

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 568

Sistema Público de Emprego: Objetivos, Eficiência e Eficácia (Notas sobre os países da OCDE e o Brasil)

Carlos Alberto Ramos
Paulo Springer de Freitas

Brasília, julho de 1998

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 568

Sistema Público de Emprego:
Objetivos, Eficiência e Eficácia
(Notas sobre os Países da
OCDE e o Brasil)

*Carlos Alberto Ramos**
*Paulo Springer de Freitas***

Brasília, julho de 1998

* Professor do Departamento de Economia da UnB e bolsista ANPEC/IPEA.

** Técnico da Diretoria de Política Social do IPEA, quando foi escrita a primeira versão deste documento, e atual funcionário do Banco Central.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO *
Ministro: *Antônio Kandir*
Secretário Executivo: *Martus Tavares*



Presidente
Fernando Rezende

DIRETORIA

Claudio Monteiro Considera
Gustavo Maia Gomes
Luís Fernando Tironi
Luiz Antonio de Souza Cordeiro
Mariano de Matos Macedo
Murilo Lôbo

O IPEA é uma fundação pública, vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, cujas finalidades são: auxiliar o ministro na elaboração e no acompanhamento da política econômica e promover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial.

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação pelo Instituto, para informar profissionais especializados e colher sugestões.

Tiragem: 170 exemplares

COORDENAÇÃO DO EDITORIAL

Brasília — DF:
SBS Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES, 10^o andar
CEP 70076-900
Fone: (061) 315 5374 — Fax: (061) 315 5314
E-mail: editbsb@ipea.gov.br

SERVIÇO EDITORIAL

Rio de Janeiro — RJ:
Av. Presidente Antonio Carlos, 51, 14^o andar
CEP 20020-010
Fone: (021) 212 1140 — Fax: (021) 220 5533
E-mail: editrj@ipea.gov.br

SUMÁRIO

SINOPSE

- 1 INTRODUÇÃO **5**
 - 2 OS DIAGNÓSTICOS SOBRE O DESEMPREGO CONTEMPORÂNEO
E OS OBJETIVOS DE UM SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO **5**
 - 3 O SPE E A INTERMEDIÇÃO NOS PAÍSES DA OCDE **12**
 - 4 A INTERMEDIÇÃO NO BRASIL: UMA TENTATIVA DE
AVALIAÇÃO DE SUA EFICÁCIA E EFICIÊNCIA **21**
 - 5 COMENTÁRIOS FINAIS **37**
- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS **39**
-

SINOPSE

Neste texto exploramos os fundamentos teóricos que justificam a implementação de um sistema público de emprego (SPE), entendido como o arcabouço institucional que articula o pagamento dos benefícios financeiros aos trabalhadores desempregados, a formação e a intermediação. Tendo como base esse referencial teórico, concluímos que o SPE tem como função reduzir o desemprego que surge da incompatibilidade entre o perfil da oferta e a demanda de mão-de-obra — seja por problemas de formação, seja por deficiência na informação. A partir desse referencial, apresentamos alguns indicadores sobre a experiência nos países da OCDE e concluímos que o SPE não parece eficaz em situações de desemprego em grande escala. Por último, realizamos um esforço para construir indicadores para avaliar a eficiência e a eficácia do sistema de intermediação realizado, no Brasil, pelo SINE. Concluímos que o SINE tem elevado custo e baixa efetividade.

1 INTRODUÇÃO

O arcabouço institucional que articula o sistema de benefícios financeiros ao trabalhador desempregado, a intermediação e a reciclagem e qualificação, comumente conhecido como Sistema Público de Emprego (SPE), constitui, hoje, um dos poucos consensos sobre as alternativas de política para reduzir o desemprego. Nos países da Europa Continental, por exemplo, o SPE foi a principal resposta de política ao crescimento do desemprego durante os anos 80. No caso do Brasil, os esforços do Ministério do Trabalho visando à elevação dos recursos destinados à intermediação e à formação profissional e suas tentativas de associá-los ao pagamento do seguro-desemprego ilustram que, também no país, o SPE é assumido como um instrumento apto para reduzir a taxa de desemprego.

Dadas as crescentes esperanças que, no país, vêm sendo depositadas nesse arcabouço institucional como forma de combate ao desemprego, o objetivo deste texto consiste em apresentar os supostos — muitas vezes pouco explicitados — que justificam implementar-se um SPE, delimitar sua eficácia como instrumento de política, levantar alguns indicadores sobre a experiência nos países pioneiros (integrantes da Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico — OCDE, especialmente a Europa Continental) e realizar uma avaliação da eficácia e da eficiência, no caso do Brasil, de uma das políticas que integram o SPE — a intermediação.

Dado esse objetivo, o texto será estruturado da seguinte forma. No próximo capítulo serão listadas as principais interpretações sobre as causas do desemprego contemporâneo e os objetivos de um SPE. A seguir, no capítulo 3, serão apresentados alguns indicadores sobre gastos e cobertura, nos países da OCDE, das políticas de intermediação e qualificação. No capítulo 4 serão construídos indicadores que nos permitirão realizar uma primeira tentativa de avaliar o sistema de intermediação no Brasil. Por último, são feitos alguns comentários sobre as principais conclusões apresentadas no texto.

2 OS DIAGNÓSTICOS SOBRE O DESEMPREGO CONTEMPORÂNEO E OS OBJETIVOS DE UM SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO

2.1 Os Diagnósticos Basicamente, existem quatro tipos de diagnóstico sobre as origens do desemprego contemporâneo.

O primeiro deles, de inspiração keynesiana, afirma que a demanda de trabalho depende do patamar de crescimento. Por meio de um coeficiente técnico (a elasticidade emprego-produto), a taxa de crescimento do emprego dependerá da taxa de crescimento do produto. Nessa perspectiva teórica, as causas do desemprego situam-se fora do espaço do mercado de trabalho, sendo que este último ocupa uma posição

subordinada desde uma perspectiva macroeconômica (o nível de salário real estará determinado pela demanda agregada).¹ Tendo como referência esse diagnóstico, a causa do desemprego contemporâneo estaria na incapacidade das economias em retomarem os patamares de crescimento logrados no ciclo de ouro do pós-Guerra (1945—1970). A crescente internacionalização das economias teria reduzido a capacidade de os estados nacionais atuarem tanto sobre os ciclos conjunturais quanto sobre a estabilidade da trajetória de crescimento de longo prazo.

Uma segunda fonte de interpretação de desemprego contemporâneo, que pode ser associada aos economistas com os quais Keynes polemizava nos anos 30, não identifica diferenças entre o mercado de trabalho e o mercado de um outro bem. O preço de um produto ou serviço (salário real, no caso do trabalho) resulta da interação entre oferta e demanda. Se o mercado é concorrencial (compradores e vendedores em uma quantidade tal que nenhum, isoladamente, influencia o preço com suas decisões, produto homogêneo, informação perfeita, etc.), a flexibilidade de preços deve assegurar que, quando existir excesso de oferta (desemprego, no caso do mercado de trabalho), os preços (salários reais) caiam de tal forma que se possa atingir um equilíbrio em que demanda e oferta sejam iguais (pleno emprego). Nessa perspectiva teórica, a persistência de uma taxa de desemprego elevada (superior à friccional) por períodos de tempo longos supõe que algum fator (seja institucional, como a existência de sindicatos, ou legal, como o estabelecimento de um salário mínimo) não permite uma perfeita flexibilidade nos salários reais, resultando em desemprego. No caso da Europa Continental, por exemplo, essa perspectiva teórica diagnostica que o elevado desemprego observado desde começos dos anos 80 seria uma manifestação de mercados de trabalho *rígidos*, em que o excesso de oferta (desocupação) tem pouca influência sobre o poder de compra dos salários, devido a fatores institucionais ou legais. Nesse caso, as diretrizes de política são mais ou menos diretas: reduzir a influência dos aspectos institucionais e legais na determinação dos salários, para que as forças do mercado ampliem seu papel na determinação dos salários reais. A experi-

¹ Um exemplo permitirá ilustrar essa subordinação. Keynes, à semelhança dos economistas com os quais polemizava, partia da hipótese de uma função de produção com produtividades marginais positivas, porém decrescentes. Se a função objetivo da firma é a maximização de lucros, seu ponto de equilíbrio será aquele em que a produtividade marginal do trabalho seja igual ao salário real. Dada a hipótese sobre a função de produção, toda vez que o nível de emprego se eleva, o salário real deve cair (devido à redução na produtividade marginal). Imaginemos, como Keynes, uma *imperfeição* no mercado de trabalho: salários nominais rígidos. Ou seja, os trabalhadores não permitem que seu salário nominal seja reduzido. Esses assalariados podem ter influência sobre seu salário nominal, mas não sobre seu salário real, porque este é determinado pelo nível de preços, sobre os quais os trabalhadores não têm controle. Dessa forma, se, por meio de uma política ativa, logra-se elevar o nível de atividade, a resistência dos assalariados diante de uma redução do salário nominal não impede o crescimento do nível de produto, dado que o salário real (para igualar uma produtividade marginal decrescente pelo aumento do nível de emprego) pode ser reduzido pela elevação do nível de preços. Ou seja, o mercado de trabalho se *ajusta* e não é um empecilho para o crescimento do produto.

ência dos países anglo-saxões a partir dos anos 80 é um exemplo da implementação desse tipo de política.

Uma terceira vertente de interpretação sobre o desemprego contemporâneo enfatiza o papel do marco regulatório (instituições e legislação) do mercado de trabalho nos resultados obtidos — tanto no próprio mercado de trabalho quanto nos indicadores macroeconômicos. Contrariamente às interpretações que chamam atenção sobre as virtudes do mercado, as correntes que outorgam um papel importante às instituições e à legislação no equilíbrio atingido no mercado de trabalho colocam como exemplo os países nórdicos, que apresentaram, apesar da pouca influência do mercado na determinação dos preços (salários reais) do trabalho, reduzidas taxas de desemprego diante de contextos adversos (como os choques de petróleo, nos anos 70), além de bons resultados macroeconômicos (em termos de inflação). Desde essa perspectiva teórica, reduzir a taxa de desemprego requer o desenho de marcos regulatórios eficientes.

Por último, uma quarta corrente de interpretação tende a compartilhar o diagnóstico sobre as virtudes de um mercado de trabalho regulado pelo mercado, mas sustenta que, em circunstâncias particulares, políticas públicas podem ajudar a elevar a rapidez e a eficiência da interação entre oferta e demanda. Dado que essa corrente de interpretação dá suporte teórico às políticas públicas que integram o SPE, que é o objetivo desta nota, a sua análise merecerá uma atenção mais aprofundada, tratada na próxima seção.

2.2 A Eficiência do Mercado de Trabalho: a Curva de Beveridge Teoricamente, um mercado de trabalho que atue nos moldes dos mercados concorrenciais *a la livre-texto* deveria, em princípio, gerar um equilíbrio que, descontada a taxa de desemprego friccional, situar-se-ia bem próximo do pleno emprego.²

Porém, o mercado de trabalho é, em realidade, um espaço que engloba diversos *produtos*. Esses produtos seriam trabalhadores com características particulares, mas que, à diferença de um mercado de bens, dentro de certos limites podem mudar. Vários são os exemplos que podem ser imaginados para ilustrar essa situação.

Pode existir um mercado de trabalho (oferta e demanda) para um trabalhador com determinado perfil ou qualificação. Registrando-se um choque negativo (redução) na demanda desse tipo de trabalhador, por exemplo, e um choque positivo (elevação) na demanda de indivíduos com outro perfil, um investimento em formação pode alterar a composição da oferta de mão-de-obra e possibilitar maior ajuste entre

² Em realidade, essa dicotomia entre desemprego clássico e eficiência do mercado de trabalho pode não ser verdadeira. Quanto maior for a eficiência do mercado menor será o desemprego friccional. Nesse sentido, políticas de formação e intermediação podem ser vistas, também, dentro de uma perspectiva *clássica*, e seu objetivo seria elevar a eficiência de um mercado e, conseqüentemente, ajudar a reduzir o desemprego friccional.

oferta e demanda. Outro exemplo pode ser imaginado no caso de um desempregado de longa duração, que, à medida que permanece nessa situação, vai perdendo seus conhecimentos e habilidades — em outros termos, seu capital humano vai se deteriorando. Assim, à medida que transcorre o tempo, a oferta de trabalho para um determinado tipo de qualificação vai se reduzindo.

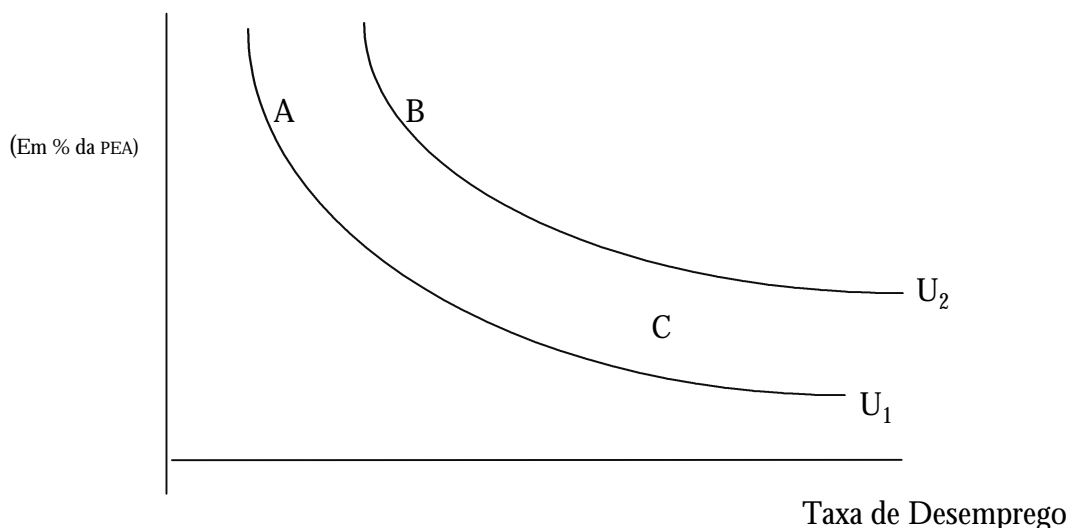
Em geral, quanto maiores forem os choques, maiores serão as dificuldades que podem ter os ajustamentos entre a oferta e a demanda. Essa falta de, ou demora no, ajustamento provém de duas fontes, que, como veremos, podem estar vinculadas entre si.

A primeira é a falta de correspondência entre o perfil da oferta e a demanda de trabalho. Essa falta de correspondência origina-se, na maioria das vezes, em uma escassa ou inadequada educação/formação. A segunda fonte origina-se na demora que pode ter o sistema de preços (salários relativos setoriais, regionais ou ocupacionais) em transmitir informação, especialmente na presença de choques. Podem existir, por exemplo, regiões em que a demanda de emprego esteja em expansão e outras que estejam submetidas a choques negativos. O sistema de informações via mercado deveria induzir fluxos migratórios. Porém, essa transmissão de informação por meio do mercado pode demorar, com os conseguintes custos sociais (desemprego) em um espaço e escassez de mão-de-obra em outro.

Tanto a educação/formação/reciclagem quanto a intermediação podem ajudar a elevar a eficiência do mercado e reduzir os prazos de ajustamento. No gráfico 1 estão desenhadas curvas que, na literatura, são conhecidas como *curvas de Beveridge*, um instrumento útil para representar as fricções e a eficiência no processo de ajuste. Nas curvas, dois aspectos são relevantes: sua distância com respeito à origem e sua inclinação.

GRÁFICO 1
Curva de Beveridge

Vagas Ofertadas



A curva U1 no gráfico, dado que está mais próxima da origem que a curva U2, representa situações em que o mercado de trabalho é mais eficiente. Comparemos os pontos **A** (sobre a curva U1) e **B** (sobre a curva U2). Nesse último caso, uma mesma oferta de vagas (em termos de taxa, vagas sobre a PEA) estará associada a um desemprego maior que naquele mercado de trabalho representado pela curva U1. Dessa forma, uma queda da eficiência em um determinado mercado de trabalho desloca a sua curva de Beveridge para *fora*.

Contrariamente, uma redução no nível de atividade, que gera uma redução na oferta de vagas, desloca a situação de um determinado mercado sobre a mesma curva (no gráfico, de **A** para **C**). A inclinação da curva também pode ser um indicador da capacidade de ajustamento, dado que está indicando em que medida um desaquecimento se traduz em elevação na taxa de desemprego. Quanto menor o impacto de uma desaceleração sobre a taxa de desemprego (mais inclinada a curva), maior será a capacidade de ajuste desse mercado.

Feitas essas considerações teóricas, fica evidente que o objetivo de qualquer política será lograr uma curva mais inclinada e mais próxima à origem. Essas políticas podem estar vinculadas ao marco institucional/legal que regula o mercado de trabalho e que pode afetar tanto a posição quanto a inclinação da curva de Beveridge (ponto tratado na seção 2.3). Porém, geralmente as políticas que, na literatura, são analisadas como fundamentais para a determinação da posição e inclinação da curva

são a formação, reciclagem e a intermediação.³ Nas próximas duas seções explicaremos as causas dessa focalização teórica nessas duas políticas.

2.3 Políticas de Formação e Reciclagem

Os diagnósticos que sugerem a pertinência de uma política de formação e reciclagem para reduzir o desemprego partem da ruptura do paradigma tecnológico, seus impactos sobre as características da mão-de-obra requerida e os choques estruturais sofridos pelas economias a partir dos anos 80.⁴

No paradigma tecnológico e de organização taylorista-fordista, o trabalhador manual não necessitava nem de elevada qualificação nem de motivação. O *savoir-faire*, desenvolvido pelo corpo técnico, era cristalizado nos equipamentos, aos quais estavam associados os trabalhadores manuais como simples complementos *técnicos*. Essa radical ruptura (concepção/execução) possibilitava que a mão-de-obra proveniente das áreas rurais fosse incorporada, rapidamente, aos complexos industriais do setor moderno (urbano) da economia. Nesse contexto, a formação, a capacidade de abstração, etc. eram características requeridas nos níveis técnicos das grandes organizações, mas dispensáveis no dos assalariados diretos.

O novo paradigma tecnológico que surgiu com a crise do fordismo, contrariamente, requeria uma força de trabalho com uma formação geral que não unicamente lhe permitisse domínio sobre esse novo padrão tecnológico, senão, também, uma rápida adaptação às mudanças, dado que o novo paradigma estaria caracterizado pela rapidez nas inovações.

Nessas circunstâncias, o trabalhador *herdado* do sistema fordista precisava de uma formação ou reciclagem que possibilitasse sua *empregabilidade* nos novos postos de trabalho que se iam criando. Essa falta de adequação entre o perfil da oferta de trabalho e a demanda poderia gerar uma situação de excesso de trabalhadores (desemprego) e vagas não preenchidas.⁵ Essa situação, além dos custos sociais (desemprego), comprometeria as possibilidades futuras de crescimento.

³ Ver, por exemplo, Bourdet e Person (1991), em que o leitor pode encontrar uma estimativa da curva de Beveridge para os mercados de trabalho dos jovens na França e na Suécia.

⁴ Em realidade, esses diagnósticos sugerem que uma política de formação e reciclagem reduz a taxa de desemprego por meio de dois mecanismos. O primeiro é direto e surge da curva de Beveridge: existiriam vagas, mas a qualificação requerida para que sejam preenchidas impede que muitos dos desocupados sejam *empregáveis*. Uma política de formação/reciclagem tenderia a adaptar o perfil dos desocupados ao perfil das vagas e contribuir para a queda na taxa de desemprego, resultando em uma curva de Beveridge mais próxima da origem. O segundo mecanismo é indireto: uma força de trabalho mais educada e formada tem impactos positivos sobre a produtividade, elevando a competitividade nos mercados externos e, ao elevar a taxa de crescimento, aumenta a própria oferta de empregos. No caso das políticas de emprego, a ênfase é dada ao primeiro mecanismo.

⁵ Em termos de nossa curva de Beveridge, o choque tecnológico teria deslocado essa curva para longe da origem.

Além da elevada desocupação, essa inadequação entre oferta e demanda e a rapidez das mudanças tecnológicas poderiam ajudar a explicar outras características das economias contemporâneas (especialmente da Europa Continental): a crescente participação dos desempregados de longa duração entre o total de desempregados.⁶ Dada essa rapidez nas mudanças tecnológicas, o trabalhador desempregado iria perdendo *habilidades úteis*, na medida em que permanece nessa situação, reduzindo-se as possibilidades de encontrar emprego amanhã. Esse fenômeno, conhecido na literatura como *hysteresis*, indica que o desempregado hoje está nessa situação porque estava ontem — o desemprego de hoje é explicado pelo desemprego de ontem.

Dessa forma, uma ampla política de formação e reciclagem requer a compatibilidade entre o perfil da oferta e a demanda de trabalho, em um período de ruptura de paradigma tecnológico. Paralelamente, essa formação/reciclagem deveria ser realizada de forma permanente sobre os desocupados, para evitar (ou reduzir) fenômenos de *hysteresis*, permitindo que todo desempregado esteja, de forma permanente, apto para ocupar os postos de trabalho que se vão criando.

Paralelamente a esses choques tecnológicos, a crescente abertura das economias gerou outros tipos de choques, que podem ser setoriais ou geográficos. Regiões ou setores — o mais provável é que sejam ambos, dada a especialização regional — entram em decadência, e outros assumem uma posição de liderança. No longo prazo, o sistema de informação, via preços relativos (salários relativos) e demandas setoriais e espaciais, vai tender a ajustar o mercado. Porém, esse processo de ajuste pode ser demorado e oneroso em termos sociais (desemprego).

Um sistema de intermediação ágil pode reduzir esses custos por meio de um sistema de monitoramento que permita identificar os setores, profissões e áreas em crise e aquelas dinâmicas. Obviamente, um amplo sistema de informação deve ser o complemento da intermediação, que pode ser pública ou privada.⁷ Os diagnósticos que servem à intermediação também podem ser úteis para a formação, na medida em que identificam profissões em crise e outras em ascensão.

3 O SPE E A INTERMEDIÇÃO NOS PAÍSES DA OCDE

O SPE constitui, como já o definimos na introdução, o arcabouço institucional que associa as políticas de formação/reciclagem com a intermediação. Em geral, ambos

⁶ Entende-se por desempregados de longa duração aqueles que estão nessa situação há mais de um ano.

⁷ Em muitos países da Europa, a intermediação era um monopólio do Estado dentro do SPE. Em outros, essa restrição era mais *frouxa*, permitindo-se a existência de agências privadas, desde que não tivessem fins lucrativos. A tendência dos últimos anos é reduzir essas restrições e permitir a existência de agências de intermediação privadas, ainda que tenham como objetivo o lucro.

os aspectos (formação/reciclagem e intermediação) estão vinculados ao pagamento do seguro-desemprego.⁸ Nessas circunstâncias, tanto os benefícios ao trabalhador desempregado quanto as políticas (formação e intermediação) em que ele é o público-alvo seriam coordenados no mesmo órgão institucional.

Foi a partir da popularização dos diagnósticos sobre a necessidade de políticas de formação e reciclagem (já mencionados no capítulo 2) e da estratégia nos países da OCDE que o consenso sobre a necessidade de implementar um SPE no Brasil ganha força. Porém, devemos nos perguntar sobre as particularidades dessas políticas nas regiões desenvolvidas e sua eficiência. A leitura de certos indicadores, longe de dar uma resposta a esse tipo de pergunta, nos pode dar alguns indícios sobre esses aspectos.

Talvez a característica mais marcante nas economias desenvolvidas seja a diversidade. Na tabela 1, por exemplo, podemos encontrar o número de funcionários do SPE por desempregado em diversos países. Se assumimos — uma hipótese que pode não ser verdadeira — que a atenção, em termos de tempo e qualidade, ao trabalhador desocupado, está em função do número de funcionários por desempregado, os dados sugerem uma enorme variabilidade. Em princípio, a Suécia pareceria ser o país em que a cobertura do SPE deveria ser mais abrangente, e a Espanha se situaria no extremo oposto. Porém, essa conclusão deve ser relativizada. Devemos lembrar que, no começo dos anos 90 (ano de referência dos dados da tabela 1), a taxa de desemprego na Espanha situava-se em um patamar próximo a 17%, enquanto na Suécia esse percentual girava em torno de 4%. Em termos absolutos, o diferencial entre as clientelas do SPE fica mais evidente: 150 mil desempregados, na Suécia, e 2,6 milhões, na Espanha. Esses dados sugerem que, quando em conjunturas nas quais se observa desemprego em massa, como na Espanha, é difícil imaginar que o SPE possa dar atenção particularizada a cada desempregado. Se existe alguma correlação entre eficácia das políticas de formação e, especialmente, intermediação, e quantidade de funcionários por desempregado, esta será potencialmente maior quanto menor for a taxa de desemprego. No início dos anos 90, por exemplo, a Suécia poderia dar atenção particularizada a cada desempregado porque sua taxa de desemprego era baixíssima.⁹

⁸ Em realidade, essa vinculação entre o seguro-desemprego e a reciclagem e intermediação nos países da OCDE deve ser relativizada. Ela não é importante na fase que poderíamos denominar propriamente de *seguro*, ou seja, quando os benefícios estão em função de uma contribuição anterior. Esgotado esse prazo, se o assalariado continua desempregado, ingressa na assistência social, sendo que é nessa etapa que os requisitos — em termos de frequência a cursos e aceitação de ofertas de emprego feitas pelo SPE — para ser beneficiário são maiores.

⁹ Obviamente, existem formas de gerenciamento que influenciam ou determinam os números apresentados na tabela 1. O Japão, por exemplo, apesar de apresentar uma taxa de desemprego (2,2%, em 1992) mais baixa que a da Suécia, possui uma das menores relações funcionários/desempregados. Em geral, esse país asiático aloca poucos recursos ao SPE. Porém, a sua utilização parece ser muito eficiente, dado que seu sistema de intermediação (totalmente computadorizado) é tido como um dos mais eficientes entre os países da OCDE. Ver OCDE (1994).

TABELA 1
Número de Desempregados por Funcionários no Sistema

País	Empregos nos Escritórios (1)	(1) + Redes e Gerenciamentos (2)	(2) + Administração do Seguro-Desemprego (Quando Separado) (3)
Suécia	38	28	27
Holanda	103	80	32
Austria	70	49	34
Alemanha	70	60	39
Noruega	56	41	40
Bélgica	118	76	44
Suíça	65	65	50
Portugal	169	51	51
Dinamarca	134	102	--
Finlândia	136	105	--
Canadá	199	119	68
Inglaterra	82	72	72
Nova Zelândia	176	80	76
França	276	124	79
Austrália	173	142	89
Japão	111	93	93
Irlanda	788	--	100
Grécia	994	497	172
Espanha	350	191	191

Fonte: OCDE (1994).

Em termos de alocação de recursos ao SPE (administração do sistema e intermediação), a diversidade é, também, a característica mais marcante (ver tabela 2).

TABELA 2
Gastos em Políticas de Emprego*
1995/1996

Programa	Austrália		Áustria		Bélgica		Canadá		Dinamarca		Finlândia	
	% do PIB	% da PEA	% do PIB	% da PEA	% do PIB	% da PEA	% do PIB	% da PEA	% do PIB	% da PEA	% do PIB	% da PEA
1. Administração e serviços do SPE	0,24	n/d	0,14		0,22	n/d	0,20	n/d	0,12	n/d	0,16	n/d
2. Formação profissional	0,15	4,80	0,13		0,28	9,20	0,21	1,90	1,15	n/d	0,57	4,70
3. Políticas em favor dos jovens	0,06	1,30	0,01		0,08	0,70	0,03	0,50	0,15	2,00	0,23	2,40
4. Políticas de ajuda às contratações	0,31	2,50	0,05		0,68	4,40	0,08	0,30	0,40	1,10	0,66	4,60
5. Políticas em favor dos deficientes	0,07	0,70	0,05		0,14	n/d	0,03	n/d	0,44	n/d	0,12	0,70
6. Seguro-desemprego	1,29	n/d	1,31		2,14	n/d	1,31	n/d	2,55	n/d	3,33	n/d
7. Aposentadoria antecipada devido a motivos associados ao mercado de trabalho	n/d	n/d	0,13		0,67	n/d	0,01	n/d	1,81	n/d	0,42	n/d
Total	2,14	9,20	1,81		4,22	14,30	1,87	2,70	6,62	3,10	5,48	12,40

(continua)

(continuação)

Programa	França		Alemanha		Grécia		Irlanda		Itália		Japão	Luxemburgo
	% do PIB	% da PEA	% do PIB	% da PEA	% do PIB	% da PEA	% do PIB	% da PEA	% do PIB	% da PEA	% do PIB	% do PIB
1. Administração e serviços do SPE	0,15	n/d	0,24	n/d	0,13	n/d	0,25	n/d	0,08	n/d	0,03	0,03
2. Formação profissional	0,38	3,50	0,45	1,60	0,09	1,40	0,23	4,10	0,02	n/d	0,03	0,01
3. Políticas a favor dos jovens	0,25	2,80	0,07	0,70	0,03	0,40	0,25	1,30	0,83	3,50	n/d	0,13
4. Políticas de ajuda às contratações	0,42	4,40	0,40	1,40	0,07	0,60	0,93	6,20	n/d	0,30	0,06	0,05
5. Políticas em favor dos deficientes	0,09	0,40	0,27	0,30	n/d	n/d	0,08	0,10	n/d	n/d	n/d	0,04
6. Seguro-desemprego	1,43	n/d	2,37	n/d	0,44	n/d	2,42	n/d	0,71	n/d	0,39	0,40
7. Aposentadoria antecipada devido a motivos associados ao mercado de trabalho	0,36	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	0,14	n/d	0,32	n/d	n/d	0,25
Total	3,09	11,10	3,80	4,00	0,76	2,40	4,30	11,70	1,96	3,80	0,52	0,92

Programa	Holanda		Nova Zelândia		Noruega		Portugal		Espanha	
	% do PIB	% da PEA	% do PIB	% da PEA	% do PIB	% da PEA	% do PIB	% da PEA	% do PIB	% da PEA
1. Administração e serviços do SPE	0,36	n/d	0,13	n/d	0,17	n/d	0,11	n/d	0,09	n/d
2. Formação profissional	0,12	0,40	0,33	n/d	0,19	2,80	0,38	n/d	0,35	0,80
3. Políticas a favor dos jovens	0,09	0,80	0,09	n/d	0,06	n/d	0,36	n/d	0,08	0,30
4. Políticas de ajuda às contratações	0,26	n/d	0,13	n/d	0,16	n/d	0,12	1,00	0,14	1,50
5. Políticas em favor dos deficientes	0,54	0,10	0,03	1,70	0,62	n/d	0,07	n/d	0,01	0,10
6. Seguro-desemprego	3,41	n/d	1,16	n/d	0,93	n/d	0,88	n/d	2,14	n/d
7. Aposentadoria antecipada devido a motivos associados ao mercado de trabalho	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	0,13	n/d	n/d	n/d
Total	4,78	1,30	1,87	1,70	2,13	2,80	2,06	1,00	2,81	2,70

Fonte: OCDE (1997).

Nota: * Para certos países não existem dados sobre o percentual da PEA.

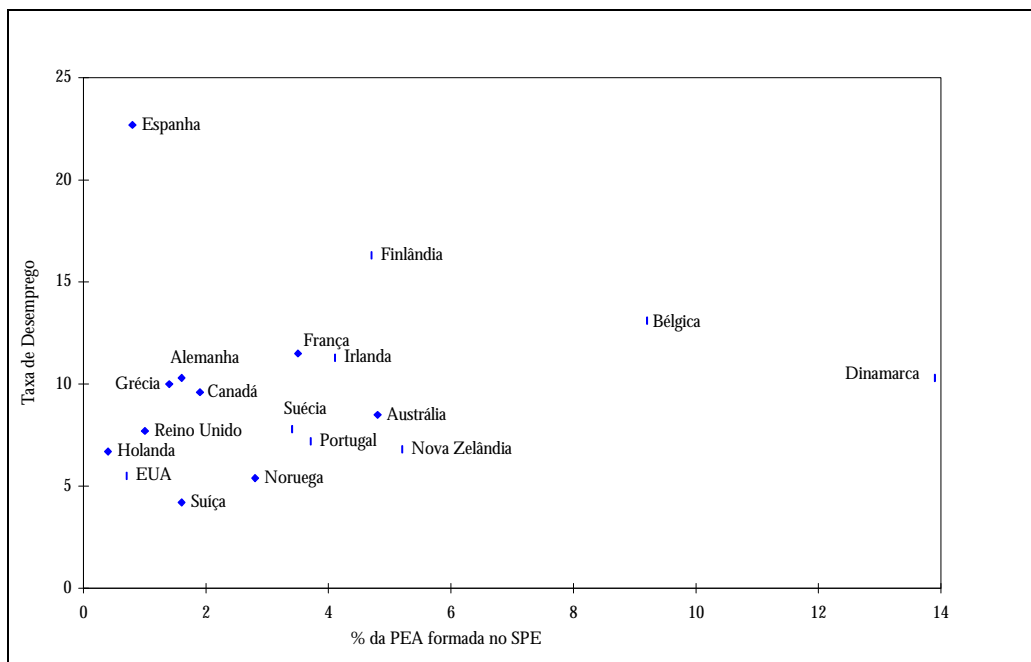
Em termos de PIB, encontramos o percentual máximo na Holanda (0,36%) e o mínimo no Japão e em Luxemburgo (0,03%).

Em termos de recursos alocados a treinamento, a variabilidade continua sendo a norma (máximo de 1,15%, na Dinamarca, e mínimos entre 0,01% e 0,03%, em países como Japão, Luxemburgo e Itália). Porém, mais importante que os recursos alocados é o percentual da PEA que está sendo treinado com esses recursos. A Dinamarca, além de ser o país que destina, em termos de percentual do PIB, a maior quantidade de recursos a treinamento (1,15%), é aquele que cobre o maior percentual da PEA (14%, em 1996). Esse percentual é extremamente elevado em termos dos próprios países da OCDE, dado que a média (não ponderada) para 18 países para os quais possuímos dados situa-se em torno de 3,3% (1995/96). Observemos que a potencialidade dessa política para reduzir de forma significativa o desemprego em países com taxas de desocupação elevadas é reduzida, ainda que sua eficácia seja elevada. Tomemos o caso da Espanha, um dos países, na OCDE, com maiores taxas de desemprego. Em 1996, por exemplo, a taxa de desemprego foi de 22,7%, por meio do SPE, treinou-se 0,8% da PEA. Pode-se argumentar que o caso da Espanha é um extremo pouco representativo, dada a pouca importância, em termos de recursos alocados e de funcionários por desempregado, do SPE diante da magnitude do desemprego. Tomemos o caso da França, uma das maiores economias da Europa Continental: com taxa de desemprego de 11,5% em 1995, o percentual da PEA treinado pelo SPE foi de 3,5%.

No gráfico 2 podemos observar a existência de uma certa correlação (positiva) entre o percentual da PEA formada no SPE e a taxa de desemprego nos países da OCDE.¹⁰ Essa correlação positiva pode ser interpretada de duas maneiras. A primeira argumentação poderia supor que uma taxa de desemprego elevada se traduz, na maioria dos países, em pressões sociais que induzem os governos a adotarem uma política de formação. Ou seja, países como EUA ou Holanda não adotam políticas de formação relativamente extensas, dado que suas taxas de desemprego são baixas. A partir da correlação positiva já mencionada, a segunda interpretação seria uma certa ineficácia desse tipo de política. Ou seja, a Finlândia, a Irlanda ou a França, apesar de treinarem elevados percentuais de sua PEA no SPE — tendo como referência a média dos países da OCDE —, apresentam elevadas taxas de desemprego.

¹⁰ No gráfico 2 não foram incluídos todos os países da OCDE, dado que as séries não possuem os percentuais da PEA treinados para todas as economias.

GRÁFICO 2
Taxa de Desemprego e Percentual da PEA Formada no SPE



Vejamos outro indicador que permita ter indícios sobre a potencialidade de um SPE; neste caso, o indicador será sobre a intermediação. Os parâmetros que possuímos podem ser visualizados na tabela 3 e, outra vez, não permitem generalizações, dada a diversidade de situações. Em geral, observamos que a disponibilidade de vagas por desempregado no SPE é muito reduzida, exceto em países com taxas de desemprego que, na época, eram baixas (como Suécia, Suíça, Japão e Noruega). Porém, essa explicação (relação entre vagas, no SPE, por desocupado) pode não ser um bom indicador para se avaliar a eficácia do SPE. Um indicador interessante é aquele que assinala o tempo médio entre duas ofertas de emprego a cada desempregado, supondo-se que as ofertas são distribuídas de forma aleatória entre os desocupados (penúltima coluna da tabela 3). Na Espanha, por exemplo, o tempo médio entre uma oferta e outra seria de 37,4 meses; é de 21,1, no caso da França, e 20,6, na Bélgica. Evidentemente, nesses casos, o SPE não pode ser assumido, pelo desempregado, como um instrumento eficaz para retirá-lo dessa condição. Em países com baixas taxas de desemprego, como Suécia, Suíça, Noruega ou Japão, o tempo médio é de, no máximo, 1,7 mês (Noruega). Ou seja, esses dados sugerem que a eficácia da intermediação em reduzir a taxa de desocupação tem alguma relação com a extensão do desemprego, sendo que os indicadores de eficácia do SPE em matéria de intermediação caem na medida em que a taxa de desemprego se eleva.

TABELA 3
Número de Vagas por Desemprego e Meses, entre as Ofertas de Emprego

País	Anos	Estoque (Por desocupado inscrito no SPE)	Fluxo Mensal	Estoque + Flu- xo	Intervalo (Em meses)	Duração das Vagas
Áustria	1987-89	0,25	0,13	0,35	3	1,71
Bélgica	1980-88	0,03	0,03	0,06	20,6	0,85
Dinamarca	1980-88	n/d	0,05	n/d	n/d	n/d
Finlândia	1981-89	0,12	0,14	0,26	4,3	0,79
França	1980-89	0,03	0,02	0,06	21,1	1,49
Alemanha	1980-89	0,1	0,08	0,18	7,4	1,21
Irlanda	1980-89	n/d	0,02	n/d	n/d	n/d
Japão	1980-88	0,45	0,24	0,69	1,4	2,88
Países Baixos	1980-84	0,05	0,02	0,06	15,8	1,7
Nova Zelândia	1980-90	0,05	n/d	n/d	n/d	n/d
Noruega	1980-88	0,22	0,51	0,77	1,7	0,38
Portugal	1983-89	0,02	n/d	n/d	n/d	n/d
Espanha	1982-89	0,01	0,02	0,03	37,4	0,87
Suécia	1980-89	0,58	0,8	1,37	0,9	0,69
Suíça	1980-86	0,82	0,39	1,2	1,6	1,9
Inglaterra	1980-89	0,07	0,08	0,14	7,8	0,84
Estados Unidos	1980-88	n/d	0,21	n/d	n/d	n/d

Fonte: OCDE (1991).

Porém, o desafio consiste, justamente, em identificar algum indicador que nos permita ter uma idéia da eficácia do SPE em matéria de intermediação, deixando de lado a taxa de desemprego. A última coluna da tabela 3 pode ser um parâmetro útil nesse sentido. Nela podemos observar, em termos de meses, qual é a duração de uma vaga no SPE. Observamos que, no Japão, uma vaga permanece por 2,88 meses — a maior duração entre os países selecionados. Essa extensão pode ser explicada pela reduzida taxa de desemprego, que torna o SPE pouco eficaz em encaminhar os candidatos requeridos pelas vagas disponíveis no sistema. A Espanha apresenta um indicador bem menor (0,87 mês), fato que pode ser explicado pela extensão do desemprego. Porém, vemos que em países como a Noruega (0,38 mês) ou a Suécia (0,69 mês), a permanência da oferta de emprego no SPE é menor que a da Espanha, ainda que a taxa de desemprego seja significativamente menor.

Paralelamente a esses indicadores, é conveniente estudar em que medida o SPE resulta atraente, ou inspira confiança, para os desocupados. Nessa perspectiva, os dados contidos na tabela 4, na qual são listadas as alternativas que os desocupados utilizam para conseguir um novo emprego em onze países da Comunidade Européia, podem ser de utilidade. Da leitura da tabela fica evidente que os SPE de Alemanha e Itália, e, em menor medida, da França parecem inspirar confiança como espaços aptos para se retornar à condição de ocupados, dado que 47,4%, 41,5% e 17,3% dos desempregados, respectivamente, escolhem como única alternativa de procura seu registro no SPE. Contrariamente, os que inspiram menor confiança são os de Grécia, Portugal, Holanda e Inglaterra, dado que 84,7%, 52,4% e 38% e 36,2% procuram emprego, exclusivamente, fora dos canais oferecidos pelo SPE. Em geral, não parece existir correlação muito estreita entre os recursos alocados ao SPE e a confiança que ele inspira nos desempregados (ver gráfico 3).

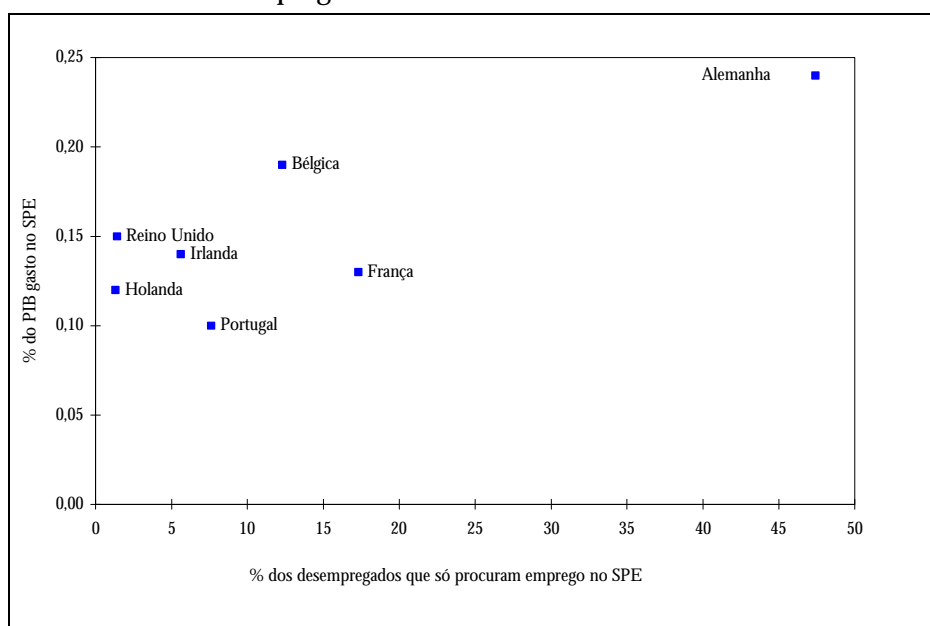
TABELA 4
Alternativas de Procura de Emprego por Desocupados*

Tipo de Procura	Bélgica	Dinamarca	França	Alemanha	Grécia	Irlanda	Itália	Holanda	Portugal	Espanha	Inglaterra
Só registrado no custeio de intermediação pública	12,3	n/d	17,3	47,4	n/d	5,6	41,5	1,3	7,6	n/d	1,4
Ambos, registrados e outras formas	76,8	90,4	70,7	38,8	14,9	66,7	50,6	61,7	40,0	92,1	62,4
Escritório de colocação privada	11,5	17,8	14,2	7,8	n/d	15,7	1,3	16,3	n/d	0,5	24,2
Contato direto com os empregadores	25,4	39,7	18,5	4,8	7,1	14,3	13,5	3,0	10,3	n/d	5,4
Por meio de jornais	27,7	30,5	26,4	22,7	3,7	26,3	1,0	30,6	2,8	17,0	24,8
Contato com amigos, etc.	7,0	1,8	7,4	1,8	2,5	10,2	6,3	2,1	12,9	32,8	6,5
Outros métodos	5,2	0,0	4,2	1,7	1,2	0,0	28,5	9,7	13,4	41,8	1,5
Só outros métodos	10,9	9,6	11,9	13,8	84,7	27,7	7,9	38,0	52,4	7,8	36,2
Escritório de colocação privada	1,3	n/d	1,5	3,8	n/d	4,4	n/d	5,6	n/d	n/d	8,1
Contato direto com os empregadores	3,2	4,1	3,9	1,7	33,5	5,3	3,2	4,1	11,4	n/d	3,1
Por meio de jornais	4,1	4,7	3,9	6,2	20,9	12,9	0,2	20,9	4,2	2,1	19,5
Contato com amigos, etc.	1,5	n/d	2,0	1,1	24,0	4,9	1,4	4,0	21,2	5,0	3,6
Outros métodos	n/d	n/d	0,7	1,1	6,2	n/d	2,9	2,4	15,4	0,7	1,8

Fonte: OCDE (1994).

Nota: *Percentual dos desempregados que procura emprego remunerado, excluindo-se os que procuram emprego por conta própria.

GRÁFICO 3
Relação do Percentual dos Desempregados que só Procuram
Emprego no SPE x Gasto do PIB no SPE



Esses indicadores, que podem representar uma *proxy* de avaliação de um sistema de intermediação, não obstante serem úteis, devem ser vistos com um certo cuidado. Vários são os comentários que podem realizar-se a respeito. Em primeiro lugar, as origens do desemprego de um país podem ser várias, como já analisamos no capítulo 2. Um SPE poderá ser, potencialmente, mais eficaz na medida em que a origem do desemprego se assemelhe mais aos fatores que justificam sua existência (informação lenta ou escassa e incompatibilidade entre o perfil de oferta e demanda de mão-de-obra). Em segundo lugar, apesar de sua utilidade, os dados devem ser visto com cautela devido à divergência entre os marcos institucionais de cada país. Na Noruega e Grécia, por exemplo, todas as vagas abertas pelas firmas devem ser comunicadas ao SPE, sendo que, na Bélgica, Suécia e França, as comunicações se limitam às vagas destinadas aos candidatos externos às firmas. Nos outros países não existe nenhuma obrigação legal. As mesmas considerações podem realizar-se no tocante à existência de agências privadas de intermediação: em certos países, são permitidas, em outros, proibidas, e em alguns casos são permitidas sob certas restrições (sem fins lucrativos, limitadas à intermediação de pessoal temporário, etc.). Por último, um terceiro fator induz a olhar com cautela os números das estatísticas da OCDE vinculados ao universo que representam. Em certos casos, as relações entre vagas e desocupados tomam apenas os desempregados inscritos no SPE; em outros casos, apenas os desempregados que estão no SPE e recebendo seguro-desemprego são considerados. Nessas circunstâncias, a comparabilidade entre países fica comprometida, e os números devem ser vistos como uma tendência.

4 A INTERMEDIÇÃO NO BRASIL: UMA TENTATIVA DE AVALIAÇÃO DE SUA EFICÁCIA E EFICIÊNCIA

Este capítulo tem como objetivo construir e correlacionar parâmetros que nos permitam avaliar a eficácia e a eficiência do sistema de intermediação realizado pelos sistemas nacionais de emprego (SINE) estaduais. As séries estatísticas construídas e testadas foram: o grau de atratividade do SINE, os custos, a aderência entre ofertantes e o número de demandantes de mão-de-obra que utilizam o sistema e os custos.¹¹

Ainda que já tenhamos mencionado o tema em diversas ocasiões no texto (ver, por exemplo, o capítulo 2), uma questão, entretanto, que deve ser enfatizada corresponde ao tipo de desemprego que a intermediação é capaz de reduzir. Dado que uma política de intermediação deve ser capaz de reduzir o tempo de desemprego e, *ceteris paribus*, a taxa geral de desemprego, por meio da difusão de informações entre os agentes econômicos, o impacto da intermediação sobre o desemprego deve ser tanto maior quanto mais relevante for o papel da informação para recolocar o trabalhador desempregado. Estamos falando, portanto, daquilo que é conhecido na literatura como *desemprego friccional*. Não há, em princípio, qualquer papel que a intermediação possa oferecer sobre outros tipos de desemprego, como aqueles derivados de outras rigidezes ou imperfeições da economia.¹² Nesse caso, devemos pensar em outras políticas públicas de emprego, como, por exemplo, a requalificação profissional, com vistas a reinserir com maior rapidez os desempregados no mercado de trabalho.¹³

Nos próximos parágrafos sugeriremos parâmetros que nos permitam avaliar a importância do Sistema Nacional do Emprego (SINE), implantado em 1975, com o objetivo de intermediar ofertantes e demandantes de mão-de-obra.

Para que o SINE seja um bom sistema de intermediação, deve ser capaz de, num espaço de tempo adequado, direcionar um trabalhador a um posto de trabalho compatível com a sua qualificação. Uma vez delimitados os objetivos, podemos dizer que o SINE os vem cumprindo adequadamente se as respostas às duas perguntas a seguir forem afirmativas:

a) O SINE ajuda a reduzir significativamente o tempo de desemprego?

¹¹ Cabe advertir o leitor que o exercício que será realizado sofre uma séria limitação, dado que está restrito ao universo dos trabalhadores que solicitam os serviços dos SINE. Uma avaliação mais rigorosa requereria estender o universo a todos os trabalhadores e comparar os resultados daqueles que procuram esse sistema e daqueles que não o fazem. De toda forma, o exercício é útil na medida em que permite realizar comparações intertemporais e interespaiais.

¹² Há uma vasta literatura que discute a existência de desemprego não friccional, como é o caso das teorias de salário-eficiência, os modelos de *histereses* e as abordagens keynesianas de insuficiência de demanda agregada. Esse tema já foi tratado no capítulo 2.

¹³ Isso não quer dizer que a intermediação deva ser abandonada nesses casos. É possível que potencialize os efeitos benéficos de outras políticas públicas de emprego.

b) O SINE consegue aumentar a renda futura do desempregado?

Uma vez conhecidas as perguntas a serem respondidas, torna-se relativamente fácil fazer a avaliação do sistema. Deve-se comparar a evolução dos desempregados que não estão inscritos no SINE com a daqueles que estão. Se os desempregados inscritos no SINE conseguirem emprego com maior rapidez do que os demais, então o SINE estaria cumprindo adequadamente pelo menos uma de suas funções. A outra — adequar os atributos dos trabalhadores ao requerimento dos empregos — pode ser avaliada a partir da comparação dos rendimentos dos dois grupos de desempregados após serem recolocados no mercado de trabalho. O eventual ganho salarial daqueles que recorrem ao SINE *vis-à-vis* o dos que não recorrem, descontados os custos do sistema de intermediação, corresponderia ao ganho no PIB *per capita* que o Sistema Nacional de Emprego gera. Uma análise mais pormenorizada deve ser controlada por atributos observáveis, como, por exemplo, instrução, gênero, raça, local de residência, experiência profissional anterior, setor de atividade de origem e tempo de permanência no último emprego. Também pode-se pensar em sofisticar a análise, utilizando os atributos não observáveis como variáveis de controle, a partir de modelos de viés de seleção, ou fazendo uso de análise de painel.¹⁴ Uma alternativa também viável para contornar problemas originários de viés de seleção seria fazer experimentos que, no universo de indivíduos que procurassem o SINE, selecionassem aleatoriamente aqueles que poderiam usufruir do sistema.

Não se deve esperar, entretanto, que o ganho seja elevado sobre o bem-estar da totalidade da população, dado que a parcela da população que é desempregada é pequena,¹⁵ e, mesmo na ausência de um sistema público de intermediação, os desempregados conseguem se inserir novamente no mercado de trabalho. Isso não significa, entretanto, que uma análise do SINE seja irrelevante. Mesmo que o impacto da intermediação sobre o bem-estar geral da população seja pequeno, o sistema deve ser incentivado desde que os benefícios sociais que traga ultrapassem os seus custos.

Apesar de não se dispor dos dados que permitiriam conduzir a análise proposta nos parágrafos anteriores, há informações que podem ser utilizadas na construção de indicadores que permitem avaliar alguns aspectos relacionados à eficiência do SINE e à sua participação como intermediador de mão-de-obra no mercado de trabalho. Para o período 1986-96, dispomos das seguintes variáveis: número de inscritos no SINE,

¹⁴ O problema de viés de seleção aparece se aquelas pessoas que procuram o SINE possuírem atributos não observáveis diferentes daqueles que não procuram o SINE, e se, obviamente, tais atributos forem importantes para determinar a probabilidade de um indivíduo conseguir um novo emprego.

¹⁵ O desemprego medido pelo IBGE usualmente flutua entre 3% e 8% da PEA. Como a PEA corresponde a, aproximadamente, metade da população, os desempregados formam um contingente correspondente a 1,5% a 4% da população total. Em 1995, por exemplo, os dados da PNAD registravam 4,6 milhões de desempregados para uma população de 152 milhões.

número de vagas ofertadas por meio do sistema, número de pessoas encaminhadas pelo SINE e o total de colocados. Além dessas informações, fornecidas pelo SINE/MTb, dispomos, também, do número de admitidos e desligados do setor formal, que é fornecido pelo Cadastro Geral de Emprego (CAGED).¹⁶ Todas essas informações são anuais e estão desagregadas no nível de unidades da Federação.¹⁷ Dispomos, também, do número de postos de atendimento para o período 1992-94 e 1996. Para 1996, há também informações referentes aos gastos do governo federal com o SINE, desagregados por unidades da Federação. Por isso, uma análise sobre gastos será feita separadamente, utilizando somente os dados de 1996.

Com base nos dados, foram construídos os seguintes indicadores:

- grau da atratividade do SINE para os trabalhadores (ou interesse dos trabalhadores), que é medido pela relação inscritos no SINE durante o ano/desligados durante o ano;
- grau de atratividade do SINE para as empresas (ou interesse das empresas), que é medido pela relação vagas ofertadas por meio do SINE durante o ano/admissões no ano;
- participação do SINE nas admissões, que é dada pela relação colocados via SINE/total de admitidos no ano;
- grau de adesão do SINE, definido como a relação colocados via SINE/vagas ofertadas por meio do SINE; e
- relação colocados via SINE/ postos de atendimento.

Conforme foi exposto na nota de rodapé 16, o volume de admissões e desligamentos fornecido pelo CAGED refere-se somente a uma parcela do setor formal da economia. Ainda assim, é adequado utilizar os resultados do CAGED como base de comparação porque: (i) o número de admitidos e desligados do CAGED deve ser uma

¹⁶ O CAGED fornece informações sobre o número de admissões e desligamentos referentes aos vínculos empregatícios regidos pela CLT. Ficam dessa forma excluídas as movimentações referentes a trabalhadores sem carteira de trabalho, funcionários públicos estatutários e de firmas que, mesmo estabelecendo vínculos formais com seus empregados, não divulgam as informações para o CAGED.

¹⁷ Para evitar problemas de compatibilização dos dados ao longo do tempo, foi excluído da análise o estado do Tocantins que, em 1988, foi desmembrado de Goiás e passou a fazer parte da região Norte. Uma análise mais rigorosa deveria também, pelo mesmo motivo, excluir o estado de Goiás, mas, em razão de sua importância na região Centro-Oeste, optou-se por mantê-lo. Além disso, pode-se observar que, ao se fazer a simulação do que ocorreria com a região Centro-Oeste se ainda contivesse o estado do Tocantins, os indicadores iriam alterar-se muito pouco. Somente em 1996 haveria uma distorção no indicador de atratividade dos trabalhadores, que passaria de 20,6% para 19,3% com a inclusão do estado. Para os demais anos as alterações seriam insignificantes.

boa *proxy* para o comportamento do mercado de trabalho global; (ii) as políticas públicas de emprego estão normalmente voltadas para o setor formal; e (iii) o CAGED é a base de dados mais abrangente para fornecer esse tipo de informação.

Para permitir melhor visualização, os resultados apresentados nas tabelas 5a a 5e estão também expostos nos gráficos 4 a 7. Em geral, observa-se que o SINE tem uma atuação modesta no mercado de trabalho brasileiro: o interesse dos trabalhadores é baixo (variou de 4,5% a 14% para o país),¹⁸ o das firmas é ainda menor (sempre inferior a 8% para o agregado), resultando em uma baixa taxa de participação (sempre inferior a 5,5%). Também o grau de adesão não é elevado: variou de 32% a 49% para o Brasil como um todo. Esses resultados, obviamente, escondem diferenças regionais e temporais.

¹⁸ Esses valores encontram-se superestimados porque o CAGED tende a subestimar o número de desligamentos, o que reduz o denominador do grau de interesse dos trabalhadores. Para comparações intertemporais ou interestaduais, entretanto, a subestimação do número de desligados não é tão relevante, já que interferiria igualmente sobre todos os denominadores.

GRÁFICO 4
Grau de Atratividade do SINE para os Trabalhadores por Região

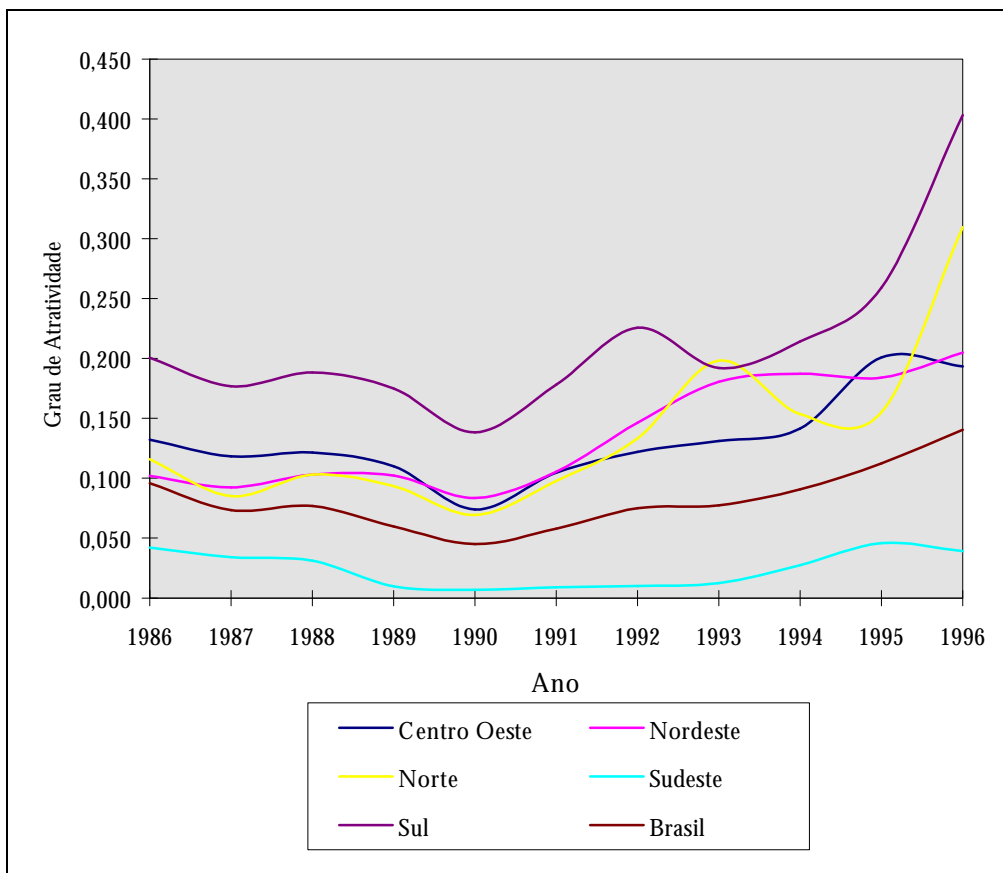


GRÁFICO 5
Grau de Atratividade do SINE para as Empresas por Região

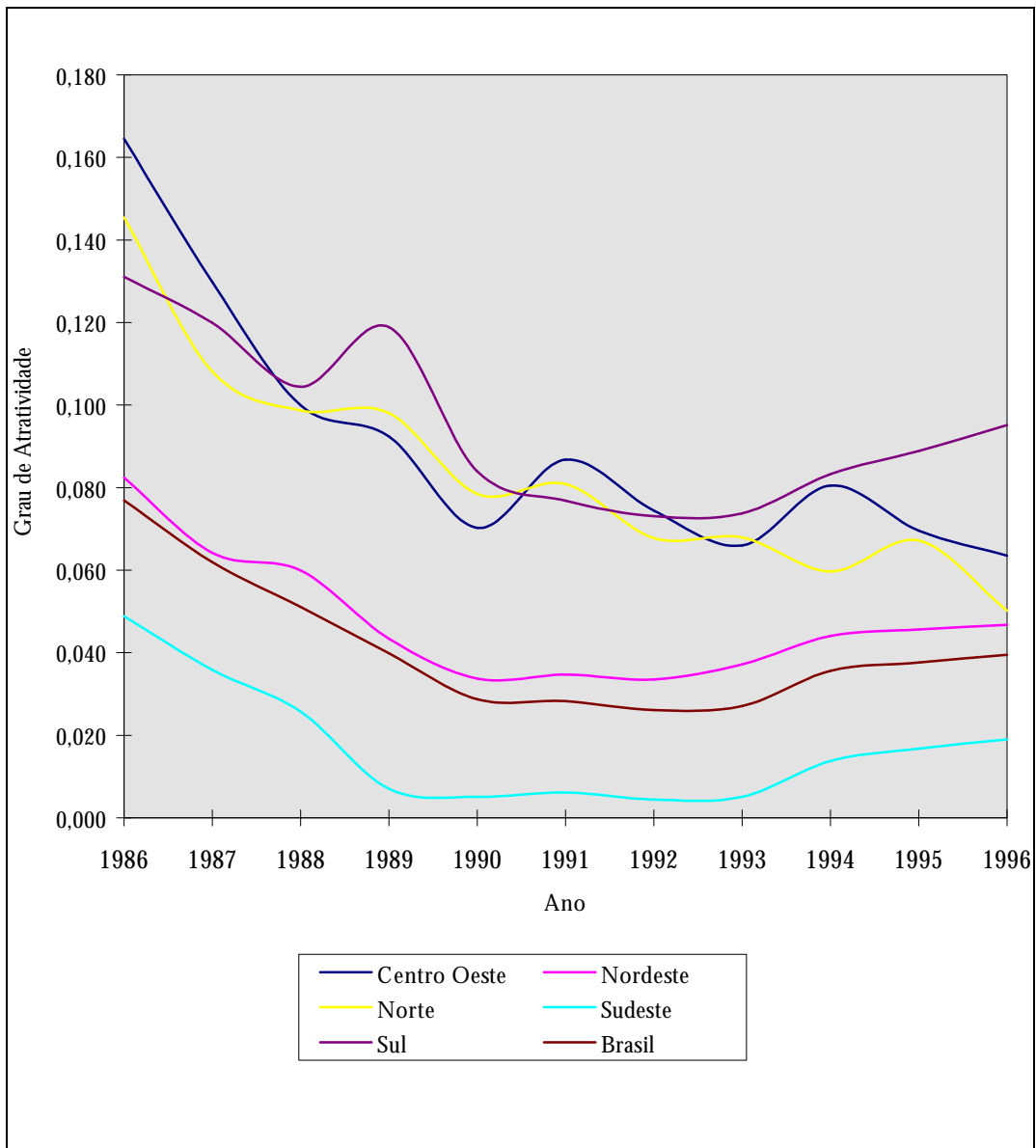


GRÁFICO 6
Participação do SINE nas Colocações

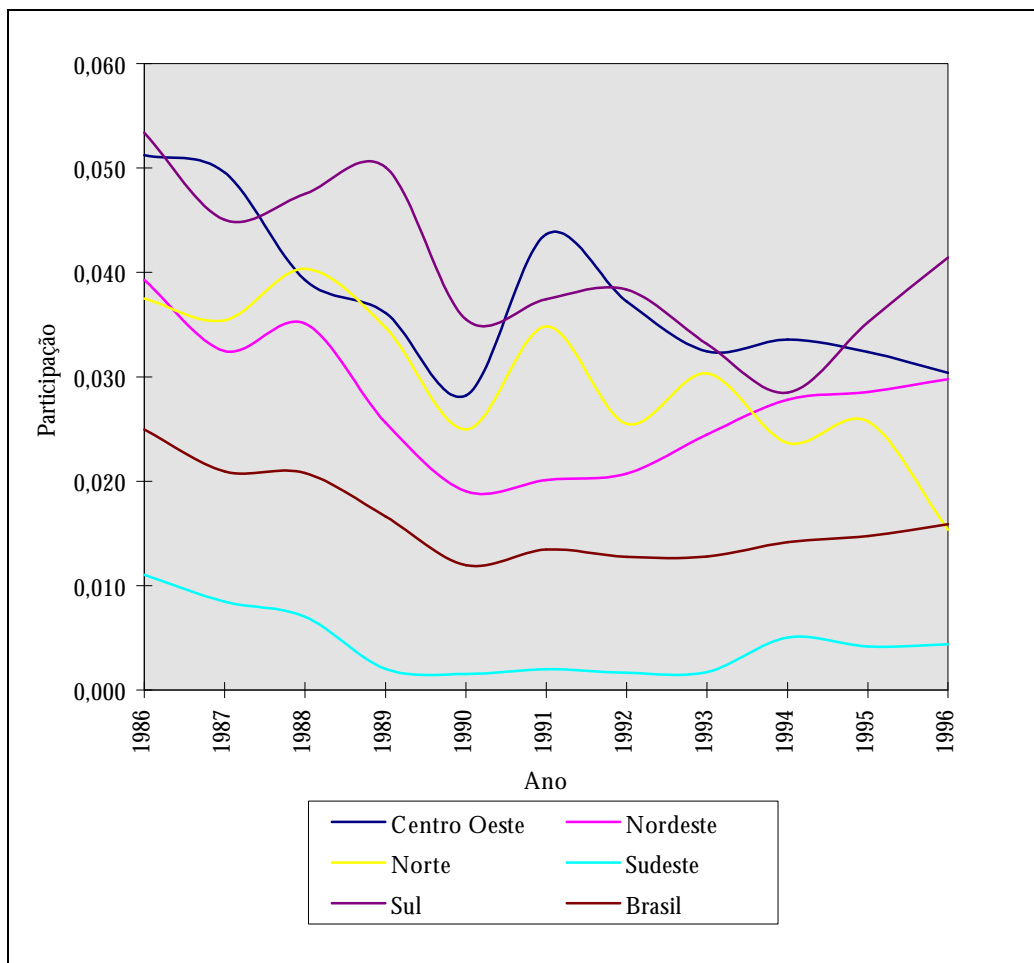


GRÁFICO 7
Grau de Eficiência do SINE por Região

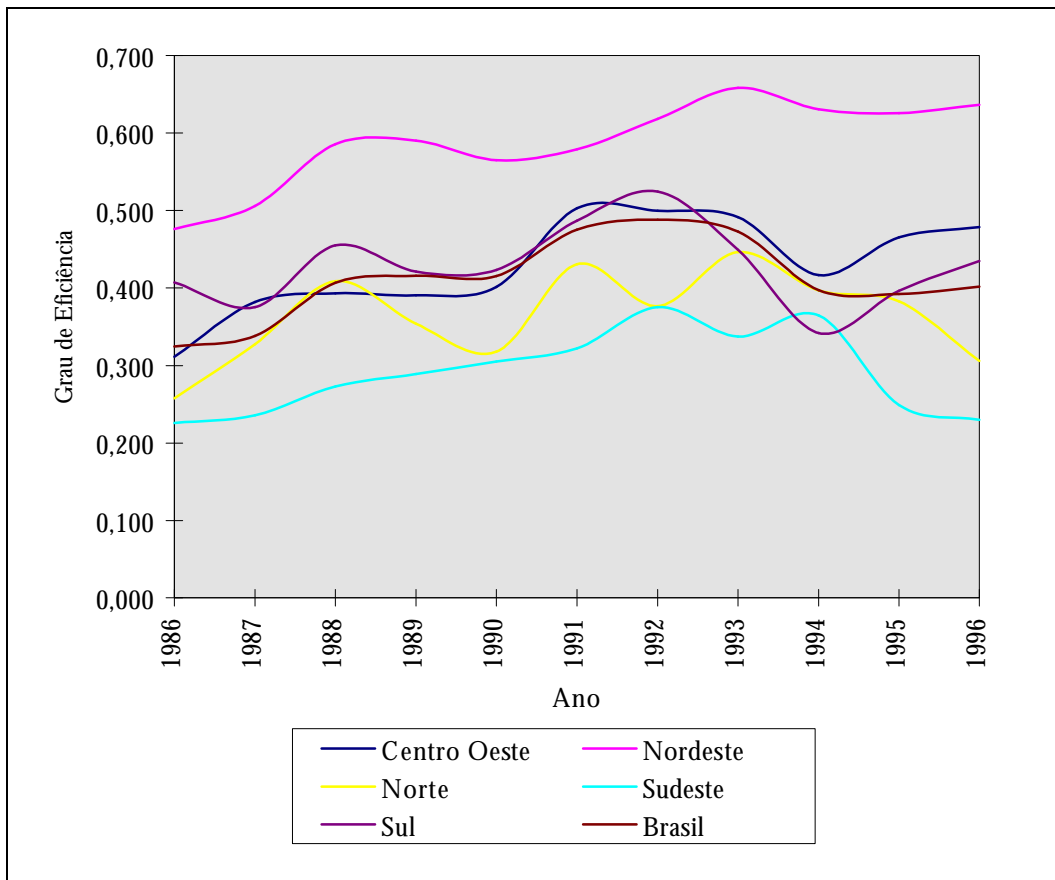


TABELA 5a
Grau de Atratividade do SINE para o Trabalhador

Ano	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Brasil
1986	0,132	0,102	0,116	0,042	0,201	0,096
1987	0,118	0,092	0,085	0,034	0,177	0,073
1988	0,121	0,103	0,103	0,031	0,188	0,077
1989	0,110	0,102	0,093	0,010	0,175	0,060
1990	0,074	0,083	0,069	0,007	0,138	0,045
1991	0,104	0,105	0,097	0,009	0,178	0,058
1992	0,122	0,146	0,133	0,010	0,226	0,075
1993	0,131	0,180	0,198	0,013	0,192	0,077
1994	0,141	0,187	0,154	0,028	0,214	0,091
1995	0,201	0,184	0,155	0,046	0,259	0,112
1996	0,193	0,205	0,310	0,039	0,403	0,140

Fonte: SINE/MTb e CAGED, dados manipulados.

Obs: Grau de atratividade para o trabalhador = inscritos no SINE/ desligados segundo o CAGED.

TABELA 5b
Grau de Atratividade do SINE para as Empresas

Ano	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Brasil
1986	0,165	0,082	0,145	0,049	0,131	0,077
1987	0,130	0,064	0,108	0,036	0,120	0,062
1988	0,100	0,060	0,099	0,026	0,104	0,051
1989	0,092	0,043	0,098	0,007	0,119	0,040
1990	0,070	0,034	0,078	0,005	0,084	0,029
1991	0,087	0,035	0,081	0,006	0,077	0,028
1992	0,074	0,034	0,068	0,004	0,073	0,026
1993	0,066	0,037	0,068	0,005	0,074	0,027
1994	0,081	0,044	0,060	0,014	0,083	0,036
1995	0,070	0,046	0,067	0,017	0,089	0,038
1996	0,063	0,047	0,050	0,019	0,095	0,040

Fonte: SINE/MTb e CAGED, dados manipulados.

Obs: Grau de atratividade para a empresa = vagas ofertadas via SINE/admitidos segundo o CAGED.

TABELA 5c
Grau de Participação do SINE nas Admissões

Ano	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Brasil
1986	0,051	0,039	0,037	0,011	0,053	0,025
1987	0,050	0,032	0,035	0,008	0,045	0,021
1988	0,039	0,035	0,040	0,007	0,048	0,021
1989	0,036	0,026	0,035	0,002	0,050	0,017
1990	0,028	0,019	0,025	0,002	0,036	0,012
1991	0,044	0,020	0,035	0,002	0,037	0,013
1992	0,037	0,021	0,026	0,002	0,038	0,013
1993	0,032	0,024	0,030	0,002	0,033	0,013
1994	0,034	0,028	0,024	0,005	0,028	0,014
1995	0,032	0,029	0,026	0,004	0,035	0,015
1996	0,030	0,030	0,015	0,004	0,041	0,016

Fonte: SINE/MTb e CAGED, dados manipulados.

Obs: Grau de participação = colocados via SINE/admitidos segundo o CAGED.

TABELA 5d
Relação Colocados via SINE/Posto de Atendimento

Ano	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Brasil
1992	788,895	361,520	364,231	361,857	528,594	463,662
1993	681,826	441,060	415,125	400,955	496,218	487,701
1994	627,357	524,510	404,571	848,727	396,276	505,177
1996	534,150	214,900	185,500	265,140	296,200	275,720

Fonte: SINE/MTb, dados manipulados.

TABELA 5e
Grau de Adesão do SINE

Ano	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Brasil
1986	0,311	0,476	0,258	0,226	0,407	0,325
1987	0,382	0,506	0,328	0,236	0,376	0,338
1988	0,393	0,586	0,409	0,273	0,455	0,407
1989	0,391	0,590	0,354	0,289	0,421	0,416
1990	0,402	0,565	0,318	0,305	0,423	0,415
1991	0,503	0,579	0,431	0,322	0,487	0,475
1992	0,500	0,618	0,376	0,376	0,524	0,488
1993	0,492	0,658	0,446	0,338	0,449	0,473
1994	0,417	0,631	0,397	0,365	0,342	0,397
1995	0,465	0,625	0,383	0,249	0,397	0,392
1996	0,479	0,637	0,306	0,230	0,435	0,402

Fonte: SINE/MTb, dados manipulados.

Obs: Grau de Adesão = colocados via SINE/vagas oferecidas no SINE.

No que diz respeito à evolução dos indicadores, o grau de interesse dos trabalhadores caiu no período recessivo do início da década, mas vem aumentando desde 1992 e, com exceção do Sudeste, os níveis são significativamente mais elevados em 1996 do que no início do período em análise. Já o interesse das firmas apresentou forte decréscimo, com forte queda, entre 1986 e 1990, e pequena recuperação a partir de 1992. Mesmo assim, esse interesse das firmas foi, em 1996, bem inferior ao de 1986 (para o Brasil, o índice caiu de 7,7% para 4% no período; em algumas regiões, como o Centro-Oeste, a queda foi ainda mais acentuada, atingindo 10 pontos percentuais). Também a participação do SINE nas admissões caiu no período, embora as flutuações nesse indicador tenham sido mais erráticas do que as observadas para os indicadores anteriores. Para o Brasil, o grau de participação caiu de 2,5% para 1,6% e, para a região Sul, aquela em que a participação do SINE é maior, a queda foi de 5,3% para 4,1%. Além do grau de interesse dos trabalhadores, outro indicador que melhorou foi o grau de adesão, com aumento em todas as regiões. Entretanto, tal como ocorreu com o grau de participação, o comportamento da série foi tão errático que fica difícil inferir qualquer tendência de longo prazo.

Nesse contexto, merece destaque a redução observada no grau de atratividade e na participação do SINE durante o período recessivo, o que significa que a intermediação não cumpre papel importante para aliviar o problema do emprego durante as crises econômicas. Por um lado, não era de se esperar que a intermediação atuasse de forma anticíclica, já que, conforme foi exposto, atua no sentido de reduzir o desemprego friccional, e o aumento do desemprego em períodos de recessão certamente não tem essa natureza. Por outro, também não era esperado que houvesse uma redução naqueles indicadores no período 1990/92 — com exceção do grau de interesse das firmas —, já que, em períodos de crise, deve ser relativamente mais fácil encontrar os candidatos para as vagas a serem preenchidas. Já no caso do grau de atratividade para os trabalhadores, seria mesmo razoável que se observasse um aumento do indicador, porque, provavelmente, outras formas normalmente utilizadas para procurar empregos (anúncios de jornais, recomendação de amigos, etc.) devem-se mostrar menos eficazes em períodos de recessão.

Sem dúvida, a redução no valor dos indicadores durante a recessão é um fenômeno que merece ser estudado com maior profundidade, e pode estar associado a várias causas. Entre elas podemos sugerir que os trabalhadores que usualmente procuram o SINE tenham sido menos afetados durante a recessão, de forma que esses grupos passassem a ter menor representatividade entre o total de admitidos e desligados do período. Nesse caso, dever-se-ia pensar em formas de tornar o SINE mais flexível, no sentido de conseguir atrair com maior rapidez trabalhadores e firmas que estejam necessitando de melhor intermediação a cada período. Outra possível causa é uma redução dos gastos com o sistema, o que poderia provocar uma redução de sua importância. Independentemente do que tenha causado a queda nos indicadores du-

rante a recessão, é importante ter em mente que a intermediação, por si só, não deve ser capaz de aliviar o desemprego em períodos de fraco desempenho da economia.

Sintetizando o que foi discutido até o momento a respeito da evolução temporal dos indicadores do SINE, houve melhoria no grau de interesse dos trabalhadores e no grau de adesão. Este, entretanto, continua baixo — inferior a 50% —, o que, combinado com a baixa atratividade do sistema, sugere as seguintes recomendações de ação:

— levantar junto a empresas e trabalhadores os motivos que os levam a não procurar o sistema;

— divulgar junto aos trabalhadores os requisitos exigidos pelas vagas que atualmente são colocadas pelo sistema; e

— procurar firmas que, com maior probabilidade, ofereçam vagas compatíveis com as características dos trabalhadores que procuram o sistema. Caso haja poucas firmas que preencham essas características, encaminhar os trabalhadores não demandados para cursos de qualificação.

De uma forma geral, todas as recomendações expostas vão no sentido do SINE formular políticas de intermediação mais ativas, procurando ofertantes e demandantes de mão-de-obra, em vez de se limitar a cadastrá-los.

Em relação à variabilidade regional, o Sul usualmente apresentou a maior participação e grau de atratividade para trabalhadores e empresas, enquanto o Sudeste mostrou os piores indicadores. Esse é um resultado curioso, já que as duas são as regiões com maior desenvolvimento relativo, o que indica que a atuação do SINE independe da prosperidade da região. A dispersão é bastante significativa: por exemplo, em 1996, enquanto o grau de interesse dos trabalhadores nas regiões Sul e Norte foi de 40% e 34%, respectivamente, no Sudeste foi de apenas 4%. O baixo interesse pelo SINE no Sudeste pode ser explicado, por um lado, pela existência de outros mecanismos de intermediação que se mostram mais efetivos naquela região (por exemplo, jornais, canais informais de divulgação, etc.) ou, por outro, pelas próprias características dos SINE locais. Dois indicadores foram construídos para medir a *presença* do SINE nas UF em 1996: o primeiro é a relação eventos/postos de atendimento, e o segundo é a relação gasto médio por evento, em que cada desligamento ou admissão corresponde a um evento (ou seja, o total de eventos = total de admitidos + total de desligados). O primeiro indicador mostra que uma possível explicação para o *desinteresse* observado no Sudeste é a carência de postos de atendimento: enquanto a média nacional indica um posto para cada 34 mil eventos, no Sudeste a relação é de 1 para 120 mil (ver tabela 6). Já os gastos por evento não parecem explicar satisfatoriamente o baixo desempenho do Sudeste. Ainda que nessa região os gastos estejam abaixo da média nacional (R\$1,3 e R\$1,6 por evento, respectivamente), não estão muito abaixo e se aproximam bastante dos da região Sul — R\$1,5 por evento —, que é aquela que

apresenta o maior grau de interesse, tanto por parte dos trabalhadores quanto por parte das firmas.

Os resultados descritos até o momento mostram que o SINE não tem tido uma participação significativa na intermediação da mão-de-obra no mercado de trabalho nacional. Isso não significa, entretanto, que o SINE seja ineficiente. Talvez os modestos resultados vistos até o momento sejam resultado de uma dotação de recursos insatisfatória ou de um número reduzido de postos de atendimento. Para discutir esses dois aspectos, observemos os indicadores colocados/postos de atendimento e R\$1 000/colocado, calculados somente para 1996 (ver tabela 6).

TABELA 6
Intermediação de Mão-de-Obra por Unidades de Federação — 1996

SINE/UF	Postos	Inscritos	Vagas	Encam.	Colocados	Despesas *	Admitidos	Desligados	Grau de Adesão	Colocados/Inscritos	Eventos/Postos
AC	2	999	566	1 065	172	27	10 617	8 905	0,304	0,172	9 761
AM	1	37 403	1 978	2 069	472	661	88 804	78 181	0,239	0,013	16 6985
AP	4	13 214	2 723	4 378	1 287	134	11 495	8 896	0,473	0,097	5 098
PA	4	17 963	6 051	10 621	1 488	464	116 596	112 269	0,246	0,083	57 216
RO	10	2 718	773	663	171	105	34 101	28 183	0,221	0,063	6 228
RR	2	2 730	1 434	2 443	547	46	7 767	5 965	0,381	0,200	6 866
TO	3	6 884	2 769	3 597	685	41	12	9	0,247	0,100	7
Norte	26	81 911	16 294	24 836	4 822	1 478	269 392	242 408	0,296	0,059	19 685
AL	6	467	660	562	152	272	69 097	66 288	0,230	0,325	22 564
BA	35	16 672	3 108	5 562	1 559	1 323	312 078	289 931	0,502	0,094	17 200
CE	83	123 880	33 135	65 509	23 508	2 101	225 496	200 702	0,709	0,190	5 135
MA	4	9 452	3 392	5 654	3 545	338	55 854	52 016	1,045	0,375	26 968
PB	6	12 400	3 747	5 669	1 331	329	75 909	65 007	0,355	0,107	23 486
PE	10	30 909	5 501	10 835	1 870	887	275 567	256 464	0,340	0,061	53 203
PI	11	11 459	2 506	3 784	2 238	216	46 438	36 036	0,893	0,195	7 498
RN	5	7 791	2 595	1 882	368	524	79 068	67 584	0,142	0,047	29 330
SE	5	8 837	1 064	2 803	890	214	52 087	49 358	0,836	0,101	20 289
Nordeste	165	221 867	55 708	102 260	35 461	6 204	1 191 594	1 083 386	0,637	0,160	13 788
DF	8	45 090	9 723	9 857	3 142	459	152 101	144 147	0,323	0,070	37 031
GO	9	18 872	12 413	14 143	7 422	664	221 933	196 433	0,598	0,393	46 485
MS	11	21 181	6 493	16 792	2 832	366	95 849	93 757	0,436	0,134	17 237
MT	5	18 914	8 203	10 556	4 231	597	110 215	103 775	0,516	0,224	42 798
C.-Oeste	33	104 057	36 832	51 348	17 627	2 086	580 098	538 112	0,479	0,169	33 885
ES	8	16 985	14 076	15 015	3 864	630	196 976	186 280	0,275	0,227	47 907
MG	46	45 578	25 581	38 939	7 046	2 019	1 297 647	1 234 447	0,275	0,155	55 046
RJ	40	56 322	45 777	32 193	10 219	3 084	1 151 075	1 108 533	0,223	0,181	56 490
SP	5	111 434	28 652	60 355	5 125	10 176	3 357 824	3 318 005	0,179	0,046	1 335 166
Sudeste	99	230 319	114 086	146 502	26 254	15 909	6 003 522	5 847 265	0,230	0,114	119 705
PR	64	326 177	54 520	122 985	26 821	1 787	630 015	635 469	0,492	0,082	19 773
RS	85	262 948	74 326	126 082	29 622	1 385	707 370	691 102	0,399	0,113	16 453
SC	90	93 487	33 879	63 300	14 351	2 066	371 950	366 164	0,424	0,154	8 201
Sul	239	682 612	162 725	312 367	70 794	5 238	1 709 335	1 692 735	0,435	0,104	14 235
Total	562	1 320 766	3 85 645	637 313	154 958	30 915	9 753 941	9 403 906	0,402	0,117	34 089

(continua)

(continuação)

SINE/UF	Interesse dos Deslig.	Interesse das Firmas	Participação do SINE	Colocados por Posto de Atend.	R\$1000/ Colocados	Custo Médio p. Evento
AC	0,1122	0,0533	0,0162	86,0	0,1570	0,0014
AM	0,4784	0,0223	0,0053	472,0	1,4004	0,0040
AP	1,4854	0,2369	0,1120	321,8	0,1041	0,0066
PA	0,1600	0,0519	0,0128	372,0	0,3118	0,0020
RO	0,0964	0,0227	0,0050	17,1	0,6140	0,0017
RR	0,4577	0,1846	0,0704	273,5	0,0841	0,0033
TO	764,8889	230,7500	57,0833	228,3	0,0599	1,9524
Norte	0,3379	0,0605	0,0179	185,5	0,3065	0,0029
AL	0,0070	0,0096	0,0022	25,3	1,7895	0,0020
BA	0,0575	0,0100	0,0050	44,5	0,8486	0,0022
CE	0,6172	0,1469	0,1043	283,2	0,0894	0,0049
MA	0,1817	0,0607	0,0635	886,3	0,0953	0,0031
PB	0,1907	0,0494	0,0175	221,8	0,2472	0,0023
PE	0,1205	0,0200	0,0068	187,0	0,4743	0,0017
PI	0,3180	0,0540	0,0482	203,5	0,0965	0,0026
RN	0,1153	0,0328	0,0047	73,6	1,4239	0,0036
SE	0,1790	0,0204	0,0171	178,0	0,2404	0,0021
Nordeste	0,2048	0,0468	0,0298	214,9	0,1750	0,0027
DF	0,3128	0,0639	0,0207	392,8	0,1461	0,0015
GO	0,0961	0,0559	0,0334	824,7	0,0895	0,0016
MS	0,2259	0,0677	0,0295	257,5	0,1292	0,0019
MT	0,1823	0,0744	0,0384	846,2	0,1411	0,0028
C.-Oeste	0,1934	0,0635	0,0304	534,2	0,1183	0,0019
ES	0,0912	0,0715	0,0196	483,0	0,1630	0,0016
MG	0,0369	0,0197	0,0054	153,2	0,2865	0,0008
RJ	0,0508	0,0398	0,0089	255,5	0,3018	0,0014
SP	0,0336	0,0085	0,0015	1025,0	1,9856	0,0015
Sudeste	0,0394	0,0190	0,0044	265,2	0,6060	0,0013
PR	0,5133	0,0865	0,0426	419,1	0,0666	0,0014
RS	0,3805	0,1051	0,0419	348,5	0,0468	0,0010
SC	0,2553	0,0911	0,0386	159,5	0,1440	0,0028
Sul	0,4033	0,0952	0,0414	296,2	0,0740	0,0015
Total	0,1404	0,0395	0,0159	275,7	0,1995	0,0016

Fonte: SINE e CAGED, elaboração própria.

Nota: *Em R\$ 1 000,00.

Eventos = admitidos + desligados.

O primeiro indicador mostra que não parece haver falta de postos de atendimento, mantido o atual grau de interesse de trabalhadores.¹⁹ Para a média do país, cada posto colocou 275 trabalhadores no mercado de trabalho em 1996 — menos de 1 por dia! No período 1992/94 a média era um pouco maior — cerca de 500 pessoas —, mas ainda assim baixa. Mesmo em São Paulo, onde cada posto encaminhou com sucesso 1 025 trabalhadores, a média é inferior a 3 trabalhadores por dia. Em relação às despesas, observa-se que são baixas por trabalhador colocado — em média 200 reais —, embora haja uma dispersão razoável entre unidades da Federação: o maior gasto foi em São Paulo (R\$2 000), e o menor, no Rio Grande do Sul (R\$47).²⁰ Uma

¹⁹ Essa é uma questão distinta da que será discutida mais à frente, que mostra que há uma correlação positiva entre postos de atendimento e grau de interesse. Em relação a esse debate, como será visto, parece ser recomendável, paradoxalmente, aumentar o número de postos de atendimento.

²⁰ Apesar de não apresentar os problemas de compatibilização temporal/espacial já mencionados, o estado de Tocantins foi também excluído da análise que utiliza somente os dados referentes a 1996, por apresentar indicadores com valores destoantes daqueles observados para as demais unidades da Federação.

possível extensão do trabalho é avaliar se os R\$200 gastos em média por trabalhador colocado constituem um valor apropriado ou não. Comparado com outros investimentos na área social, os R\$200 parecem ser elevados, já que, por exemplo, esse valor é pouco inferior ao valor mínimo gasto por criança no ensino fundamental (R\$330). Deve-se, ainda, enfatizar que os gastos constantes na tabela 6 referem-se somente a desembolsos do governo federal. Há contrapartida estadual ou mesmo municipal para os SINE regionais, mas não foram conseguidas essas informações. Assim, os gastos apresentados encontram-se subestimados.

Outro exercício que pode ser feito é simular o que ocorreria com um aumento nos gastos e no número de postos de atendimento. Uma possível explicação para a pequena presença do SINE na intermediação pode ser justamente a falta de recursos disponíveis para o sistema.

Para verificar essa hipótese foram estimadas regressões *probit* alternando-se as seguintes variáveis dependentes: grau de interesse dos trabalhadores, grau de interesse das firmas e participação do SINE no total de colocados por UF. As variáveis independentes utilizadas foram as razões: postos de atendimento/eventos e despesas/eventos por UF.

Os resultados estão nas tabelas 7a, 7b e 7c e mostram que a probabilidade de um trabalhador desligado interessar-se pelo SINE aumenta com a densidade de postos de atendimento (medida pela relação postos de atendimento/eventos) e, surpreendentemente, reduz-se com a densidade dos gastos (medida pela relação gastos/eventos). A mesma conclusão vale para o interesse das firmas e a participação do SINE na intermediação.^{21, 22}

²¹ O efeito das variáveis dependentes sobre as independentes é menos imediato de se verificar numa regressão *probit* do que nos mínimos quadrados ordinários porque, no caso da *probit*, os efeitos dependem não só dos coeficientes estimados, mas, também, dos valores assumidos pelas variáveis independentes. Assim, as conclusões expostas são válidas para os valores médios das variáveis postos/eventos e gastos/eventos e são apresentados nas colunas que mostram a contribuição marginal dessas variáveis.

²² A ausência de dados completos sobre gastos com o SINE pode estar viciando os resultados. Conforme fora colocado, os dados de gastos só incluem os do governo federal. Para estimar a regressão *probit*, tem-se de supor que os gastos municipais ou estaduais são uma porcentagem fixa dos desembolsos do governo federal. Se isso não for verdade, ou se o comportamento for tal que nas UF em que o governo federal gasta mais o dispêndio local for menor, o parâmetro estimado pode chegar mesmo a apresentar um sinal oposto ao do parâmetro populacional.

TABELA 7a
Resultados das Regressões *Probit*. Variável Dependente: Grau de Atratividade para os Empregados (n=25)

Variável	Estimativa	Erro-Padrão	Chi-Quadrado	Prob > Chi	Efeito Marg.
Intercepto	1.34	0.001	1234613	0.0001	-
Posto/evento	1.25	16.0	608593	0.0001	0.247
Gasto/evento	-1.25	0.83	22816	0.0001	-0.248

TABELA 7b
Resultados das Regressões *Probit*. Variável Dependente: Grau de Atratividade para as Firms (n=25)

Variável	Estimativa	Erro-Padrão	Chi-Quadrado	Prob > Chi	Efeito Marg.
Intercepto	-1.804	0.002	1215503	0.0001	-
Posto/evento	0.860	23.144	138117	0.0001	0.063
Gasto/evento	-1.76	1.21	21240.93	0.0001	-0.130

TABELA 7c
Resultados das Regressões *Probit*. Variável Dependente: Grau de Participação do SINE (n=25)

Variável	Estimativa	Erro-Padrão	Chi-Quadrado	Prob > Chi	Efeito Marg.
Intercepto	-2.32	0.002	1122909	0.0001	-
Posto/evento	0.871	32.06	73809	0.0001	0.026
Gasto/evento	-1.26	1.63	5910	0.0001	-0.038

Obviamente, a contribuição negativa da variável gastos/eventos não deve ser necessariamente interpretada como uma sugestão de política no sentido de reduzir os gastos com o sistema. O que o resultado mostra é que as UF que gastam mais o fazem de forma ineficiente. Isso pode se dever a características *tecnológicas* do sistema, que apresentaria retornos decrescentes de escala, ou a uma administração de fato mal feita dos recursos. Na primeira situação, seria realmente o caso de se sugerir que os SINE se reorganizassem em unidades menores, de forma a não haver desperdícios associados a perdas de escala. Já se a segunda causa for verdadeira, deve-se analisar com maior profundidade (incluindo mesmo auditorias) por que as UF que gastam mais não estão conseguindo ser tão eficientes quanto as demais.

Já em relação aos postos de atendimento, parecem estar associados a ganhos de escala. Assim, apesar de, conforme se expôs, o número de colocados por posto ser baixo, um aumento na densidade de postos de atendimento aumentaria a importância

do sistema na intermediação do mercado de trabalho, não só em termos de gerar maior interesse pelos desligados e pelas firmas, mas também na participação dos inscritos no SINE entre os admitidos.

5 COMENTÁRIOS FINAIS

As principais conclusões que podem ser retiradas deste trabalho são a seguir explicitadas.

a) Teoricamente, não se pode esperar que o SPE, em geral, e a intermediação, em particular, permitam reduzir a taxa de desemprego. A eficácia dessas alternativas de política depende do tipo de desemprego que cada país ou região está enfrentando. Em geral, um sistema de formação e intermediação eficaz deve tornar mais eficiente um mercado de trabalho — ou seja, dadas as vagas existentes, reduzir o contingente de desempregados e elevar a eficiência na alocação da mão-de-obra (maior adesão entre os atributos do trabalhador e os requerimentos do posto de trabalho).

b) Os dados referentes aos países da OCDE, que são pioneiros na implementação de um SPE e em que esse tipo de política atingiu sua maior expressão, sugerem que não se pode esperar que seja eficaz para reduzir o desemprego aberto quando atinge proporções elevadas da força de trabalho de um país.

c) Para se fazer uma avaliação rigorosa do SINE seriam necessárias informações sobre duração do desemprego e salário após a recolocação, comparando-se os resultados de trabalhadores que utilizaram o sistema com os daqueles que não recorreram ao SINE. Na ausência de tais informações, a análise teve que se restringir a uma avaliação da evolução temporal do SINE desde 1986 e a uma comparação dos indicadores por unidade da Federação. O SINE apresentou uma presença pouco relevante no mercado de trabalho brasileiro. Utilizando-se como *proxy* do público-alvo do SINE o volume de admitidos e desligados do setor formal (dados fornecidos pelo CAGED), podemos verificar que menos de 3% dos novos postos de trabalho foram preenchidos com a participação do sistema de intermediação. Há problemas sérios de compatibilização entre trabalhadores e firmas que procuram o sistema, já que a relação número de colocados/vagas ofertadas variou de 30% a 50%. Outros problemas do SINE parecem estar relacionados a alto custo e baixa efetividade dos postos de atendimento: em 1996, cada trabalhador colocado significou uma despesa média de R\$ 200,00 para o governo federal, e cada posto de atendimento colocou, com sucesso, uma média de 275 trabalhadores no mercado de trabalho: ou seja, menos de um trabalhador por dia. Por meio de uma regressão *probit*, entretanto, verificou-se que o aumento na densidade de postos de atendimento tem um impacto positivo sobre o grau de interesse das firmas e dos trabalhadores, bem como sobre a participação do SINE no mercado de trabalho das unidades da Federação. Surpreendentemente, a

densidade de gastos por estado mostrou um impacto negativo sobre aquelas variáveis, o que indica que os estados que gastam mais com o SINE o fazem de forma ineficiente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOURDER, Y e PERSON, I. Chômage des jeunes e fonctionnement du marché du travail: les cas français e suédois. *Économie et Statistique*, n. 249, dez. 1991.

OCDE. *Perspectives de l'emploi*. — Paris: 1991, 1993, 1997.

OCDE. *The OCDE jobs study*. Paris: 1994. Parte II.