

A IMPORTÂNCIA ALOCATIVA DAS POLÍTICAS DE EMPREGO

Carlos Alberto Ramos¹
Vinicius Lobo²
Viviani R. Anze³

1 INTRODUÇÃO

No transcurso do período denominado de “trinta gloriosos” (1945-1973), as políticas de emprego nos países desenvolvidos assumiam a existência de um padrão de relações trabalhistas assalariadas, em tempo integral, relativamente estáveis e com um horizonte de contratação de longo prazo. Transições frequentes no emprego eram identificadas como estando restritas apenas a um público muito específico (jovens, mulheres em certas faixas etárias, imigrantes etc.), associadas a uma etapa do ciclo de vida e não constituíam motivo de atenção particular. No caso específico dos jovens, por exemplo, a instabilidade seria oriunda da procura pelo seu nicho de atuação e, após um período relativamente curto de tempo, esperava-se que estes inclusive desenvolvessem sua inserção profissional definitiva, vinculados a postos de trabalho “permanentes”. No caso das mulheres, o emprego temporário e a tempo parcial seria uma singularidade transitória, própria de uma dada etapa no ciclo de vida destas, devendo “normalizar-se” uma vez que seus filhos atingissem uma idade de jovem-adulto.

Mudanças no panorama econômico global que se remontam à crise do fim dos anos 1970 alteraram essa lógica de funcionamento do mercado de trabalho. O trabalho passou a se exercer de maneira variada: uma parte não negligenciável da força de trabalho já não tinha sua vida profissional pautada por um vínculo com o mesmo empregador, a rotatividade se intensifica, a terceirização já não constitui um fenômeno marginal e as formas parciais e flexíveis de trabalho se proliferam.

Nesse cenário de alta volatilidade do mercado de trabalho o processo de contratação, de desligamento, de estimação do estoque ótimo etc. tornaram-se tarefas mais desafiadoras para as empresas, assim como elevam-se os custos e os riscos de recrutamento. Por um lado, informações sobre o contexto macro de curto e longo prazos adquirem maior relevância. Paralelamente, cresce também a consciência em torno do valor econômico das informações sobre vagas de emprego, oferta potencial de candidatos e possibilidade de correspondência entre essa disponibilidade e o perfil requerido pelas vagas disponíveis. O valor (econômico) dessas informações tem uma característica especial, uma vez que pode ajudar a mitigar a ocorrência de

1. Professor do Departamento de Economia da Universidade de Brasília (UnB).

2. Servidor da carreira de Analista Técnico de Políticas Sociais do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

3. Servidora da carreira de Analista Técnica de Políticas Sociais do MTE.

possíveis “falhas de mercado”. A procura por informações, o processamento e mesmo a insuficiência destas, assim como os possíveis erros têm um custo. Mesmo diante da ausência de legislação, o recrutamento adequado necessariamente envolve custos (de pesquisa, de seleção, de qualificação etc.). Nesse ambiente vai se consolidando a consciência sobre a pertinência de um papel importante a ser desempenhado pelos sistemas públicos de emprego (SPEs), entendidos como uma instituição relevante para aprimorar a alocação de recursos dentro do mercado de trabalho. Ou seja, as justificativas teóricas se somam a processos históricos que tendem a outorgar pertinência à existência de instituições estatais que contribuam para elevar a eficiência alocativa no mercado de trabalho.

Nesse contexto este artigo objetiva, tendo como pano de fundo esse ambiente analítico e histórico, sugerir a relevância de, no Brasil atual, se subsidiar a consolidação de uma instituição que facilite o *matching* entre oferta e demanda de trabalho. Dado esse objetivo, este artigo está estruturado em quatro outras seções, além desta introdução. Na seção 2 será feita uma rápida apresentação do ambiente histórico no qual foram consolidados os SPEs, especialmente no tocante à intermediação e com ênfase nas reestruturações contemporâneas nos países desenvolvidos. Na seção 3 se realizará uma rápida síntese de aspectos teóricos que fundamentam a existência de instituições públicas atuantes na área de intermediação. Na seção 4 serão listados alguns avanços recentes no Brasil. Por fim, na última seção se fará um balanço do exposto e uma rápida reflexão sobre a existência (ou não) de condições para a institucionalização efetiva do SPE brasileiro.

2 BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA

Até o final da década de 1970, o debate sobre a função das políticas públicas que compõem os SPEs estava centrado em questões relacionadas à proteção social do trabalhador desempregado e à sua inserção (quando migrante, por exemplo) ou reinsensão (quando desempregado, mas já com um histórico de ocupação) no mercado de trabalho formal. Isso se deve basicamente a dois fatores. Primeiro ao fato de haver predominado, nos países desenvolvidos, durante o pós-Guerra, compromissos com o pleno emprego e com o bem-estar social. Nesse contexto, o SPE foi um dos instrumentos utilizados para atingir o cumprimento destes dois pactos (pleno emprego e patamares mínimos de bem-estar). O segundo fator diz respeito à particularidade da economia e do mercado de trabalho no período, no transcurso do qual conviviam elevadas taxas de crescimento, rendimentos em ascensão e percentuais de desempregados que nunca chegaram a adquirir um caráter massivo.

A partir de meados de 1970, esse ciclo atinge seus limites, primeiro nos países desenvolvidos e depois no mundo subdesenvolvido. Observa-se, a partir de então, a redução no ritmo de crescimento econômico, a maior variabilidade (imprevisibilidade) deste, o aumento do desemprego, especialmente na Europa Continental, uma estrutura do mesmo que se torna mais complexa (ganha importância a desocupação de longa duração, maior do que doze meses), além de, como já afirmado na introdução, proliferarem-se novas relações trabalhistas (terceirização, formas atípicas de emprego etc.). A disponibilidade das firmas em manter uma relação de emprego estável e compartilhar os ganhos de produtividade por meio de aumentos reais de salários estava baseada em mercados seguros para os seus produtos e em lucros previsíveis, ambiente que foi fortemente afetado pelas seguidas crises que emergem a partir do primeiro choque

do petróleo, pelo forte aumento da competitividade internacional e pela redução dos avanços na produtividade. A esse contexto soma-se ainda, no campo político-ideológico, a hegemonização de um novo paradigma, pautado em marcos analíticos que enfatizam questões associadas à oferta agregada, à produtividade, à competitividade e à premissa de que apenas nesses termos o debate sobre o emprego e o desemprego faria sentido.

Como consequência desse novo cenário, os SPEs e as políticas destes, nos países desenvolvidos, passam a ter a incumbência de desempenhar um papel que anteriormente era restrito às políticas macroeconômicas: contribuir com a oferta agregada e, assim, coajudar na geração de emprego e produto.⁴ Não é mais suficiente o mero auxílio ao trabalhador em situação de desemprego, até porque o desemprego agora ganha mais um viés estrutural para certos segmentos da população e começa a adquirir um caráter massivo. É necessário lembrar que o seguro-desemprego, por exemplo, sempre foi assumido como um benefício passageiro, uma ajuda financeira no trânsito entre um emprego e outro, e não como uma garantia de renda por longos períodos de tempo.

Em circunstâncias nas quais o crescimento já não pode ser mais resultado de mero aquecimento da demanda agregada e os olhares são direcionados para a oferta, o *status* do mercado de trabalho muda, não sendo mais assumido como um mero reprodutor dos espasmos macroeconômicos, passando a ser identificado como funcional às políticas de oferta. Em outros termos: o nível de ocupação vai depender da oferta, dos ganhos de competitividade nos mercados mundiais, e o próprio mercado de trabalho vai ser responsável (ao menos em parte) pelo seu próprio desempenho. Os ganhos de produtividade, uma dimensão crucial no novo paradigma e nos novos objetivos de política, podem depender da educação e da formação da oferta de trabalho. Nesse sentido, no lugar da relação de causalidade crescimento-emprego, passa-se a ter uma perspectiva educação/formação-produtividade-emprego-crescimento.

Nesse contexto, as políticas denominadas “ativas” – que têm como público-alvo a força de trabalho e, especialmente, os desocupados –, assim como a formação profissional, a intermediação de mão de obra e o incentivo ao empreendedorismo, começam a ser percebidas como auxiliares importantes nas estratégias de crescimento. Esse deslocamento da esfera da demanda (keynesianismo) para a oferta foi, a partir da década de 1980, uma substituição de paradigma praticamente geral a todos os países avançados (Moretto e Barbosa, 2006). Logicamente existem matizes, mas, nos países anglo-saxões, esse direcionamento foi mais radical do que na Europa Continental.

Outro fator que colaborou para a reorientação do debate acerca das funções dos SPEs foram as mudanças que os mercados de trabalho dos países desenvolvidos passaram a vivenciar. No modelo fordista que prevaleceu no pós-Guerra, vivenciou-se a articulação de diversas dimensões. A continuidade das tecnologias utilizadas e das habilidades adquiridas, paralelamente a um crescimento robusto e com pouca variabilidade,

4. O trecho a seguir, retirado de um estudo feito em 1994 pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e que é considerado um marco no debate sobre os sistemas públicos de emprego (Moretto, 2009), ilustra bem esse contexto e a nova orientação que deveriam, então, assumir as políticas de emprego: “*Bolstering the ability of economies to create new jobs is one facet of the strategy to reduce unemployment. But a high-productivity, high-wage job strategy can work only with qualified people to fill the new jobs. People must have a solid education. The generation now entering work can perhaps expect six or more job changes in a working life, meaning that part of that education will have to take the form of ‘learning how to learn’ throughout the working lifetime. Workers will have to acquire and later re-acquire skills through training. Active labour market policies, too, will help transform redundant qualifications into employable skills*” (OCDE, 1994, p. 36).

viabilizava a configuração de um mercado de trabalho com empregos relativamente estáveis (horizontes de tempo extensos), assalariados a tempo integral, sindicalizados e empregados em grandes unidades de produção, e perspectivas de elevação do poder de compra próximos ao aumento do produto ou da produtividade. Era, em suma, um mercado de trabalho com menos transições, relativamente estável tecnologicamente e com relações de trabalho mais duradouras e mediadas por um movimento sindical bem ancorado entre os trabalhadores. Nessas circunstâncias, a necessidade de intermediários era marginal, apenas circunscrita a alguns nichos especializados (Osterman, 2009). As firmas contratavam os trabalhadores e os mantinham empregados por longos períodos de tempo, providenciando também boa parte do treinamento necessário para exercer suas atividades ao longo dos anos. O treinamento e a formação financiados pelos empregadores eram rentáveis na medida em que os horizontes de tempo dos vínculos eram duradouros. Nesse sentido, as instituições do SPEs não eram assumidas pelo setor privado como algo relevante, capazes, por exemplo, de contribuir para contornar uma restrição e viabilizar investimentos ou elevar lucros.

No novo mundo tecnologicamente pós-fordista, com rápidas e constantes mudanças tecnológicas, alterações permanentes nas normas de consumo, variabilidades do ciclo conjuntural pouco previsíveis, abertura dos mercados ao intercâmbio de bens, ganhos de produtividade que (nos países centrais) caem quando comparados ao modelo de pós-Guerra etc., a funcionalidade do mercado de trabalho (seu funcionamento e as instituições que regulam as relações capital-trabalho) não podiam ficar isentas de alterações. A rapidez das mudanças tecnológicas deve ser correspondida com ágeis alterações nas habilidades, a descentralização da produção (*outsourcing*) e a promoção de formas parciais de contratação acarretaram uma maior rotatividade, tornando os empregos menos seguros e mais voláteis. Ironicamente, em um mundo mais volátil, menos previsível, em constante mudança e no qual os vínculos são mais circunstanciais, a necessidade de comprometimento também aumentou.⁵ As firmas buscam maior flexibilidade mas, ao mesmo tempo, seus processos de produção podem requerer um comprometimento maior, vínculos mais instáveis, porém trabalhadores com melhor formação e criativos. Esse ambiente altera, radicalmente, as formas de organização da produção. Assim, nesse novo contexto, as empresas devem procurar objetivos que, à primeira vista, parecem se repelir, o que aponta para a necessidade de um agente intermediário com capacidade de prestar assistência nesse cenário tão fluido quanto complexo.

Parte das cadeias produtivas, aquelas que requerem trabalhadores qualificados, criativos etc. se concentram, especialmente, nos países centrais. Na medida em que esse perfil de vínculo precisa de ambientes de trabalho agradáveis, com estabilidade, salários indiretos (plano de saúde, aposentadoria, entre outros), perspectivas de ganhos financeiros e de formação etc., o gerenciamento dos recursos humanos adquire um perfil compatível. Contrariamente, a parte da produção repetitiva, que não requer nem muita qualificação nem motivação, se desloca para países periféricos, de mão de obra barata, abundante, pouco sindicalizada (a exemplo de Bangladesh, Vietnã, Camboja, China, entre outros).

Essa reconfiguração também é observada dentro dos próprios territórios nacionais, com setores/profissões/áreas geográficas ganhando dinamismo, outras em decadência, outras redefinindo seus perfis em função de suas vantagens comparativas. Nesse contexto,

5. Há pelo menos duas razões para o aumento da demanda por habilidades: primeiro, a difusão de novas tecnologias, principalmente de tecnologias da informação; e segundo, a adoção, por parte das firmas, de novas formas de organização do trabalho, formas estas que requerem maior capacidade de julgamento e maior capacidade de solução coletiva de problemas.

a necessidade de instituições que atuem como intermediárias no mercado de trabalho se coloca, assim como a significância dos SPEs e suas políticas para fluidificar a interação entre oferta e demanda de trabalho. Deixar o mercado realocar mão de obra em função dos sinais (alterações dos salários relativos entre setores/profissões/regiões) é uma possibilidade, mas os custos dos ajustes (em termos de tempo, desemprego, ausência de candidatos com um perfil adequado à vaga etc.) podem ser elevados e duradouros.

Feita essa rápida contextualização histórica, na próxima seção será destacada, a partir de uma breve fundamentação teórica e de alguns dados sobre a trajetória recente da economia brasileira, a significância das políticas de emprego para questões relativas à oferta agregada, dando ênfase, logicamente, à importância alocativa destas dentro das operações do mercado de trabalho.

3 A IMPORTÂNCIA ALOCATIVA DAS POLÍTICAS DE EMPREGO: ASPECTOS TEÓRICOS

Em uma economia de mercado, o sistema de preços (o vetor de preços relativos) basicamente transmite informação e introduz mecanismos de ajuste, via quantidades. Assim, estando diante de um choque negativo qualquer (retração exógena da oferta provocada, por exemplo, por um choque climático), o preço se eleva, o que deve induzir uma redução da demanda e aumento da oferta (esta última obtida mediante a alocação de recursos ao setor).

Esse processo, logicamente, é um sistema ideal ou teórico que enfrenta, na prática, diversas limitações para o seu funcionamento. A flexibilidade dos preços e as respostas da oferta e da demanda (dadas pelas suas elasticidades, por exemplo) podem tornar demorado o processo de ajuste. A realocação de recursos favorecendo os setores beneficiados por alterações no vetor de preços relativos não é imediata e, mesmo no longo prazo, o custo do processo de ajuste pode não ser trivial.

No caso específico do mercado de trabalho, o seu funcionamento (por se tratar de um mercado) não deveria fugir às considerações sintetizadas nos dois parágrafos anteriores. Ocorre, porém, que a categoria abstrata de “recursos” adquire uma dimensão mais humana, uma vez que as “quantidades” são indivíduos. Nesse sentido, realocar (seja por alterações exógenas, seja por mudanças nos objetivos de política) envolve fluxos de indivíduos entre setores, profissões e mesmo áreas geográficas que não são imediatos. Por outro lado, essas movimentações podem até ser inevitáveis ou mesmo desejáveis, mas restringidas pelos custos financeiros e mesmo sentimentais dos indivíduos. Em situações mais extremas, podem existir barreiras que dificilmente serão contornadas. Por exemplo, a movimentação espacial pode ser extremamente penosa para um trabalhador adulto ou as possibilidades de mudanças de profissão podem não ser possíveis em faixas etárias avançadas e com reduzido estoque de capital humano geral.

Segundo Autor (2009), há um consenso em relação às “imperfeições” do mercado de trabalho sobre os quais o SPE, mais particularmente a intermediação de mão de obra, pode incidir. Duas dessas variáveis, muitas vezes não consideradas quando se idealiza a interação entre a oferta e a demanda de mão de obra, são os custos da informação e os impactos da seleção adversa. No modelo-padrão de funcionamento do mercado de trabalho, não são considerados os custos para trabalhadores e empregadores na procura um pelo outro (no processo de *matching*). Na realidade, procurar tem custos financeiros. Oi (1962) incorporou ao modelo-padrão esses custos e chamou-os de custos fixos.

O custo para a firma inicia-se antes da contratação, uma vez que a procura do assalariado ideal para preencher uma vaga gera custos. Nesses custos fixos pode-se incluir as despesas de procura por um novo trabalhador, os gastos vinculados ao treinamento e à adaptação do novo trabalhador e os gastos na hipótese de uma demissão – o mês de aviso prévio e a multa de 50% sobre o saldo do fundo de garantia por tempo de serviço (FGTS) em se tratando de desligamento sem justa causa no caso específico do Brasil. Destes três tipos de custo, só os dois primeiros são interessantes para este artigo, pois são os únicos que podem ser afetados pelas políticas públicas de emprego.

No caso dos trabalhadores, estes pagam diretamente pela procura, por meio das despesas financeiras e dos esforços no processo de identificação de vagas, deslocamento para as entrevistas e, indiretamente, pelo custo de oportunidade (tanto em termos de lazer como econômicos). Os empregadores, igualmente, também incorrem em custos de procura diretos, quando pagam por anúncios e analisam e entrevistam os candidatos, e indiretos, quando deixam de produzir na espera pelo preenchimento das vagas. Contudo, o custo não se reduz às atividades de pesquisa, aos testes e à acumulação de informação, uma vez que o risco não chega a ser totalmente contornado. Sempre permanecerão assimetrias de informação e riscos, inclusive morais. Sabe-se que é a relação entre o fluxo (em termos de valor presente) de custos e receitas (produtividade) que determinará ou não a contratação de novos indivíduos. Em geral, quanto menor for o custo e maior for a produtividade, maior será a quantidade de trabalhadores que a firma estará disposta a contratar. No caso do custo, ao rendimento bruto (mais encargos, logicamente) devem ser acrescidos os custos fixos, entre os quais cabe incluir os custos de procura, de seleção, de qualificação e de adaptação do novo trabalhador. É justamente sobre parte desses custos fixos que políticas públicas de emprego podem incidir, por meio da intermediação de mão de obra e da qualificação profissional.

Logicamente, quanto menores são os dois tipos de custos apontados acima, menor será a sensibilidade da demanda de trabalho a mudanças nas suas expectativas futuras. Ou seja, quanto menores forem os custos de recrutamento e de treinamento para as empresas, maior será a disposição dos empregadores em contratar novos trabalhadores pois, como se viu acima, o ponto de equilíbrio que maximiza seus lucros, no que diz respeito ao emprego do fator trabalho, depende dos custos envoltos na contratação de um novo empregado. Por outro lado, a sensibilidade da demanda de trabalho na fase ascendente do ciclo pode ser excessivamente prudente devido aos custos fixos. No caso da recuperação ser revertida, esses custos fixos (sempre em termos de valor presente) serão uma proporção muito elevada dos custos totais. Ao reduzir os custos fixos, as iniciativas das empresas na fase ascendente do ciclo poderão ser mais ousadas, aumentando a elasticidade emprego-produto nas etapas iniciais da recuperação.

A esses fatores pode-se agregar um conhecimento limitado e parcial das alterações em curso no mercado de trabalho. Ou seja, identificar profissões cuja demanda adquire dinamismo e sinalizar aquelas que estão em retrocesso pode ser uma tarefa não banal. Essas alterações podem se manifestar em certos salários em ascensão e outros rendimentos em queda ou, ainda, áreas geográficas promissoras e outras em crise. É quase impossível que um assalariado à procura de emprego ou com desejos de mudança na sua ocupação corrente tenha esse leque de informações ou, mesmo as tendo, tenha capacidade de processá-las e tomar as decisões correspondentes.

Esse cenário geral se vê potencializado, no caso do Brasil, pela extensão de seu território e complexidade de sua estrutura produtiva. Dado esse amplo leque de variáveis, os indivíduos tendem a procurar informações no seu contexto social (família, amigos, bairro, entre outros), no conhecimento pessoal de potenciais empregadores, em jornais etc. Os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (Pnad) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) são, nesse sentido, eloquentes. Do total de indivíduos que realizaram alguma atividade de procura de emprego no período de 365 dias, 50% entraram diretamente em contato com empregadores e 19% solicitaram informações com amigos, parentes, colegas. As outras alternativas (sindicatos, agências, anúncios) são residuais (IBGE, 2013). Ou seja, o universo próximo dos trabalhadores constitui o espaço crucial nas atividades de procura de emprego no país.

Observa-se que essas iniciativas de procura são consideradas, na literatura, como um investimento. São assumidas como um investimento na medida em que aumentam a eficiência alocativa, uma vez que permitem aprimorar a compatibilidade entre a configuração profissional dos postos de trabalho disponíveis e o perfil produtivo do assalariado à procura de um emprego.

Nesse contexto, a existência do seguro-desemprego tem, no mínimo, duas justificativas teóricas. A primeira, de cunho social, diz respeito à necessidade de proporcionar um patamar mínimo de fluxo financeiro na transição entre empregos, assumindo que a perda de um emprego decorre mais da situação macroeconômica (do ciclo conjuntural) do que de comportamentos individuais. A segunda justificativa está associada à perspectiva que relaciona as atividades de procura de emprego a um investimento. No caso de não ter garantido um fluxo financeiro mínimo, um indivíduo poderia aceitar (pelas restrições orçamentárias de sua família) uma ocupação pouco compatível com seu perfil, não permitindo, essa falta de correspondência, que a potencialidade produtiva do indivíduo seja atingida. Desde essa perspectiva, o seguro-desemprego teria uma motivação econômica e não meramente social, ajudando a elevar a produtividade sistêmica da economia.

Contudo, ao restringir a procura de informações ao universo próximo, a eficiência (e mesmo a eficácia) do tempo alocado às atividades de exploração de emprego fica comprometida.

Para o futuro empregador, o processo de contratação é uma tarefa com incertezas sobre as características dos postulantes. Além dos próprios custos de procura e de treinamento dos admitidos, o espaço de pesquisa é incerto, uma vez que o *matching* com o candidato ideal pode não existir, dado que as iniciativas de procura do assalariado estão limitadas ao seu universo cotidiano (amigos, colegas, famílias).

Tem-se, assim, um ambiente vazio de instituições nas quais as informações estejam disponíveis para ambas as partes e tornem mais eficiente a articulação entre oferta e demanda de trabalho. Os sinais do mercado podem não estar chegando (ou chegam com dificuldade) às partes que interagem.

Esse contexto conceitual geral deve ser adaptado às circunstâncias atuais do Brasil, que vive uma situação bem próxima do pleno emprego. A situação parece paradoxal, uma vez que a restrição dada pela disponibilidade de mão de obra opera

em um contexto de estagnação.⁶ Ou seja, existem diversas evidências que induzem a diagnosticar uma economia operando bem perto de seu produto potencial (inflação, *deficit* em conta corrente, desemprego baixo) com variações do produto quase nulas.

Essa caracterização parece ir ao encontro de diversas pesquisas empíricas que diagnosticam uma manifesta dificuldade da economia brasileira em elevar a sua produtividade, tendo o ciclo de crescimento recente encontrado seus limites quando a ociosidade do mercado de trabalho se esgotou. Macedo (2014), por exemplo, aponta que o aumento da produtividade do trabalho, no período 2000-2011, foi em média de 1,1% ao ano (a.a.), enquanto, no mesmo período, a taxa de crescimento do produto interno bruto (PIB) foi de 3,5% a.a., e a do pessoal ocupado, de 2,4% a.a. Com base nesses dados, o autor afirma que, no Brasil, o crescimento do produto tem sido mais puxado pelo aumento do pessoal ocupado (70%) do que pelos ganhos de produtividade (30%). Ou seja, o crescimento do Brasil entre 2001 e 2011 foi fortemente dependente da maior utilização do recurso trabalho, já que a produtividade agregada se elevou de forma bem modesta, situação bastante diferente da observada entre 1940 e 2000 quando, segundo Bacha e Bonelli (2001), os ganhos de produtividade explicaram 56% do crescimento da economia (5,4% a.a.).

Deve-se lembrar que o processo de desenvolvimento é, basicamente, uma evolução em torno da procura por uma maior produtividade por trabalhador. Esse caminho passa por uma realocação do trabalho de setores de baixa produtividade para setores dinâmicos de elevado quociente valor agregado/ocupado. Se, como sustentado em parágrafos anteriores, as atividades de procura por emprego estão restritas ao universo próximo do indivíduo, necessariamente o investimento em atividades de procura não será eficiente. Pode-se observar que a atual formatação institucional no país não induz o trabalhador a identificar em entidades disponíveis (sindicatos, órgãos estatais, entre outras) âmbitos capazes de elevar a eficiência de sua procura. Seja por desconfiança, seja por falta de informação ou por outros motivos, o concreto é que os indivíduos hoje no Brasil parecem direcionar sua procura de informações por oportunidades a seu universo próximo.

Nas circunstâncias atuais, parece estar evidente que dinamizar a economia requer a elevação da produtividade. Esse objetivo depende de uma série de fatores (qualidade da mão de obra, capital por trabalhador etc.) e, dados os objetivos, a pergunta pertinente é: o SPE pode contribuir para essa procura por maiores níveis de produtividade? A resposta parece ser positiva. Pode não ser um aspecto primordial, logicamente, mas merece ser assumida como uma dimensão a ser levada em consideração.

4 INICIATIVAS RECENTES

Dada a discussão na seção anterior, imagina-se que a formatação de um âmbito institucional atrativo ao trabalhador e aos empregadores pode ser uma iniciativa que contribua para a alocação mais rápida e eficiente do fator trabalho, com benefícios que vão além desses dois atores, na medida em que têm externalidades sobre a produtividade sistêmica. Dessa forma, o desenho de uma instituição que seja efetivamente capaz de articular oferta e demanda de trabalho, reduzindo os custos e elevando a eficiência, pode ser um fator que contribua para contornar parte da restrição de oferta no país e elevar o ritmo de contratações em alguns setores. Contudo, construir essa instituição não é uma questão trivial.

6. Ver Souza Júnior e Levy (2014).

E, no caso particular do SPE, uma instituição cujo serviço pode ter implicações econômicas para os seus usuários, a questão crucial é a sua reputação. Esta se ganha, se conquista com o passar do tempo e com os sinais que, no transcorrer dos anos, a instituição vai emitindo. Nesse sentido, o Sistema Nacional de Emprego (Sine), que é o âmbito no qual se operacionalizam as políticas de emprego no Brasil e naturalmente vai ser o referencial histórico, não contribui para alimentar uma reputação de eficiência. Ele é um órgão tradicionalmente restrito em termos de quantidade e de qualidade. O trabalhador desempregado ou procurando uma nova alocação, mesmo em períodos de forte desocupação (anos 1990) dificilmente visualiza o Sine como um espaço eficiente para encontrar uma ocupação compatível com suas necessidades ou aspirações. Pelo lado dos empregadores, a desconsideração é similar, uma vez que são marginais aqueles que o utilizam ou sequer o conhecem como um instrumento gratuito de recrutamento.⁷

Construir um sistema de intermediação eficiente, no âmbito de um renovado SPE, vai requerer que a sociedade não só veja uma ruptura com respeito à história, como também acredite que esta ruptura vai gerar uma instituição eficiente, confiável e com continuidade. Essa instituição deveria ter uma reputação tal que seja assumida, para ambas as partes (indivíduos à procura de emprego e empregadores pesquisando por postulantes a uma vaga), como o espaço natural, por ser o mais eficiente, a ser escolhido para concentrar suas tarefas. Para tal, um mínimo de homogeneidade e um patamar mínimo de qualidade institucional são condições imprescindíveis. Pode-se resumir o desafio da seguinte forma: estão dadas as condições para que o Brasil avance na construção desse arcabouço institucional? Estamos falando na construção de uma instituição como tal, uma instância que não esteja atrelada a uma administração do estado ou do governo e capaz de gerar, no tempo, uma imagem confiável, uma instituição que seja assumida pelos empregadores e pelos empregados como sendo um espaço privilegiado no que se refere às atividades de oferta e procura de mão de obra.

Antes de responder à pergunta acima, serão comentadas brevemente algumas iniciativas recentes, feitas no sentido de modernizar a oferta de ações e de serviços do SPE e que podem contribuir para a obtenção de resultados relacionados a questões discutidas acima, como custos, produtividade e incentivo à contratação. A primeira que merece ser destacada é a entrada em produção, a partir de 2011, do Portal MTE – Mais Emprego, sistema informatizado que integrou a oferta e as bases de dados das políticas de emprego. Entre as principais inovações trazidas pelo sistema, pode-se mencionar as seguintes: *i*) uniformização do atendimento em toda a rede, seja Sine, Superintendência Regional do Trabalho (SRTE) ou agências autorizadas da Caixa Econômica Federal (CEF); *ii*) integração das políticas de emprego, solicitação do benefício associada à intermediação de mão de obra e qualificação profissional; *iii*) exigência do encaminhamento de requerentes do seguro-desemprego a vagas disponibilizadas pelos empregadores ao Sine, caso sejam compatíveis com o perfil profissional do trabalhador; e *iv*) reunião, em um único banco de dados, das informações dos trabalhadores e das vagas disponibilizadas nas agências de emprego do Sine, com amplitude nacional.

7. Vale ressaltar que, como apontado por Lobo e Anze (2014), de acordo com dados do sistema Mais Emprego, em 2014, 6.232.945 trabalhadores procuraram a rede de atendimento do MTE, dos quais 4.706.114, ou 75,5%, o fizeram para habilitar-se para receber o benefício do seguro-desemprego. Assim, “apenas” 1.526.831 de pessoas procuraram a rede do MTE para buscar vagas de emprego.

É preciso mencionar ainda duas funcionalidades trazidas pelo sistema que se relacionam diretamente com a discussão acima, pois têm impacto nos custos de acesso à informação e de seleção adversa. A primeira é o fato de que a implantação do sistema veio em conjunto com a implantação do portal que, além de pôr à disposição uma nova porta de entrada para o serviço público de intermediação, em que trabalhadores e empregadores podem se cadastrar (e cadastrar vagas) pela *web*, permitiu também a realização de consultas *online* sobre vagas e candidatos. Diretamente relacionada com esta primeira funcionalidade, a qual facilitou e acelerou o processo de acesso e disponibilização de informações, está a segunda, uma aplicação interna ao sistema que permite o pareamento entre as vagas e os candidatos cadastrados. Tomando como ponto de partida a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO)⁸ e a partir daquilo que é definido pelo empregador no ato do cadastro da vaga de emprego como critério imprescindível ou desejável, e que pode contemplar campos como escolaridade, tempo de experiência e habilidades, tais como fluência em idiomas, o sistema realiza um cruzamento automático entre os candidatos cadastrados e a vaga disponibilizada, permitindo apenas o encaminhamento de candidatos com perfil solicitado para as entrevistas de emprego. É importante mencionar ainda que, no que se refere à experiência do trabalhador, o sistema realiza um controle por meio do batimento com o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS).

A implantação do Portal MTE – Mais Emprego trouxe, deste modo, uma série de ganhos à operacionalização das políticas de emprego, integrando ações, uniformizando o atendimento, agregando bancos de dados e, o que mais interessa neste artigo, facilitando o acesso para cadastro e consulta e criando mecanismos para o pareamento automático entre vagas e candidatos cadastrados. E isso se reflete no uso do sistema: segundo dados da base de gestão deste, em 2011, primeiro ano de operação do novo sistema, foram cadastradas 2.709 milhões de vagas, enquanto em 2013 foram 3.597 milhões, um aumento de 32,7%. O número de trabalhadores inscritos também subiu consideravelmente, saltando de 5.915 milhões, em 2011, para 7.480 milhões em 2013, aumento de 26,4%. Além desta melhoria no acesso ao serviço de intermediação, houve também uma melhoria no número de vagas preenchidas pelo sistema, que passou de 672 mil para 839 mil, um crescimento de aproximadamente 24,5%, ainda que a eficiência na colocação ou a relação entre vagas oferecidas/vagas preenchidas tenha se mantido praticamente constante.

Uma segunda iniciativa que precisa ser mencionada neste artigo, e que pode ser considerada um aprimoramento do Portal Mais Emprego, foi a implantação, no início de 2014, da autointermediação. Com ela, abriu-se a possibilidade das empresas realizarem o recrutamento de trabalhadores totalmente pela internet, por meio do acesso *online* aos currículos e aos perfis da mão de obra local e de outras regiões do país, convocando-os diretamente e sem depender da iniciativa das agências da rede física do Sine, além do acompanhamento das seleções e encaminhamentos feitos por esta última, que constitui uma ferramenta facilitadora que incentiva a adesão das empresas ao serviço. Com a aplicação da autointermediação as empresas passam a poder enviar, também, no próprio portal, requerimentos de seguro-desemprego, declarações do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) e consultar a CBO.

8. Há algumas iniciativas importantes sendo conduzidas em relação à CBO, como o desenvolvimento das "CBOs simplificadas", que visam facilitar a consulta e o cadastro por parte dos usuários, ou a criação de níveis mais detalhados em relação às habilidades associadas a cada ocupação, o que tem implicações importantes para a qualificação, além de outras ações, que são essenciais para a melhoria do desempenho da intermediação, já que a CBO é o principal critério para o cruzamento entre oferta e demanda, mas que, devido à falta de espaço, não puderam ser mencionadas aqui.

Antes do advento da autointermediação, era o atendente do Sine o responsável por consultar o sistema para encontrar um pareamento entre vaga e candidato e era ele quem entrava em contato com o trabalhador para fornecer uma carta de encaminhamento, que deveria ser retirada no posto do Sine. Com a implantação da autointermediação, o sistema Mais Emprego permite que este procedimento, antes realizado na agência física, seja realizado pelo trabalhador ou pelo empregador no próprio portal, o que traz uma redução considerável no tempo necessário para realizar uma atividade de intermediação, além de dar uma maior autonomia ao trabalhador e ao empregador na realização de suas consultas, o que os permite selecionar melhor, a partir do pareamento prévio já realizado pelo sistema, para quais vagas se encaminhar ou quais candidatos convocar para uma entrevista. Os resultados, em termos de acesso à informação e à diminuição de riscos de seleção adversa parecem ser evidentes, além dos ganhos em termos de tempo para concluir o recrutamento. Contudo, como ainda não houve uma divulgação massiva do portal e de suas funcionalidades, ainda é residual a participação da autointermediação em relação ao serviço como um todo, o que não permite ainda mensurar seus impactos por meio de dados quantitativos.

Uma terceira iniciativa está associada ao processo de integração do seguro-desemprego e da intermediação com a qualificação profissional, que atualmente se implementa no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Já está em vigor, dentro do processo de habilitação ao seguro-desemprego, a condição de uma busca prévia por cursos de qualificação compatíveis com o perfil do trabalhador requerente. Além disso, já estão em desenvolvimento duas atualizações do sistema Mais Emprego: *i*) a migração dos dados de todos os trabalhadores concluintes dos cursos de qualificação profissional para a base de dados da intermediação, deixando-os disponíveis como candidatos para as vagas de emprego cadastradas; e *ii*) a integração dos trabalhadores que procuram a rede de atendimento do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) em busca de vagas de emprego, e não apenas os que estão sendo habilitados para receber o seguro, com os cursos oferecidos pelo Pronatec.

Essa integração, sem dúvida, traz melhorias no acesso, por parte dos trabalhadores desempregados, aos cursos de qualificação. Contudo, ainda não permitirá que os empregadores utilizem a qualificação como parte integrada do processo de recrutamento, para o que seria preciso algum tipo de manutenção evolutiva no sistema que permitisse que, tendo em vista a contratação do trabalhador, fosse possível solicitar um dos cursos oferecidos no âmbito do Pronatec. Assim, apesar de serem significativos os avanços na integração da qualificação profissional às demais políticas de emprego, o resultado deste avanço para as operações de recrutamento ainda é incipiente, carecendo de maiores evoluções.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Voltando agora, finalmente, à pergunta colocada no início da seção 4, sobre se são dadas as condições para que o Brasil avance na construção de um arcabouço institucional capaz de dotar o SPE com a eficiência necessária para que este se torne uma instituição reconhecida como estável e confiável, a resposta, apesar desses avanços institucionais recentes, é negativa. Há uma necessidade impreterível – necessidade esta que vem sendo explicitada a mais de dez anos e encontra-se registrada não apenas nas resoluções dos dois congressos do SPE, realizados em 2004 e 2005, mas também em diversos estudos e avaliações –⁹ de se definir e implantar um modelo de gestão para a oferta e a

9. Brasil (2005; 2010); Ipea (2006); Ramos (2009); Todeschini, Vasques-Menezes e Soratto (2010); Dieese (2011).

operacionalização das ações e dos serviços oferecidos no âmbito do SPE. A legislação do programa do seguro-desemprego, não obstante em ser particularmente clara no que se refere ao modelo de gestão do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) é, à exceção do Artigo 13 da Lei nº 8.019, que determina a execução das ações do programa prioritariamente em articulação com estados e municípios por meio da rede Sine, silente quanto ao modelo de gestão que deve ser adotado para a operacionalização/oferta das ações e dos serviços financiados pelo mesmo. Devido, assim, à falta de dispositivos legais que comandem a implantação de uma determinada arquitetura organizacional para a gestão da rede de atendimento e coloquem padrões básicos de operação para os serviços, além, é claro, de uma adequada política de recursos humanos, capaz que dotar tanto o órgão coordenador quanto os parceiros e as instâncias executoras com equipes adequadas, a qualidade dos serviços prestados tem ficado bastante aquém de seu verdadeiro potencial.

A criação do FAT e do programa seguro-desemprego representaram uma verdadeira revolução em termos de política de emprego, viabilizando a implementação de programas e de projetos na área de mercado de trabalho com uma estabilidade até então inédita. Contudo, à exceção do serviço de habilitação ao seguro-desemprego, mais de duas décadas após a sua implementação, o que se constata é o limitado alcance das ações e dos serviços. Embora diversos serviços tenham sido criados, o caráter sistêmico da prestação desses serviços, ainda que em grande volume, tem sido fragmentado e desarticulado, o que transformou o SPE em uma política pública heterogênea e dependente da vontade política de governos locais.

Como aponta Dedecca (2009, p. 70), a síntese da trajetória das políticas de emprego no Brasil evidencia “o caráter espasmódico de sua construção”, mas “evidencia também o processo de consolidação de uma base institucional que deve ser vista como relevante para a construção de um sistema público de emprego”. Ainda segundo o autor, “o desafio que se apresenta é o de atualizar apropriadamente esta base institucional com o objetivo de uma construção efetiva do sistema público de emprego, trabalho e renda”. O que é preciso hoje, portanto, é avançar na oferta descentralizada das ações e dos serviços do programa seguro-desemprego, que hoje realiza-se de maneira fragmentada, marcada pela ausência de normas, de padrões de atuação e de um modelo de gestão capaz de tornar efetiva a coordenação administrativa por parte do MTE, um modelo que seja capaz de aproximar o SPE da base institucional de operacionalização existente no Sistema Único de Saúde (SUS) e no mais recente Sistema Único de Assistência Social (Suas).

Como salientado em parágrafos anteriores, o MTE tem feitos alguns avanços importantes nos últimos anos. Contudo, para que o país avance na construção do arranjo institucional necessário para que o SPE possa vir a desempenhar adequadamente as funções econômicas comentadas neste artigo, além de continuar avançando nas modernizações enunciadas acima, é imprescindível que *seja definido e implantado um modelo de gestão* com: *i)* uma rede mínima de sustentação dos serviços; *ii)* uma distribuição adequada entre instâncias centralizadoras nacionais e regionais que busquem garantir o equilíbrio e os meios para a realização dos serviços; *iii)* uma estrutura organizacional capaz de gerenciar e acompanhar, de maneira regionalizada, a realização do atendimento; *iv)* uma política de recursos humanos que permita tanto à administração central quanto aos estados e municípios a montagem de equipes de atendimento adequadas; *v)* uma norma operacional básica, que padronize satisfatoriamente os níveis de gestão, as atividades, o atendimento e as agências; e *vi)* um sistema adequado de monitoramento e avaliação.

Assim, não obstante o progresso institucional feito com a criação do FAT e os avanços mais recentes, o SPE brasileiro ainda tem um notório *deficit* institucional. Sem a elaboração de uma base normativa que organize a gestão das ações e dos serviços financiados pelo FAT e sem uma reestruturação do MTE, focada na criação de capacidade institucional para acompanhamento das ações e dos serviços sob sua coordenação, o SPE continuará sendo pautado pela vontade política dos governos ou das administrações de turno, reproduzindo, assim, sua realidade heterogênea e fragmentada. Dada essa aleatoriedade, é difícil imaginar que a reputação de uma instituição (como seria um sistema de intermediação) seja construída. Fica em aberto, portanto, o desafio de dotar o SPE brasileiro com as condições para que este possa desempenhar adequadamente tanto sua função social quanto sua função alocativa, tal qual discutido neste artigo.

REFERÊNCIAS

- AUTOR, D. Introduction. *In*: AUTOR, D. (Ed.). **Studies of labor market intermediation**. Chicago: University of Chicago Press, 2009.
- BACHA, E.; BONELLI, R. Crescimento e produtividade no Brasil: o que nos diz o registro de longo prazo. *In*: SEMINÁRIOS DIMAC, 52., 2001. **Anais...** Rio de Janeiro: Ipea, 2001.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Sistema público de emprego, trabalho e renda. *In*: CONGRESSO NACIONAL, 2., 2005. **Anais...** São Paulo: MTE, 2005.
- _____. **Avaliação externa do Programa Seguro-Desemprego**. Brasília: UnB, 2010.
- DEDECCA, C. O sistema público de emprego e a estratégia de desenvolvimento. *In*: GOZALEZ, R.; MATOS, F. (Orgs.). **Emprego, trabalho e políticas públicas**. Fortaleza: IDT, 2009.
- DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **O programa do seguro-desemprego: desafios para um permanente aperfeiçoamento**. São Paulo: Dieese, 2011. (Nota Técnica, n. 95).
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2013**. [S.l.]: IBGE, 2013.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS. Políticas públicas de emprego, trabalho e renda no Brasil. *In*: TAFNER, P. (Ed.). **Brasil, o estado de uma nação: mercado de trabalho, emprego e informalidade**. Brasília: Ipea, 2006. c. 7, p. 395-446. Disponível em: <<http://goo.gl/CbxmZ5>>.
- LOBO, V.; ANZE, V. A importância estratégica da política pública de intermediação de mão de obra. **Boletim do Mercado de Trabalho**, Brasília, n. 57, p. 53-63, 2014.
- MACEDO, M. O que vem acontecendo com a produtividade da economia brasileira? *In*: OLIVEIRA, M. *et al.* **Formação e mercado de trabalho: produtividade e desenvolvimento**. Brasília: Ipea; ABDI, 2014. v. 6.
- MORETTO, A. **O sistema público de emprego no Brasil: uma construção interrompida**. São Paulo: Editora LTR, 2009.
- MORETTO, A.; BARBOSA, A. F. **As políticas de mercado de trabalho e a sua evolução tardia e fragmentada no Brasil**. Campinas: Unicamp, 2006. Mimeografado.
- OECD – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **The OECD jobs study: facts, analysis, strategies**. Paris: OECD, 1994.
- OI, W. Labor as quare-fixed factor. **Journal of Political Economy**, v. 70, 1962.
- OSTERMAN, P. Labor market intermediaries in the modern labor market. *In*: AUTOR, D. (Ed.). **Studies of labor market intermediation**. Chicago: University of Chicago Press, 2009.

RAMOS, C. A. Auge e decadência das políticas de emprego no Brasil. *In*: GOZALEZ, R.; MATOS, F. (Orgs.). **Emprego, trabalho e políticas públicas**. Fortaleza: IDT, 2009.

SOUZA JÚNIOR, J. R.; LEVY, P. **Impactos do declínio do bônus demográfico sobre a oferta de mão de obra e o crescimento econômico no período 2014-2030**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. (Carta de Conjuntura, n. 25).

TODESCHINI, R.; VASQUES-MENEZES, I.; SORATTO, L. (Orgs.). **Desafios do sistema público de emprego, trabalho e renda**. São Paulo: Editora LTR, 2010.