

Políticas ativas de emprego e renda*

Ricardo Paes de Barros e Mirela de Carvalho

1. Emprego e renda

O bem-estar de um trabalhador e de seus familiares depende da natureza de sua inserção no mundo do trabalho. Embora uma variedade de aspectos dessa inserção, tais como salubridade das condições de trabalho, risco de acidentes e distância do trabalho à casa, entre outros, sejam de grande relevância, nesta nota concentramos nossa atenção no acesso ao trabalho e no nível de remuneração. A escolha desses dois aspectos está relacionada ao fato de representarem, seguramente, as principais preocupações dos trabalhadores.

Existem três tipos básicos de ações governamentais que têm impacto sobre o nível de emprego e remuneração. O primeiro deles inclui as políticas macroeconômica, industrial e tecnológica, bem como os investimentos em infra-estrutura. Essas ações, ao afetarem o nível e a composição setorial da produção, além da tecnologia e da intensidade de capital utilizado, provocam, por sua vez, mudanças sobre o nível de emprego e remuneração.

O segundo tipo diz respeito à forma e à extensão com que as relações de trabalho são regulamentadas. Embora uma boa regulamentação possa estimular o nível de emprego e a remuneração, em geral, tal regulamentação serve ou para proteger os salários em detrimento de uma queda no emprego ou para proteger o emprego em detrimento de uma queda na produtividade e na remuneração.

Por fim, o terceiro tipo de ação governamental considerado inclui as políticas públicas que atuam diretamente sobre o mundo do trabalho, transformando efetivamente a sua

natureza, com vistas a elevar a disponibilidade de trabalho e o nível de renda dos trabalhadores. Essas políticas diferem do primeiro grupo por atuarem diretamente sobre o mundo do trabalho. Também diferem do segundo grupo por transformarem os agentes ou o ambiente em que operam, ao invés de apenas influenciar o comportamento dos agentes a partir da regulamentação de suas formas de interação. A transformação dos agentes ou do ambiente se dá por meio da provisão de alguns serviços básicos como treinamento profissional, microcrédito, e intermediação de mão-de-obra.

Esse terceiro grupo de políticas é comumente denominado *políticas ativas de emprego e renda* ou políticas estruturais diretas de combate ao desemprego e à baixa produtividade e remuneração. O objetivo desta nota é analisar esse grupo de políticas. Mais especificamente, esta nota trata dos seguintes aspectos: *a*) como essas políticas modificam as condições do mercado de trabalho, reduzindo o desemprego e aumentando a produtividade da força de trabalho; *b*) porque devem ser subsidiadas e que grupos devem atender; *c*) qual o seu impacto efetivo; e *d*) quais as dificuldades operacionais na sua implementação. Antes de tratarmos de cada uma dessas questões em seqüência, é necessário uma rápida descrição do funcionamento do mercado de trabalho, em particular, dos determinantes e motivos para o desemprego e para a baixa produtividade e remuneração, uma vez que o objetivo das políticas ativas de emprego e renda é, precisamente, solucionar ou, ao menos, amenizar esses problemas.

*Disoc/IPEA.

2. O funcionamento do mercado de trabalho: desemprego e produtividade

Atualmente se pode contar com uma diversidade de políticas públicas voltadas para a redução do desemprego e para a elevação da produtividade. Essa diversidade advém, em parte, do fato de que existem variadas formas de atingir um dado fim e é, acima de tudo, uma consequência da existência de diferentes formas de desemprego e razões para a baixa produtividade. Assim, a adequabilidade e eficácia de uma dada política depende, sobremaneira, da natureza do desemprego e da razão básica para a baixa produtividade do trabalho em cada contexto. Nesta seção, tratamos de descrever as principais formas de desemprego, as razões para baixa produtividade e as políticas estruturais mais recomendadas em cada caso.

2.1. Três tipos de desemprego

Existem, essencialmente, três tipos de desemprego: *a)* o desemprego friccional, *b)* o desemprego por descasamento e *c)* o desemprego estrutural. O desemprego dos tipos friccional e por descasamento apresentam em comum o fato de que a razão para ambos não é a escassez de postos de trabalho, mas a dificuldade de preenchimento dos postos existentes. No caso friccional, o preenchimento não ocorre devido à existência de informação assimétrica, isto é, os trabalhadores têm informação limitada sobre a disponibilidade e natureza das vagas existentes, ao mesmo tempo em que as empresas têm informação limitada sobre a disponibilidade, qualificação e características dos trabalhadores que estão buscando trabalho. Portanto, em situações de desemprego friccional, a política ativa mais importante seria a provisão subsidiada de intermediação de mão-de-obra.

Já em se tratando do desemprego por descasamento, a razão para a dificuldade de preenchimento das vagas não é a informação assimétrica, mas sim a diferença entre a qualificação dos desempregados e a qualificação demandada pelas firmas que ofertam postos de trabalho. Nesse caso, para que o preenchimento das vagas ocorra, é necessá-

rio requalificar os trabalhadores desempregados de acordo com as habilidades demandadas pelas firmas com postos de trabalho não preenchidos. Assim, para combater o desemprego por descasamento, o treinamento profissional é a política central.

Existem, porém, casos em que o desemprego não resulta da dificuldade de preenchimento de vagas existentes. Ao contrário, resulta da escassez de vagas. Trata-se do desemprego estrutural. Esta escassez de vagas é sempre, em última instância, decorrente da falta ou insuficiência do crescimento econômico. De fato, se a população economicamente ativa cresce a uma taxa α e a produtividade do trabalho a uma taxa β , então, na presença de retornos constantes de escala, seria necessário que a produção crescesse a uma taxa $\alpha+\beta$ para que a taxa de desemprego permanesse inalterada e os salários crescessem à mesma velocidade que a produtividade. Caso a taxa de crescimento do produto seja inferior a este valor, seria necessário que os salários crescessem a uma taxa inferior ao aumento na produtividade para que a taxa de desemprego não se elevasse. Caso a taxa de crescimento do produto seja inferior à taxa de crescimento da população economicamente ativa, para que a taxa de desemprego não aumentasse, seria necessário que os salários declinassem.

Esse resultado ilustra o fato de que um baixo crescimento econômico não basta para gerar um aumento na taxa de desemprego. É necessário que também exista alguma forma de rigidez salarial. Em outras palavras, o desemprego estrutural surge quando, numa situação em que o crescimento econômico é insuficiente, o nível de salários não se ajusta adequadamente, levando a que a demanda por trabalho seja insuficiente para atender toda a oferta. A correção, neste caso, pode vir tanto de uma aceleração do crescimento, como de reduções no nível salarial. Evidentemente, a solução por meio do crescimento é sempre a mais desejável, uma vez que garante o ajuste sem perda salarial. O problema existe porque nem sempre é possível acelerar o crescimento econômico, de modo que o combate ao desemprego passa a requerer perdas salariais.



Do ponto de vista da desigualdade e da pobreza, pode-se pensar que o combate ao desemprego através de queda nos salários teria pouco a acrescentar. Na realidade, essa questão depende de quem são os desempregados e os trabalhadores que terão os seus salários reduzidos, bem como de quanto será a queda nos salários para impedir o crescimento na taxa de desemprego. Em geral, pode-se dizer que aumentos no desemprego têm maior impacto sobre o aumento da pobreza e da desigualdade, do que a queda salarial necessária para evitá-lo. A principal razão para isso advém do fato de que ao se permitir o aumento do desemprego para solucionar o problema da falta de crescimento, todo o custo de ajuste estará concentrado num pequeno grupo: os desempregados. Já quando a solução se dá através de queda nos salários, distribuem-se as perdas por toda a força de trabalho. Dessa forma, se em ambos os casos se tem o mesmo impacto negativo sobre a renda total dos trabalhadores, a solução baseada na queda do nível salarial distribui melhor as perdas entre a força de trabalho e, portanto, acaba por ter menor impacto em aumentar a pobreza.

Em suma, o que se deseja ressaltar é que o desemprego estrutural deve ser combatido, primordialmente através do crescimento econômico e, na ausência dele, deve-se contar com a flexibilidade salarial. O crescimento econômico é pouco influenciado pelos tipos de políticas tratadas nesta nota, denominadas políticas ativas de emprego e renda, sendo mais afetado pela política macroeconômica e pela legislação trabalhista. Entretanto, algumas políticas ativas podem ter impactos importantes sobre a geração de postos de trabalho. Um exemplo ilustrativo é a política de crédito para micro e pequenas empresas, como o Pronaf e o Proger.

2.2. Três razões para a baixa produtividade

Existem também variadas razões para a baixa produtividade dos trabalhadores e, portanto, para seus baixos salários. Dentre as alternativas de classificação existentes, optou-se por trabalhar com aquela que agrupa as razões para a baixa produtividade em três grupos de acordo com a sua origem: a) devi-

do à baixa qualificação do trabalhador; b) devido à baixa qualidade do posto de trabalho; e c) devido à baixa qualidade do casamento entre as características do trabalhador e do posto de trabalho.

No primeiro caso, a baixa produtividade advém da baixa qualificação do trabalhador e, portanto, para ser corrigida requer que o trabalhador passe por um programa de qualificação ou retreinamento profissional, como o Planfor, por exemplo.

No segundo caso, a baixa qualificação requer investimentos adicionais no posto de trabalho, seja atualizando a tecnologia utilizada ou expandindo e modernizando o capital físico disponível. Nessas circunstâncias, o combate à baixa produtividade requer investimentos em capital físico e em modernização tecnológica. Programas de assistência técnica e de crédito às micro e pequenas empresas podem ser de grande importância, embora a política macroeconômica, em particular no que se refere à definição do nível da taxa de juros, a política industrial e a tecnológica sejam, provavelmente, ainda mais relevantes.

No terceiro caso, a baixa produtividade advém do casamento deficiente entre as características dos trabalhadores e dos postos de trabalho. De fato, numa economia onde existe uma enorme heterogeneidade entre os trabalhadores e entre os postos de trabalho, a produtividade de cada trabalhador depende de um casamento adequado entre suas características e a do posto de trabalho em que está alocado. Em outras palavras, o mercado de trabalho não apenas determina a remuneração dos diferentes tipos de trabalhadores, define, também, a alocação de trabalhadores a postos de trabalho. Uma alocação ineficiente pode levar a que o trabalhador *A*, que seria altamente produtivo no posto de trabalho *X*, seja alocado ao posto de trabalho *Y*, no qual o trabalhador *B*, que foi incorretamente alocado ao posto de trabalho *X*, é mais produtivo. Nesse caso, uma troca de posições entre os trabalhadores *A* e *B* aumentaria a produtividade total, revelando que a alocação vigente é ineficiente, ou seja, dada a heterogeneidade dos trabalhadores e postos de trabalho, a



baixa produtividade pode ser gerada se o mercado de trabalho, ao alocar trabalhadores a postos de trabalho, não o fizer de forma a garantir que não existe qualquer realocação de trabalhadores a postos de trabalho que aumentem o nível geral de produção. Caso exista uma realocação melhor, ao menos um grupo de trabalhadores estará produzindo abaixo de suas potencialidades. Se existisse informação completa no mercado de trabalho, não haveria grandes dificuldades para que o mesmo conseguisse gerar uma alocação eficiente de trabalhadores a postos de trabalho. Na ausência de informação completa, entretanto, não há garantias de que uma alocação eficiente seja alcançada. Uma forma de facilitar a busca de uma alocação eficiente é aumentar a disponibilidade de informação sobre trabalhadores e postos de trabalho, uma tarefa que pode ser alcançada com base na intensificação dos serviços de intermediação de mão-de-obra.

3. Três tipos de políticas ativas de emprego e renda

Uma vez explicitadas as formas de desemprego e as razões para a baixa produtividade e, portanto, para os baixos salários, podemos, então, passar a descrever a racionalidade para as principais políticas ativas de emprego e renda: *a)* microcrédito, *b)* treinamento profissional e *c)* intermediação de mão-de-obra.

3.1. Microcrédito

O microcrédito é uma política ativa que visa reduzir o desemprego e elevar a produtividade do trabalho. Em termos do desemprego, ele é uma arma contra o seu componente estrutural, na medida em que leva à expansão da produção e, conseqüentemente, a um aumento na demanda por trabalho. Por não ter qualquer impacto sobre a qualificação dos trabalhadores e sobre a informação disponível, o microcrédito não é capaz de enfrentar os desempregos do tipo friccional ou por descasamento.

Em termos da busca por aumentos da produtividade, o microcrédito é um instrumento útil para a melhoria na qualidade dos

postos de trabalho, na medida em que pode aumentar o investimento em capital físico e induzir à incorporação de novas tecnologias. Dada a sua natureza é, dessa forma, pouco importante para aumentar a produtividade, sempre que esta última se encontrar limitada, quer pela qualificação dos trabalhadores ou pela qualidade dos casamentos entre trabalhadores e postos de trabalho.

3.2. Qualificação profissional

O treinamento profissional é também uma política ativa que visa combater tanto o desemprego, como a baixa produtividade da força de trabalho. Ele é vital para a redução do desemprego por descasamento, na medida em que, ao expandir a qualificação de alguns trabalhadores, dá a eles acesso a uma série de postos de trabalho, aos quais não teriam acesso sem treinamento adicional. Entretanto, o treinamento profissional não é capaz de combater o desemprego friccional e como não gera postos de trabalho de forma direta, seu impacto sobre o desemprego estrutural, caso exista, é seguramente pequeno e indireto. No entanto, podemos imaginar que amplos programas de treinamento profissional são capazes de gerar postos de trabalho, na medida em que as áreas onde existe maior qualificação da força de trabalho atraíam maiores investimentos.

Em termos do seu impacto sobre a produtividade, o caminho é evidentemente através de incrementos na qualificação dos trabalhadores. O impacto sobre a qualidade dos postos de trabalho e dos casamentos é pequeno e indireto. Esses impactos indiretos podem ocorrer, por um lado, porque uma força de trabalho mais bem qualificada induz as firmas a investir em capital físico e a adotar novas tecnologias e, por outro, porque a melhor qualificação dos trabalhadores facilita o casamento no mercado de trabalho.

3.3. Intermediação de mão-de-obra

A intermediação de mão-de-obra visa combater as imperfeições de informação no mercado de trabalho. Assim, ela deve ter um impacto importante sobre o desemprego,



sempre que este for friccional, e sobre a produtividade, sempre que a baixa qualidade dos casamentos entre trabalhadores e postos for um fator importante para explicar a baixa produtividade. De fato, na medida em que a intermediação aumenta a informação disponível a trabalhadores e firmas, ela reduz o período de desemprego e melhora a qualidade dos casamentos realizados.

A intermediação de mão-de-obra, entretanto, não tem impacto direto sobre a qualificação dos trabalhadores, nem sobre a quantidade e a qualidade dos postos de trabalho disponíveis. Dessa forma, esse tipo de política não é eficaz para combater os desempregos do tipo estrutural e por descasamento. Da mesma forma, essa política não será efetiva para elevar a produtividade quando ela estiver sendo limitada ou pela qualificação do trabalhador ou pela baixa qualidade do posto de trabalho.

4. O papel do estado

O fato de o microcrédito, a qualificação profissional e a intermediação de mão-de-obra serem importantes armas para a redução do desemprego e para aumentos na produtividade não implica, necessariamente, que estes serviços devam ser providos de forma subsidiada e, muito menos, que a produção desses serviços deva ficar a cargo do Estado. Assim, dedicamos esta seção a uma reflexão sobre: *a)* por que o Estado deveria intervir na provisão desses serviços, *b)* em que medida deveria participar diretamente da sua produção, e *c)* quem deveria ser os beneficiários desses serviços subsidiados.

4.1. Combate à pobreza

Em primeiro lugar, tem-se que alguma provisão subsidiada desses serviços para a população pobre é certamente necessária, uma vez que se trata de três serviços de vital importância para a geração de renda dessas famílias. Vale ressaltar, entretanto, que mesmo objetivando a redução da pobreza, a provisão subsidiada desses serviços não deveria necessariamente estar focalizada nos mais pobres dentre os pobres. Ao invés disso, como esses serviços são, em última instância, in-

vestimentos sociais, eles devem sempre estar focalizados nos segmentos pobres que proporcionam maior efetividade à ação.

Assim sendo, o microcrédito não deve obrigatoriamente ser destinado aos mais pobres dentre os pobres, mas sim àqueles com projetos de maior retorno econômico. Da mesma forma, o treinamento profissional não deve necessariamente priorizar os mais desfavorecidos em termos de renda, mas sim àqueles cujo custo de treinamento seja mais baixo e que, devido a certas características pessoais ou à localização no mercado de trabalho, apresentem maiores chances de derivar um maior benefício desse treinamento. De forma similar, os serviços de intermediação de mão-de-obra devem também se dirigir àqueles que, em função de sua qualificação, apresentarem maiores chances de encontrar emprego, dadas as condições vigentes do mercado de trabalho.

4.2. Contrato social

Dado que os serviços considerados são fundamentais para a reinserção dos trabalhadores deslocados por mudanças na estrutura produtiva, a provisão subsidiada dos mesmos pode ser entendida como um contrato social que visa compensar perdas. A existência dessa rede de proteção social pode ser fundamental para que mudanças — consideradas como melhorias no plano agregado, mas que não beneficiam igualmente a todos — tornem-se politicamente viáveis, garantindo alguma compensação aos perdedores. Como no combate à pobreza, também como um instrumento de compensação, a provisão subsidiada não deve obrigatoriamente estar focalizada naqueles que mais sofreram com uma dada mudança na estrutura da economia. Mais uma vez, trata-se, em última instância, de investimentos sociais, os quais devem sempre estar focalizados naqueles segmentos deslocados cujo impacto da intervenção for mais efetivo.

4.3. Externalidades

Existem razões para crer na existência de externalidades positivas, associadas tanto ao



treinamento profissional, como à intermediação de mão-de-obra. No caso do treinamento profissional, o trabalhador treinado desencadeia um processo de difusão de conhecimento fora da sala de aula, repassando, sem custos, ao menos parte de seu treinamento para aqueles que com ele trabalham.

Em se tratando da intermediação de mão-de-obra, tem-se que quanto maior a intensidade da busca dos trabalhadores, menor será o custo de recrutamento das empresas.

Na presença dessas externalidades positivas, a demanda privada por esses serviços será inferior ao socialmente desejável. Dessa forma, alguma forma de subsídio deve ser incorporada para que a demanda por esses serviços alcance o nível socialmente desejável.

5. O impacto efetivo

Nas seções anteriores, vimos que o acesso ao crédito, o treinamento profissional e a intermediação de mão-de-obra têm, cada um a sua maneira, importantes impactos potenciais sobre o desemprego e a produtividade da força de trabalho. Entretanto, a magnitude desses impactos depende da forma como os programas são implementados. Esta seção, sem ser exaustiva, apresenta estimativas, extraídas de alguns estudos selecionados, sobre a magnitude do impacto desses programas.

5.1. Microcrédito

Das experiências de microcrédito na área urbana, o Proger é seguramente a de maiores proporções, tendo efetuado nos seus primeiros cinco anos de existência (1995 a 2000) quase 400 mil operações de crédito, num valor total próximo a R\$ 4 bilhões.

Existem duas conhecidas avaliações do impacto do Proger sobre a geração de emprego. Uma dessas avaliações foi feita pelo Ibase e cobre o desempenho do programa em sua fase inicial. A segunda dessas avaliações foi realizada por Passos e Costanzi e cobre um período mais recente.

Esse estudo mais recente concentra a atenção na geração de emprego das micro e pe-

quenas empresas formais beneficiárias do Proger. Contrastando o nível de emprego nos seis meses antes do recebimento do crédito com o do período seguinte, o estudo mostra que, dentre as 20 mil micro e pequenas empresas beneficiárias do Proger, observa-se uma geração líquida de 24 mil empregos.

No entanto, nem todo esse aumento no emprego pode ser creditado ao Proger, basicamente por dois motivos. Primeiro, essas empresas já vinham gerando empregos no ano anterior ao qual receberam o crédito, levando a que apenas 35% do emprego gerado possa ser considerado uma consequência do programa. Segundo, mesmo as pequenas e médias empresas, que não se beneficiaram dessa intervenção, também experimentaram crescimento no emprego, embora este tenha sido bem inferior ao apresentado pelas empresas beneficiárias.

Em suma, a evidência é de que, inequivocamente, o Proger tem um impacto positivo sobre a geração de emprego, na medida em que as empresas beneficiárias foram capazes de gerar muito mais empregos, no período recente, do que vinham gerando no passado, além de terem gerado também mais empregos do que geraram as micro e pequenas empresas, as quais não se beneficiaram do programa.

A magnitude efetiva do impacto do microcrédito irá depender do grupo de comparação utilizado. Caso se considere como grupo de comparação a experiência passada das empresas beneficiadas pelo programa, o custo de geração de um posto de trabalho pelo Proger pode chegar a R\$ 50 mil, ao passo que se utilizarmos como comparação, a capacidade de geração de emprego global das médias e pequenas empresas, chega-se a uma estimativa de que o custo de geração de um posto de trabalho pelo Proger pode ser inferior a R\$ 25 mil. Vale ressaltar que este é o impacto direto e, portanto, se levarmos em consideração os empregos indiretamente criados, o custo de geração de empregos pode ser bem menor.

Por fim, é importante frisar que esse estudo de Passos e Costanzi mostra que a geração de empregos pelo Proger é sustentável, uma

vez que os empregos gerados permaneciam mesmo três anos após o crédito ter sido fornecido.

5.2. Qualificação profissional

Sobre a qualificação profissional, gostaríamos de destacar a existência de uma infinidade de avaliações do Planfor, incluindo uma série que conta com acompanhamento de egressos. Dentre essas avaliações, um pequeno grupo incorpora, além do acompanhamento de egressos, informações sobre a evolução de um grupo de comparação. Os resultados de todas essas análises que utilizam um grupo de comparação, com a exceção da avaliação realizada no Estado de Pernambuco [Barros (1999)], mostram que os impactos do programa sobre o desemprego e sobre o nível de renda são bastante limitados. Com vistas a ilustrar os resultados tipicamente encontrados nesses estudos, apresentamos e comentamos, a seguir, os resultados do estudo realizado conjuntamente pelo IPEA e Cedeplar, com base no acompanhamento de um grupo de egressos e de um grupo de controle.

Este estudo foi desenvolvido apenas para as regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e Fortaleza. Os resultados obtidos encontram-se na Tabela 1. Esta tabela revela que o programa teve impacto positivo e estatisticamente significativo sobre o emprego, mas não sobre a renda daqueles já ocupados. Quantitativamente, os resultados da Tabela 1 mostram que o acesso ao treinamento profissio-

nal levou a que a proporção de pessoas empregadas nos 6 a 12 meses após o treinamento tenha crescido ou deixado de declinar 3 a 4 pontos percentuais a mais que entre os que não tiveram acesso. Nenhum impacto foi percebido sobre o salário dos que estavam originalmente ocupados.

Note-se, entretanto, que a falta de impacto sobre a renda dos ocupados não significa que o programa não tenha tido qualquer impacto sobre ela. Uma vez que o aumento na proporção de ocupados implica que trabalhadores originalmente sem qualquer renda do trabalho passem a ter alguma renda, existe um impacto do programa sobre ela. De fato, esta tabela revela que a renda mensal média de todos aqueles que tiveram acesso ao programa, incluindo aí os originalmente sem trabalho, elevou-se em cerca de R\$ 10 a mais do que entre os que não tiveram acesso. Dado que o custo por trabalhador treinado pelo Planfor está em torno de R\$ 170, pode-se dizer que para o programa ter um benefício líquido positivo, é necessário que os novos empregos, a que tiveram acesso os participantes, tenham uma duração superior a 17 meses. Infelizmente, não é possível avaliar a duração desses novos empregos com base na informação coletada, devido à limitação temporal das informações longitudinais disponíveis.

5.3. Intermediação de mão-de-obra

No caso da intermediação de mão-de-obra, a disponibilidade de avaliações é mais limi-

TABELA 1
AVALIAÇÃO DO IMPACTO DA QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL SOBRE A
INSERÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO E A RENDA
(Diferença das médias 6 meses antes, e entre 6 a 12 meses depois)

MOMENTO DA AVALIAÇÃO	VARIÁVEIS DEPENDENTES											
	TAXA DE PARTICIPAÇÃO		TAXA DE DESEMPREGO		TAXA DE OCUPAÇÃO DA PEA		RENDIMENTO MÉDIO DA PIA		RENDIMENTO MÉDIO DOS OCUPADOS		LOGARITMO DO RENDIMENTO MÉDIO DOS OCUPADOS	
	COEFI- CIENTE	P-VALOR (%)	COEFI- CIENTE	P-VALOR (%)	COEFI- CIENTE	P-VALOR (%)	COEFI- CIENTE	P-VALOR (%)	COEFI- CIENTE	P-VALOR (%)	COEFI- CIENTE	P-VALOR (%)
RIO DE JANEIRO	0,11	96	-3,48	37	3,60	36	10,17	16	-2,38	92	0,03	72
FORTALEZA	3,32	13	-3,06	43	3,20	41	12,54	6	-11	66	-0,01	91

Fonte: Planos Estaduais de Qualificação (PEQ) da Secretaria de Formação e Desenvolvimento (Sefor/TEM) 1996 a 1998.

tada. Os resultados aqui apresentados derivam-se de uma avaliação recente, realizada pelo IPEA e pela Fipe, com base em informações longitudinais da PME. Os resultados dessa avaliação aparecem na Tabela 2 e se baseiam em um acompanhamento de dois meses do desempenho, no mercado de trabalho, de trabalhadores originalmente desempregados. Para efeito de análise, estes trabalhadores foram divididos em dois grupos: a) desempregados que procuraram intermediação de mão-de-obra na semana da entrevista e b) desempregados que não procuraram intermediação de mão-de-obra na semana da entrevista.

A Tabela 2 revela que, em apenas duas das seis regiões metropolitanas investigadas (Belo Horizonte e Salvador), aqueles trabalhadores que procuraram intermediação de mão-de-obra tiveram um desempenho melhor do que os que não procuraram. Mesmo nessas regiões metropolitanas, o impacto não foi muito elevado. De fato, os trabalhadores que procuraram trabalho terminaram por apresentar uma proporção de ocupados entre 2 e 3 pontos percentuais maior, além de uma proporção de ocupados no setor formal de 3 a 6 pontos percentuais maior do que aqueles trabalhadores que não procuraram a intermediação. Uma vez que o impacto sobre a proporção de ocupados não é estatisticamente significativo, esses resultados mostram que a intermediação de mão-de-obra

acaba sendo mais importante para definir a qualidade do emprego obtido. Em particular, esse serviço se mostrou mais eficaz em garantir um maior acesso ao setor formal, do que em retirar o trabalhador da condição de desempregado.

6. Dificuldades operacionais

Em conjunto, as avaliações disponíveis do impacto efetivo das políticas apresentadas acima sobre o desemprego e a produtividade da mão-de-obra revelam resultados que podem estar bem aquém do potencial. Em grande medida, o desempenho deficiente resulta de limitações e imperfeições na implementação desses programas. Assim sendo, dedicamos as próximas subseções à descrição de alguns fatores operacionais que podem estar limitando o impacto de tais intervenções.

6.1. Microcrédito

O Proger e o Pronaf, bem como qualquer outro programa de microcrédito, enfrentam uma dificuldade fundamental. Numa economia em desenvolvimento com escassez de crédito e uma taxa de juros elevada, é difícil identificar e atingir com crédito a taxas de juros razoáveis os segmentos que são pobres, fundamentalmente devido a suas restrições no acesso ao crédito. Ou seja, trata-se de

TABELA 2
ESTIMATIVAS DO IMPACTO DA INTERMEDIÇÃO DE MÃO-DE-OBRA
SOBRE A OCUPAÇÃO E A RENDA
(1 mês após a intervenção)

REGIÃO METROPOLITANA	VARIÁVEIS DEPENDENTES					
	OCUPAÇÃO NO MÊS		RENDA DO TRABALHO POSITIVA NO MÊS		EMPREGO FORMAL NO MÊS	
	COEFICIENTE	P-VALOR (%)	COEFICIENTE	P-VALOR (%)	COEFICIENTE	P-VALOR (%)
BELO HORIZONTE	2.079	14	0.967	42	2.798	0
PORTO ALEGRE	-1.211	30	-0.843	40	-0.795	33
RECIFE	-1.033	46	-0.820	49	0.415	53
RIO DE JANEIRO	-1.597	38	0.117	94	1.364	21
SALVADOR	2.559	27	-0.307	89	5.475	0
SÃO PAULO	0.204	84	0.347	69	0.522	39

Fonte: Pesquisa Mensal do Emprego (PME) de 1990 a 1998.

Nota: 1. Utilizou-se regressão linear.

2. Os dados da tabela foram obtidos a partir de uma concatenação onde se acompanha um mesmo indivíduo ou grupo de indivíduos por um período de dois meses, com o intuito de captar a evolução de sua situação.

3. Essa regressão inclui controles para as variáveis que estão na tabela.



como identificar e atingir aqueles indivíduos que, ao obter acesso a crédito, têm condições efetivas de sair da pobreza.

Vale refletir sobre três aspectos dessa questão, os quais influenciam o desenho e a gestão do Proger. O primeiro deles diz respeito ao fato de que, no Brasil atual, dada a situação macroeconômica que faz com que a taxa de juros seja muito elevada, a política de microcrédito não pode se limitar a oferecer crédito à taxa de mercado. Afinal, a rentabilidade atual dos pequenos empreendimentos não tem se mostrado alta o suficiente para que os tomadores de empréstimo possam pagar os juros de mercado. Dessa forma, não há como escapar de um microcrédito a taxas de juros subsidiadas, o que por sua vez, pode trazer uma série de outros inconvenientes.

O segundo aspecto na operacionalização do microcrédito merecedor de reflexão é que, para se garantir um amplo acesso da população pobre a esse serviço, é necessário que tal população tenha, de fato, acesso a instituições de crédito. Quer dizer, é imprescindível a existência de capilaridade nas instituições de crédito e que, além disso, as instituições operadoras sejam agressivas em buscar sua clientela. No caso específico do Proger, uma vez que apenas três instituições (Banco do Nordeste, Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil) operam o microcrédito, o acesso da população a esse serviço encontra-se limitado. Assim, uma alternativa se contornar essa restrição estaria em permitir que bancos privados também pudessem operar o microcrédito oferecido pelo Proger. Com isso, se aumentaria a concorrência e a capilaridade na provisão, o que, por sua vez, poderia trazer ganhos adicionais de eficiência em todo o processo.

Por fim, o terceiro aspecto relaciona-se ao processo de seleção dos beneficiários. Dado que a população beneficiária tem dificuldades em apresentar colaterais e como os riscos de inadimplência são plenamente assumidos pelos operadores de crédito, a escolha dos beneficiários está obviamente nas mãos das instituições operadoras do programa. Com isso, os gestores do programa acabam per-

dendo poder sobre a operacionalização do Proger, na medida em que cabe às instituições financeiras a seleção dos beneficiários, tanto em termos de seu perfil como também em termos quantitativos.

6.2. Qualificação profissional

Embora exista uma variedade de fatores que possam estar levando a que o Planfor tenha impactos sobre o desemprego e a produtividade inferiores ao esperado, o de maior importância parece estar relacionado à seleção dos cursos e da clientela. De acordo com a concepção atual do programa, a seleção dos cursos se dá através de avaliações da demanda presente nos mercados de trabalho locais, as quais são realizadas pelas Comissões Municipais e Estaduais de Emprego. Estas avaliações são consolidadas pela Comissão Estadual de Emprego e pela Secretaria Estadual de Trabalho num Plano Estadual de Qualificação (PEQ). Os cursos selecionados são, então, confiados a um conjunto de entidades executoras. Em geral, somente após a oferta ter sido definida, pode-se, finalmente, buscar os treinandos para preencher as vagas disponíveis. Na medida em que raramente ocorre uma divulgação ampla dos cursos que serão oferecidos, bem como dos requerimentos necessários, o preenchimento das turmas acaba, ao menos em parte, delegado para a entidade executora. Esta preenche as vagas disponíveis com base na sua própria clientela.

O procedimento que acabamos de descrever pode vir a padecer de dois problemas fundamentais. Pelo lado da oferta, ao não tomar diretamente as preferências por treinamento profissional dos próprios trabalhadores, como um insumo básico central ao processo de seleção dos cursos, o processo vigente pode levar a sérios desvios, uma vez que as condições do mercado de trabalho são muito voláteis e difíceis de prever. Pelo lado da demanda, no que se refere à seleção da clientela, o sistema atual não garante igualdade de oportunidades no acesso ao programa. Dada a divulgação limitada dos cursos oferecidos, pode ocorrer que trabalhadores com as mesmas necessidades e capacidades tenham acesso diferenciado ao programa.



Uma forma de evitar estes dois problemas consistiria em criar um procedimento seqüencial com quatro passos: *a)* construir um cadastro dos cursos que poderiam potencialmente estar disponíveis e avaliar a qualidade dos cursos e das entidades executoras, *b)* selecionar a clientela do programa, *c)* solicitar que cada beneficiário do programa, à luz do cadastro existente e do aconselhamento recebido, selecione o curso e entidade onde desejaria obter o treinamento, bem como o momento em que desejaria que o curso ocorresse, e *d)* encaminhar as entidades executoras à demanda por qualificação existente, de tal forma que estas possam programar a oferta. Com base nesse sistema seria possível garantir a igualdade de oportunidade ao programa e, simultaneamente, incorporar as preferências dos trabalhadores ao processo seletivo dos cursos.

6.3. Intermediação de mão-de-obra

No caso da intermediação de mão-de-obra, a principal limitação operacional parece ser uma intervenção excessiva do Estado em todas as etapas da produção do serviço. Se, por um lado, a intervenção direta do Estado pode estar garantindo a igualdade de oportunidades ao serviço, por outro, esta intervenção pode estar gerando uma provisão ineficiente.

Para verificar como um menor engajamento do poder público na produção desse serviço pode levar a ganhos de eficiência, é necessário analisar o que se passa em cada fase de seu processo produtivo: *a)* captação das vagas, *b)* cadastramento dos desempregados, *c)* casamento entre vagas e desempregados, e *d)* encaminhamento dos trabalhadores aos postos de trabalho selecionados.

A dificuldade central da provisão pública está na fase de encaminhamento dos trabalhadores. Dado que uma vaga encontrada é um *bem altamente perecível*, torna-se fundamental que ao se encontrar uma vaga potencial para um trabalhador, este possa ser encaminhado o mais rápido possível. No caso de a vaga ter sido captada após o cadastramento do trabalhador, a necessidade de convocação torna-se urgente, além de requerer que ele retorne

periodicamente à entidade provedora do serviço de intermediação. Em ambos os casos, os custos são elevados e não há garantias de que a velocidade seja adequada.

Uma alternativa para a provisão de intermediação de mão-de-obra, com um baixo grau de intervenção pública, seria limitar a ação do Estado ao cadastramento dos trabalhadores desempregados e ao desenvolvimento de um programa computacional que permitisse fazer o casamento entre trabalhadores e postos de trabalho. Segundo esse enfoque, tal cadastro se tornaria disponível gratuitamente para todas as empresas cadastradas, as quais poderiam utilizar, para a busca de trabalhadores, tanto o programa computacional oferecido pelo Estado, quanto um critério próprio de seleção. Nesse último caso, a convocação dos trabalhadores seria realizada pela própria empresa, embora parte dos custos possa estar sendo subsidiada pelo Estado. Ao se permitir que as empresas financiem parte dos custos, há maiores garantias da existência de eficiência no processo de seleção e de uma maior proporção de convocados efetivamente contratados.

7. Considerações finais

Nesta nota, nossa preocupação foi analisar as políticas estruturais diretas de combate ao desemprego e aos baixos níveis de produtividade e remuneração. De uma maneira geral, tais políticas modificam o mercado de trabalho através da realização de um ou mais objetivos dentre os listados adiante: *a)* geração de novos postos de trabalho, *b)* melhoria da qualidade dos postos já existentes, *c)* melhoria da qualificação dos trabalhadores, ou *d)* melhoria do casamento entre trabalhadores e postos de trabalho.

Conforme vimos, três tipos de políticas ativas de emprego e renda foram investigados: *a)* microcrédito, *b)* qualificação do trabalhador e *c)* intermediação de mão-de-obra. Nossa preocupação foi a tentar descrever brevemente a eficácia de cada uma, levando também em consideração os problemas operacionais mais freqüentes. Os resultados obtidos indicam que se, por um lado, há evidência de que essas políticas têm impacto positi-



vo, por outro, a evidência é de que este impacto é substantivamente pequeno. Uma análise da forma como esses programas operam revela que os impactos podem estar sendo limitados pela forma de implantação dos mesmos. No caso do microcrédito, a existência de poucas instituições operadoras e talvez o fato de a capilaridade dessas instituições estar aquém do necessário, têm contribuído para restringir o acesso da população pobre a esse serviço. Além disso, acreditamos existir dificuldades relacionadas à escolha dos beneficiários. Em se tratando da qualificação profissional, identificamos dificuldades com o processo utilizado para selecionar os cursos e a clientela. Por fim, no caso da intermediação de mão-de-obra, acreditamos que um excessivo envolvimento do Estado no processo de produção desse serviço pode explicar, ao menos, parte da ineficácia do programa.

Em conjunto, a análise realizada das políticas estruturais diretas de proteção do emprego e da renda indica que apesar de elas estarem teoricamente desenhadas de forma adequada, sofrem deficiências em função da forma de implementação.

