



<i>Panorama recente das políticas públicas de emprego e renda</i>	33
<hr/>	
Graziela Ansiliero, Leonardo Ferreira Neves Jr., Luis Henrique Paiva, Marcos Maia Antunes e Roberto Henrique Gonzalez	
<i>Evolução e perspectivas dos programas de geração de emprego e renda</i>	47
<hr/>	
Alessandro Ferreira dos Passos e Rogério Nagamine Costanzi	
<i>Políticas ativas de emprego e renda</i>	61
<hr/>	
Ricardo Paes de Barros e Mirela de Carvalho	
<i>Mercado de trabalho na região metropolitana de Curitiba</i>	73
<hr/>	
Paulo Mello Garcias e Sachiko Araki Lyra	



*Panorama recente das políticas públicas de emprego e renda**

Graziela Ansiliero, Leonardo Ferreira Neves Jr., Luis Henrique Paiva,
Marcos Maia Antunes e Roberto Henrique Gonzalez

1. Introdução

A organização e desenvolvimento das políticas públicas de emprego e renda (PPER) no Brasil têm na década de 1990 o seu marco temporal. Os anos 1990, sobretudo na sua primeira metade, marcam a organização e estruturação do Programa do Seguro-Desemprego, abrangendo o pagamento do benefício do seguro-desemprego, a política de intermediação de mão-de-obra e a qualificação profissional. Soma-se, ainda, um quarto pilar às ações de emprego e renda, no âmbito do Programa do Seguro-Desemprego: os programas de geração de emprego e renda. Embora recentes, essas iniciativas têm apresentado um desenvolvimento contínuo, ajudando a consolidar um sistema público de emprego no Brasil.

Coube às PPER o papel de responder às transformações por que passava o mundo do trabalho, como consequência da mudança de um modelo econômico pautado na substituição de importações para uma estratégia “internacionalista” de desenvolvimento, voltada para a integração competitiva do Brasil à economia internacional [Antunes, Neves e Paiva (2000)].

As principais mudanças, decorrentes desse processo, dizem respeito à capacidade de absorção da oferta de novos trabalhadores e à qualidade da inserção ocupacional. Entre 1991 e 2001, a população economicamente ativa (PEA) cresceu em média 1,6% a.a., enquanto para a população ocupada esse percentual foi de 1%.¹ Em consequência, a taxa de desemprego elevou-se, de 1992 para 1999, de quase 8% para 10,6%, mantendo-se

estável nesse patamar nos últimos anos. Isso sugere que o fluxo de ocupações tem sido suficiente para absorver o fluxo de pessoas desejando trabalho, mas não para reduzir o estoque das mesmas.

A participação dos trabalhadores formais² manteve-se na casa de 40%, ampliando-se a proporção de empregados sem carteira assinada. O rendimento real dos ocupados das regiões metropolitanas, por sua vez, atravessou três momentos: queda no período de alta inflação (1991-1994), crescimento na esteira do Plano Real (1995-1998) e nova trajetória descendente (1999 em diante). Essa evolução não se deu de forma homogênea: a renda real dos conta-própria apresentou elevação de 11,1%, enquanto a dos empregados sem carteira oscilou positivamente em 8,6%; entre os com carteira, verificou-se *redução* de 1,4% do rendimento real.³

O desenho das políticas foi sensível a esse movimento da economia. A proposta era fazer com que as PPER lograssem: *a*) adaptar o mercado de trabalho aos novos tempos da economia brasileira, com vistas à preservação do emprego e à melhoria dos postos de trabalho; e *b*) minorar os custos sociais da transição, apoiando o trabalhador que migra entre postos de trabalho e o jovem que ingressa no mercado [ver Ministério do Trabalho (1998, p. 6)].

* Os autores são membros da carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, do governo federal, em exercício no Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). As opiniões aqui apresentadas não expressam a posição do ministério.

1. Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).

2. Compreendem as categorias de trabalhadores (inclusive domésticos) com carteira assinada e trabalhadores autônomos que contribuem para a previdência social. Fonte: PNAD.

3. Dados da Pesquisa Mensal de Emprego (PME).

Havia, portanto, uma intenção estratégica de “calibrar” as PPER, reorientando algumas e criando novas, de maneira a enfrentar e transformar a realidade implicada no modelo de desenvolvimento adotado.

O estudo volta-se para o exame das PPER, do início dos anos 1990 até o período recente, e está dividido em cinco seções, incluindo esta introdução. Na Seção 2, acompanha-se o desenvolvimento das PPER no período recente. Nas Seções 3 e 4, procura-se alinhar elementos para a avaliação dessas políticas, no que diz respeito ao seu impacto e à focalização nos mais pobres. Na Seção 5 encontram-se alguns comentários finais.

2. O desenvolvimento das PPER nos anos recentes

As iniciativas do MTE no campo das políticas públicas de emprego e renda estão a cargo da Secretaria de Políticas de Emprego e encontram-se estruturadas em três programas: o Programa do Seguro-Desemprego (envolvendo, entre outras, as ações do pagamento do benefício do seguro-desemprego, a qualificação e requalificação profissional e a orientação e intermediação do emprego); o Programa do Abono Salarial; e os Programas de Geração de Emprego e Renda (incorporando, entre outros, o próprio Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger), nas modalidades urbano e rural e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

O objetivo desta seção é discorrer sobre o desenvolvimento das PPER nos anos recentes, destacando sua evolução física e financeira. Trata-se de uma seção, portanto, de cunho quantitativo e descritivo.

2.1. Seguro-desemprego

Desde a criação do FAT, em 1990 — portanto, desde o surgimento de uma fonte de recursos estável e relativamente farta para o Programa do Seguro-Desemprego —, três grandes linhas de ação foram perseguidas: expansão do atendimento no pagamento do benefício do seguro, diversificação do seu

público-alvo e integração a outras políticas de emprego e renda.

A expansão do atendimento se deu por duas vias principais. A primeira foi a expansão da rede física de atendimento. Em 1986, tal rede era composta por 545 pontos de atendimento, incluindo agências vinculadas às Delegacias Regionais do Trabalho e os postos do Sistema Nacional de Emprego (Sine). O número chegou a 687 em 1990. Com a incorporação de algumas das agências da Caixa Econômica Federal (Caixa), os pontos de atendimento saltaram para 1.720 em 1992, chegando a 1.941 em 2001.

É importante ressaltar que a participação das agências da Caixa foi apenas uma maneira de expandir rapidamente a rede, mas não a maneira ideal, pois o banco, ao contrário do Sine, não oferece outras ações de emprego e renda que são complementares ao seguro-desemprego, como a intermediação de mão-de-obra ou a qualificação profissional. Isso explica, em parte, por que tal participação vem caindo mais recentemente, com a expansão da rede do Sine.⁴

A segunda via que garantiu a expansão do atendimento foi o gradual relaxamento das exigências feitas para que o trabalhador tivesse acesso ao benefício. Em 1986, quando foi criado, o benefício era concedido apenas a trabalhadores que houvessem contribuído com a Previdência Social por 36 dos últimos 48 meses e que tivessem emprego formal nos últimos 6 meses. A partir de 1990, o benefício passou a ser concedido a trabalhadores empregados por 15 meses, nos últimos 2 anos. A partir de 1994, a única exigência foi a de que o trabalhador tivesse sido empregado nos últimos 6 meses. As parcelas mensais do seguro, de 3 a 5, variariam conforme o número de meses trabalhados nos últimos 3 anos. O resultado foi uma significativa expansão no atendimento e nos gastos.

No período que se estende de 1995 a 2002, o volume médio de benefícios concedidos superou em quase 26% o número médio de beneficiários do período 1990-1994: saltou de 3,5 milhões de trabalhadores/ano, no primeiro período,

4. Esse ponto será retomado mais adiante.

para 4,4 milhões, no segundo. Em termos de recursos desembolsados, observa-se um crescimento de 77% no dispêndio real médio: de R\$ 2,5 bilhões, no período 1990-1994, para R\$ 4,4 bilhões no período 1995-2002.

Atualmente, cerca de 4,5 milhões de trabalhadores brasileiros (ou 5,4% da PEA) recebem o seguro-desemprego, com uma média de 4,4 parcelas mensais. Os custos ficam perto de R\$ 5 bilhões, ou 0,4% do PIB.

Dois novos públicos, que não tinham acesso ao benefício, tal como havia sido originalmente pensado, foram incorporados. Em 1992, ganharam direito ao benefício os pescadores artesanais, no período de defeso decretado anualmente pelo Ibama. Mais recentemente, foram incorporados também os trabalhadores domésticos.

Esses novos públicos não chegam a compor uma parcela significativa dos segurados. Embora a evolução do pescador artesanal seja bastante positiva (de 2,6 mil segurados em 1992 para aproximadamente 80 mil em 2002 — ou cerca de 370 mil, em todo o período), o número é pequeno quando comparado à modalidade tradicional do seguro. Por sua vez, cerca de 11 mil trabalhadores domésticos terão acesso ao benefício este ano. A expansão do atendimento, especialmente no caso dos trabalhadores domésticos, parece ser, entretanto, de grande importância, uma vez que pertencem à categoria mais de 5 milhões de trabalhadores.

Por fim, a busca de maior integração (bem como de um caráter mais ativo para o seguro) resultou em duas medidas. A primeira, a criação da bolsa-qualificação, voltada para trabalhadores com contrato de trabalho suspenso (mas não demitidos), em momentos de dificuldade do empregador. O trabalhador recebe as parcelas do seguro às quais faria jus, realiza um curso de qualificação profissional e retorna ao posto de trabalho em seguida. Trata-se, de fato, de uma alternativa interessante — embora ainda muito pouco utilizada — para o seguro-desemprego. Entre 1999 e 2002, cerca de 30 mil trabalhadores utilizarão a bolsa — 8 mil este ano.

A segunda, já mencionada brevemente, foi a expansão do atendimento através do Sine. Como foi afirmado, o trabalhador atendido pelo Sine se beneficia, ao contrário do trabalhador atendido por outras vias de outras ações de empregos, como a qualificação profissional e a intermediação de mão-de-obra. Nesse sentido, a expansão do atendimento via Sine (que superou a Caixa em número de postos em 1997) concorre positivamente para a integração do seguro-desemprego às demais políticas de emprego e renda financiadas pelo MTE.

2.2. Intermediação de mão-de-obra

O ano de 2000 marcou o encerramento de uma década de crescimento do Sine e, em

GRÁFICO 1
DESEMPENHO DO SEGURO DESEMPREGO — 1990-2002

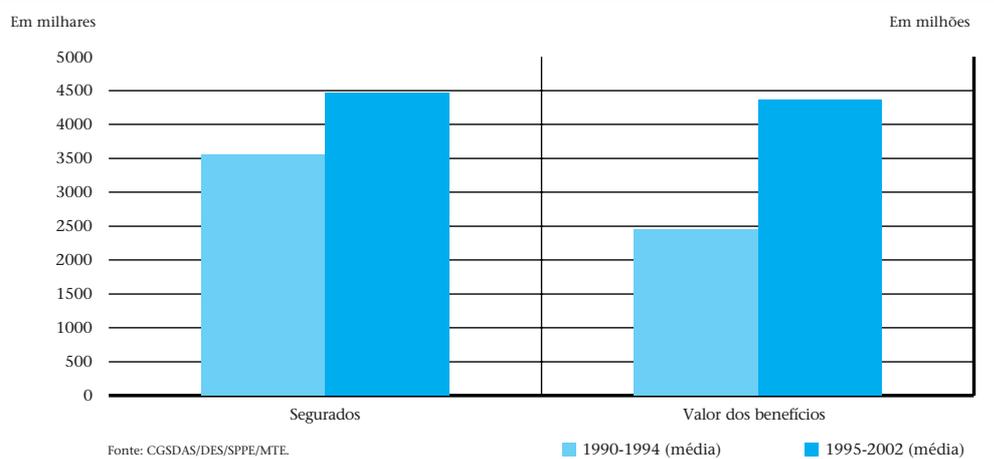
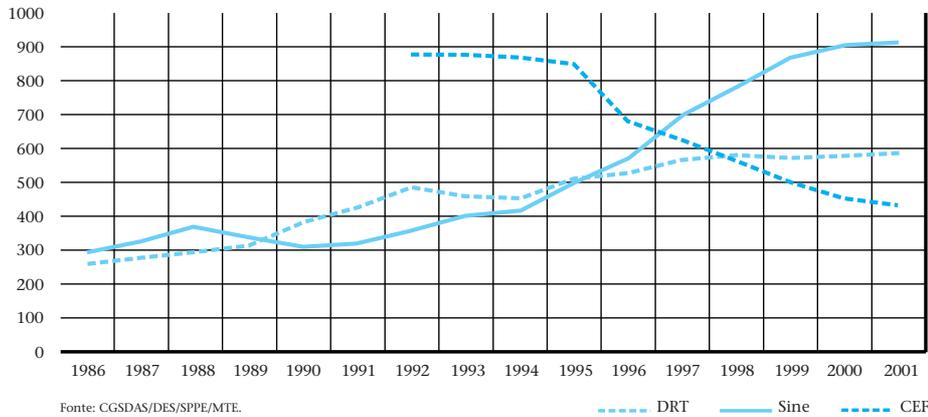


GRÁFICO 2
EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE POSTOS DE ATENDIMENTO, SEGUNDO TIPO



especial, das ações de intermediação de mão-de-obra. O número de trabalhadores que se inscreveram no Sine em busca de emprego nesse ano é oito vezes superior aos valores observados no início da década (1991), ao mesmo tempo em que o número de trabalhadores colocados (vagas preenchidas) foi multiplicado por cinco nesse mesmo período.

No ano de 2001, o número de colocados chegou a 750 mil, e a estimativa é a de que o Sine coloque ou recoloque cerca de 865 mil trabalhadores em 2002. A evolução das atividades do Sine, nos últimos 11 anos pode ser vista no Gráfico 3.

O aumento do número de trabalhadores colocados (vagas preenchidas), objetivo final do serviço, ocorre ao longo de toda a década,

mas de forma mais acentuada a partir do ano de 1994. De 1991 a 1994 o crescimento foi de 8%, registrando-se um número médio de trabalhadores colocados de aproximadamente 113,5 mil, ao passo que de 1995 a 2000 foi de 482%, para uma média anual de 362,9 mil colocados.

2.3. Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor)

O Planfor, atualmente presente em todos os estados e no Distrito Federal, foi lançado em 1995 como uma estratégia de combate à exclusão social e de apoio a um projeto nacional de desenvolvimento sustentado.

No período 1995-2001, o Planfor garantiu uma oferta crescente de qualificação profis-

GRÁFICO 3
EVOLUÇÃO IMO: 1994 = 100

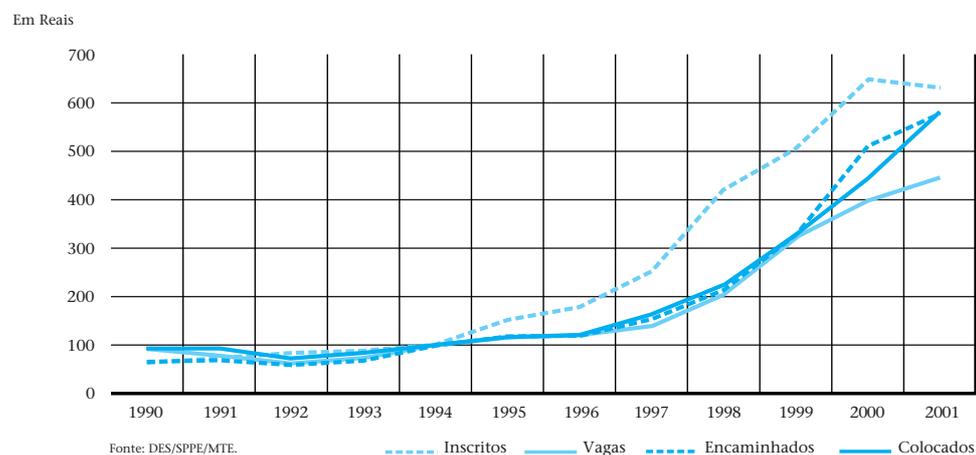
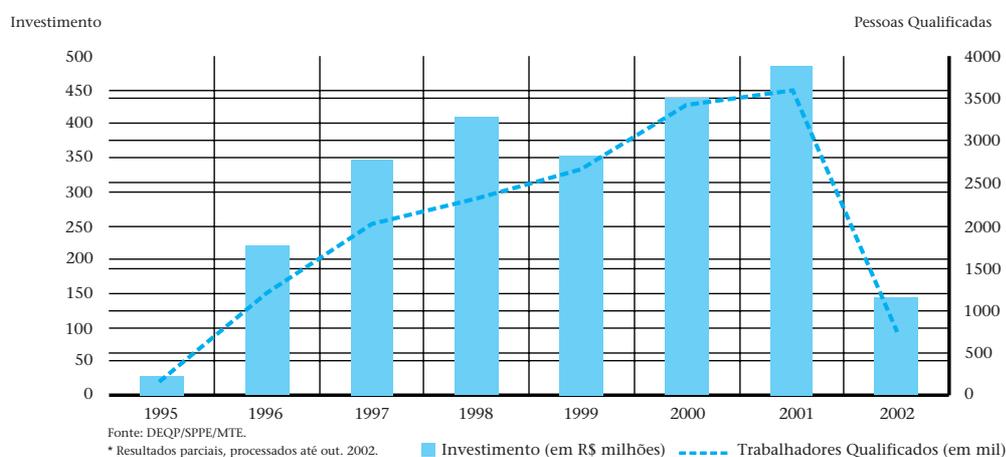


GRÁFICO 4
PLANFOR: DESEMPENHO — 1995-2002*



sional, suficiente para atender 15,3 milhões de pessoas em todo o país. Nesse período, foram investidos R\$ 2,3 bilhões do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), repassados por meio de convênios às Secretarias de Trabalho Estaduais e Parcerias Nacionais e Regionais, responsáveis pela condução das ações de qualificação profissional nas instâncias descentralizadas.

A meta para 2002, redimensionada em face do orçamento aprovado — 37% inferior ao do ano anterior —, é a qualificação de 1,8 milhão de pessoas, com investimento total de R\$ 310 milhões. Em função do contingenciamento financeiro decretado pelo governo federal, até outubro deste ano foram liberados R\$ 143 milhões⁵ para a execução do Planfor — 46% do orçamento, montante empenhado na qualificação de 741 mil trabalhadores (Gráfico 4).

Até 2000, a variação anual do número de pessoas qualificadas tendeu a superar a variação dos recursos financeiros, devido à redução, ano a ano, do custo médio das ações de qualificação. Esse resultado foi fruto, principalmente, de negociações com os parceiros do programa, que contribuíram para a otimização dos investimentos, minimizando os efeitos adversos das restrições orçamentárias e financeiras impostas ao Planfor.

No biênio 2001-2002, no entanto, ocorreu uma mudança nessa tendência. Em razão de uma ligeira elevação no custo médio das

ações,⁶ ocasionada pela instabilidade econômica e pela elevação das taxas de inflação, em 2001, apesar da superação da meta física, o volume de treinandos aumentou em proporção menor do que o volume de investimento. Em 2002, essa elevação no custo foi agravada pela redução e atraso na liberação de recursos, que impuseram urgência na reorganização de calendários e cronogramas (Gráfico 5).

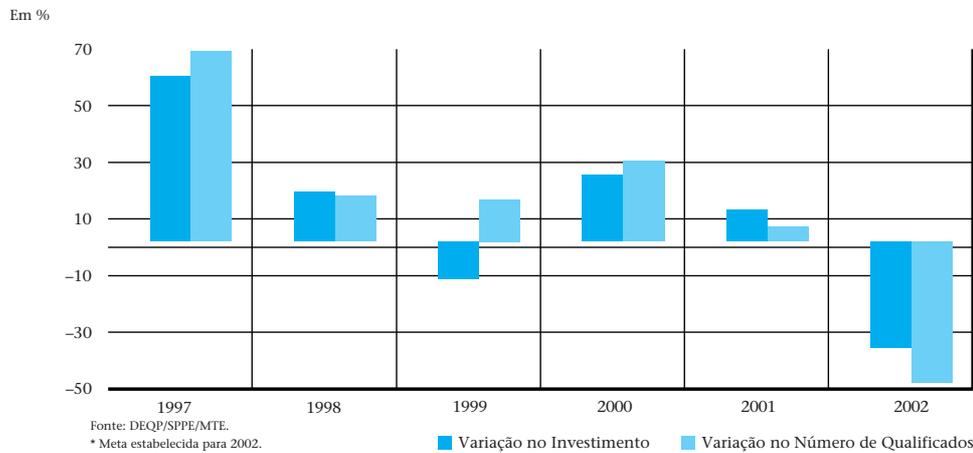
As metas anuais do programa, em termos da taxa de cobertura, foram estabelecidas de forma a se obter uma elevação contínua e gradativa, até se atingir, em 2003, uma capacidade de atendimento correspondente a 7% da PEA. Entretanto, aliado à insuficiente evolução da dotação orçamentária para fazer frente às metas, houve ainda um significativo crescimento da PEA no período, o que ampliou o distanciamento entre o resultado previsto e o alcançado.

Começando em 1996 com um atendimento estimado em 2% da PEA, progrediu-se gradativamente para uma taxa de cobertura de 4,8% até o final de 2001. No entanto, se até 1998 o Planfor superou as metas em termos da taxa de cobertura da PEA, a partir de 1999 o investimento realizado foi insuficiente para a consecução das metas anuais. Em 2002, acompanhando a redução dos recursos

5. Dos quais R\$ 133 milhões efetivamente empenhados, até o dia em que foi fechada esta nota (6/11/2002).

6. Não obstante, o aumento no custo médio por treinando foi inferior à variação da inflação em 2001 e deverá também ser inferior à inflação acumulada em 2002 (com base no IPCA/IBGE).

GRÁFICO 5
PLANFOR 1997-2002:* VARIAÇÃO ANUAL DO INVESTIMENTO E DOS QUALIFICADOS



orçamentários, essa taxa não deverá ultrapassar 2,3%, resultado próximo daquele obtido nos anos iniciais do programa (Gráfico 6).

Cabe ressaltar que o achatamento das metas físicas do programa tem impactos negativos não apenas sobre indicadores de desempenho, mas sobre todo o processo de consolidação do Planfor, seu avanço metodológico e conceitual, bem como sua articulação com outras políticas, que contam com a qualificação profissional como suporte ou componente fundamental.

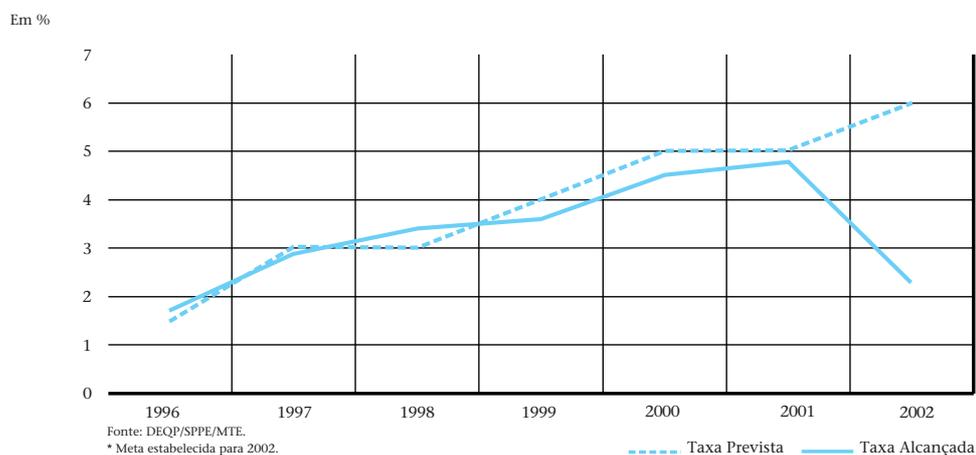
2.4. Abono salarial

Outra iniciativa de assistência ao trabalhador é o pagamento anual de um salário míni-

mo, estendido a todo trabalhador da iniciativa privada ou do setor público que percebe até dois salários mínimos de remuneração mensal de empregadores que contribuem para o Programa de Integração Social (PIS) ou para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep). O trabalhador deve estar cadastrado há cinco anos ou mais no PIS/Pasep e ter trabalhado pelo menos 30 dias em um emprego formal, no ano anterior.

No período 1995-2001 foram atendidos, em média, 5,4 milhões de trabalhadores por ano. Para 2002, a previsão é de que 5,8 milhões de trabalhadores sejam assistidos pelo abono, com dispêndio de aproximadamente R\$ 1 bilhão.

GRÁFICO 6
PLANFOR 1996-2002:* EVOLUÇÃO DA TAXA DE COBERTURA DA PEA





Calcula-se que o impacto do abono na renda anual do trabalhador beneficiado é, em média, de pouco mais de 5%, o que corresponde a uma complementação de renda significativa. No mês em que recebe o benefício, o impacto na renda pode alcançar aproximadamente 70% (ou seja, o benefício do abono acaba servindo como uma espécie de 14º salário ao trabalhador de baixa renda do setor formal).

2.5. Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger)

O Proger foi instituído em 1994 e operacionalizado a partir de 1995. A idéia foi aproveitar os recursos do FAT excedentes à reserva mínima de liquidez⁷ e, a partir de depósitos especiais feitos nas instituições financeiras oficiais federais (Banco do Brasil, Banco do Nordeste do Brasil, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e Caixa Econômica Federal), apoiar com crédito (bem como capacitação) micro e pequenos empreendimentos.

Inicialmente voltado apenas a micro e pequenos empreendedores urbanos, o Proger passa a abranger também os micro e pequenos produtores rurais (Proger Rural) e a agricultura familiar (Pronaf).

De meados de 1995 a dezembro de 2001, o Proger já contratou no meio urbano cerca de 484,5 mil operações de crédito, aplicando recursos da ordem de R\$ 3,56 bilhões, alcançando um valor médio dos contratos de R\$ 7.345. Em 2001, foram contratadas cerca de 98,4 mil operações, totalizando aproximadamente R\$ 751,6 milhões.

A análise do desempenho do Proger Urbano revela um crescimento sistemático da quantidade de operações (salvo ligeira redução em 1998) entre 1995 e 2000. Em 2000, as operações de crédito do Proger Urbano apresentam um crescimento sem precedentes, praticamente quadruplicando o montante realizado no ano anterior (184,67 mil operações em 2000 contra 48,66 mil em 1999), o que pode ser explicado, entre outros fatores, pelo *a*) o início de operação do Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda (Funproger), em

maio de 2000, diluindo o risco financeiro da operação; *b*) a inserção do Proger no programa Brasil Empreendedor, fórum voltado para a solução de problemas relacionados às micro, pequenas e médias empresas brasileiras; *c*) a criação das salas do empreendedor, pelo Banco do Brasil, possibilitando um processo de atendimento personalizado, com orientação, capacitação e, após a liberação do crédito, acompanhamento mensal, consultoria preventiva e/ou corretiva até a quitação do financiamento; e *d*) a própria conjuntura econômica favorável em 2000.

Já em 2001, observa-se uma forte contração das operações do Proger no meio urbano, comparativamente ao ano anterior (-47%), possivelmente como consequência do difícil quadro conjuntural em 2001 (crise energética, desaceleração da economia mundial, crise argentina, atentados terroristas), afetando as expectativas dos agentes econômicos. Apesar disso, o volume de operações de crédito em 2001 é o dobro do volume observado em 1999. Quer dizer, o Proger no meio urbano mostrou um bom desempenho, apesar das restrições conjunturais.

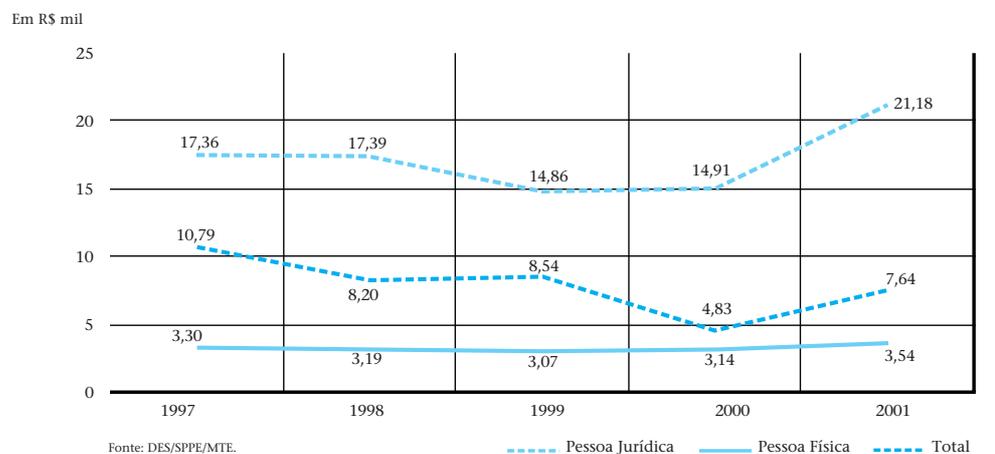
Desde sua criação (maio de 1995) até dezembro de 2001, o Proger Rural contratou cerca de 375 mil operações de crédito, aplicando recursos da ordem de R\$ 3,3 bilhões, alcançando um valor médio dos contratos de R\$ 8,87 mil.

As operações de crédito do Proger no meio rural apresentam uma redução sistemática, a partir de 1996: enquanto em 1996 foram aplicados cerca de R\$ 943,5 milhões, para um total de aproximadamente 120,3 mil operações de crédito, em 2001 o volume de recursos aplicados cai para aproximadamente R\$ 126,8 milhões, correspondentes a cerca de 13,2 mil operações. Uma hipótese plausível para essa redução consiste na transferência de beneficiários do Proger Rural para o Pronaf.

Desde sua criação (agosto de 1995) até dezembro de 2001, o Pronaf contratou em

7. A Reserva Mínima de Liquidez (RML) é o valor que deve ser mantido em títulos do Tesouro Nacional no extramercado, de forma a garantir, *grasso modo*, o pagamento do benefício do seguro-desemprego e abono salarial por seis meses.



GRÁFICO 7
VALOR MÉDIO DAS OPERAÇÕES DO PROGER URBANO

torno de 2,83 milhões de operações de crédito, aplicando recursos da ordem de R\$ 7,96 bilhões, alcançando um valor médio dos contratos de R\$ 2.808.

O volume de operações do Pronaf apresenta crescimento continuado entre 1995 e 2000, estabilizando-se em 2001. Por outro lado, o valor médio das operações apresenta uma trajetória declinante, indicando maior participação dos créditos dirigidos aos agricultores familiares e trabalhadores rurais de renda mais baixa. Em 1996 o número de operações de crédito foi de aproximadamente 90,5 mil, passando para 624,4 mil em 2001, enquanto o valor médio contratual passou de R\$ 3.619 em 1996 para R\$ 2.568 em 2001.

Entre 1997 e 2000, observa-se uma queda sistemática no valor médio das operações contratadas no meio urbano. Tal declínio deve-se, em grande medida, à queda de participação das operações com pessoas jurídicas (micro e pequenas empresas), *vis-à-vis* a participação das operações com as pessoas físicas (setor informal).

Em 1995, as micro e pequenas empresas respondiam por 40,3% das operações contratadas no meio urbano. Em 2001, passam a responder por 16,5%. Quer dizer, passam a predominar as operações de menor valor contratual, destinadas ao setor informal da economia (trabalhadores autônomos, prestadores de serviços em geral, artesãos e pequenos e micronegócios familiares).

3. O impacto das políticas

Ao longo dos últimos anos, a preocupação com o desenvolvimento de indicadores que mensurem o impacto dos programas federais junto ao público-alvo tem obtido maior destaque. No âmbito do MTE, isso se revela não só no esforço de suas unidades técnicas, como também nas avaliações externas efetuadas por entidades renomadas, através de convênios firmados pelo ministério.

3.1. Seguro-desemprego

Dado o objetivo fundamental do seguro-desemprego, que é o de manter a renda do trabalhador durante o período de desemprego involuntário, dois são os indicadores mais importantes: a taxa de cobertura temporal (que é a relação entre a duração média do seguro-desemprego e o tempo médio de procura por trabalho) e a taxa de cobertura salarial (que mensura quanto da renda do trabalhador é mantido pelo seguro-desemprego). Os dados de cálculo para a “cobertura temporal” são da Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do IBGE, e para a “cobertura salarial” da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE.

A taxa de cobertura temporal se revelou, entre 1991 e 2001, adequada. Muito embora o expressivo aumento no tempo médio de procura por trabalho, especialmente nos anos de 1998 e 1999, a taxa média de cobertura tem-

poral foi de 103,76%. Em apenas dois anos, 1999 e 2001, a cobertura foi de menos de 90% do tempo médio de procura por trabalho.

Como se pode ver no Gráfico 8, a cobertura do seguro está quase sempre muito próxima do tempo médio de procura por trabalho.

Com relação à taxa de cobertura salarial, observa-se que, ao longo da década de 1990, o pagamento do benefício do seguro-desemprego ajudou a preservar, em média, pouco mais de 1/3 da renda de salário do trabalhador do setor privado, com carteira assinada, dispensado sem justa causa, considerando a remuneração média mensal do trabalhador com carteira, de acordo com a PNAD (Gráfico 9).

A cobertura salarial da bolsa-qualificação é superior — como essa modalidade do seguro atrai trabalhadores de mais baixa renda, a bolsa mantém, em média, 2/3 da renda salarial. Ressalte-se, também, que a bolsa-qualificação tem sido efetiva na manutenção do vínculo empregatício: em levantamento realizado no início de 2002, até 61% dos trabalhadores beneficiados ainda mantinham o emprego, e os que foram demitidos haviam continuado empregados no mesmo posto por em média 8,7 meses depois de encerrada a concessão da bolsa [ver MTE (2002)].

3.2. Intermediação de mão-de-obra

O desempenho do Sine em termos de captação de vagas e colocação de trabalhadores

GRÁFICO 8
TEMPO MÉDIO DE PROCURA DE TRABALHO VERSUS NÚMERO MÉDIO DE PARCELAS DO SEGURO DESEMPREGO

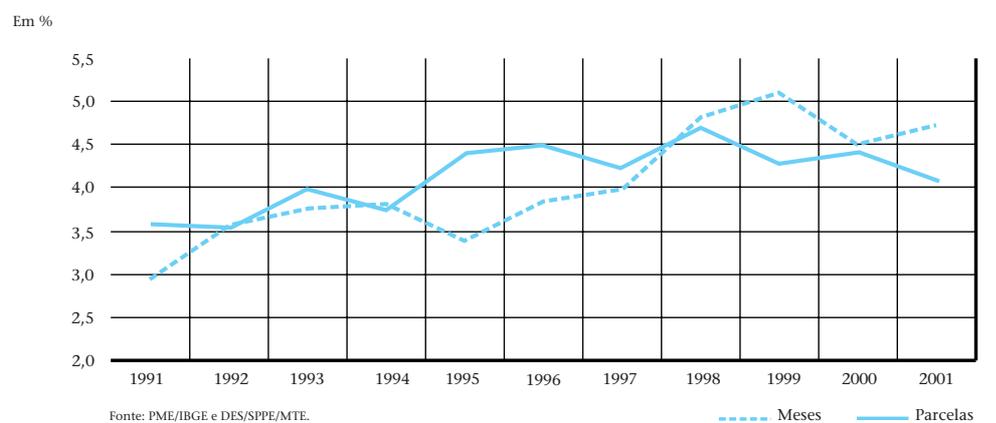
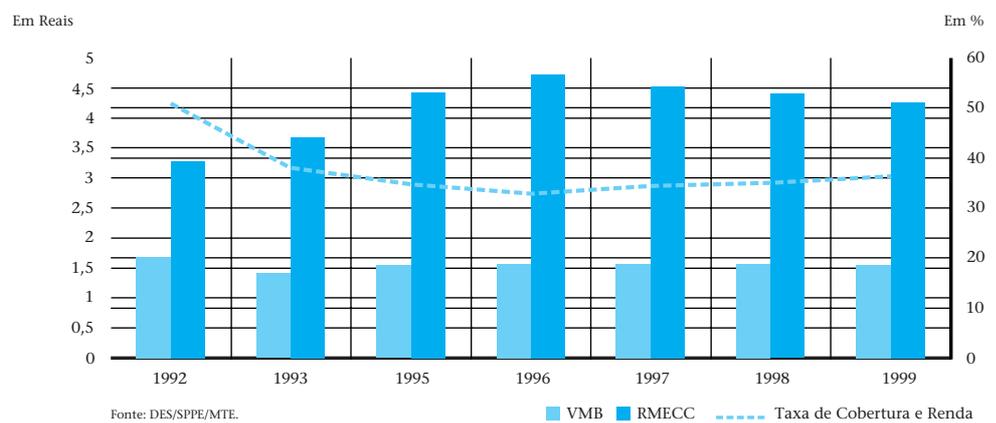


GRÁFICO 9
VALOR MÉDIO DO BENEFÍCIO E RENDIMENTO MÉDIO DO ASSALARIADO COM CARTEIRA ASSINADA — EM SALÁRIOS MÍNIMOS



tem se refletido na taxa de atratividade do sistema para as empresas (relação entre o número de vagas captadas pelo sistema e o número de vagas preenchidas no setor formal da economia) e na taxa de participação do sistema nas oportunidades do mercado de trabalho formal (relação entre o número de colocados e o número de trabalhadores admitidos no setor formal da economia). Esses indicadores vêm crescendo sistematicamente, passando, respectivamente, de 3,12% e 1,30% em 1990, para 4,07% e 1,60%, em 1995, e para 13,88% e 7,22% em 2001.

Esse crescimento significativo é, certamente, importante para o bem-estar social. Ao propiciar informação e orientação ao trabalhador quanto à escolha de emprego e prestar informações ao mercado consumidor de mão-de-obra sobre a disponibilidade de recursos humanos, a intermediação de mão-de-obra melhora o funcionamento do mercado de trabalho (sem pretender substituí-lo) e se constitui em uma política ativa de combate ao desemprego. Sua melhor *performance* significa, *caeteris paribus*, um menor desemprego.

Além disso, esse desempenho ocorre em um contexto em que cada vez mais se permite e se almeja o tratamento integrado das ações de “intermediação de mão-de-obra”, “apoio ao pagamento do seguro-desemprego” e “qualificação profissional”. A integração é desejável porque potencializa e barateia cada ação, além de possibilitar um atendimento personalizado aos trabalhadores que identifique as ações mais adequadas para cada caso, permitindo políticas mais focalizadas. Um melhor desempenho da intermediação significa economia no pagamento do seguro-desemprego e o combate a alguns efeitos indesejáveis dessa proteção, como a possível acomodação do beneficiário na busca por emprego.

3.3. Planfor

A avaliação de eficácia⁸ do Planfor é realizada a partir de pesquisas com egressos das ações de qualificação. Essas pesquisas foram gradativamente aprimoradas, do ponto de vista metodológico e operacional, considerando que não há, no país, qualquer outro

processo de acompanhamento de egressos em escala e complexidade similares às do Planfor.

A pesquisa com ex-treinandos, entrevistados entre 6 e 12 meses após o término dos cursos de qualificação, é essencialmente quantitativa, realizada com amostra aleatória simples, com margem de confiança de 95% e erro máximo de 5%. A pesquisa possui nove indicadores básicos para aferir a eficácia das ações desenvolvidas, ou seja, os benefícios advindos da qualificação, sob a perspectiva dos trabalhadores qualificados.

Embora haja pesquisas desde 1996, apenas em 2000 atingiu-se maior grau de padronização metodológica, facilitando a comparação de resultados decorrentes de ações promovidas pelas Secretarias Estaduais de Trabalho e Parcerias.⁹ Seus resultados revelam, em 2000 e 2001, do ponto de vista do ex-treinando, diversas melhorias associadas à realização dos cursos, abrangendo diferentes aspectos de sua vida profissional, social e familiar.

No biênio 2000-2001, entre egressos de cursos geridos pelas Secretarias de Trabalho, os benefícios mais citados são elevação de autoestima, manutenção do trabalho e/ou melhoria de suas condições (no caso dos ocupados), estímulo a buscar mais qualificação e melhor desempenho no trabalho — relatados, em média, por 40% ou mais dos entrevistados. Resultados semelhantes são revelados pelas pesquisas com egressos das parcerias, que destacam, ainda, o aumento do nível de informação sobre o mercado de trabalho e a melhoria das relações pessoais/familiares (ver tabela a seguir).

No período em análise, em ambos os casos, Secretarias de Trabalho e Parcerias, os indicadores com menores percentuais médios para respostas positivas referem-se à obtenção de trabalho e renda pelos desocupados e à elevação de renda pelos egressos ocupados. A obtenção de trabalho/renda pelos desocu-

8. No âmbito do Planfor, a eficácia é entendida como o impacto da qualificação profissional sobre a vida profissional, social e familiar dos treinandos. A efetividade social diz respeito aos resultados do Planfor como política pública, voltada para o desenvolvimento sustentado e para a construção democrática.

9. A avaliação do Planfor é realizada nas 27 unidades federativas e em cada parceria firmada, por entidades, em geral universidades públicas, independentes da gestão e execução das ações.

PLANFOR 2000-2001: ACOMPANHAMENTO DOS EGRESSOS* (em %)

INDICADORES	SECRETARIAS		PARCERIAS	
	2000	2001	2000	2001
ELEVAÇÃO DA AUTO-ESTIMA	57	51	38	52
ELEVAÇÃO DE RENDA (OCUPADOS)	14	26	24	21
ESTÍMULO A BUSCAR MAIS QUALIFICAÇÃO	43	37	40	66
ESTÍMULO À MAIOR PARTICIPAÇÃO/INTEGRAÇÃO NA COMUNIDADE	35	30	29	40
MAIS INFORMAÇÃO SOBRE O MERCADO DE TRABALHO	30	34	15	58
MANUTENÇÃO DO TRABALHO/MELHORIA DE CONDIÇÕES (OCUPADOS)	47	51	51	59
MELHOR DESEMPENHO NO TRABALHO	40	46	59	72
MELHORIA NAS RELAÇÕES PESSOAS/FAMILIARES	28	40	46	65
OBTENÇÃO DE TRABALHO/RENDA (DESOCUPADOS)	15	29	12	25

Fonte: MTE/SPPE, Avaliação do Planfor 2000 e 2001.

*Percentual médio de egressos que mencionam cada benefício, sobre amostras pesquisadas.

pados é um benefício apontado por 12% a 15% dos entrevistados em 2000 e 25% a 29% em 2001. A elevação de renda dos egressos ocupados é citada em proporções que variam de 14% a 24% em 2000 e de 21% a 26% em 2001.

Os resultados obtidos são satisfatórios, levando-se em conta o foco do Planfor em populações mais vulneráveis, para as quais dificilmente se espera resultado superior a 20% em matéria de inserção no mercado de trabalho, tendo em vista relatos de experiências internacionais.

3.4. Proger

Avaliações efetuadas sobre o desempenho do Proger Urbano, tanto externa [levada a cabo pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase)], quanto interna [realizada pela Coordenação Geral de Emprego (CGEM)] do MTE, responsável pela gestão do Proger —, apontam para a eficácia dessa política na geração e manutenção do emprego e da renda na área urbana. De acordo com avaliação externa efetuada pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase),¹⁰ no conjunto das localidades pesquisadas foram geradas ou mantidas cerca de 5,32 ocupações por operação contratada (1,91 ocupação gerada).

Os resultados da avaliação concluem que o Proger Urbano foi bem-sucedido na demo-

cratização do acesso ao crédito, pois 78% dos beneficiários tiveram sua primeira experiência em empréstimos bancários por meio do programa, sendo que 47% dos beneficiários criaram novos estabelecimentos. Vale destacar, ainda, que a renda dos beneficiários cresceu em média 17,9% após o financiamento, resultado altamente significativo, tendo em vista que para 65,7% dos beneficiários a atividade financiada pelo Proger se constitui na única fonte de renda.

Os dados relativos ao perfil das novas pessoas ocupadas pelos empreendedores financiados, demonstram a importância do programa na ampliação das oportunidades no mercado de trabalho aos segmentos mais vulneráveis da PEA, uma vez que a maioria dos novos ocupados constitui-se de jovens (entre 14 e 29 anos) de baixa escolaridade, com rendimentos de até três salários mínimos.

A CGEM efetuou recentemente uma avaliação do Proger Urbano na linha de crédito para empreendimentos formais, cruzando dados de operações realizadas com empreendimentos formais do Proger Urbano, realizadas de 1998 a 2000, com o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados

10. O MTE contratou o Ibase para avaliar as aplicações dos primeiros anos de existência do Proger (janeiro de 1995 a fevereiro de 1998). O estudo foi realizado na região metropolitana de São Paulo e em oito unidades da federação: Bahia, Ceará, Goiás, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Rondônia e Rio Grande do Sul, representando cerca de 55% do total de operações e 60% dos valores aplicados pelo Proger no período. Os resultados da avaliação foram entregues no primeiro semestre de 1999.

(Caged).¹¹ Esta avaliação aponta que as micro e pequenas empresas (MPEs) apoiadas pelo Proger Urbano apresentaram incremento de 18,1% no estoque de empregados com carteira assinada, após o crédito. Enquanto as MPES, no Brasil como um todo, tiveram um crescimento de 2,64% no emprego formal no ano de 1998,¹² uma amostra das MPES financiadas pelo Proger Urbano em janeiro de 1998 apresenta crescimento de 29,91% do estoque de empregados com carteira assinada no mesmo período. Mais, os empreendimentos formais apoiados pelo Proger Urbano tiveram aumento de 36,2% na geração de postos de trabalho nos seis meses posteriores ao crédito, relativamente aos seis meses anteriores. Além disso, houve sustentabilidade dos empregos diretos com carteira assinada gerados, pois mesmo três anos após o crédito ainda ocorreu geração de empregos.

4. A focalização das políticas

4.1. Focalização nos mais pobres

Em parte como resultado de um amplo debate internacional sobre a crise dos estados de bem-estar social, em parte pelo amadurecimento dos programas e ações desenvolvidos pelo governo federal, tem emergido, com certo vigor, questões relacionadas à focalização das políticas sociais. Quais são os públicos que vêm sendo atendidos? Tais públicos são os mais necessitados das políticas em curso?

Em geral, essas questões são acompanhadas por um diagnóstico relativamente vago de que os recursos para as políticas sociais são suficientes, mas não são aplicados diretamente nos mais pobres — daí a necessidade de tornar a *focalização* um “princípio norteador” das estratégias de superação da pobreza do governo federal [Brasil/MPAS/SEAS (2001)].

O debate é da maior importância e, no que diz respeito a essa pasta, tem estimulado a elaboração de estudos, como os de Barros, Corseuil e Foguel (2001) e Passos, Neves e Paiva (2002), voltados especificamente para as políticas públicas de emprego e renda.

Os resultados não confirmam totalmente — ou, antes, confirmam apenas em parte — a percepção de que as políticas sociais brasileiras carecem de focalização. De fato, enquanto a intermediação de mão-de-obra e a qualificação profissional apresentam notável focalização nas faixas inferiores de renda da PEA, o abono salarial sub-representa essas mesmas faixas. O seguro-desemprego também não está voltado para as camadas mais pobres da população ocupada. Por sua vez, os postos de trabalho criados por empresas financiadas pelo Proger também foram examinados, e também favoreceram trabalhadores de mais baixa renda. Examinemos com maior detalhe esses dados.

O Planfor possui uma série de orientações que visam ao atendimento de públicos desfavorecidos, bem como o acompanhamento desse atendimento: desocupados; ocupados com renda de até ½ salário mínimo; mulheres negras; mulheres chefes de família; negros, pardos e indígenas; variados grupos focais foram criados, com metas estabelecidas de atendimento. Como resultado, a chance de um trabalhador ser encontrado nos dois primeiros decis da renda *per capita* é cerca de duas vezes maior do que a de ser encontrada na PEA.¹³

A intermediação apresenta resultados ainda mais focalizados, apesar de não possuir nenhuma característica, em seu desenho, voltada para a focalização da ação nos mais pobres: a chance de um trabalhador do primeiro decil de rendimentos *per capita* ser encontrado entre os intermediados é 3,6 vezes maior do que a de ser encontrado na PEA, e a de ser encontrado no segundo decil é 1,9 vez maior.

Os dados relativos ao Proger mostram que o programa vem criando empregos para os trabalhadores da franja inferior da distribuição de renda: as chances de um empregado do Proger ser encontrado nos três primeiros

11. Registro administrativo mantido pelo MTE, com informações sobre a movimentação mensal de mão-de-obra com carteira de trabalho assinada.

12. De acordo com os dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais do MTE)

13. As avaliações do Planfor, da intermediação de mão-de-obra e do Proger foram realizadas com base em dados da PNAD/99, do Sistema de Gestão das Ações de Emprego (Sigae) e do Caged, os dois últimos sistemas deste ministério.



decis de rendimento são, em média, duas vezes maior do que a de encontrar um trabalhador com carteira assinada.

Com o seguro-desemprego e o abono salarial a situação se inverte. O seguro-desemprego sobre-representa, em relação ao total dos trabalhadores ocupados, as faixas intermediárias. Com isso estão sub-representados os trabalhadores de maior rendimento mensal, bem como os de menor rendimento mensal. Tal situação pode ser explicada, por um lado, pela baixa atratividade do seguro-desemprego para os trabalhadores de maior rendimento; por outro, o fato de o seguro-desemprego voltar-se apenas para o segmento formal do mercado de trabalho (relativamente bem remunerado, em relação aos trabalhadores “informais”).

Basicamente, o mesmo ocorre com o abono salarial. Parece haver um certo agravante, neste caso: o seguro-desemprego é parte fundamental de todo sistema público de emprego e depende, para ser pago, de um registro de rompimento de vínculo. Logo, dificilmente o seguro chegará aos mais pobres. Entretanto, não há porque um programa de complementação salarial, como é o caso do abono, não estar voltado para os mais pobres.

Em um cenário de fortes restrições orçamentárias (dada a necessidade de geração de superávits primários significativos que permitam manejar a dívida interna), o desenho do abono salarial deveria ser repensado, no sentido de se integrar à rede de proteção social, inclusive no que diz respeito a sua focalização.

4.2. Distribuição regional dos beneficiários

A distribuição regional dos beneficiários das políticas de emprego e renda do MTE não sugere nenhuma concentração sistemática em alguma das grandes regiões geográficas brasileiras — muito embora, caso a caso, ainda existam algumas distorções.

No caso do seguro-desemprego, quando se compara a distribuição dos beneficiários com a distribuição dos desempregados, nota-se uma sub-representação da região Nordeste,

entre beneficiários (a região possui 25% dos desempregados e 17% dos segurados), e uma sobre-representação da região Sul (a região tem 12% dos desocupados e 18% dos segurados). A explicação para essas diferenças provavelmente está no baixo grau de formalização da mão-de-obra do Nordeste brasileiro.

Nos últimos sete anos, o traço de maior relevo foi a queda progressiva da participação da região Sudeste no percentual dos segurados (de 58% em 1995 para 53% em 2001).

A região Sul também é a grande beneficiária na ação de intermediação de mão-de-obra. No Sul estão 28% dos trabalhadores intermediados, contra 12% dos desocupados. Nesse caso, são os trabalhadores da região Sudeste os sub-representados: são 38% dos beneficiários da intermediação, contra 51% dos desocupados do país. A explicação para a distribuição encontrada está na maior eficiência do Sine nos estados da região Sul.

Não obstante o excelente desempenho da região Sul, sua participação entre os trabalhadores intermediados foi a que mais caiu nos últimos anos (chegou a ser de 52% em 1997) e a da região Sudeste, a que mais subiu (chegou a ser de 14% em 1997).

O Planfor sobre-representa os trabalhadores da região Nordeste. Eles são 27% da PEA, mas 35% dos qualificandos por meio dos Planos Estaduais de Qualificação. A região Sudeste, também neste caso, está sub-representada: possui 44% da PEA e 32% dos qualificados.

Apesar desta sub-representação, a participação do Sudeste foi a que mais subiu (chegou a ser de 19% em 1996).

Por fim, no Proger Urbano a região Nordeste volta a aparecer como a maior beneficiária: tendo 25% dos microempreendedores do setor urbano,¹⁴ na região foram contratados 35% das operações. A região Sudeste, por outro lado, possui 45% dos microempreendedores do setor urbano, e nela foram realizadas 33% das operações. De qualquer

14. Trabalhadores por conta própria e empregadores com até 10 empregados.



maneira, a região Sudeste é a que vem ganhando maior espaço no Proger Urbano, tanto em número de operações quanto em valores aplicados: em 1995, apenas 8,5% dos contratos e 7% dos valores foram aplicados na região.¹⁵

Assim, como afirmado anteriormente, não há sobre-representação sistemática de nenhuma grande região geográfica, e as diferenças existentes entre a distribuição dos beneficiários das ações de emprego e seu público-alvo podem ser explicadas a partir das especificidades do desenho dessas ações.

5. Comentários finais

Desde a criação do FAT em 1990, tivemos a implantação de um conjunto de novas políticas de emprego, bem como a expansão das já existentes. Esse investimento veio responder às rápidas transformações do mercado de trabalho, como resultado da reestruturação produtiva na segunda metade da década anterior. Em particular, foram dados os primeiros passos na direção de um sistema integrado de emprego.

A integração entre as ações de emprego e renda, entretanto, continua sendo um grande desafio. Para se chegar a um sistema efetivamente integrado, serão necessários não apenas um grande esforço gerencial, mas também mudanças incrementais no desenho das ações, visando criar incentivos para que os executores das ações busquem integrá-las.

Um segundo ponto nos parece efetivamente importante: o da focalização dos gastos nas camadas mais pobres da população. Grande parte do gasto realizado nas ações de emprego — e, de resto, em parte considerável de nossas políticas sociais — continua concentrada em um segmento não-pobre da população brasileira. Dada a magnitude do dispêndio, esse fato tem implicações sérias, e merece crescente atenção por parte do Estado.

Por fim, é necessário ressaltar que essas duas preocupações mais estruturais terão de conviver com um condicionante conjuntural — associado, fundamentalmente, às restrições

financeiras que teremos nos próximos anos. Isso implicará a acentuação de um processo de aumento de eficiência, que tem sido constante na administração pública brasileira nos últimos anos.

15. O percentual dos valores do Proger Urbano aplicados na região Sudeste é, hoje, de 41%.

Bibliografia

- ANTUNES, M., NEVES Jr. L., PAIVA, L. Comportamento do PIB e geração de emprego no Brasil: uma análise para os anos recentes. *Conjuntura Social*, Brasília MPAS, v.11, n. 2, jun. 2000.
- BARROS, R., CORSEUIL, C., FOGUEL, M. *Os incentivos adversos e a focalização dos programas de proteção ao trabalhador no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, abril de 2001 (Texto para Discussão, 784).
- BRASIL/MPAS/SEAS. *Estratégias de superação da pobreza: rede de proteção social e projetos de promoção social*. Brasília, 2001.
- IBASE. *Relatório Geral de Avaliação do Proger*. 1999.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO. *Relatório da força-tarefa sobre Políticas de Emprego: Diagnóstico e Recomendações*. Brasília, p. 6, ago. 1998.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. *Bolsa de qualificação profissional: avaliação e perspectivas*. Brasília, DES/MTE, 2002.
- PASSOS, A., COSTANZI, R. Proger urbano: uma avaliação da geração de empregos formais. *Políticas Sociais – acompanhamento e análise*, Brasília: Ipea, fev. 2002.
- PASSOS, A., NEVES, L. e PAIVA, L. A Focalização das Políticas Públicas de Emprego. *Teoria e Sociedade*, Belo Horizonte, nº 9, 2002.