefonia celular banda B, em MG, (região 4), BA e SE (região 9).	467
UHE Luiz Eduardo Magalhães	Energia	Implantação da usina hidrelétrica Luiz Eduardo Magalhães de Lajeado (TO), no rio Tocantins, com potência instalada de 850 MW.	420
BR Telecom	Telecomunicações	Expansão dos serviços de telefonia fixa para atender às metas estabelecidas pela Anatel na sua área de concessão, no DF, GO, MS, MT, RR, AC, PR, SC e no município de Pelotas (RS).	415
ATL – Algar	Telecomunicações	Implantação de telefonia celular do tipo banda B nos estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo.	317
Telesp	Telecomunicações	Ampliação da capacidade de digitalização da rede e investimentos em sistemas de informação.	289
Gasoduto Br/Bolívia	Energia	Construção do gasoduto Brasil/Bolívia.	248
Americel	Telecomunicações	Implantação de serviços de telefonia celular pelo consórcio vencedor da licitação para a região 7, com centro em Brasília (DF).	216
UHE Cana Brava	Energia	Construção da usina hidrelétrica de Cana Brava (GO).	185
Rodoanel de São Paulo	Infra-estrutura Viária	Implantação do projeto do rodoanel, com 32 km de extensão, compreendendo a interseção com as rodovias que conduzem ao interior do estado, as quais respondem por aproximadamente 50% da entrada e saída de carga da grande São Paulo.	180
Telemig	Telecomunicações	Aprimoramento tecnológico e ampliação da capacidade da rede instalada em Minas Gerais.	173
UHE Machadinho	Energia	Implantação e exploração da usina hidrelétrica de Machadinho, com capacidade para 1.140 MW, situada no rio Pelotas, no limite dos estados de SC e RS.	166
Sadia	Exportações	Financiamento da expansão da exportação de frangos inteiros e em partes.	146
Sonae	Comércio e Serviços	Realização de investimentos nas diversas lojas da rede.	128
Amazônia Celular	Telecomunicações	Ampliação e modernização do serviço móvel celular (banda A), na área de concessão que abrange os estados de Amapá, Roraima, Amazonas e Maranhão.	115
Prensas Schuler s.a.	Exportações	Financiamento para expandir as exportações, por parte da empresa, de prensas para estampar metais.	99
Total			3.564

Fonte: BNDES.

Para promover os investimentos necessários, o Banco aperfeiçoou as condições operacionais dos Programas de Apoio Financeiro a Investimentos em Energia, adotando as seguintes medidas: i) elevação dos percentuais máximos de participação no investimento total e dos prazos dos financiamentos convencionais; ii) concessão de aval do BNDES a financiamentos externos; iii) flexibilização das regras atuais de garantia para as operações realizadas diretamente com o BNDES, incluindo a adoção do seguro-garantia durante

a fase de implantação dos projetos; iv) financiamento à importação de equipamentos, condicionada à inexistência de similar nacional ou à insuficiência da produção interna para atender à demanda, cabendo ao interessado comprovar tais situações perante o BNDES; v) simplificação dos processos de análise e contratação; vi) extensão das condições do Programa de Co-Geração Sucro-Alcooleiro para o financiamento de empreendimentos de co-geração de energia elétrica a partir de outros resíduos de biomassa.

A carteira de projetos de energia totalizava, em fevereiro deste ano, investimentos da ordem de R\$ 37,7 bilhões, dos quais R\$ 33,6 bilhões, ou cerca de 90%, referem-se à expansão da geração de energia elétrica – seja por intermédio de empreendimentos hidroelétricos, usinas termoelétricas, co-geração a gás natural, co-geração utilizando resíduos de biomassa e fontes alternativas, entre outros – e à expansão das linhas de transmissão e modernização das concessionárias de distribuição (ver Tabela 5).

No segmento da geração, a carteira conta atualmente com 111 projetos correspondentes a uma capacidade instalada de 19.084 MW, cifra equivalente a cerca de 26% da atual capacidade instalada no País. No setor de transmissão, existem seis projetos na carteira, que permitirão uma expansão

TABELA 5

Carteira de Projetos de Energia: Investimento, Participação do BNDES, Potência Instalada e Número de Projetos

(Em R\$ Milhões Correntes)

NATUREZA DO PROJETO	NÚMERO PROJETOS	POTÊNCIA (MW)	INVESTIMENTO TOTAL	APOIO DO BNDES
1. Energia Elétrica	136	–	33.612	13.925
1.1 Geração	111	19.084	27.419	10.731
Hidroelétricas	29	11.182	13.895	4.736
Termoelétricas	10	5.373	9.157	2.985
Energia Emergencial	3	436	546	163
Co-Geração (GN, Sucro-Alcooleira e Biomassa)	33	1.482	2.766	2.036
PCH	34	555	959	735
Fontes Alternativas (Eólica)	2	56	96	77
1.2 Transmissão (Implantação de 4.349 km de linhas)	6	–	2.438	1.605
1.3 Distribuição (Expansão)	19	–	3.755	1.588
2. Petróleo e Gás	17	–	4.064	2.184
2.1 Distribuição de Gás	13	–	1.332	790
2.2 Refino e E&P	4	–	2.732	1.394
3. Total da Carteira	153	–	37.676	16.109

Fonte: BNDES.

de 4.349 km no sistema interligado. Com o objetivo de ampliar e modernizar o sistema de distribuição de energia elétrica, já faz parte da carteira um total de 19 projetos, que contabilizam investimentos da ordem de R\$ 3,8 bilhões.

Projetos de Transportes

O Proemprego I já vem há muito contribuindo para a melhoria dos sistemas de transporte urbano. Atualmente, o apoio do BNDES visa maximizar a ocupação da capacidade instalada e a conclusão de projetos paralisados. São considerados prioritários os projetos que atendam à demanda dos maiores centros urbanos, representem redução da ociosidade dos sistemas existentes e tenham impacto ambiental favorável, bem como os empreendimentos estruturadores do desenvolvimento urbano, que proporcionem aperfeiçoamento e adequação tecnológica e que representem modernização da gestão e operação dos sistemas.

Os investimentos a serem fomentados deverão ter os seguintes impactos positivos: expansão do emprego – nas indústrias fornecedoras de equipamentos e sistemas e na construção civil, durante a implantação dos projetos, e, posteriormente, na operação e gerenciamento dos empreendimentos financiados; elevação da qualidade de vida, tendo em vista as melhores condições de conforto, segurança e confiabilidade dos meios de transporte, bem como a economia de tempo, decorrente da maior rapidez e regularidade dos serviços, liberando as pessoas para outras atividades econômicas e/ou lazer. À parte os empreendimentos atualmente apoiados, há uma demanda de recursos para investimentos da ordem de R\$ 17 bilhões, em projetos a serem implantados em prazos que variam de dois a cinco anos. A participação do BNDES é estimada em R\$ 9,1 bilhões, aos quais se somariam R\$ 7,9 bilhões referentes a recursos próprios e/ou de terceiros. Os principais projetos são apresentados na Tabela 6.

Projetos de Saneamento

A partir de 1995, com a Lei de Concessões expandiram-se significativamente os desembolsos do BNDES para infra-estrutura, em função do processo de privatização, da realização de operações estruturadas (*project finance*)¹⁰

10 Sobre essa modalidade de financiamento, cujo emprego vem tendo crescente importância para os setores de infra-estrutura, ver Fróes (1999), especialmente a 5ª Parte. “Existe uma lista extensa de experiências de utilização de *project finance*, viabilizando projetos de infra-estrutura em diversos segmentos e em diferentes países do mundo: Eurotunnel (França/Inglaterra), North-South Express

TABELA 6

Demanda por Recursos do BNDES para o Setor de Transportes

(Em R\$ Milhões Correntes)

PROJETO	SITUAÇÃO	INVESTIMENTO TOTAL	APOIO DO BNDES
Metrô do Rio de Janeiro		4.367	2.719
Implantação da Linha Niterói-São Gonçalo-Itaboraí	Em licitação	1.400	906
Extensão da Linha 1 até a Estação Siqueira Campos	Em análise	212	160
Extensão da Linha 1 da Estação Siqueira Campos até a Praça General Osório	Em perspectiva	255	162
Implantação da Linha Estácio-Carioca	Em perspectiva	950	624
Implantação da Linha 4 (Barra da Tijuca-Centro)	Em perspectiva	800	492
Implantação da Linha 6 (Barra da Tijuca-Galeão)	Em perspectiva	750	375
Outros (Rio de Janeiro)		973	619
Implantação de um Sistema de Trens Regionais de Passageiros	Em perspectiva	582	370
Implantação de Moderno Sistema de Bondes (VLT), no Centro do Rio de Janeiro	Em perspectiva	391	249
Metrô de São Paulo		8.616	3.805
Realização de Investimentos Complementares na Linha 2 (Paulista) e na Linha 3 (Leste-Oeste)	Em análise	242	145
Implantação da Linha 4 – Morumbi-Luz	Em perspectiva	4.500	1.600
Extensão para sudeste, na direção de São Caetano, da Linha 2 (Paulista)	Em perspectiva	1.450	900
Implantação da Linha 5 (Campo Limpo-Santo Amaro)	Em análise	537	260
Extensão da Linha 5 (Santo Amaro-Chácara Klabin)	Em perspectiva	1.887	900
Outros (São Paulo)		2.700	1.728
Modernização dos Trens Metropolitanos	Em perspectiva	2.700	1.728
Metrô do Distrito Federal		350	221
Extensão a Ceilândia	Em perspectiva	350	221
Total		17.006	9.092

Fonte: BNDES.

(Malásia), Sydney Harbour Tunnel (Austrália), Sajião Power Plant (China), Telefonos de México (México), Yangzhon Termal Power Project (China) etc....Para se obter uma visão prática do emprego de project finance na viabilização de um projeto de infra-estrutura, são apresentados e comentados, a seguir, dois exemplos: o processo de concessão do sistema de esgotos domésticos e industriais da cidade de Itu (São Paulo) e o seu financiamento e a montagem de uma operação financeira para viabilizar a construção de uma hidrelétrica privada em Minas Gerais....O projeto de expansão do sistema de esgotos domésticos e industriais da cidade de Itu (SP) foi implantado por meio de concessão à iniciativa privada, tendo em vista a dificuldade do município em bancar os investimentos novos necessários....Uma vez obtida a concessão e criada a SPE (a chamada sociedade de propósito específico), a etapa seguinte envolveu a negociação de um empréstimo com o órgão financiador especializado em project finance, o BNDES. Os recursos demandados cobriam parcialmente as necessidades de recursos na fase de implantação do projeto (recursos para a realização dos investimentos fixos)" [Cf. Fróes (1999, p. 496 e 502)].

e de parcerias com os agentes financeiros, envolvendo o compartilhamento de riscos e garantias, bem como a associação de capitais públicos e privados. Em particular, a reestruturação da oferta de serviço de saneamento e a adoção de novas formas de apoio por parte do BNDES fazem-se necessárias, sobretudo tendo em vista a meta de universalização do suprimento desse serviço básico.

A participação do Banco no equacionamento das fontes de financiamento do setor justifica-se, acima de tudo, pela vital importância do saneamento básico em função de sua inter-relação com o meio ambiente e a qualidade de vida da população, mas também do ponto de vista econômico, constituindo a inexistência do serviço fator limitante da realização de investimentos em determinadas áreas geográficas e/ou em certas atividades produtivas.

Essa participação poderá contribuir para o encaminhamento das questões de natureza jurídico-institucionais relativas seja à responsabilidade pela prestação dos serviços, seja à titularidade do exercício do poder de concessão ou permissão desses serviços. Além dos empreendimentos em implantação, identifica-se uma demanda de recursos para investimentos no setor de saneamento, de cerca de R\$ 5,9 bilhões, em projetos que poderiam ser implantados em prazos que variam de três a cinco anos. Dadas as políticas operacionais em vigor, estima-se em R\$ 2,1 bilhões a concessão de financiamentos por parte do BNDES. Na Tabela 7, listam-se os principais empreendimentos integrantes da carteira de operações do Banco.

Projetos de Turismo

Estão previstos investimentos no valor de R\$ 385 milhões, sendo R\$ 215 milhões de financiamentos do BNDES a projetos de implantação, expansão e modernização de equipamentos turísticos privados. Estudo do próprio BNDES revelou limitações na capacitação de recursos humanos para o setor de turismo, o que deverá levá-lo a atuar junto aos estados e municípios em que se localizarem os empreendimentos turísticos, visando promover a integração dos investimentos na expansão da capacidade hoteleira com os objetivos previstos no Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor), gerenciado pelo Ministério do Trabalho e Emprego, cuja implementação se dá por intermédio dos Planos Estaduais de Qualificação (PEQ), de responsabilidade das respectivas Secretarias Estaduais de Trabalho. Com o mesmo objetivo de integração de ações, buscar-se-á adequar os empreendimentos financiados aos parâmetros definidos pelo planejamento municí-

TABELA 7

Demanda por Recursos do BNDES para o Setor de Saneamento

(Em R\$ Milhões Correntes)

PROJETO	SITUAÇÃO	INVESTIMENTO TOTAL	APOIO DO BNDES
Despoluição do Rio Tietê (Etapa 2) e Programa de Recuperação Ambiental da Baixada Santista	Em contratação	1.661	400
Ampliação dos Sistemas de Água e Esgoto do Estado de Minas Gerais	Em análise	404	232
Ampliação dos Sistemas de Abastecimento de Água e de Saneamento da Cia. de Água e Esgoto do Ceará (Sanear II)	Em perspectiva	906	200
Ampliação do Sistema de Esgoto de Curitiba e Faixa Litorânea	Em análise	852	195
Despoluição do Rio Guaíba	Em enquadramento	270	170
Programa de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado do Ceará	Em contratação	520	126
Programa de Melhoria Ambiental da Bacia Hidrográfica dos Rios Paraíba do Sul e Piracicaba	Em perspectiva	197	158
Ampliação dos Sistemas de Água e Esgoto do Distrito Federal	Em análise	155	93
Ampliação do Sistema de Esgoto de Campinas	Em análise	148	89
Recuperação e Expansão das Redes de Água e Esgoto da Região Metropolitana de Manaus	Em análise	119	71
Ampliação de Outros Sistemas de Água e Esgoto	Em perspectiva	661	342
Total	–	5.893	2.076

Fonte: BNDES.

pal e estadual do desenvolvimento do turismo, devendo outras entidades pertinentes, públicas ou privadas, serem convocadas a participar na constituição de arranjos institucionais mais amplos.

5. Codefat: Uma Experiência Promissora de Gestão de Recursos Públicos Compartilhada entre a Sociedade Civil e o Estado

O Fundo de Amparo ao Trabalhador constitui a mais importante fonte de recursos para o BNDES. Instituído por força de previsão constitucional, ele tem caráter permanente e destinação compulsória ao Banco de um percentual mínimo de 40% do produto da arrecadação de duas contribuições sociais: as destinadas ao Programa de Integração Social (PIS) e as recolhidas para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep).

O estoque de recursos compulsoriamente aportados pelo FAT ao BNDES¹¹ montava, em 31 de julho último, a R\$ 46,8 bilhões. O ingresso previsto para este ano é de R\$ 3,5 bilhões. O Fundo também já se converteu em significativa fonte de suprimento voluntário de recursos para o Banco. Isto se dá por meio da realização dos *depósitos especiais remunerados*,¹² modalidade utilizada para o repasse ao Banco dos recursos para aplicação via Proemprego. Os dois primeiros programas aportaram ao BNDES R\$ 7 bilhões, entre 1996 e 2001. Agora, somente o Proemprego III repassará R\$ 4,5 bilhões no triênio 2002/04, na base de R\$ 1,5 bilhão/ano.

Os depósitos especiais são aprovados pelo Conselho Deliberativo do FAT,¹³ mediante proposta de programa de aplicação elaborada por instituição financeira credenciada, no caso do Proemprego, o BNDES. Assim, elaborada pelo Banco, a proposta original do Proemprego III foi objeto de um processo de análise e discussão entre o Banco e as demais representações, em encontros multi e bilaterais. Uma vez concertada, a proposta final foi submetida à avaliação da Secretaria Executiva, que encaminhou a matéria para decisão do Codefat sob a forma de voto justificado por um parecer técnico.

Para se ter uma idéia dessa tramitação, deve-se lembrar que os Proemprego vieram a ser aprovados pelo Codefat, em média, seis meses após a circulação de sua primeira versão. Em todos os casos, a versão final do programa incorporou importantes sugestões colhidas na etapa de negociação, sobretudo no tocante à delimitação das atividades consideradas prioritárias para

11 *Em atendimento à cláusula contratual, a exemplo do que ocorre no caso dos depósitos especiais remunerados, também essas aplicações são objeto de acompanhamento por meio de um Relatório Gerencial, neste caso elaborado com periodicidade semestral [Cf. BNDES/Gerência de Fundos e Programas (2002a)].*

12 *Sobre os depósitos especiais remunerados, ver Nota 5.*

13 *Como já referido, o Codefat é formado por representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do governo federal. A presidência do Codefat é exercida por um dos representantes de cada bancada, em sistema de rodízio. Em nome da bancada trabalhista, o atual presidente é Francisco Canindé Pegado, representante da Confederação Geral dos Trabalhadores, a histórica CGT, seu secretário-geral e uma das mais notáveis figuras do sindicalismo brasileiro, sendo obviamente um hábil e respeitado negociador. Essa bancada tem também representantes de cada uma das três outras confederações sindicais, a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Força Sindical e a Social-Democracia Sindical (SDS). A bancada dos empregadores é integrada pela Confederação Nacional da Agricultura (CNA), pela Confederação Nacional do Comércio (CNC) e pela Confederação Nacional da Indústria (CNI). O governo federal é representado pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Ministério da Agricultura, Ministério da Previdência Social e pelo BNDES, órgão do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Participa, ainda, das reuniões do Conselho, a título de membro-convidado sem direito a voto, o presidente do Fórum Nacional das Secretarias Estaduais de Trabalho (Foncet). A função de Secretária-Executiva do Conselho é exercida pela Secretaria de Emprego e Trabalho do MTE, sendo o titular desta também Secretário-Executivo do Codefat (atualmente, a Dra. Fátima Bayma).*

fins de apoio. No caso do Proemprego I, por exemplo, foi incluída como uma quinta prioridade a chamada Revitalização de Subsetores Industriais, que visava incentivar investimento em renovação tecnológica, particularmente no setor têxtil. O atendimento a demandas formuladas pelos integrantes do Codefat conduziu à eleição de dez segmentos produtivos como beneficiários do Proemprego II.¹⁴ Já na elaboração do terceiro programa, prevaleceu a tendência, então dominante no Codefat, de maior focalização de prioridades. Mesmo assim, do processo de sua discussão resultou a inclusão de um apoio diferenciado ao setor de turismo, a quarta prioridade do Proemprego III.

Sendo um fórum tripartite em que todos os integrantes de cada bancada têm igual direito a voto na tomada de qualquer decisão, não há outra via senão a da discussão, do convencimento, da convergência e da conciliação. As partes envolvidas não militam por opiniões individuais, mas, sim, por interesses de maior amplitude, pois os representantes dos trabalhadores, por exemplo, não definem seus votos por si sós, mas em consonância com as diretrizes ideológico-programáticas da central ou confederação sindical que os indicou, a qual, por sua vez, veicula os interesses de milhões de trabalhadores.

O Codefat conta, ainda, com o assessoramento de um Grupo de Acompanhamento Técnico (GAP), formado por representantes de cada um dos seus membros, cabendo-lhe opinar tecnicamente sobre os assuntos a serem submetidos à apreciação do Conselho. Há, portanto, duas instâncias, uma de assessoramento técnico e outra decisória, prevalecendo em ambas o mesmo método de trabalho: a apresentação de proposições, sua análise técnica e seu questionamento político-social – mediante o democrático confronto de visões e interesses específicos de cada representação – visando produzir, ao final, obra de autoria coletiva, seja uma proposta do GAP, seja uma resolução ou decisão do Codefat. O mais comum nesse processo é alcançar-se a formação de consenso, na maioria das vezes tornando o recurso à votação uma simples formalidade.

O Proemprego é, pois, resultado dessa atuação conjunta já profícua, mas potencialmente ainda mais promissora, de trabalhadores, empregadores e

14 *Quando da aprovação do Proemprego II, o Ministério do Trabalho e Emprego fez publicar no boletim Mercado de trabalho – conjuntura e análise uma seção intitulada Opinião dos Atores, com textos sobre o programa escritos por integrantes das três bancadas do Codefat. Salientavam os editores: “Após uma apresentação por parte do ator governo (Rui Lyrio Modenesi, do BNDES), o Proemprego é positivamente avaliado tanto pelo representante do ator empresarial (José Guilherme Reis, da CNI), quanto pelo representante da Força Sindical no Codefat (Luiz Fernando Emediato)”. Cf. Emediato (1999), Reis (1999) e Modenesi (1999).*

governo, que se processa institucionalmente no âmbito do Codefat, tendo em vista o fim comum de promover o desenvolvimento econômico e social do País e assegurar a conseqüente geração de emprego e renda para sua população. Esse relacionamento já tem uma história própria, iniciada há mais de 12 anos. De início, houve o desafio do enfrentamento da novidade, da falta de experiência prévia que servisse de padrão de comportamento para interlocutores que sempre estiveram apartados e eram chamados a compartilhar a gestão de importante instrumento de política dotado de significativo volume de recursos públicos. Todas as representações revelaram, desde o começo, disposição para construir o atual *modus vivendi*, presidido pelas regras da urbanidade, do respeito às diferenças de ordem institucional e ideológica – enfim, pela melhor prática de convívio democrático.

Há muito vem-se intensificando esse processo de diálogo, permitindo melhor conhecimento de cada instituição participante do Conselho e a descoberta de possibilidades de colaboração entre elas. Consolida-se, assim, a confiança mútua, indispensável para o aprofundamento da aproximação, mediante a identificação de metas comuns e da formação de consensos. De modo que, atualmente, estamos longe do estranhamento inicial, caminhando para uma interação cada vez mais institucionalizada, como aponta o relacionamento BNDES-CUT, ora em busca de uma agenda de cooperação técnica. Por mais natural que isso seja hoje, era impensável há pouco mais de uma década.¹⁵

Fruto dessa aproximação foi a indicação, em 1996, de um integrante da CUT como membro do conselho de administração do BNDES. Hoje, ao lado de Gilmar Carneiro, já em seu segundo mandato, há, também, entre os nove conselheiros, um integrante da força sindical, João Pedro de Moura. Além disso, já há quatro anos o Banco vem regularmente promovendo reuniões lideradas pelo diretor Isac Zagury, titular da representação do BNDES no Codefat, com as quatro centrais sindicais, para tratar de temas de interesse comum previamente agendados e expostos à discussão pelas pertinentes equipes técnicas do Banco. Em particular, a instituição atende a solicitações de reuniões bilaterais de natureza técnica, modalidade que nos últimos

15 Cf. Azeredo (1998) p. 290: “Essa parceria não foi assimilada pelo BNDES de imediato...” A autora destaca, também, o potencial dessa aproximação em função das múltiplas formas que pode assumir a política de emprego. Acredita, ainda, com a nossa concordância, que “o BNDES pode, além disso, representar um elo importante na busca de parcerias com o setor privado. Seja firmando o conceito de que suas operações devem induzir as empresas a assumirem maiores responsabilidades nos processos de reestruturação produtiva, seja de mecanismos associados à concessão de créditos que estimulem a melhoria da qualidade do emprego e das condições de trabalho” (Idem, p. 291).

quatro anos tem sido mais explorada pela CUT – diga-se de passagem uma das mais bem equipadas tecnicamente.¹⁶

Em suma, a colaboração entre o Fundo de Amparo ao Trabalhador e o BNDES é bastante estreita, sendo benéfica não apenas para o Banco, mas para todos os atores sociais que interagem no Codefat.

Para o Conselho do FAT, o BNDES é, antes de tudo, um bom administrador de recursos. Tendo tradição no financiamento de longo prazo, ele dispõe de equipes técnicas que analisam criteriosamente os projetos de investimento, aferindo sua viabilidade e adequação técnica, econômica, financeira, jurídica e ambiental, de modo a ensejar o êxito do empreendimento. Este tem sua implantação acompanhada, a fim de se comprovar a devida aplicação dos recursos e efetivamente assegurar o retorno das aplicações, a par da exigência de garantias jurídicas e financeiras constantes de cada contrato de financiamento. É isso que explica a sua baixa taxa de inadimplência, historicamente menor do que 1%, e permite ao Banco assumir integralmente o risco dos empréstimos. Regularmente, o banco paga os rendimentos devidos ao FAT, calculados com base na Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) ou com base na *Libor* e na variação da taxa cambial (no caso do FAT Cambial), propiciando-lhe uma receita estimada, neste ano, em R\$ 3 bilhões, dos quais 80% são referentes à parcela transferida por determinação constitucional. Esse fluxo de receita propicia o contínuo crescimento do patrimônio do Fundo.

Para os trabalhadores, mais importantes do que os resultados econômico-financeiros são os efeitos decorrentes da implantação dos projetos, em termos de ampliação da capacidade produtiva, da geração de renda e de postos de trabalho – interesses maiores de toda a sociedade. Sob esse prisma, pode-se dizer que as aplicações de recursos do FAT feitas pelo BNDES constituem um verdadeiro seguro-desemprego de caráter preventivo, ao contribuir para geração e manutenção de empregos e a redução das despesas com o pagamento do seguro-desemprego. Estima-se, para os dois primeiros programas, a criação de cerca de três milhões de postos de trabalho, projetando-se que o terceiro gerará 1,2 milhão de oportunidades de emprego. O BNDES exige também, de seus mutuários, a regularidade para com o fisco e o cumprimento das obrigações trabalhistas e sociais, determinação que se reverte em benefícios diretos para os trabalhadores.

¹⁶ As reuniões BNDES-centrais sindicais são realizadas na representação do Banco em São Paulo e os encontros com a CUT ora se realizam ali, ora na sede da CUT.

Para os empregadores, o FAT é a fonte doméstica de recursos que oferece condições adequadas, em termos de prazo e de custos financeiros, aos investimentos para formação e expansão da capacidade produtiva, nos setores da indústria e de serviços. Além do Proemprego, o FAT financia, via *depósitos especiais remunerados*, um conjunto significativo e bastante diferenciado de programas de fomento voltados para a geração de emprego e renda, tanto na área urbana quanto rural, em micro e pequenas empresas, nos chamados micronegócios populares e na agricultura de base familiar.¹⁷

A sucessiva formulação de tais programas resulta da pressão social e da pronta capacidade de resposta do Codefat, como bem se assinala na avaliação feita pelo Instituto de Análises Sociais e Econômicas (Ibase). De acordo com este, “A iniciativa de implantar uma política de geração de emprego e renda no Brasil foi consequência da mobilização da sociedade”.¹⁸

Uma avaliação mais recente dessas políticas é feita por Barros *et alli* (2001, p. 59-126), classificando-as em *políticas compensatórias*, *políticas distributivas* e *políticas estruturais*. As primeiras visam transferir renda em favor do trabalhador e compreendem o FGTS, o Seguro-Desemprego e o Abono Salarial; as *distributivas*, objetivando elevar o valor do capital humano dos menos favorecidos, limitam-se ao salário-mínimo; as *políticas*

17 Assim, o próprio BNDES repassa recursos do FAT por intermédio do Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP) [para informações sobre esse programa, ver BNDES/Gerência de Fundos e Programas (2002d)] e, também, do Programa Nacional de Financiamento à Agricultura Familiar (Pronaf). Por intermédio dos demais agentes financeiros são financiados os seguintes programas: Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger), instituído em 1994 e operado pelo Banco do Brasil (BB), Banco do Nordeste (BNB) e Caixa Econômica Federal (CEF); o Proger Rural, criado em 1995 e administrado pelo BB e pelo BNB; em 2001, foi instituída, no âmbito do Proger Urbano, uma linha de crédito especial denominada Proger-Novo Empreendedor, que passou a contar com a garantia dada pelo Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda (Funproger), inaugurado em maio deste ano; em julho último, o Codefat estabeleceu duas novas linhas, o Proger Urbano Micro e Pequena Empresa-Capital de Giro e a denominada FAT-Empreendedor Popular, cada uma delas dispendo de R\$ 1 bilhão; nessa oportunidade, criou-se, ainda, o Programa de Geração de Emprego e Renda da Indústria de Construção Civil (FAT Habitação). A Finep conta com recursos do FAT para o financiamento de programas de incentivo ao desenvolvimento tecnológico. O Proger Urbano, o Rural e o Pronaf foram avaliados pelo Instituto de Análises Sociais e Econômicas (Ibase). Segundo Bayma (1999, p. 5), “...a iniciativa (do Ministério do Trabalho e Emprego) de submeter os programas federais à avaliação externa é condizente com a direção atual pretendida para a administração pública, voltada para uma administração gerencial, isto é, orientada para resultados”.

18 “Em 1993, a Ação da Cidadania contra a Miséria e pela Vida, liderada pelo sociólogo Herbert de Souza, o Betinho, colocou na agenda nacional o enfrentamento da fome e da pobreza... Com a sociedade mobilizada, o combate à miséria não poderia mais ser feito através de ações políticas isoladas.... Surge, assim, o Proger... implantado em 1995. Como resultado da mobilização dos agricultores familiares, através de vários episódios do Grito da Terra, ainda em 1995 era implantado o Pronaf... No mesmo contexto, surge o Planfor (Plano Nacional de Formação e Qualificação Profissional). São iniciativas que só foram concretizadas graças aos recursos do FAT, à vontade de seu Conselho Deliberativo e à eficiência do Ministério do Trabalho e Emprego.” Cf. Ibase (1999, p. 9).

estruturais diretas, cujo propósito é ampliar os postos de trabalho e a qualificação da força de trabalho, incluem os programas de treinamento profissional (como o Planfor), os de intermediação de mão-de-obra (como os das confederações sindicais e do Sesi e Sesc) e os programas de microcrédito (como o Pronaf e o Proger); as *políticas estruturais indiretas*¹⁹ – abrangendo as políticas macroeconômicas que estimulam a expansão da produção e/ou a atualização tecnológica, seguida de crescimento na produtividade do trabalho – não são consideradas no trabalho, segundo os autores, justamente por sua natureza macroeconômica.²⁰ Essa avaliação é bastante desfavorável em relação às políticas compensatórias e moderadamente crítica quanto às políticas de treinamento e intermediação, sendo, todavia, mais positiva em relação aos programas de microcrédito.

Tais críticas, no entanto, não comprometem a validade da experiência brasileira, sobretudo no tocante à valorização de medidas ativas ou estruturais. Antes pelo contrário, elas são hoje muito oportunas, como assinala Velloso (2001, p. 13),²¹ tendo em vista as mudanças no padrão tecnológico que se vêm operando em nosso sistema produtivo, bem como a necessidade de retomada de novo ciclo de desenvolvimento.

Secundando esse ensinamento de Velloso, Chahad (2000, p. 561), em trabalho em que formula uma proposta de “implantação de um sólido sistema público de emprego”, destaca na introdução: “Certamente o aumento do bem-estar e a diminuição da pobreza dependem menos das políticas de trabalho do que de uma efetiva retomada do crescimento econômico com distribuição de renda.”

19 *Em suas próprias palavras, eis as conclusões de Barros et alli (2001, p. 123): “Em conjunto a análise realizada das políticas de proteção do emprego e da renda indica que as de natureza estrutural estão teoricamente desenhadas de forma adequada, entretanto, sofrem deficiências em função da forma de implementação... Quanto às políticas distributivas, a evidência é de que não têm sido utilizadas e há evidência de que provavelmente esta deva ser uma decisão adequada. Finalmente, e de maior preocupação, tem-se que o desenho das políticas compensatórias surge mesmo de um ponto de vista conceitual inadequado, levando a que estas políticas acabem sendo mal focalizadas e gerando incentivos que levam a que a produtividade do trabalho permaneça inferior ao que seria alcançável. Assim o redesenho das políticas compensatórias parece ser a meta prioritária para obtermos um conjunto de políticas de emprego e renda eficaz no combate a pobreza do país.”*

20 *Deixaram os autores de se referir aos Proemprego. Não se sabe se por simples omissão involuntária ou se intencionalmente, por entenderem que esses programas se enquadrariam na categoria das políticas estruturais indiretas, de que não trataram em seu trabalho.*

21 *“Ressalte-se o caráter tardio das políticas públicas de emprego no Brasil, em comparação com a experiência dos países desenvolvidos. E assumem elas grande importância, em tempos de novo paradigma tecnológico, principalmente no que diz respeito à qualificação da mão de obra, e seu aumento de produtividade... Uma lição a ser levada em conta, no processo de evolução para um ciclo de crescimento sustentado, é que os setores ‘relacionados aos serviços sociais básicos, como saúde, educação e à infra-estrutura urbana, são altamente geradores de emprego e, portanto, devem ser explorados de forma mais ativa’” (grifos nossos).*

Chahad menciona a tradicional classificação dos instrumentos de promoção do emprego, denominando-os de *preventivos*, *curativos* e *assistenciais*. Contudo, também esse autor não trata da primeira, limitando-se a considerar apenas as outras duas modalidades na sua proposta. Somente no final do texto, o autor faz um incidental e lacônico comentário sobre as políticas ativas, nos seguintes termos: “A repartição que existe no fundo (o FAT), e corresponde aos 40% de empréstimos do BNDES... tem representado a garantia de alguma complementaridade entre as políticas passivas e a geração de empregos” [Chahad (2000, p. 562)].

No plano internacional, é muito limitada a prática de políticas preventivas ou estruturais, o que explica a reduzida literatura existente sobre o tema.²² Este, porém, não é mais o nosso caso. Com os recursos do FAT já se vem conformando um autêntico sistema público de emprego, embora ainda se deva qualificá-lo como insatisfatório. Ele já financia um conjunto amplo de políticas ativas de emprego – o Proger, o Pronaf, o Protrabalho e o Proemprego – cuja abrangência também excede de muito as medidas tradicionais de estímulo de curto prazo à demanda agregada, principal modalidade considerada pelos autores estrangeiros. Os mencionados são programas de fomento direto ao investimento produtivo, vale dizer, não somente contribuem para a sustentação ou expansão do nível corrente da demanda agregada como, principalmente, promovem a ampliação da capacidade produtiva, ensejando assim a criação de postos permanentes de trabalho. Unidos pelo objetivo, distinguem-se, todavia, pela forma com que o buscam realizar.

Assim, não mais se justifica a desconsideração de tais programas nas análises do sistema público de emprego do País, instrumentalmente muito mais rico do que o padrão internacional. Já é hora de se reconhecer que o Brasil conta com uma das mais avançadas concepções de sistema público de emprego, sustentado por uma fonte firme de recursos, afortunadamente assegurada por mandamento constitucional.

Esse entendimento já foi há algum tempo antecipado por uma especialista no tema:

A política de emprego hoje no Brasil exige a construção de um complexo de políticas públicas que se relacionam tanto com o universo das políticas econô-

22 Cf. Azeredo (1998, p. 278): “A novidade na forma de financiamento do programa – vale sempre repisar – consistiu na criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador, forma essa substancialmente diferente das que são tradicionalmente usadas nos países desenvolvidos.”

micas quanto com o das políticas sociais...As condições em que o país se encontra tornam complexa essa discussão. Mas ao mesmo tempo *já se dispõe de condições especiais para o seu enfrentamento. Afinal, não se trata de criar novos mecanismos de financiamento, novas instituições ou novos agentes. Trata-se de aperfeiçoar e potencializar os existentes* (grifos nossos) [Azeredo (1998, p. 295)].²³

A propósito, é bom lembrar a pertinente advertência feita por Chahad (2000), quanto à natureza essencialmente política da decisão de construir um sistema público mais eficaz, devendo-se descartar qualquer pretensão voluntarista.²⁴

Outro cuidado que gostaria de partilhar com esse autor diz respeito à necessidade de preservação do FAT, como fonte de financiamento do sistema público de emprego, em face de uma prevista e desejável mudança na estrutura tributária.²⁵

6. Considerações Finais

O Fundo de Amparo ao Trabalhador é, do ponto de vista quantitativo, a principal fonte de recursos do BNDES, fornecendo-lhe compulsoriamente um percentual mínimo de 40% da receita originária da arrecadação do PIS-Pasep e destinando-lhe recursos adicionais sob a forma de depósitos especiais remunerados. Qualitativamente, é também fonte segura e permanente, com custos compatíveis para o financiamento de longo prazo de investimentos em atividades produtivas. Os recursos do FAT atualmente em

23 *"...Não obstante estes avanços há ainda um enorme terreno a ser explorado. A necessidade de aprofundar a parceria que o FAT permite com um banco de desenvolvimento do porte do BNDES está intimamente ligada às múltiplas dimensões que uma política de emprego deve ter"* (Idem, p. 291). *"...Nem todas as possibilidades que este Fundo apresenta foram devidamente aproveitadas. Aproveitá-las significa, por exemplo, discutir o papel que o BNDES pode desempenhar no âmbito das políticas públicas de emprego, dada sua posição de principal aplicador de recursos do FAT e principal administrador de seu patrimônio"* (Idem, p. 290).

24 *"A implantação dessas reformas (do sistema atual) não pode mais ser adiada, devendo ser realizada com muita paciência e perseverança. Seu arcabouço institucional e seu desenho final deverão ocorrer após ampla discussão com todos os agentes sociais envolvidos, o que representará maior possibilidade de sucesso em sua implantação. Este caminho depende, contudo, da vontade política da Nação"* [Chahad, (2000, p. 584)].

25 *"Finalmente, existe a preocupação com o destino das fontes de receitas do FAT. Mesmo reconhecendo-se as desvantagens para o sistema produtivo do PIS-Pasep não há dúvida sobre a solidez que sua arrecadação conferiu ao FAT. Ocorre, porém que o país deverá passar, cedo ou tarde, por uma reforma fiscal, de amplitude desconhecida, mas com a certeza de que tributos como o Pis-pasep deverão ser extintos. Fica, então, a pergunta: como será financiado o FAT, tendo em vista a necessidade de promover cada vez mais políticas ativas e passivas no mercado de trabalho"* (Idem, ibidem).

poder do BNDES totalizam R\$ 55,1 bilhões, correspondentes a cerca de 60% do saldo de financiamentos concedidos pelo Sistema BNDES.²⁶

A Constituição Federal de 1988 ensejou um arranjo institucional que se consolidou com a criação do FAT, fonte comum de recursos e elo de articulação entre, de um lado, o financiamento do investimento produtivo e, de outro, o que se vem conformando na arquitetura de um verdadeiro sistema público de promoção do emprego e de combate ao desemprego, no qual se integram programas voltados para a assistência ao trabalhador desempregado, via abono salarial e seguro-desemprego, o treinamento e a reciclagem profissional, o reemprego e a geração de emprego e renda.

Esse sistema é uma experiência sem paralelo no plano internacional, demandando uma melhor compreensão de sua especificidade, de suas potencialidades e limitações, com vistas ao seu aprimoramento.

O Conselho Deliberativo do FAT é *locus* de exercício da convivência democrática,²⁷ laboratório de elaboração coletiva de decisões relevantes para a sociedade brasileira e exemplo de probidade administrativa – o que não é pouco no contexto histórico político-administrativo do País.

Nele é curial a formação de grupos de trabalho para tratar de questões controversas mais delimitadas, compostos de apenas um ou dois representantes de cada bancada, no nível do GAP ou do próprio Codefat. Para tanto, é preciso, por exemplo, que a bancada dos trabalhadores indique seu representante passando por cima das divergências ideológico-programáticas que distinguem as centrais sindicais, concorrentes no mercado da repre-

26 *Tecnicamente falando, esse percentual relaciona o saldo devedor do BNDES para com o FAT com o saldo das operações de crédito do Sistema BNDES, na posição de 31 de julho de 2002.*

27 *Por trás desse processo estão as pessoas que integram cada instituição. No caso do BNDES, tiveram participação importante, além do diretor Isac Zagury, os chefes do antigo Departamento de Captação de Recursos, José Roberto Fiorenco e Maria Isabel Aboim; o gerente da extinta Gerência do FAT, Mário Esteves Filho; o ex-gerente de Fundos e Programas José Carlos R. Castello Branco; Martha Prochmik e Tereza Consentino, à época economistas da GFUNP. No caso do relacionamento BNDES-CUT, do lado desta cabe destacar seu Presidente João Felício; Delúbio Soares de Castro, ex-representante da CUT no Codefat e o atual, Remídio Todeschini; Ivan Guimarães, ex-secretário do Trabalho do DF; Gilmar Carneiro; Mônica Valente; Bernardo Gouthier Macedo, representante da CUT no GAP; Carlos Augusto Gonçalves Simões Jr. e Reginaldo S. Magalhães, secretário-executivo da Agência de Desenvolvimento Solidário (ADS/CUT). Essa experiência de trabalho no âmbito do Codefat revelou-se uma das mais enriquecedoras do ponto de vista profissional mas foi, sobretudo, estimulante lição de cidadania, revigorante exercício de prática democrática e grata oportunidade para o estabelecimento de boas amizades. Só, ou melhor, tudo isso já teria valido a pena, não fosse o Proemprego III um momento de duplo reencontro: do BNDES com suas primeiras prioridades e, por meio do Codefat, da sociedade civil com o Estado, para o bem do País.*

sentação trabalhista. Teste maior de capacidade negocial e, sobretudo, de exercício democrático, é a escolha do Presidente do Conselho, feita por uma das três bancadas para cada período de mandato. Assim, em 2001, uma das confederações sindicais contestou judicialmente a eleição pelo Codefat do candidato indicado pelas outras três, em nome da bancada trabalhista, com base no seu Regimento Interno. O Poder Judiciário, por intermédio do Supremo Tribunal Federal, rapidamente pacificou a questão, considerando regular o processo de escolha, e o incidente já está hoje superado, com a central então divergente, a Social-Democracia Sindical, dando mostras de boa convivência e pleno reconhecimento da autoridade do Presidente Canindé Pegado.

Tudo isso faz do Conselho Deliberativo do FAT uma arena em que se desenvolve uma rica parceria entre trabalhadores, empregadores e governo, constituindo um fórum de caráter público, mas não exclusivamente estatal que, assim, é paradigma de articulação institucional entre a sociedade civil e o Estado em nosso País. É fórmula a ser mais divulgada para se tornar mais bem conhecida, monitorada e aperfeiçoada, a fim de que seja cada vez mais eficaz e passível de ampla utilização e reprodução.

Na expressão retoricamente feliz e bem fundamentada de um dos representantes da bancada trabalhista no Grupo de Acompanhamento Técnico, Luiz Fernando Emediato:

O Fundo de Amparo ao Trabalhador é uma espécie de milagre. Principalmente por causa desta constituição democrática, transparente e equilibrada, e em virtude da alta qualidade e responsabilidade de seus representantes, o FAT não foi afetado pelas circunstâncias políticas que levaram fundos similares – como o FGTS – a uma espécie de enfraquecimento. Daí o fato de ter acumulado, em menos de 10 anos de existência, patrimônio superior ao do FGTS. Nenhum centavo do FAT pode ser gasto sem a aprovação, geralmente por consenso, de seus gestores. Eles, por sua vez, agem em perfeita sintonia, o que fortalece a cada dia a idéia do tripartismo... (grifos nossos).²⁸

A mensagem final de Azeredo (1998, p. 295) formulada há mais de cinco anos está longe de perder sua atualidade, ao enfatizar a complexidade que

28 Cf. Emediato (1999, p. 11). Essa diferenciação foi também objeto de destaque por parte de Azeredo (2000 p. 279): “O caráter novo do FAT revela-se também quando ele é comparado com outras experiências de fundos públicos no Brasil. A utilização desse mecanismo não é tão recente, mas mesmo assim o ineditismo do FAT pode ser claramente percebido, tanto em relação a sua função precípua de financiador quanto pelo sistema de gestão a ele associado. Para isso basta lembrar o que aconteceu com alguns dos principais fundos sociais do país. O mais antigo deles, o FGTS, apresentou, desde sua criação, um descasamento entre suas operações ativas e passivas, prejudicando significativamente o seu duplo caráter social.”

envolve o enfrentamento da questão social numa economia periférica, sob o império da globalização.²⁹

Para concluir de forma lapidar, façamos nosso esse claro e incisivo alerta dessa autora:

Os problemas do mercado de trabalho são complexos e certamente não serão definitiva e completamente resolvidos sem um correto encaminhamento da política macroeconômica. A única coisa que não se pode fazer, no entanto, é esperar que estas questões sejam resolvidas... Esperar pode significar tão-somente a condenação da maioria de nossa população ao desamparo das "leis de mercado" (Idem, p. 294).

Referências Bibliográficas

- AZEREDO, Beatriz. *Políticas públicas de emprego: a experiência brasileira*. São Paulo: Associação Brasileira de Estudos do Trabalho, 1998.
- BAER, Werner. *A industrialização e o desenvolvimento econômico do Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getúlio Vargas, 1983.
- BARROS, Ricardo P. de, COSSÍO, M. B. e TELES, J. L. A eficácia das políticas de trabalho e renda no combate à pobreza. In: VELLOSO, João Paulo dos R. e ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti. *Soluções para a questão do emprego*. Rio de Janeiro: Editora José Olympio, 2001. Seminário especial Soluções para a Questão do Emprego, realizado pelo Fórum Nacional, no dia 18 de setembro de 2000.
- BAYMA, Fátima. Apresentação. In: INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS (Ibase). *Democracia Viva*, edição especial, nov. 1999.
- BESSERMAN, Sérgio B. Duas tentativas de estabilização: 1951-1954. In: ABREU, Marcelo de P. (org.). *A ordem do progresso*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1990.

29 "Neste momento de crise das políticas sociais em nível mundial, a crítica aos modelos que não correspondem às necessidades dos tempos atuais ou a recusa das novas tentativas de enfrentamento do problema afiguram-se como tarefas de fácil consecução. Difícil é encontrar uma trajetória que impeça a hegemonia do 'princípio da eficiência' e das 'leis de mercado' seja acompanhada, como no passado, de uma onda de exclusão e aumento da desigualdade e da miséria. Particularmente no que respeita a países como os do continente latino-americano, entre eles o Brasil, em que o simples mimetismo de experiências externas pode significar uma condenação ao atraso e à heterogeneidade, com a reprodução e a sobrevivência de velhas estruturas, apenas transfiguradas, e a inserção da economia brasileira em uma divisão internacional do trabalho adversa. Este quadro torna ainda mais dramáticas as escolhas que podem ser feitas e as trajetórias que podem ser percorridas no terreno das políticas sociais."

BNDES/DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS. *O BNDES e o fundo de amparo ao trabalhador*. Rio de Janeiro, 1993.

BNDES/GERÊNCIA DE FUNDOS E PROGRAMAS. *Programa de expansão do emprego e melhoria da qualidade de vida do trabalhador*. Rio de Janeiro, mar. 1996.

_____. *Programa de expansão do emprego e melhoria da qualidade de vida do trabalhador II*. Rio de Janeiro, abr.1999.

_____. *Programa de expansão do emprego e melhoria da qualidade de vida do trabalhador III*. Rio de Janeiro, abr. 2002.

_____. *Relatório gerencial do fundo de amparo ao trabalhador – jan.-dez. 2001*. Rio de Janeiro, maio 2002a.

_____. *Relatório gerencial do programa de crédito produtivo popular – jan.mar. 2002*. Rio de Janeiro, maio 2002b.

_____. *Relatório gerencial do programa de expansão do emprego e melhoria da qualidade de vida do trabalhador-I – jan.-mar. 2002*. Rio de Janeiro, jun. 2002c.

_____. *Relatório gerencial do programa de expansão do emprego e melhoria da qualidade de vida do trabalhador-II – jan.-mar 2002*. Rio de Janeiro, jun. 2002d.

_____. *Plano de trabalho do proemprego III*. Rio de Janeiro, jul. 2002e.

CHAHAD, J. P. Zeetano. O seguro desemprego no contexto do sistema público de emprego e o seu papel no combate à pobreza no caso brasileiro. In: HENRIQUES, R. (org.). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

EMEDIATO, Luiz F. O proemprego e os recursos do FAT. *Mercado de trabalho – conjuntura e emprego*. Brasília, MTb/IPEA, n. 10, jun. 1999.

FRÓES, Fernando. *Infra-estrutura – privatização, regulação e financiamento*. Belo Horizonte: Una Editora, 1999.

FURTADO, Celso. *Perspectivas da economia brasileira*. Trabalho preparado para o Curso de Treinamento em Problemas do Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Cepal/TAA/BNDE/Capes/Iseb, set. 1957 [Republicado, parcialmente, in CORREA FILHA, Dulce e MODENESI, R. L. (orgs.). *BNDES: banco de idéias – 50 anos refletindo o Brasil*. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.]

- IBASE (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas). *Democracia Viva*, edição especial, nov. 1999.
- MODENESI, Rui L. O Proemprego e a qualidade de vida do trabalhador. *Mercado de trabalho: conjuntura e análise*, MTb/IPEA, n. 10, jun. 1999.
- OREINSTEIN, Luiz, e SOCHACZEWSKI A. C. Democracia com desenvolvimento: 1956-1961. In: ABREU, Marcelo de P. (org.). *A ordem do progresso*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1990.
- REIS, José Guilherme A. dos. Proemprego: uma política compensatória necessária. *Mercado de trabalho: conjuntura e análise*, MTb/IPEA, n. 10, jun. 1999.
- VELLOSO, João Paulo dos Reis. Introdução: alternativas para fazer face ao desemprego e a informalidade. In: VELLOSO, J. P. dos R. e ALBUQUERQUE, R.C. (coord.). *Soluções para a questão do emprego*. Seminário especial “Soluções para a questão do Emprego” realizado pelo Fórum Nacional, no dia 18 de setembro de 2000. Rio de Janeiro: Editora José Olympio, 2001.