A FOCALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE EMPREGO E RENDA*

Alessandro Ferreira dos Passos**
Leonardo Ferreira Neves Jr.**
Luis Henrique Paiva**

A preocupação com a avaliação das políticas sociais no país é crescente, e uma das dimensões que ganha importância é a da focalização. Este trabalho procura avaliar o quão focalizadas nos segmentos mais pobres estão as principais políticas de emprego do governo federal (benefício do seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra, qualificação profissional e Programa de Geração de Emprego e Renda – Proger). As conclusões são de que a intermediação de mão-de-obra, o Proger e a qualificação profissional são ações bem focalizadas na pobreza. Especificidades no desenho do programa impedem que o benefício do seguro-desemprego alcance a mesma focalização.

1 INTRODUÇÃO: A FOCALIZAÇÃO E AS POLÍTICAS SOCIAIS

As ações e as políticas sociais estão, crescentemente, sob escrutínio. Dois motivos podem ser considerados cruciais para isso. O primeiro está ligado à grande crise econômica mundial de meados da década de 1970, a chamada "era da estagflação", que pôs fim a um período de crescimento que vinha desde o fim da década de 1940 e originou uma série de questionamentos sobre o papel do Estado. O segundo, decorrente em alguma medida do primeiro, mas com certa autonomia, está relacionado ao diagnóstico de que um modelo estritamente burocrático de administração pública não responderia mais aos desafios impostos pelas mudanças ocorridas na sociedade (Abrúcio, 1997).

Essas mudanças mais amplas levaram ao crescente uso de conceitos que serviriam de baliza para a avaliação de políticas sociais, como os de eficiência (em geral, associado a uma "consciência dos custos" da provisão de serviços públicos); eficácia (via de regra, relacionado aos graus de certeza desta provisão); efetividade (ligado à efetiva amenização/resolução do problema, que se pretendia com a prestação do serviço – isto é, ao seu "impacto"); e focalização.

---

* Os autores são gratos ao corpo técnico do Projeto Sigae/Datamec, especialmente a Jôse Bandeira, pelo levantamento especial dos dados necessários para a elaboração deste estudo.

** Os autores pertencem à carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, do governo federal. A opinião dos autores não exprime a posição do Ministério do Trabalho e Emprego.

Este último conceito remete, em alguma medida, à percepção de que, diante da necessidade de ajuste estrutural do Estado e dos altos custos sociais aí implicados, "medidas fortemente focalizadas para os pobres dev[eriam] ser promovidas sobretudo para aliviar sofrimentos e promover a justiça social" (Nelson, 1989). Em outras palavras, seria fundamental redirecionar os gastos para concentrá-los em segmentos específicos da população, em geral os setores de maior pobreza. À idéia de criar uma "compensação" ao ajuste do Estado cunhou-se o nome de "ajustamento com face humana".[1]

Em contrapartida, a própria ênfase na focalização também foi uma reação a certos problemas próprios das políticas sociais universalistas: primeiramente, a universalização "tende[ria] a impedir o estabelecimento de prioridades no **interior** da política social"; segundo, estaria associada a "graus exagerados de estatismo e burocratismo", uma vez que normalmente políticas universalistas são executadas inteiramente por instituições públicas; finalmente, levaria a introduzir "aberrantes distorções, privilegiando o acesso de grupos já privilegiados da população, em detrimento dos mais necessitados" (Draibe, 1990).

Não queremos sugerir, com isso, que a focalização dos programas sociais tenha sido uma estratégia efetivamente colocada em prática por todos os (ou mesmo grande parte dos) estados de bem-estar social existentes. Ao contrário: como aponta Esping-Andersen (1995), a opção deliberada pela focalização ocorreu em poucos países. Canadá e Austrália são exemplos mencionados, em experiências com pontos positivos (na medida em que conseguiram um equilíbrio entre baixas taxas de desemprego, por um lado, e manutenção da igualdade social, por outro).[2]

Também não levaremos em consideração, aqui, a usual (mas não necessária) associação da ênfase na focalização das políticas sociais nos mais pobres com um suposto caráter "conservador" do ajuste do Estado – algo, de fato, bastante contestável. Com efeito, voltar aos mais pobres as políticas sociais pode significar, em contextos específicos, a ruptura com um modelo que tende a concentrar o gasto de recursos escassos em segmentos "não pobres" da população – o que de forma alguma pode ser confundido com uma estratégia conservadora de reforma do Estado.

Independentemente dos possíveis desdobramentos desses debates, a percepção de que a focalização é um critério fundamental para a análise das políticas

---

1. O termo foi cunhado pela publicação de Cornia et alii (Adjustement with a human face: protecting the vulnerable and promoting growth. Unicef, Clarendom-Press Oxford, 1987), apud Draibe (1990).

2. Se a opção pela focalização não foi geral, também é preciso lembrar, com a ajuda do próprio Esping-Andersen, que o caráter "universalista" não marca as políticas sociais de todos os estados de bem-estar social. Na classificação dos estados de bem-estar social feita por Titmuss (Esping-Andersen, 1991), entre welfare states "residuais" e "institucionais", apenas os últimos estariam voltados para o oferecimento de benefícios a todos os cidadãos. Os primeiros voltar-se-iam para situações sociais em que o mercado e as famílias fossem insuficientes e, nesse sentido, já seriam "focalizados" nos mais necessitados.

sociais vem crescendo no país, como demonstra o recente trabalho da Secretaria de Estado da Assistência Social (Brasil/MPAS/Seas, 2001), que estabelece o conceito como o primeiro "princípio norteador" das estratégias de superação da pobreza do governo federal.

O objetivo deste artigo é analisar o foco das políticas de emprego e renda do Ministério do Trabalho e Emprego pela ótica da renda do beneficiário final. O objetivo, portanto, é verificar o quão focadas nos pobres estão estas políticas.

Na seção seguinte, faremos uma breve apresentação das políticas de emprego e renda que serão aqui examinadas; na terceira seção, apresentamos os dados que permitem analisar o grau de focalização hoje existente; por fim, sugerimos algumas justificativas para a cobertura encontrada.

2 AS POLÍTICAS DE EMPREGO E RENDA

As primeiras iniciativas na área das políticas públicas de emprego, no Brasil, datam da década de 1940, com a criação dos Serviços Nacionais de Aprendizagem Industrial e Comercial – Senai e Senac. Três décadas mais tarde, presenciou-se o surgimento do Sistema Nacional de Emprego (Sine), cuja principal função foi a intermediação de mão-de-obra, do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar), bem como do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Patrimônio do Servidor Público (Pasep). Somente na década de 1980, o país pôde contar com uma ação de pagamento do seguro-desemprego – muito embora, pelos valores dos benefícios (extremamente baixos) e critérios de acesso muito rígidos, o programa não tenha tido maior impacto até 1990 (Azeredo e Ramos, 1995).

A estrutura até então existente foi radicalmente alterada na década de 1990, sobretudo na sua primeira metade, com a organização e a estruturação do Programa do Seguro-Desemprego, instituído pela Lei nº 7.998/90, que englobaria o pagamento do benefício do seguro-desemprego, a política de intermediação de mão-de-obra e a qualificação profissional, por meio do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor).

A estruturação do Programa do Seguro-Desemprego teve como base a criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), em 1990, pela mesma lei nº 7.998/90. O FAT, que passou a receber as contribuições do PIS/Pasep, tornou-se uma fonte própria de financiamento das políticas de emprego e renda e é, hoje, seu eixo articulador.

Cabe, aqui, uma breve apresentação das ações que compõem o Programa do Seguro-Desemprego. O pagamento do benefício do seguro-desemprego promove assistência financeira temporária ao trabalhador dispensado do mercado formal (isto é, com registro do rompimento do vínculo na carteira de

trabalho) sem justa causa, por um período que varia de três a cinco meses. A parcela mensal do benefício é de pelo menos um salário mínimo, podendo chegar a quase o dobro deste valor. O pagamento do benefício do seguro-desemprego, além do seu viés assistencial de buscar dar condições mínimas de subsistência ao trabalhador desempregado, visa melhorar a eficiência da alocação de mão-de-obra no mercado de trabalho, minorando os efeitos perversos da informação assimétrica nele presente.

Essa melhora da eficiência econômica é explicada pela teoria da procura de emprego (*job search*). Segundo ela, o **acesso** ao benefício do seguro-desemprego, *ceteris paribus*, reduz o custo de oportunidade da procura de emprego, podendo elevar o tempo de duração do desemprego (uma vez que a atividade de procura tenderá a ser mais elevada) e, portanto, a taxa de desemprego. Por outro lado, uma procura mais demorada aumentará a probabilidade de o trabalhador encontrar uma vaga que melhor se ajuste às suas qualificações e que o remunere melhor, ajudando, pois, a promover um "casamento" (*match*) mais adequado entre trabalhador e posto de trabalho (Brasil/MTE/Ipea/Fipe, 2001).

O serviço público de intermediação de mão-de-obra foi introduzido no país no ano de 1976, na seqüência da criação do Sistema Nacional de Emprego (Sine), em outubro de 1975. A intermediação de mão-de-obra interpõe trabalhadores desempregados e vagas, reduzindo a fricção natural existente no mercado de trabalho e, desta maneira, o tempo de espera, tanto para o trabalhador quanto para o empregador. Tem como objetivos, portanto, a redução do desemprego friccional e, assim como o seguro-desemprego, a promoção de uma alocação mais eficiente dos recursos produtivos.

A política de intermediação, além disso, é complementar ao pagamento do seguro-desemprego, e contribui para a utilização mais eficiente dos recursos públicos. Como, ao receber o benefício do seguro, o cidadão é inscrito no sistema de intermediação,[3] evita-se um comportamento oportunista do beneficiário (que seria caracterizado pela redução da intensidade da procura de emprego enquanto estiver sendo beneficiado).

Por fim, a política de qualificação profissional foi operacionalizada por meio do Planfor, implementado em 1996, o qual constitui uma alternativa importante para o modelo até então vigente de qualificação profissional: flexível, descentralizado e voltado para a demanda, o plano tem como público preferencial trabalhadores desempregados, em risco de desemprego, micro e

3. Isso ocorre quando a solicitação do benefício é feita por meio do Sistema Nacional de Emprego (Sine). A solicitação, entretanto, também pode ser feita na Caixa Econômica Federal e nas unidades das Delegacias Regionais do Trabalho e, nesse caso, não há inscrição na intermediação de mão-de-obra. Ressalte-se, entretanto, que o Sine atende a mais trabalhadores que a Caixa e as DRTs.

pequenos empresários e trabalhadores autônomos. Seu objetivo é melhorar, em especial, a empregabilidade dos treinandos, bem como a produtividade da economia como um todo.

A esse conjunto de políticas somam-se, no caso brasileiro, programas de geração de emprego e renda, voltados, em geral, para micro e pequenos empreendedores urbanos e rurais. Esses programas foram criados a partir da possibilidade de aplicação dos recursos do FAT excedentes à Reserva Mínima de Liquidez (RML)[4] em depósitos especiais remunerados, junto às instituições financeiras oficiais federais (Banco do Brasil, Banco do Nordeste, Caixa e BNDES), que funcionam como os agentes financeiros dos programas. O objetivo é a geração e a manutenção de empregos por meio de apoio financeiro (crédito) e capacitação a empreendedores menos privilegiados pelo sistema financeiro. Proger Urbano, Proger Rural e Pronaf (este último voltado para a agricultura familiar) são as três modalidades mais difundidas desses programas.

Das ações aqui brevemente apresentadas, serão examinadas as do pagamento do benefício do seguro-desemprego, da intermediação da mão-de-obra, da qualificação profissional e a modalidade do Proger voltada para empreendimentos formalizados no meio urbano, no segmento de micro e pequenas empresas.[5]

3 A ANÁLISE DE FOCALIZAÇÃO PARA O ANO DE 2000

Uma referência necessária para este trabalho é o artigo de Barros *et alii* (2001), relativo à focalização das políticas de emprego e renda no Brasil. Nesse trabalho, os autores examinaram a focalização de três programas: o seguro-desemprego, o pagamento do abono salarial e o Fundo de Garantia e Tempo de Serviço (FGTS).

Os autores concluíram que "embora certos segmentos da população possam estar de fato sendo adequadamente atendidos, esses programas definitivamente não estão servindo de proteção aos trabalhadores mais carentes".

Dos dados levantados pelos autores, aqueles que dizem respeito ao seguro-desemprego parecem ser os mais problemáticos, uma vez que estão baseados na Pesquisa de Padrão de Vida (PPV/IBGE de 1996), que cobre apenas as regiões Nordeste e Sudeste e, além disso, têm, entre seus entrevistados, um número absoluto de beneficiários do seguro-desemprego extremamente restrito (74 casos).

---

4. A Reserva Mínima de Liquidez (RML) é o valor que deve ser mantido em títulos do Tesouro Nacional no fundo extramercado, do Banco do Brasil, de forma que se garanta , grosso modo, o pagamento do benefício do seguro-desemprego e o abono salarial por seis meses.

5. Para mais informações sobre o desempenho das políticas de emprego e renda do governo federal, ver Brasil/MTE/Codefat, 2000.

A idéia fundamental, apresentada nos gráficos a seguir, é comparar em que medida trabalhadores de variadas faixas de rendimento beneficiam-se das políticas de emprego e renda aqui examinadas.

Para isso, tomamos o universo dos participantes da População Economicamente Ativa (PEA) – ou da população ocupada, conforme o caso –, segundo a Pnad-99, e o dividimos em dez grupos iguais, de acordo com a renda. Os decimais, assim obtidos, nos dão um parâmetro para verificar a focalização das políticas sociais: a linha correspondente aos 10% dos trabalhadores (que, nos gráficos, está em preto) equivale à participação absolutamente igualitária das vários grupos por faixa de renda, sem sub (ou sobre) representação de qualquer um deles. Assim, a linha de proporção dos beneficiários das políticas de emprego e renda (que, nos gráficos, está em cinza) indica sub-representação dos trabalhadores de uma determinada faixa de rendimento, quando está abaixo da linha preta, e sobre-representação, quando está acima.

Na construção dos decis, utilizaremos a renda familiar *per capita* ou o rendimento do trabalho principal dos ocupados. No caso do seguro, a informação sobre os rendimentos anteriores à demissão é pessoal, e não da família; no caso do Proger, os dados sobre rendimento dos beneficiários também são pessoais; assim, os limites para os decimais foram calculados com base no rendimento mensal do trabalho principal dos ocupados. O Proger ainda exigiu que se tomasse como base para o cálculo dos decimais o rendimento mensal dos trabalhadores com carteira assinada. No que se refere à intermediação de mão-de-obra e à qualificação profissional, para as quais temos disponíveis informações de renda familiar *per capita* dos beneficiários, esse será o dado utilizado na construção dos decis.[6]

Antes de passar à própria análise da focalização, cabem alguns comentários técnicos:

- Primeiramente, deve-se ressaltar que os dados da Pnad utilizados para o levantamento dos limites dos decimais de rendimentos são referentes ao ano de 1999, enquanto os dados sobre os salários dos beneficiários são referentes ao ano 2000. A princípio, isso não representa maiores problemas, graças ao fato de a evolução dos salários nominais não ter sido significativa no período. Entretanto, verificando o aumento do valor do salário mínimo em abril de 2000, deve-se destacar que há alguma imprecisão nos dados (especificamente entre o 2º e o 3º decis).

6. A utilização do rendimento dos ocupados ou da PEA, conforme o caso, como base para a construção dos decis – e, portanto, como base de comparação para a avaliação da focalização – deve-se ao fato de que estamos avaliando políticas de emprego e renda, voltadas para esse público. A opção aqui adotada foi a de saber se as políticas atingem, entre o seu público específico (trabalhadores), aqueles mais pobres.

- O trabalhador admitido **formalmente** (isto é, com carteira de trabalho assinada) depois da contratação do empréstimo pela empresa foi considerado o "beneficiário" do Programa de Geração de Emprego e Renda. O dado, oriundo do Caged, foi analisado independentemente das demissões ocorridas. Deve-se notar que há um saldo positivo – porém, se é possível identificar a renda dos admitidos, é impossível, por motivos óbvios, identificar a renda do "saldo". Além disso, a atribuição das admissões à contratação do empréstimo está sujeita a limitações. Desta maneira, o dado deve ser lido como **a proporção das admissões pelas empresas que recebem recursos do Proger**, sem relação **necessária** de causalidade entre o empréstimo e a geração do posto de trabalho – lembrando, entretanto, que as empresas que receberam recursos do programa, em média, contrataram mais trabalhadores que as que não receberam (Passos e Costanzi, 2002).
- Finalmente, os dados relativos à intermediação de mão-de-obra e à qualificação profissional cobrem apenas os intermediados em postos que possuem o Sigae e os qualificados que responderam às perguntas, no próprio sistema, sobre renda familiar e tamanho da família. Esses dados estão disponíveis para 27% dos intermediados (ou 161 mil trabalhadores – em geral das regiões metropolitanas e das cidades mais populosas) e cerca de 50% dos qualificados (ou aproximadamente de 1,5 milhão de trabalhadores). Apesar de ser um dado incompleto, é o melhor hoje existente. A opção, no caso da intermediação de mão-de-obra, seria os dados da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED), que cobrem apenas seis regiões metropolitanas (São Paulo, Distrito Federal, Porto Alegre, Salvador, Belo Horizonte e Recife) e dizem respeito não aos efetivamente intermediados, mas aos inscritos no sistema – em outras palavras, aos demandantes da ação, e não a seus verdadeiros beneficiários.

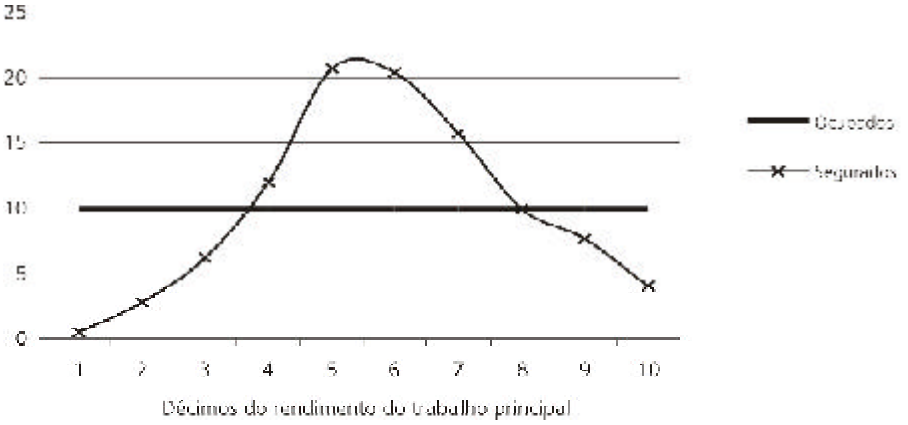
3.1 Seguro-desemprego

A análise da focalização do benefício do seguro-desemprego indica que os trabalhadores dos três primeiros decis de rendimento pessoal (isto é, trabalhadores com rendimento pessoal de até R$ 160) estão sub-representados entre seus beneficiários, bem como o dos dois últimos decis (trabalhadores com renda acima de R$ 600). Os trabalhadores entre o 4º decil e o 7º (isto é, aqueles com rendimentos mensais entre R$ 160,01 e R$ 450) são sobre-representados entre os beneficiários.

Para maior precisão, pode-se dizer que a probabilidade de encontrar um trabalhador do 1º decil entre os beneficiários do seguro-desemprego é quase 22 vezes menor que entre os trabalhadores ocupados remunerados; a probabilidade de encontrar um trabalhador do 2º decil e do 10º é, respectivamente,

3,6 e 2,5 vezes menor que entre os trabalhadores ocupados remunerados. Por sua vez, a probabilidade de encontrar um trabalhador do 5º e do 6º decil entre os beneficiários do seguro é praticamente duas vezes maior que a de encontrar entre os ocupados remunerados (ver gráfico 1).[7]

GRÁFICO 1
Proporção dos beneficiários do seguro-desemprego



Fonte: Dados da CGSDAS/MTE e da Pnad/IBGE.
Elaboração dos autores.

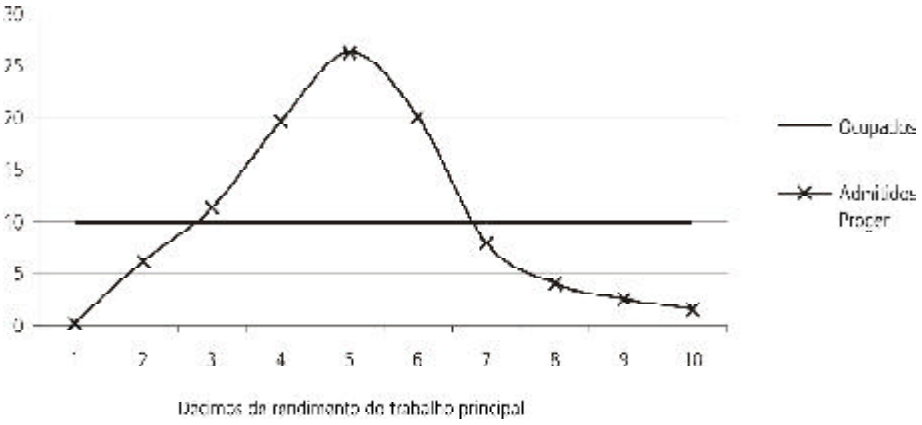
Dessa maneira, pode-se dizer que o benefício do seguro-desemprego atinge prioritariamente um segmento "não pobre" dos trabalhadores brasileiros, embora também sub-represente as faixas salariais mais altas. Esse resultado, note-se, é muito próximo ao encontrado por Barros *et alii* (2001).

3.2 Proger Urbano

O caso do Proger Urbano é bastante específico. Os dados sobre os admitidos Proger são oriundos do Caged e referem-se, dessa maneira, apenas ao segmento formal do mercado de trabalho (muito embora as micro e pequenas empresas apoiadas pelo programa também realizem contratações "informais"). Assim, a comparação com o total dos ocupados (isto é, incluindo trabalhadores do segmento "informal" do mercado – em média, com pior remuneração) tende, obviamente, a revelar uma sub-representação indevida dos primeiros decis (ver gráfico 2).

7. As faixas de rendimento contendo os décimos da população ocupada (com rendimento), ordenada pela renda pessoal, de acordo com os dados da Pnad-99 são as seguintes: de R$ 0 a R$ 80,00; de R$ 80,01 a R$ 136,00; de R$ 136,01 a R$ 160,00; de R$ 160,01 a R$ 202,00; de R$ 202,01 a R$ 272,00; de R$ 272,01 a R$ 350,00; de R$ 350,01 a R$ 450,00; de R$ 450,01 a R$ 600,00; de R$ 600,01 a R$ 1.000,00; e acima de R$ 1.000,01.

GRÁFICO 2
Proporção dos admitidos Proger



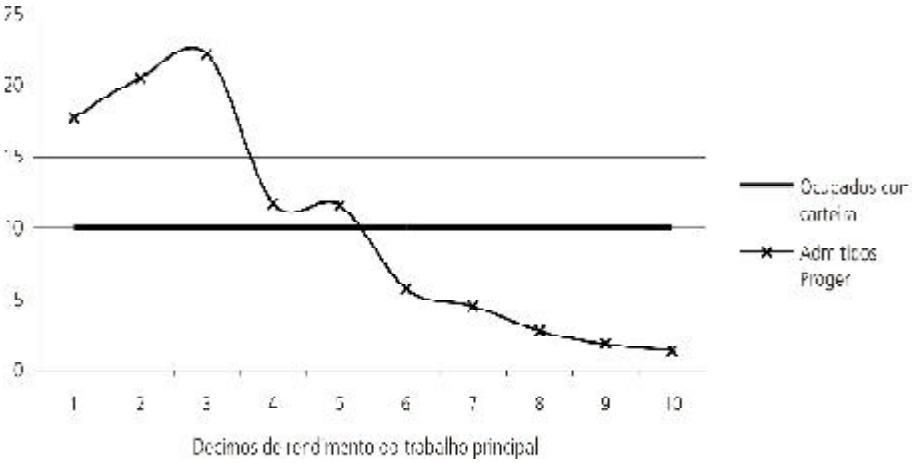
Fonte: Dados do Caged/MTE e da Pnad/IBGE.
Elaboração dos autores.

Essa deficiência nos dados do Proger impõe que se tome como base de comparação o total dos ocupados com carteira de trabalho assinada – base esta mais adequada, uma vez que os dados disponíveis do Proger referem-se apenas a este universo.

Nesse caso, verifica-se uma focalização mais adequada do que a observada no caso do seguro-desemprego. Os trabalhadores do 1º ao 5º decil encontram-se sobre-representados[8] (ver gráfico 3). A chance de trabalhadores (com carteira), dos três primeiros decis de rendimento, serem encontrados entre os contratados por firmas que realizaram operações do Proger é de 1,8 , 2,1 e 2,2 vezes maior que a de serem encontrados entre os ocupados.

8. As faixas de rendimento contendo os décimos da população ocupada com carteira assinada, ordenada pela renda pessoal, de acordo com os dados da Pnad-99 são as seguintes: de R$ 0 a R$ 160,00; de R$ 161,01 a R$ 204,00; de R$ 204,01 a R$ 260,00; de R$ 260,01 a R$ 300,00; de R$ 300,01 a R$ 350,00; de R$ 350,01 a R$ 408,00; de R$ 408,01 a R$ 500,00; de R$ 500,01 a R$ 700,00; de R$ 700,01 a R$ 1.100,00; e acima de R$ 1.100,00.

GRÁFICO 3
Proporção dos admitidos Proger



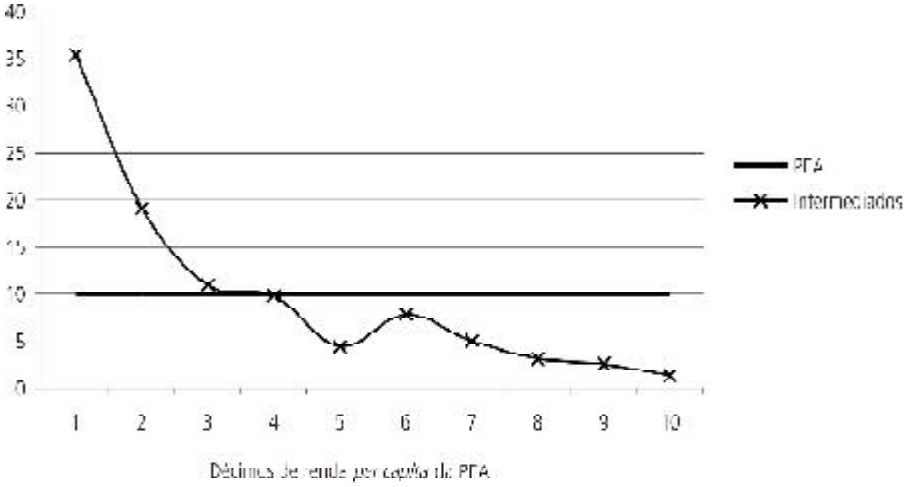
Fonte: Dados do Caged/MTE e da Pnad/IBGE.
Elaboração dos autores.

3.3 Intermediação de mão-de-obra

Como foi afirmado anteriormente, os dados da intermediação de mão-de-obra cobrem parte dos intermediados (27%) que, em 2000, foram atendidos pelo Sigae. Esses dados apontam para uma boa focalização do programa de intermediação de mão-de-obra nos mais pobres: a chance de um trabalhador do 1º decil de rendimentos *per capita* ser encontrado entre os intermediados é 3,6 vezes maior que a chance de ser encontrado na PEA, e a de ser encontrado no 2º decil é 1,9 vez maior. Por outro lado, a chance de trabalhadores dos últimos dois decis serem encontrados entre os intermediados é 3,9 e 7,3 vezes menor que a de ser encontrado na PEA.[9]

9. As faixas de rendimento per capita contendo os décimos da População Economicamente Ativa, ordenada pela renda pessoal, de acordo com os dados da Pnad-99 são as seguintes: de R$ 0 a R$ 36,00; de R$ 36,01 a R$ 61,33; de R$ 61,34 a R$ 87,20; de R$ 87,21 a R$ 116,66; de R$ 116,67 a R$ 150,00; de R$ 150,01 a R$ 197,50; de R$ 197,51 a R$ 260,00; de R$ 260,01 a R$ 372,50; de R$ 372,51 a R$ 632,00 e acima de R$ 632,01.

GRÁFICO 4
Proporção dos intermediados



Fonte: Dados do Sigae/MTE e da Pnad-99/IBGE.
Elaboração dos autores.

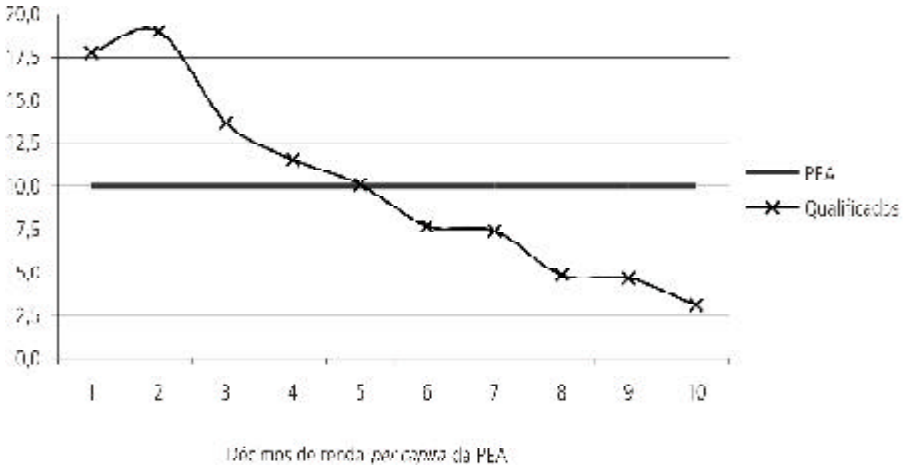
O resultado parece ser dos mais interessantes, na medida em que, regra geral, os desempregados com maior dificuldade de recolocação no mercado de trabalho consistem de um público com acesso bastante limitado aos serviços privados de intermediação. Dessa forma, a intervenção estatal no mercado de intermediação justifica-se também por razões de eqüidade.

3.4 Qualificação profissional

Como já ressaltado, os dados da qualificação profissional cobrem cerca de 50% dos trabalhadores qualificados em 2000, os quais forneceram a informação da renda familiar.

Esses dados indicam que a qualificação profissional também revela uma focalização adequada nos mais pobres: a chance de trabalhadores dos dois primeiros decis serem encontrados entre os qualificados é cerca de duas vezes maior que a de serem encontrados na PEA.

GRÁFICO 5
Proporção dos qualificados (Planfor)



Fonte: Dados do Sigae/MTE e da Pnad-99/IBGE.
Elaboração dos autores.

Em contrapartida, as chances de trabalhadores dos três últimos decis serem encontrados entre os qualificados do Planfor são, respectivamente, 2,1, 2,2 e 3,2 menores que de serem encontrados na PEA.

4 HÁ EXPLICAÇÕES PARA A FOCALIZAÇÃO ENCONTRADA?

A análise feita acima, a respeito da focalização dos programas de emprego e renda, aproxima-se de maneira limitada do estudo realizado por Barros *et alii* (2001). Os autores desse estudo analisaram a focalização do benefício de seguro, FGTS e abono salarial, concluindo que "esses programas definitivamente não estão servindo de proteção aos trabalhadores mais carentes".

O caso do Proger é bastante específico, entre os aqui examinados, pelo fato de os dados disponíveis dos beneficiários serem oriundos do Caged. Como afirmado anteriormente, este cadastro do MTE está voltado para o fluxo (admissões e demissões) de trabalhadores com carteira assinada, de modo que as contratações realizadas no âmbito do programa, à margem do setor formal do mercado de trabalho (que, via de regra, são as de menor remuneração), não compõem a base tomada para análise.[10]

10. Ressalte-se que, segundo a avaliação do Proger realizada pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – Ibase (1999), relativa aos anos de 1995 e 1998, apenas 40% das ocupações geradas pelos empreendimentos financiados são empregos com carteira assinada. Além disso, a maioria dos novos ocupados constituía-se de jovens (entre 14 e 29 anos), de baixa escolaridade, com rendimentos de até dois salários mínimos.

Dessa forma, a partir dos dados disponíveis, buscou-se inferir a focalização de todo o público-alvo do programa **também** a partir dos decis de rendimento da população ocupada **com carteira assinada**. Isso porque a análise feita a partir das faixas de rendimento de toda a população ocupada, formal e informal, tinha necessariamente algum viés. Neste caso, o programa apresentou focalização: os trabalhadores contratados por firmas que receberam recursos do Proger estão sub-representados nos últimos cinco decis dos ocupados com carteira assinada e sobre-representados do 1º ao 5º.

No caso do seguro-desemprego, os dados aqui apresentados parecem corroborar a conclusão dos autores. Barros *et alii* (2001) apresentam algumas "possíveis justificativas" para sua baixa focalização nos mais pobres. A primeira reside em uma espécie de pacto social em que o seguro configuraria uma compensação aos setores mais prejudicados por mudanças econômicas que, do ponto de vista mais global, seriam benéficas:

> Nesse caso, o objetivo das transferências [do seguro-desemprego] não é reduzir a pobreza e, portanto, atingir as famílias mais pobres, mas sim beneficiar aqueles grupos mais afetados negativamente pela transformação econômica. Como os grupos mais afetados pela transformação não são necessariamente os originalmente mais pobres, não existe razão para as transferências, neste caso, serem particularmente focalizadas nos grupos mais pobres" (Barros *et alii*, 2001, p. 22-23).

Outras duas justificativas são apresentadas: a de que o consumo dos trabalhadores formais é parte importante da demanda agregada – e deve ser mantido, evitando que uma queda abrupta tenha efeitos na produção e no emprego; e a de que é preciso manter o capital humano do segmento formal da economia, para evitar sua perda caso caia na informalidade.

Independentemente do quão boas sejam essas justificativas, elas não constituem uma **explicação** propriamente dita à baixa focalização. Na verdade, a concessão do seguro (que é parte fundamental de qualquer sistema público de emprego) depende, operacionalmente, do registro do rompimento do vínculo trabalhista – o que invalida a possibilidade de estender o benefício ao mercado informal de trabalho (entendido aqui como trabalhadores sem carteira e autônomos). Como os trabalhadores do mercado formal são, em média, mais bem remunerados que os do mercado informal,[11] entende-se por que os primeiros decis estão pouco representados entre os beneficiários do seguro.[12]

---

11. Os trabalhadores do mercado informal (sem carteira e autônomos) são 53,5% dos ocupados remunerados no Brasil. Entretanto, nos dois primeiros decis de rendimento dos ocupados remunerados, 84,7% estão na informalidade (dados da Pnad-99). Além disso, o trabalhador com carteira assinada recebe, em média, 25% a mais que os trabalhadores do setor informal (dados da PME – jan./dez. de 2000).

12. Uma possível explicação para o fato de que os últimos decis também estejam sub-representados é o fato de que a cobertura salarial do seguro-desemprego (ou, em outras palavras, o percentual do salário reposto pelo valor do seguro) é decrescente conforme o aumento do salário – tornando-o menos atrativo para os trabalhadores de maior rendimento.

Por sua vez, as ações de intermediação e qualificação têm, segundo os dados disponíveis, boa focalização nos mais pobres. Nenhum dos dois programas apresenta restrições formais à entrada de trabalhadores do mercado informal – o que possibilita o resultado encontrado. Os dados disponíveis, entretanto, não deixam de ter seu interesse e, mesmo, de trazer alguma surpresa, especialmente no caso da intermediação. Primeiramente, entretanto, examinemos a qualificação.

O caso da qualificação profissional é algo complexo, na medida em que existem determinantes para que a focalização se dê ou não nos mais pobres. Por um lado, os programas de qualificação profissional dependem da existência de competências cognitivas básicas por parte do trabalhador a ser qualificado, a partir da qual se constroem competências técnicas. Na prática, a exigência de competências básicas assume a forma de escolarização formal – que está associada positivamente ao rendimento. Dessa maneira, tais programas tendem a excluir os menos escolarizados e, conseqüentemente, os mais pobres.

Por outro lado, o Planfor possui uma série de orientações que permitem – e mesmo impõem – a focalização nos mais pobres. Destaquem-se aqui duas dessas orientações. A primeira é a existência da construção de competências básicas nos cursos profissionalizantes, o que permite o oferecimento dos cursos a pessoas menos escolarizadas. A segunda é a determinação estrita de atendimento para públicos desfavorecidos, bem como o acompanhamento desse atendimento: desocupados; ocupados com renda de até meio salário mínimo; mulheres negras; mulheres chefes de família; negros, pardos e indígenas; – variados grupos focais foram criados, com metas estabelecidas de atendimento. [13]

Finalmente, pode-se dizer que o resultado encontrado para a intermediação de mão-de-obra é marcado por alguma surpresa. Embora a ação não possua qualquer restrição técnica a trabalhadores de menor renda, alguns fatores, no desenho da ação e nas demandas do mercado de trabalho, tenderiam a torná-la pouco focalizada: *i*) a intermediação busca inserir ou reinserir o trabalhador no mercado formal de trabalho; *ii*) a remuneração do agente intermediador se dá por trabalhador inserido, independentemente de seus atributos; e *iii*) o mercado de trabalho vem dando preferência a trabalhadores com melhores atributos, especialmente aqueles ligados à escolaridade (que, por sua vez, é o principal fator explicativo da renda).[14] Ora, comprovada a facilidade relativa de reinserção de trabalhadores mais escolarizados no mercado de trabalho e a igualdade de remuneração para qualquer trabalhador colocado, a tendência

13. Para mais informações, ver Brasil/MTE/Codefat, 2000.

14. Dados da PME/IBGE indicam que a média anual da PEA de 0 a 4 anos de instrução recuou, de 1991 a 2000, cerca de 29%; enquanto a média anual da PEA de 9 a 11 anos de instrução aumentou aproximadamente 73%. O aumento total da PEA, no período, foi de 16%. Dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais/MTE) confirmam, para as ocupações, linha semelhante.

dos agentes intermediadores seria maximizar seu resultado líquido, investindo seus esforços nos trabalhadores com maior probabilidade de reinserção.

Nesse caso, a focalização pode ser explicada tanto pelo perfil dos demandantes quanto pela atuação das secretarias estaduais de trabalho, bem como das agências vinculadas às centrais sindicais.

Um último ponto, crítico, deve ser mencionado. Em 2000, com o pagamento do seguro, foram gastos R$ 4,05 bilhões, contra despesas de menos de R$ 500 milhões com as ações de intermediação e qualificação. Dessa maneira, muito embora as ações de qualificação e intermediação tenham revelado uma focalização adequada nos mais pobres, deve-se lembrar que é no pagamento do seguro, relativamente mal focalizado, que se concentram os gastos das políticas de emprego do governo federal. A elaboração de instrumentos que possibilitem um gasto mais focalizado dos recursos do seguro torna-se, assim, ao lado da construção de mecanismos que tirem da ação seu caráter exclusivamente **passivo**, um dos principais desafios para a política de emprego no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRÚCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos Enap**, n. 10. Brasília, 1997.

AZEREDO, Beatriz; RAMOS, Carlos A. Políticas públicas de emprego: experiências e desafios. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 12, p. 91-115, 1995.

BARROS, R. P.; CORSEUIL, C. H.; FOGUEL, M. N. **Os incentivos adversos e a focalização dos programas de proteção ao trabalhador no Brasil**. Ipea, Rio de Janeiro, 2001. (Texto para Discussão, n. 784).

BRASIL/MPAS/SEAS. **Estratégias de superação da pobreza**: Rede de Proteção Social e Projetos de Promoção Social. Brasília, 2001.

BRASIL/MTE/CODEFAT. **Relatório Gerencial do FAT – 2000**. Brasília: Secretaria Executiva do Codefat, 2000.

BRASIL/MTE/IPEA-FIPE. **Relatório de avaliação da intermediação de mão-de-obra**. Rio de Janeiro, 2001.

DRAIBE, Sônia M. As políticas de combate à pobreza na América Latina. **São Paulo em Perspectiva**, v. 4 (2), p. 18-24, 1990.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do *Welfare State*. **Lua Nova**, n. 24, p. 84-116, 1991.

_____. O futuro do *Welfare State* na nova ordem mundial. **Lua Nova**, n. 35, p. 73-111, 1995.

IBASE. **Relatório Geral de Avaliação do Proger**. 1999.

NELSON, Joan. The Politics of Pro-Poor Adjustment. *In*: NELSON, Joan. **Fragile coalitions**: the politics of economic adjustment. Transaction Book, p. 95-113, 1989.

PASSOS, A.; COSTANZI, R. Proger Urbano: uma avaliação da geração de empregos formais. **Políticas Sociais**, n. 4, p. 125-128, 2002.