

POLÍTICAS ATIVAS NO MERCADO DE TRABALHO: lições da experiência internacional para a avaliação do caso brasileiro¹

1. INTRODUÇÃO

A década de noventa foi para o Brasil uma época de grandes transições sociais e econômicas. O País passou de uma economia altamente inflacionária para um regime de estabilidade de preços, aumentou o grau de abertura de economia, viu modificar-se lentamente o papel de Estado investidor para Estado voltado para a regulação, sentiu os efeitos de profundas modificações tecnológicas impostas pela globalização dos mercados, voltou-se para as privatizações e continuou a experimentar os impactos de um crescimento demográfico em queda, mas cuja população ainda afluí em grandes contingentes ao mercado. Não obstante, contudo, o impacto positivo dessas transições, o País apresentou baixo ritmo de crescimento econômico, mormente ao final desse período.

No que diz respeito ao mercado de trabalho, essa dificuldade de superação do crescimento econômico gerando novas oportunidades de empregos, e mesmo promovendo melhoria salarial, tem obrigado o Estado a implementar cada vez mais políticas na área trabalho visando amenizar as dificuldades trazidas ao mercado de trabalho, decorrentes do baixo crescimento. Além disso, essas políticas devem existir ao permitirem, também, ações tópicas, que devem ocorrer ainda que o País volte a crescer, pois tendem a promover uma homogeneidade maior da força de trabalho, bem como, quando articuladas, conduzem a maior eficiência e maior eficácia dos gastos públicos a elas destinados.

Nesta direção, o País, na esfera do seu Ministério do Trabalho e Emprego, já conta com um amplo programa de seguro-desemprego, atendendo cerca de 4,5 milhões de trabalhadores ano, o que representa um gasto de 0,44% do PIB em 2001. Dentre as chamadas políticas ativas no mercado de trabalho (PAMT), existe o Plano Nacional de Qualificação Profissional (PLANFOR), a intermediação da mão de obra, o Sistema Nacional de Emprego(SINE), e um programa recente de democratização e apoio de crédito ao micro e pequenos empreendedores, o Programa de Geração de Emprego e Renda(PROGER). Em termos globais esses programas gastaram cerca de 0.6% do PIB em 2001, uma cifra equivalente aos países onde estas políticas operam há muito mais tempo.

Por um lado, estas políticas ativas guardam similaridade com aquilo que se observa no cenário internacional, no que diz respeito ao conjunto de ações visando lidar com a questão do desemprego, ou promover melhoria no bem estar dos trabalhadores, ou mesmo visando fortalecer o mercado de trabalho. Por outro lado, entretanto, em decorrência das amplas carências sociais que afligem a sociedade brasileira essas políticas têm aumentado rapidamente sua escala de operação, sem a necessária avaliação de seus resultados. Num País carente de recursos isto é totalmente indesejado, seja sob a ótica da eficiência nos gastos públicos, seja na perspectiva da credibilidade de que devem desfrutar essas políticas públicas.

Este texto buscará trazer subsídios à implementação de um amplo sistema de avaliação dessas políticas no caso brasileiro, resgatando o que tem sido seu significado no plano internacional, qual seu grau de abrangência, quais os resultados esperados, o que tem funcionado bem, quem tem se beneficiado, entre outros aspectos.² Para tanto, encontra-se estruturado da forma que se segue. A seção dois apresenta o surgimento, a conceituação e o alcance das políticas ativas voltadas para o mercado de trabalho (PAMT). A seção três discute aspectos relativos às avaliações destas políticas. A seção quatro traz os possíveis impactos potenciais de cada política, sob diversas óticas. A seção cinco enfoca, no âmbito da OECD, os

¹Texto extraído do relatório elaborado para o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) sobre o desenvolvimento de estudos e análises com vistas à definição de políticas, programas e projetos relativos ao mercado de trabalho brasileiro. As opiniões, sugestões e recomendações são de responsabilidade do autor. O autor agradece ao estagiário Leandro de Souza Ribeiro pela coleta de informações e organização de gráficos e tabelas.

² Como a literatura é vasta nos concentraremos em seus aspectos mais importantes, remetendo o leitor às referências bibliográficas para o conhecimento de aspectos específicos, inclusive metodologias econométricas mais sofisticadas.

principais resultados decorrentes das avaliações realizadas, bem como a implicação de política, segundo cada programa. A seção seis apresenta os custos e benefícios segundo os agentes sociais. A seção sete destaca que é fundamental que tais políticas ativas atuem em estreita correlação com o seguro-desemprego e outras políticas de caráter semelhante. A seção oito finaliza com um conjunto de lições, conclusões e recomendações tendo em vista a promoção e avaliação das PAMT no Brasil. Ao final segue a bibliografia de referência utilizada no texto.

2. POLÍTICAS ATIVAS NO MERCADO DE TRABALHO (PAMT)

2.1- A conceituação e o alcance da PAMT

A origem das PAMT no plano internacional ocorreu nos anos sessenta, no âmbito da OECD, tendo recebido crescente atenção nas décadas seguintes quando o problema do desemprego intensificou-se, principalmente no continente europeu. Sua consolidação na tentativa de combater a persistência do desemprego veio com o OECD Jobs Strategy(1994), onde um amplo conjunto de ações foi proposto para tentar resolver a questão. De acordo com aquele estudo os gastos públicos voltados para o mercado de trabalho deveriam ser divididos em medidas ativas e passivas. As ações ativas compreenderiam um amplo conjunto de políticas endereçadas a melhorar o acesso do desempregado ao mercado de trabalho, às ocupações e ao desenvolvimento de habilidades a ela relacionadas, assim como subsídios ao emprego. As medidas passivas cobririam os gastos com benefícios aos desempregados e programas de aposentadoria do trabalhador.

Essas políticas ativas tendem a variar em diferentes países, seja nos objetivos ou mesmo em seu desenho. Elas podem incluir esquemas de criação de empregos no setor público, subsídios salariais ao setor privado, visando a contratação de mão de obra, assistência ao desempregado, ou treinamento profissional. Podem ser direcionados a grupos específicos ou não. As fontes de recursos variam de um país para outro, podem ou não estar acopladas a um Serviço de Emprego, e sua administração pode ser federal, estadual ou local. Existem, contudo, elementos comuns na maioria dos países que dão um caráter de universalidade a estas políticas.

Elas são, regra geral, destinada para satisfazerem três objetivos básicos: (i) a mobilização e desenvolvimento de recursos humanos; (ii) treinamento e reciclagem da força de trabalho; e (iii) melhorar as oportunidades dos trabalhadores em desvantagem no mercado de trabalho tais como desempregados de longo-prazo que vão perdendo paulatinamente seu contato com o mercado de trabalho.

Estes objetivos buscam influenciar tanto o lado da oferta de trabalho, uma vez que os programas ativos provêm treinamento, aconselhamento, orientação e recolocação do trabalhador, quanto da demanda de trabalho, na medida em que tais programas oferecem inúmeros subsídios e incentivos que reduzem os custos das empresas durante o ajustamento econômico. Elas visam, também, a equidade social uma vez que o desemprego incide de forma desigual entre os diferentes grupos populacionais. Neste contexto, uma combinação que otimize os objetivos de eficiência e equidade é, sem dúvida, o principal desafio da PAMT.

As oportunidades de sucesso das políticas ativas dependem de inúmeros fatores, que vão desde as características da economia de um País, das peculiaridades sócio-culturais, ou então das especificidades do mercado de trabalho. Em qualquer circunstância, entretanto, elas não devem ser adotadas isoladamente umas das outras e, acima de tudo, devem se integrar com as políticas passivas, como o seguro-desemprego, provisões para a aposentadoria, arranjos sobre o tempo de trabalho, e assim por diante. Num plano maior ainda a eficiência das PAMT envolve reformas nos mercados de trabalho e de produto de bens e serviços, política industrial, reformas fiscal e tributária, ações educacionais e de formação de capital humano, além das políticas macroeconômicas.

Outro fator de sucesso destas políticas condiciona-se ao nível da demanda agregada. Na presença de um baixo nível de demanda agregada, havendo poucas vagas e raras oportunidades de emprego, as PAMT atuarão simplesmente no sentido de redistribuir as ocupações existentes através dos efeitos substituição e deslocamento, a serem definidos. No longo prazo, porém, elas trazem efeitos positivos na medida em que levam estímulos para a oferta de trabalho efetiva, contribuindo para limitar as pressões salariais, dado um nível de demanda, criando mais oportunidades de emprego para os desempregados e ingressantes na força de trabalho.

Outra dificuldade destas políticas vai além de sua integração e diz respeito a superposições e “trade-offs” existentes entre elas. Por exemplo, intervenção no início da dispensa do trabalhador pode contribuir para a redução do desemprego de longo prazo se a chance de conseguir um emprego declina com a extensão do período de desemprego. Mas, a rapidez da ação pode produzir o chamado “efeito redundância”, ao empregar um trabalhador que seria contratado de qualquer forma. A questão então é de focalização correta para cada política, um aspecto nem sempre trivial.

Programas amplos implicam que um maior número de pessoas tem maior chance de sucesso, mas isto pode ocorrer em detrimento do próprio programa na medida em que a sua qualidade declina com o número de participantes. Pequenos programas, por sua vez, podem custar proporcionalmente mais em decorrência da dificuldade de se diluírem os custos fixos, e pode gerar pequeno impacto marginal sobre o desemprego. Pequenos programas, porém, permitem tratamento mais adequado aos beneficiários, aumentando a chance de sucesso, implicando em pequenos efeitos colaterais indesejados nos mercados de trabalho e de produto, tais como os efeitos substituição e deslocamento, quando comparados com programas amplos.

2.2- Uma tipologia das principais PAMT

A literatura internacional contempla as seguintes categorias de políticas ativas voltadas para o mercado de trabalho:

(1) Treinamento para o mercado de trabalho (ações para o aumento da empregabilidade): divide-se em duas espécies: (a) gastos em treinamento vocacional e de reabilitação para desempregados adultos; e (b) treinamento para adultos desempregados decorrente de razões de mercado. Existe ainda a divisão entre o treinamento em sala de aula para reciclar o desempregado e o treinamento na função (on-the-job). Inúmeros países preferem a segunda opção, pois incute maior experiência profissional ao trabalhador, além de ir de encontro às necessidades da demanda da empresa. Ignorando a questão dos custos, esta escolha fundamenta-se na suposição de que os trabalhadores que sofrem deterioração de sua qualificação pelo prolongamento do desemprego, possuem uma repulsa natural em voltar ao ensino em classe, preferindo envolvimento direto com a função ou ocupação que deverá exercer (on-the-job-training);

(2) Serviço público de emprego e sua administração (assistência à procura por trabalho): inclui atividades de intermediação e recolocação de mão de obra, orientação de aconselhamento e vocacional, administração e habilitação ao seguro-desemprego, e indicação aos que estão procurando trabalho sobre caminhos a serem trilhados nos programas para potencializar a procura. Atualmente tem sido adotado o procedimento de tratar os grupos de demandantes de acordo com a sua vulnerabilidade, tendo em vista aumentar a possibilidade de sucesso de cada política;

(3) Medidas especiais para jovens: cobrem programas especiais para jovens em transição da escola para o trabalho, e aqueles com curto engajamento no mercado de trabalho. Neste caso, incluem: (a) treinamento e aumento da empregabilidade para jovens desempregados e (b) treinamento de aprendizes destinados principalmente para aqueles deixando a escola e estão em busca do primeiro emprego;

(4) Subsídios ao setor privado pra geração de emprego: contempla medidas visando emprego para o desempregado ou outro grupo prioritário (exclusive jovens e incapacitados). Subdivide-se em duas categorias: (a) subsídios pagos aos empregadores do setor privado para encoraja-los a contratar trabalhadores desempregados, (b) assistência a pessoas desempregadas que desejam iniciar seu próprio empreendimento;

(5) Criação direta de emprego pelo setor público: destina-se ao atendimento de grupos de desempregados mais vulneráveis no mercado de trabalho, os quais são temporariamente ocupados em atividades do setor público ou mesmo de organizações não lucrativas; e

(6) Ações destinadas aos incapacitados: inclui somente programas especiais para os portadores de deficiência física. Divide-se em duas subcategorias: (a) treinamento voltado para a reabilitação vocacional e medidas voltadas para aumentar a empregabilidade do incapacitado; e (b) programas que amparam diretamente o incapacitado dando-lhe emprego diretamente.

Em resumo, são estas as principais PAMT existentes no cenário internacional, utilizadas mais intensamente na esfera dos Países da OECD. Sobre elas tem se produzido diversas avaliações cujos resultados, apesar de apontar algumas de suas limitações, permitem reconhecer sua importância para amenizar as dificuldades do mercado de trabalho, em particular a questão do desemprego. Scarpetta (1998, pág. 18), coloca nos seguintes termos os resultados observados da adoção dessas políticas:

“Empirical evidence on the overall impact of active programmes on aggregate unemployment is mixed. Scarpetta(1996) suggest a small and often not statistically effect on unemployment. These results are in contrast with those.....who found a somewhat more significant impact, but are consistent with a number of studies based on micro data. However, empirical results are suggestive of a greater impact of active policy on employment rates (Scarpetta, 1996), confirming that these policies could have a positive effect on labour force participation by keeping otherwise discouraged workers in the labour market. Moreover, the results suggest that there is no linear relationship between spending on active programmes and the impact on unemployment, but rather there are declining returns of scale. Too generous active policy may do more harms than good because they may displace many jobs. Job displacement may occur for at least two reasons. First, active programmes may increase unions’ resistance to wage moderation in the face of shocks when active programmes reduce the income loss associated with open unemployment. Second, job search may be weakened if programmes fail to improve employability and skills”

3. A AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS INDIVIDUAIS DAS PAMT³

3.1- Tipos de avaliação de programas individuais

Existe uma vasta literatura procurando avaliar o desempenho e os resultados de programas ativos voltados para o mercado de trabalho. A literatura contempla dois tipos de avaliação de programas individuais:

(1) O primeiro tipo procura medir o impacto sobre o participante de um determinado programa, ou certa política, em termos de emprego e renda depois que ele deixou o programa, julgando os resultados obtidos com relação a um grupo de controle composto por indivíduos similares que não participaram, contudo, do mesmo programa. Este método de avaliação aplica-se aos programas onde houve tentativa de tornar os participantes mais produtivos e/ou competitivos no mercado de trabalho, especialmente os programas de treinamento e assistência à procura de trabalho pelo desempregado;

³ Existe uma vasta literatura sobre avaliação das políticas ativas no mercado de trabalho. As avaliações que objetivam verificar o impacto microeconômico examinam seus possíveis impactos sobre o indivíduo, enquanto as avaliações macroeconômicas examinam os impactos sobre o emprego agregado ou sobre os salários nominais. A abundância dos estudos avaliando programas individuais é muito maior que as avaliações macroeconômicas, razão pela qual esta seção apresentará os aspectos a eles relativos, inclusive porque possuem mais relevância para o atual estágio das PAMT brasileiras.

(2) A segunda forma de avaliação tenta medir o *efeito líquido* de um programa sobre o emprego e o desemprego agregado através da estimação do efeito-redundância (deadweight loss), do efeito-substituição, e do efeito-deslocamento. A relevância desta forma de avaliação esta associada a programas de subsídios ao emprego.

Este segundo tipo de avaliação busca obter o impacto no “emprego líquido” - o número de vagas criadas por um determinado programa de política ativa no mercado de trabalho, através da seguinte fórmula:

$ILE = IBE - ER - ES - ED$ onde

ILE- impacto líquido sobre o emprego criado

IBE- criação bruta de emprego

ER- efeito-redundância

ES- efeito-substituição

ED- efeito-deslocamento

A definição de cada um desses efeitos é a seguinte:

Efeito-redundância (deadweight loss): ocorre quando o resultado do programa não é diferente daquilo que aconteceria na ausência do programa. Um exemplo é quando se concede a uma empresa um subsídio salarial para contratar um trabalhador, mas essa contratação ocorreria mesmo que a empresa não tivesse concedido o subsídio. No caso do subsídio a avaliação deve imperiosamente determinar se o emprego subsidiado seria criado de qualquer forma mesmo na ausência deste estímulo.

Efeito-substituição (substitution effect): ocorre quando a empresa recebendo subsídio contrata um trabalhador que seria alugado de qualquer forma de outra empresa ou setor não subsidiado. Ou seja, a avaliação procura quantificar se a melhoria de oportunidade para o grupo-alvo não vem às custas da piora das perspectivas de emprego para outro grupo de trabalhadores.

Efeito-deslocamento (displacement effect): ocorre no mercado de produto, com implicações para o mercado de trabalho. Acontece quando uma firma com trabalhadores subsidiados eleva sua produção, mas provoca uma redução (desloca) a produção das empresas concorrentes que não foram contemplados pelo subsídio. Isto pode causar redução de emprego em empresas não subsidiadas, o que deve ser computado na avaliação. É um efeito comum em políticas destinando recursos para desempregados procurando estabelecer seu próprio empreendimento, ou quando do governo federal provê fundos aos governos locais, para projetos de criação de empregos, os quais seriam executados pelas autoridades locais independentes da ajuda federal.

Embora esta forma de avaliar capte vários aspectos, pode haver, entretanto, outras externalidades decorrentes dos programas ativos que não são captados nem por ela e nem por alguma avaliação macro. Por exemplo, alguma PAMT pode levar a uma redução da criminalidade, ou uma melhoria na qualidade do trabalho, ou na intensidade do trabalho oferecido, ou ainda no custo dos programas de saúde devido à redução do tempo de desemprego. Como as informações não são completas nenhuma avaliação consegue mensurar estes efeitos dificultando a correta contabilidade dos custos e benefícios sociais.

O resultado mais comum focalizado pelas avaliações individuais procura mostrar se o indivíduo obtém ocupação e/ou experimenta um aumento de sua remuneração como conseqüência de sua participação em um determinado programa. Mas o correto é que tais avaliações considerem cuidadosamente outros diferentes e possíveis resultados como, por exemplo, emprego, desemprego que resulta em outra política. Um trabalhador pode experimentar queda nos rendimentos seguindo sua participação num programa em decorrência de desemprego ou matrícula em outro programa ou, no caso de treinamento, pela necessidade que se impõe em obter mais educação.

Visando contornar este problema de avaliação o procedimento mais relevante tem sido examinar o impacto de forma contrafactual: o que se deseja conhecer é qual teria sido o resultado da participação em um programa se o trabalhador não tivesse participado daquele programa (situação contrafactual), comparado com o resultado após sua participação no programa. A diferença entre o resultado observado e o resultado contrafactual é a medida de avaliação de impacto do programa. Isto acontece utilizando-se os chamados grupos de controle para captar a situação contrafactual.

3.2- Alcance e limitações dos métodos microeconômicos de avaliação de programas individuais

Um processo ideal de avaliação, além de depender de um completo sistema de informações, deveria obedecer três etapas, respondendo às seguintes perguntas: (a) Qual o impacto estimado do programa sobre o indivíduo? (b) São os impactos amplos suficientes para gerarem ganhos sociais líquidos? (c) O resultado obtido é o melhor que poderia ter sido obtido com o gasto realizado?

Contudo, na maioria dos países, o método mais comum de avaliação ainda consiste em simplesmente monitorar o *status* do trabalhador no mercado de trabalho, em termos de empregabilidade ou rendimentos, que participou de um determinado programa por um breve período após o encerramento de sua participação. Apesar de fornecer informações úteis sobre determinado programa, esta avaliação é parcial e não responde a questão vital se os ganhos sociais superaram os custos sociais.

Outras dificuldades e limitações são apontadas por Martin e Grubb (2001), destacando-se as seguintes:

(a) A tarefa de avaliar programas é complexa pelo fato de que a maioria dos países não mantém um conjunto estável de PAMT. Essas políticas mudam continuamente, assim como outras são introduzidas, conduzindo a superposições de ações e proliferação de programas complementares, muitas vezes inviabilizando qualquer processo de avaliação;

(b) Existem poucas evidências dos efeitos de longo-prazo dos programas ativos. A vasta maioria das avaliações somente contempla o curto-prazo (entre um e dois anos), após a saída do trabalhador do programa. Este pode ser um período curto para uma completa avaliação dos retornos privados e sociais dos investimentos públicos com alguma política ativa;

(c) Os resultados das avaliações são invariavelmente expressos em termos de ganhos futuros ou perspectivas de reemprego do trabalhador. Existem poucas evidências sobre os ganhos sociais decorrentes da implementação de programas como, por exemplo, melhor segurança no trabalho, redução da criminalidade, efeitos sobre o ambiente familiar, redução no consumo de drogas e melhoria da saúde, entre outros;

(d) A escala dos programas é outro obstáculo ao sistema de avaliações, mesmo para aqueles que desfrutam de algum sucesso. Muitos programas, frequentemente avaliados no cenário internacional, tendem a ser de pequena escala, caracterizando projetos “demonstração” ou “pilotos”. Ainda que os resultados revelem que esses programas apresentem algum sucesso do ponto de vista estatístico, não é claro, a partir da literatura existente, qual seria sua efetividade em termos de custos quando ocorrer uma ampliação da sua cobertura, abrangendo uma escala maior de participantes e / ou uma área geográfica maior;

(e) Grande parte dessas avaliações é produzida por agências, órgãos, ou instituições públicas. Mesmo que existam sólidas razões de economia nos custos, não está assegurada a total independência dos resultados encontrados. Nesse caso, as avaliações públicas devem ser seguidas por um processo de validação externa, ou então, no mínimo, alguma auditoria de outra esfera pública. Nesta direção, a utilização de entidades independentes é um caminho a ser seguido;

(f) Enquanto a literatura da avaliação bastante sobre o que funciona e para grupos o resultado é melhor, não tem sido muito frutífera em responder outras questões igualmente importantes, como por exemplo, porque certos programas funcionam para determinados grupos, mas não para outros segmentos de trabalhadores, nem em que circunstâncias isto ocorre;

(g) Não é claro como se deve mostrar a eficiência de um programa individual, a partir de inferências sobre os efeitos agregados de políticas ativas tendo como referência evidências a partir de micro-dados;

(h) em inúmeros países, durante períodos prolongados de desemprego, o trabalhador tem a obrigação de participar de mais de um programa, às vezes simultaneamente. O impacto motivacional, o qual afeta o desempenho do indivíduo que tal obrigação acarreta, não é captado pelas formas de avaliações conhecidas; e

(i) A literatura tem sido focalizada em um conjunto seletivo de programas, ignorando praticamente outros. Em especial, menor atenção tem sido dada a programas de assistência à busca por trabalho, ao registro, intermediação e recolocação dos desempregados nas vagas existentes, e o monitoramento da elegibilidade do desempregado ao programa de seguro-desemprego, entre outros, deixando uma lacuna para a compreensão do real papel das PAMT, quando observadas de uma ótica global do funcionamento conjunto dos programas.

Pela diversidade de tipos existentes, com as dificuldades inerentes de cada um e tendo em vista, ainda, as dificuldades de informações coletas especialmente para processos de avaliação, não existe uma resposta clara sobre qual o melhor método deve ser utilizado num programa. A escolha depende dos objetivos do programa, dos objetivos da avaliação, do tempo requerido para os resultados serem observados, das considerações de custo, da superposição de programas e assim por diante. Novos programas podem evoluir experimento aleatório, enquanto programas encerrados podem fazer uso de quase-experimentos.

4. OS IMPACTOS POTENCIAIS DAS PAMT

A tabela 1 contém um sumário das principais PAMT destacando os possíveis efeitos positivos esperados de sua implementação, os efeitos negativos que podem ocorrer, além de algumas das principais questões que devem ser respondidas, seja antes da sua adoção, seja durante seu desenvolvimento, ou então na fase de avaliação. Parece claro que nenhuma dessas políticas tem efeitos somente positivos ou negativos, podendo ocorrer ambos durante sua implementação.

Observando-se o conjunto das políticas sob a ótica dos efeitos positivos, dentre os muitos existentes, observa-se alguma predominância em obrigar o trabalhador em manter contato mais permanente com a evolução do mercado de trabalho, a elevação efetiva da oferta de trabalho do indivíduo, impactos favoráveis na produtividade e redução do período de busca por trabalho, ou mesmo do volume de desemprego.

No caso dos impactos negativos destaca-se, sem dúvida, a possibilidade que a maioria dessas políticas ativas tem em provocar o “efeito-redundância”, ou o “efeito-substituição”, ou o “efeito-deslocamento”. Isoladamente ou combinados, parecem ser um resultado esperado da maioria das políticas mencionadas na Tabela 1. Outro impacto não-desejado que aparece com frequência é a elevação do poder de pressão dos “insiders”, um grupo já beneficiado por outros aspectos institucionais existentes no mercado de trabalho.

Tabela 1

Impactos Teóricos das Políticas Ativas no Mercado de Trabalho

Programa / Política	Efeitos Positivos Esperados	Efeitos Negativos Esperados	Questões a Serem Respondidas
A. Subsídios ao emprego	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pode gerar emprego permanente ao auxiliar os indivíduos a desenvolver habilidades relacionadas ao trabalho 2. Pode criar/induzir maior rotatividade no mercado de trabalho reduzindo o poder dos "insiders" 3. Pode incrementar a oferta efetiva de trabalho ao auxiliar aos indivíduos a manterem contato permanente com o mercado de trabalho, contribuindo para a moderação salarial para um dado nível de demanda 4. Quando a participação no programa é voluntária, pode ser utilizada como "teste de atividade" em melhorar a posição no mercado de trabalho 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pode haver "redundância", "efeito-substituição" e "efeito-deslocamento" 2. Pode aumentar as pressões salariais ao reduzir o custo do desemprego do trabalhador (aumentar a pressão salarial dos insiders) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Quem deve receber o subsídio: empregador ou empregado? 2. Quanto tempo deve durar o subsídio? 3. Qual o melhor formato: pagamento único ou em parcelas? 4. Deve um trabalhador ocupado receber treinamento? 5. Qual o tamanho ótimo do programa? 6. Em que ponto da duração do desemprego o subsídio deve ser oferecido? 7. Como devem ser obtidos os fundos para os subsídios? Qual sua origem?
B. Criação de emprego no setor público	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pode auxiliar no emprego de trabalhadores com alto grau de vulnerabilidade, obrigando-os a manter contato permanente com o mercado de trabalho 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pode haver substituição (crowding out) com o setor privado 2. Estigma sobre o indivíduo impede o crescimento da sua empregabilidade 3. A oferta de vagas pode criar ocupação que antes não existia, mas este emprego pode ser de baixa produtividade marginal 4. Pode elevar o poder dos "insiders" ao reduzir o custo do desemprego 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Quanto tempo deve durar o emprego oferecido? 2. Onde deve o emprego ser oferecido para minimizar o efeito deslocamento? 3. Como maximizar os benefícios dessas ocupações sabendo que são de baixa produtividade marginal? 4. Qual o nível de ganhos que deve ser oferecido? Deve ser ele relacionado ao salário prévio, ao salário de mercado ou ao salário médio?
C. Bônus pelo reemprego	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pode ajudar na redução do período de desemprego 2. Pode contribuir para elevar a oferta efetiva de trabalho 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pode elevar gastos do programa quando o trabalhador pleiteia benefícios ou regressa no programa, mas não faria isto se ele não existisse 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Que tipos de controle são necessários: tamanho do bônus, período de qualificação, período de reemprego, etc? 2. Como penalizar o conluio entre empregado e empregador?
D. Assistência e aconselhamento na busca por trabalho	<ol style="list-style-type: none"> 1. Auxilia na redução do período de desemprego 2. Pode contribuir para a redução do poder dos "insiders" 3. Pode contribuir no aumento da oferta efetiva de trabalho 	<ol style="list-style-type: none"> 1. "Efeito-redundância" 2. Pode gerar o deslocamento no desemprego de longo prazo se oferecido no período inicial do desemprego 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Em que ponto da duração do desemprego deve ser intensificado as ações de aconselhamento? 2. Com que frequência deve a atividade de pesquisa ser testada? 3. Como premiar e/ou punir a falta de atividade na busca por trabalho?
E. Apoio ao desempregado que deseja se estabelecer num empreendimento próprio	<ol style="list-style-type: none"> 1. Contribui para criar o espírito empreendedor 2. Pode auxiliar no fortalecimento da competição no mercado de produto 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pode haver "efeito-redundância" 2. Pode deslocar a produção de firmas não subsidiadas 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Qual o suporte técnico, financeiro, logístico que devem ser oferecidos no início do apoio? 2. Quanto tempo o apoio deve permanecer? 3. Que tipo ou forma este apoio deve ter: parcelas periódicas, parcela única 4. Como trabalhar com o fato de que existem diferenças no ingresso em cada setor, uns com poucas barreiras a entrada, mas baixo lucros e outros com fortes barreiras, mas altos lucros?
F. Treinamento profissional através de cursos formais	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aumento da produtividade do desempregado relativamente ao requerido pelas vagas em aberto 2. Aumentar a duração do "casamento" entre trabalhadores e empresa 3. Aumenta a oferta efetiva de trabalho 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pode haver "efeito-redundância" 2. Pode haver "efeito-deslocamento" de outros treinandos no programa ou trabalhadores desempregados 3. Redução na intensidade da busca por trabalho desde que durante o período de treinamento o indivíduo usualmente não mantém contato com o mercado de trabalho 4. Pode elevar o poder dos "insiders" por reduzir o custo de desemprego 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Como conciliar as necessidades do empregador e do trabalhador? 2. Qual o conteúdo do curso? 3. Quando deve o treinamento se iniciar? 4. Qual deve ser a extensão do curso para simultaneamente maximizar a eficiência e benefícios longo prazo mas minimizar o tempo de obter um novo emprego, com menor "renda perdida"? 5. O setor público deve servir de parâmetro?

Fontes: Elaboração do autor, com base em Martin e Grubb (2001); Heckman, Lalonde e Smith (1999); Martin (1998); Fay (1996) e Calmfors (1994).

5. RESULTADOS DE AVALIAÇÕES DAS PAMT NA ESFERA DA OECD: O QUE TEM FUNCIONADO E QUEM TEM SE BENEFICIADO

Desde o final dos anos oitenta, mas principalmente a partir do OECD Jobs Study de 1994, foram produzidas inúmeras avaliações nas políticas mencionadas na tabela 1, utilizando os mais diferentes métodos estatísticos, econométricos, sejam avaliações macroeconômicas, mas principalmente as avaliações de programas individuais. Esta seção resumirá alguns dos principais resultados obtidos, assim como as conseqüências de políticas e sugestões que deles emergem.⁴ As principais lições dessas avaliações encontram-se sumariados na tabela 2. O conteúdo da referida tabela será complementado com uma apreciação mais detalhada de acordo com cada tipo de política nela contida.

⁴ O leitor interessado em conhecer mais sobre estas avaliações, deve-se reportar as referências ao final, em especial Martin e Grubb (2001), Fay (1996), Calmfors (1994), Heckman, Lalonde e Smith (1999), Martin (1998), e Chahad (1999).

Tabela 2

Lições sobre as Principais Políticas Ativas no Mercado de Trabalho a partir da Experiência Internacional

<u>Tipo de Programa</u>	<u>Aparentemente Beneficia</u>	<u>Aparentemente não Beneficia</u>	<u>Observações sobre como Atuar com Eficiência</u>
1. Treinamento formal em sala de aula	Mulheres reingressando no mercado de trabalho	Homens adultos e trabalhadores idosos em baixo nível inicial de escolaridade Jovens (se não combinado com outros programas)	Cursos oferecidos devem possuir forte relevância para o mercado de trabalho, ou sinalizar que elevará bastante a qualidade do trabalhador. Devem induzir a um perfil de qualificação que será reconhecido e valorizado pelo empregador. Deve-se manter programas em escala pequena. Jovens devem, provavelmente, necessitar de uma combinação de programas endereçada a suas necessidades específicas requeridas pelo mercado
2. Treinamento na função	Mulheres reingressando no mercado de trabalho, mães solteiras	Adultos homens Jovens (se não combinado com outros programas)	Cursos devem pautar-se por atender diretamente às necessidades da demanda. Para tanto, necessita estabelecer um sólido link com os empregadores locais, mas isto aumenta o risco de deslocamento do trabalhador
3. Assistência à procura por trabalho Variante: bônus pelo reemprego	Parcela de desempregados com problemas específicos, especialmente mulheres e pais vivendo sozinhos. Grande parcela dos adultos desempregados		É imperioso forte programa de monitoramento na procura por trabalho e obrigatoriedade de "testes de atividade" Requer cuidadoso monitoramento e controle tanto dos beneficiários quanto dos empregadores, a fim de evitar processos fraudulentos
4. Medidas especiais para os jovens		Jovens inexperientes e sem aspirações	Programas eficientes necessitam combinar apropriadamente projetos integrados de educação, habilidade ocupacional, aprendizado no trabalho em serviços de apoio e aconselhamento aos jovens e suas famílias. Intervenções precoces (logo após o abandono da escola forma) e sustentadas no tempo podem garantir bons resultados. Deve-se adotar uma postura forte contra atitudes não apropriadas dos jovens quanto ao trabalho, utilizando sistemas de tutoria dos adultos.
5. Subsídios ao emprego (ao setor privado) Variante: apoio ao desempregado que deseja abrir um estabelecimento	Desempregados de longo-prazo Mulheres reingressando no mercado de trabalho Homens (com menos de 40 anos, com alguma escolaridade)	Jovens (se não combinado com outros programas)	Requer cuidados com a seleção e controles adequados para maximizar os ganhos líquidos de emprego. Pode haver troca de trabalhadores pelo empregador. Somente são bem sucedidos se a oferta for uma parcela pequena de usuários desses serviços.
6. Criação direta de emprego pelo setor público		Seguimentos de adultos e desempregados jovens	Deve prover poucos benefícios, ter curta duração. Usualmente por não haver seleção rigorosa implica em ocupações de baixa produtividade marginal

Fontes: Elaboração do autor, com base em Martin e Grubb (2001); Heckman, Lalonde e Smith (1999); Martin (1998); Fay (1996) e Calmfors (1994).

5.1- Programas de treinamento aos desempregados

(a) Principais evidências

Vimos tratar-se da política com maior percentual de gastos entre as PAMT. As avaliações, entretanto, revelam resultados ambíguos. Regra geral, o programa de treinamento tem funcionado bem para mulheres adultas, mas apresenta resultados mais fracos quando se trata de adultos homens. O grupo onde o resultado é pior diz respeito àqueles destinado aos jovens fora da escola, onde praticamente nenhum programa tem tido sucesso.

Duas outras observações merecem destaque. A primeira refere-se ao fato de que os programas bem sucedidos tomam a forma de aumento nas oportunidades de emprego e não na elevação de ganhos salariais. A segunda indica que mesmo um programa bem sucedido, com melhoria de *status* para o trabalhador, não tem sido suficiente para contribuir para o alívio da pobreza familiar. Assim, as avaliações sobre programas de treinamento disponíveis na literatura internacional conseguem fornecer alguma idéia se determinado programa funciona para algum grupo mais vulnerável ou não. Contudo, não se consegue obter uma resposta mais satisfatória porque elas funcionam para determinados grupos, mas não para outros.

Os analistas dessas políticas no âmbito internacional apresentam algumas razões para o pouco sucesso, ou mesmo insucesso, das políticas de treinamento:

(a) A qualidade do curso oferecido é importante. Na medida em que os interessados percebem que o curso é de baixa qualidade, especialmente os empregadores, há indicações de não haverá melhoria

significativa na produtividade dos trabalhadores, quando comparada aos do não participantes do programa. Existem, ainda, evidências de que o tipo de treinamento é importante, pois um conteúdo programático que não envia sinais ao mercado no sentido de melhoria da qualidade pode indicar que o treinamento será ineficiente, sob a ótica do produtor;

(b) Em países onde o período de desemprego tem sido utilizado para treinamento, o sinal enviado ao mercado de trabalho tem sido fracos. Do ponto de vista das empresas a perspectiva oferecida pelos cursos parece irrelevante, e do ponto de vista do trabalhador a motivação pela recolocação pode ser baixa. Existem ainda evidências de que alguns desempregados “aprendem” a ficar nessa situação visando beneficiar-se de outro treinamento;

(c) Nem sempre há uma boa correspondência entre o treinamento oferecido e as necessidades da demanda. Isto tende a piorar e não melhorar as oportunidades de emprego do treinando. Adicionalmente é necessária uma programação adequada quando o indivíduo fica desempregado e o treinamento se inicia, tendo em vista impedir a excessiva deterioração do capital humano do trabalhador. Isto também deve ocorrer entre o fim do período de treinamento e a obtenção de um novo emprego, evitando-se limitar a potencialidade do treinamento oferecido. Treinamento sem assistência para recolocação pode ser fonte potencial de insucesso do programa;

(d) Não existe uma rigorosa preocupação em manter o conteúdo dos cursos seja no tempo, ou mesmo entre os ofertantes potenciais. Muitas vezes, sob o mesmo rótulo são oferecidos conteúdos muito diferentes. Por outro lado, tem sido constatado que um mesmo programa mantém-se por períodos longos, quando as indicações do mercado são de que se deve mudar seu conteúdo; e

(e) Pode ser que, mesmo sendo a maior parcela de gastos com políticas ativas, os recursos alocados ainda sejam pequenos ou insuficientes para o desafio oferecido pela evolução, bem como rápida modificação, das necessidades de competências exigidas pela demanda de trabalho.

(b) Implicações para políticas de treinamento

Esses resultados não indicam que o treinamento deve ser extinto como um instrumento de melhoria da qualidade da mão de obra, mas sinalizam para a necessidade de mudanças na oferta de serviços para capacitação da força de trabalho:

(i) A evidência internacional sugere que pequenas turmas e programas bem calibrados, de preferência por parâmetros de mercado, apresentam maiores chances de sucesso. Isto aumenta o papel da existência de um Serviço Público de Emprego para captar bem os anseios da comunidade local;

(ii) Treinamento não deve ser utilizado somente para requalificação para o seguro-desemprego, nem utilizado para solucionar altos níveis de desemprego;

(iii) Para os jovens, medidas de treinamento devem ser adotadas em conjunto com políticas educacionais mais gerais, e mesmo outras políticas ativas;

(iv) Avaliações necessitam fornecer indicações se os impactos de curto-prazo no emprego e nos rendimentos tendem a se esgotar rapidamente ou tem fôlego no longo prazo; e

(v) É fundamental decidir qual será a duração do treinamento, e quem vai oferecer: setor público ou instituições privadas. Cursos mais longos, mas balizados pelas necessidades de mercado, tendem a representar melhor qualidade e maior potencial em elevar a produtividade do trabalhador.

5.2- Programas de assistência à procura por trabalho

(a) Principais evidências

Representa, regra geral, o programa de apoio ao trabalhador que é menos custoso. Compreendem assistir ao trabalhador através da oferta de um pacote de serviços incluindo informações mais precisas sobre onde e como procurar emprego, aconselhamento profissional, bônus pelo reemprego, etc. Estes serviços são combinados com elementos compulsórios na busca por trabalho, assim como monitoramento constante das atividades do desempregado. O exato grau de combinação entre oferta de serviços e monitoramento não é claro, mas a evidência sugere que ambos são imprescindíveis para melhor assistir os beneficiários do seguro-desemprego.

Um dos programas mais bem sucedidos foi adotado nos Estados Unidos na forma de bônus ao trabalhador pelo seu reemprego: o beneficiário que obtém emprego rapidamente continua a manter o benefício por um tempo adicional. As evidências são de redução significativa no período médio de desemprego. Por outro lado, pode haver impacto negativo na medida em que tende a elevar artificialmente o número de requerentes ao programa. Isto porque pode induzir trabalhadores que possuem alta probabilidade de obter emprego a fazer arranjos com o empregador, a fim de serem demitidos e coletarem o bônus.

(b) Implicações de política dos programas de assistência à procura por emprego

(i) Intervenções de baixo custo podem beneficiar imediatamente certos grupos, mas a dificuldade está em decidir rapidamente quem necessita de apoio e quem não precisa de apoio imediato, tendo em vista minimizar o efeito-redundância. Para que isto tenha sucesso é preciso adotar a técnica do “profiling”, isto é, identificar o grau de vulnerabilidade de cada grupo de desempregado;

(ii) Em experimentos onde a recolocação surge rapidamente, como no modelo do bônus, é necessário mecanismos de controle de quem pode ter acesso ao bônus, o tamanho deste, e as medidas punitivas aos infratores;

(iii) Jovens tendem a precisar mais apoio e aconselhamento do que um desempregado adulto;

(iv) Uma inovação recente em alguns países indica a necessidade de intervenção junto ao desempregado depois de determinado período de procura por trabalho, uma vez que essa atividade sendo infrutífera pode leva-lo a mudar seus planos ou suas aspirações. Isto permite mais agilidade às autoridades no sentido de mudar o mix de serviços que esta sendo oferecido;

(v) É importante saber o timing correto das varias intervenções a que um grupo deve ser submetido. É preciso saber quando ele se torna elegível, quanto tempo deve-se esperar pelo sucesso, quando o benefício deve ser interrompido; e

(vi) É preciso haver pacotes distintos para desempregados de natureza cíclica daqueles experimentando desemprego de longo prazo. É preciso identificar rapidamente o tipo de intervenção necessária, o que aumenta o potencial de sucesso de cada política.

5.3- Medidas especiais para jovens

(a) Principais evidências

Todas as indicações da literatura de avaliação dessas políticas indicam conclusões bastante tímidas e precárias para este grupo. Isto ocorre não só para programas públicos de treinamento, mas, também, para

estímulos via concessão de subsídios e os programas de criação direta para o emprego no setor público. Heckman, Lalonde e Smith (1999), que produziram a mais ampla avaliação dessas políticas, concluem que:

“...We believe that neither the experimental literatures provide much evidence that employment and training improve US youth’s labor markets prospects...no consistent indication whether these interventions are more or less effective for youth, nor whether more disadvantaged youth benefit more or less from the programs” (pages. 2068 e 2078)

Uma aparente razão para o sucesso dos programas de alguns países é que eles removem o jovem do meio ambiente que pode estar dificultando seu aprendizado. Para jovens que abandonaram a escola em razão de falta de motivação para prosseguirem seus estudos, é muito improvável que este problema irá desaparecer com sua simples inclusão em um novo treinamento, especialmente se ele não vislumbra alguma colocação, após seu esforço.

Isto indica que os programas para jovens devem ser relativamente intensivos, voltados para captar suas aspirações, sendo assim dispendiosos. Além disso, políticas de mercado de trabalho sozinhas parecem não resolver o problema do desemprego dos jovens, devendo ser adotadas em conjunto com políticas educacionais. Ainda assim o sucesso depende de que as intervenções sejam cedo, e se mantenha por um tempo suficiente para o jovem qualificar-se. Isto envolve um esforço intensivo no período de sua educação primária e secundária, em direção a minimizar os esforços de abandono prematuro da escola.

Finalmente, alguns analistas apontam que, regra geral, adota-se uma postura relativamente pobre em direção à necessidade de educação e emprego para jovens marginalizados. Isso se deve a dificuldade em se lidar com a necessidade induzir a mudanças de atitude de um grupo naturalmente rebelde. Uma solução que tem sido apontada é mesclar nos programas os jovens com adultos mais experientes, de forma a inculcar naqueles valores que somente são passados pela experiência e não pelo aprendizado em salas de aula.

(b) Implicações de política dos programas de medidas especiais para jovens

A correção de muitos desses problemas poderia ocorrer adotando-se algumas políticas:

- (i) Programas mais eficientes tem que possuir uma ligação forte com o mercado de trabalho local e direcionados a ocupações que absorvem melhor o jovem, com ganhos relativamente altos, e aumento das oportunidades de emprego;
- (ii) As políticas devem conter uma combinação apropriada de educação convencional, competências e habilidades ocupacionais e treinamento na própria função integrada de uma maneira adequada;
- (iii) Devem prover um amplo pacote de serviços complementares, focalizados nas necessidades dos jovens e de suas famílias. Reconhecer a importância do jovem para a sobrevivência familiar contribui para formular pacotes com maiores possibilidades de sucesso;
- (iv) Os programas devem acenar para o jovem com caminhos educacionais futuros de forma que eles possam desenvolver suas habilidades, aumentar sua qualificação e ampliar sua competência; e
- (v) Deve haver monitoramento constante e as informações geradas devem ser utilizadas para aprimoramento constante dos programas. Deve-se lembrar que as mudanças tecnológicas são rápidas e os jovens impacientes.

5.4- Subsídios ao emprego no setor privado incluindo apoio ao desempregado que deseja se estabelecer

(a) Principais evidências

Embora seja seu objetivo básico, este programa pode ter outros propósitos do que criar emprego adicional. Podem, por exemplo, tentar estimular a oferta efetiva de trabalho ajudando os indivíduos a incrementar seu contato com o mercado de trabalho, o que potencializa sua motivação e qualificação. Razões de equidade podem indicar que o objetivo é aumentar o emprego no longo prazo, mesmo que origine algum desemprego no curto prazo. De qualquer forma, as avaliações em diversos países da OECD, tem encontrado que programas desta natureza tem tido impacto maior do que programas públicos de treinamento ou criação direta de emprego no setor público.

Tem sido constatados, também, que subsídios diretos às empresas geram significativos efeitos redundância e substituição, ocasionando pouca criação de emprego em termos líquidos, principalmente no curto prazo quando a oferta de vagas no sistema produtivo é praticamente fixa. Exemplos vindos da Austrália, Bélgica, Holanda e Irlanda sugerem que a existência desses efeitos indica que de cada 100 empregos criados aparentemente, apenas 10 são ganhos marginais da política de subsídios.

Outra constatação é de que a dimensão desses efeitos (redundância e substituição) é maior no caso dos subsídios ao emprego do que nas políticas de treinamento (Fay, 1996, pág.18). Além disso, que os empregadores atribuem importância ao treinamento como indicativo de um sinal positivo acerca da produtividade dos trabalhadores a serem contratados. Isto pode ser captado em algumas avaliações que indicaram um baixo efeito-redundância (relativo) apontando que sem treinamento o indivíduo não teria sido contratado pela empresa.

A possibilidade de se elevar os ganhos líquidos com emprego decorrente de subsídios ao setor privado seria atuar mais diretamente sobre grupos específicos de desempregados e aumentar o rigor no controle da atuação dos empregadores. A dificuldade para isto é que a exigência de maior controle tende a levar as empresas a se afastarem dos programas, abandonando-os mais rapidamente quanto maior a severidade do controle. Sob a ótica do desempregado a questão é quanto ao chamado efeito “estigma” sobre sua capacidade de trabalho, o que pode fazer perder a motivação, ou então enviar sinais negativos às empresas no que concerne à capacidade produtiva esperada pela firma que esta oferecendo vaga.

No caso dos programas de apoio aos desempregados que necessitam de incentivo para iniciarem seu próprio empreendimento, o impacto das avaliações tem sido, geralmente, positivos. Experimentos realizados nos Estados Unidos e na Noruega sugere que tais programas resultam melhoria do status ocupacional para homens, geralmente na faixa etária entre 30 e 40 anos, e que possuem um nível relativamente alto de educação. Indicações de outros países confirmam, ainda, que a sobrevivência desses empreendimentos é relativamente longa, justificando os dispêndios com este tipo de apoio ao desempregado.

Outras avaliações, menos rigorosas, apontam para possíveis impactos nos salários, esperados desde que em sua busca por trabalho, o desempregado é mais exigente, pois tem como objetivo principal abrir seu estabelecimento, o que não pode fazer enquanto espera pelos recursos procurando outro emprego.

(b) Implicações de políticas dos programas de subsídios ao emprego

(i) Maior rigor na focalização dos grupos prioritários (indivíduos e empresas participantes) contribuirá para evitar os impactos negativos da política de subsídios. Por exemplo, o efeito-deslocamento pode ser minimizado endereçando determinado participante para ocupações onde há excesso de demanda,

ou para firmas com fraco desempenho econômico, ou para ramos de atividade com grande número de empresas, ou para setores onde esta se iniciando uma expansão da demanda;

(ii) Os efeitos de redundância podem ser amenizados focalizando mais os desempregados de longo prazo, contrabalançando-se com intervenções mais freqüentes quando a duração do período de desemprego se eleva;

(iii) Do ponto de vista de política, a ocorrência dos efeitos redundância, substituição e deslocamento, não devem ser considerados como pecado capital. Por exemplo, subsídios focalizados para que as empresas contratem desempregados de longo prazo, fará uma substituição com desempregados de curto prazo, os quais regra geral, tende a ser mais facilmente absorvidos pelo sistema produtivo. Seja em razões de equidade ou de eficiência, a redução do desemprego de longo prazo pode ser um importante objetivo de política apesar das imperfeições;

(iv) É importante, muitas vezes, a combinação do subsídio ao emprego com a oferta de treinamento, especialmente porque isto tende a aumentar as oportunidades de emprego dos trabalhadores menos qualificados;

(v) No caso dos desempregados querendo se estabelecer deve-se contemplar um pequeno grupo de trabalhadores, particularmente homens em idade adulta, em torno de 40 anos e com bom nível educacional;

(vi) Devem ser contemplados os desempregados de curto prazo;

(vii) Não esta clara nas avaliações a melhor forma de financiamento. Na medida em que são indivíduos com grandes restrições de liquidez, uma única parcela pode ser a solução. É preciso avaliar, contudo, se eles podem obter recursos parciais da família, de instituições amigos para iniciar, e o aporte complementar de recursos públicos ser utilizado como a motivação definitiva para o empreendimento.

(viii) O pagamento inicial pode afetar mais o tamanho do empreendimento, e as condições de sua operação, do que o simples interesse do desempregado em apostar nesta tentativa.

5.5- Criação direta de emprego pelo setor público

(a) Principais evidências

Historicamente esta forma de apoio tem sido destinada a grupos de trabalhadores desempregados em situação de bastante precariedade perante o mercado de trabalho, e para os quais as demais políticas comprovadamente tem tido impacto muito limitado. Ademais, a criação de emprego pelo setor público pode ser utilizada como política contra-cíclica em períodos de fraca demanda agregada, fortalecendo as políticas sociais.

Por esta razão tem sido uma das ações públicas mais avaliadas, num amplo conjunto de países, mas com grande convergência sobre os resultados obtidos: trata-se de uma política com pouco sucesso em auxiliar as pessoas desempregadas em obter um emprego estável, principalmente em mercados de trabalho mais dinâmicos. Em resposta a isto, a ação pública tem determinado uma queda na participação desse tipo de gasto no total dos gastos com PAMT, passando de 23,0% em 1985 para 15,0% em 2000.

De qualquer forma, mesmo com este declínio e avaliações pouco favoráveis, o volume de gastos ainda é alto e o debate sobre sua utilidade permanece relevante no cenário internacional. Isto ocorre pela sua natureza política, pois representa uma intervenção direta no mercado de trabalho. Sob a ótica de seus resultados possui algumas vantagens. Por exemplo, a oferta de emprego temporário no setor público pode

ser útil para ser usado como teste de atividade para os pleiteantes ao seguro-desemprego. Pode também servir para que grupos de desempregados mais vulneráveis mantenham contato com o mercado de trabalho, particularmente em períodos recessivos quando a demanda agregada está baixa e a oferta de vagas é pequena. Porém, como, regra geral, representa ocupações de baixa produtividade marginal, recomenda-se sua utilização por curtos períodos de tempo, tendo em vista não se transformar numa forma disfarçada de emprego subsidiado.

(b) Implicações de políticas da criação direta de emprego pelo setor público

(i) A criação de emprego pelo setor público deve permanecer sendo a última opção para trabalhadores face às dificuldades inerentes à sua baixa qualificação, bem como a existência de barreiras à entrada no mercado de trabalho;

(ii) Deve haver um pacote de serviços combinando várias alternativas, incluindo a possibilidade de estimular a abertura de empreendimento próprio; e

(iii) Deve-se prever sua desativação desde que é implementado para não cristalizar a idéia de que se trata de emprego subsidiado.

5.6- Sumário dos princípios que devem guiar as PAMT à luz das avaliações realizadas no contexto internacional

Tendo listado alguma das principais evidências e as proposições que devem orientar as políticas ativas voltadas no mercado de trabalho, podem ser estabelecidos alguns princípios que devem ser respeitados na escolha dessas políticas, buscando torná-las mais eficientes relativamente aos gastos e mais eficazes com relação à adequada focalização de cada uma.

Primeiro, deve-se aumentar a utilização de incentivos à procura por trabalho, inclusive na forma de bônus pelo reemprego, e outros aconselhamentos à pesquisa por trabalho. Ou seja, é imprescindível assegurar que estas possam ser combinadas e seguidas de um rigoroso monitoramento com a utilização de testes de atividade do desempregado.

Segundo, adotar intervenções educacionais desde o primário no caso de grupo de jovens e manter estas intervenções por um maior período de tempo. Isto inclui passos visando minimizar a taxa de abandono dos grupos de risco combinados com políticas que assegurem que deixarão a escola dispostos de habilidades básicas e competências que são valorizadas pelos empregadores. É fundamental adotar-se uma postura que possa inculcar a importância de conhecimento nos jovens e que isto seja feito mesclando com a participação nos programas de adultos experientes.

Terceiro, o treinamento publicamente oferecido deve ser de pequena escala e calibrado para atender as necessidades de trabalhadores e da empresa. Sempre que possível privilegiar o treinamento que seja realizado na própria função que será exercida pelo trabalhador.

Quarto, os subsídios ao setor privado devem buscar maximizar a geração de empregos líquidos, isto é deduzidos os efeitos redundância, substituição e deslocamento. Deve ser desenhado para manter e estimular o engajamento do desempregado na força de trabalho. Devem, também, ser voltados para o curto prazo, bem focalizado quanto ao público-alvo, e rigorosamente monitorado.

Quinto, deve-se subsidiar os trabalhadores desempregados que desejam montar o seu próprio estabelecimento, desde que o mesmo releve alguma habilidade empresarial e motivação suficiente para sobreviver no ambiente competitivo em que irá ingressar.

Sexto, a experiência indica que se deve minimizar a utilização de criação direta de emprego pelo setor público. Quando for utilizada, contudo, devem ser de curta duração, e endereçadas aos trabalhadores desempregados mais vulneráveis do mercado de trabalho.

6. POLÍTICAS ATIVAS: CUSTOS E BENEFÍCIOS GLOBAIS

O amplo leque de políticas contempladas na experiência internacional com intervenções no mercado de trabalho pode ser avaliado sobre as mais diversas óticas como a social, cultural, política, institucional, da inserção do cidadão na sociedade ou no mercado de trabalho entre outras. Do ponto de vista econômico cabe apreciar sob a ótica dos custos que elas representam e dos benefícios que elas podem acarretar. Isto confere maior representatividade à avaliação destas políticas, pois permite balizar melhor a alocação dos recursos escassos. Além disso, pode-se comparar a eficiência das políticas inclusive com relação a outros setores utilizando recursos do orçamento do Estado, auxiliando o governo no estabelecimento de suas prioridades.

A tabela 3 traz um sumário dos custos e benefícios do conjunto de PAMT sob a ótica dos principais agentes econômicos. Seu conteúdo é auto-explicativo, destacando-se somente o fato de que seus efeitos transcendem a esfera do mercado de trabalho, tendo muitas vertentes nas áreas sociais, como na educação e na saúde, na segurança pública, na valorização do cidadão, e na melhoria do bem-estar da família do trabalhador.

Tabela 7

Políticas Ativas no Mercado de Trabalho: Custos e Benefícios

Agente	Custos	Benefícios
Individual	Custo de oportunidade num programa relativamente à busca solitária de emprego. Isto tende a variar com o tipo de indivíduo, ou seja, a perda de renda é menor para trabalhadores de baixa renda do que trabalhadores adultos Custos diretos de participar de um programa	Elevação dos ganhos futuros e/ou obtenção de emprego por participar de um programa
Governo	Custos do programa incluindo os custos administrativos	Redução do desemprego no longo prazo levando a uma queda nos custos futuros das políticas e de administração dos programas Resultados dos programas Aumento de impostos e contribuições resultantes do aumento do emprego e/ou aumento de rendimento das empresas e trabalhadores Diminuição dos compromissos do governo com o seguro-desemprego e assistência social
Social	Ocorrência dos efeitos substituição, deslocamento e redundância em adição aos custos diretos do governo	Redução do crime (talvez abaixar os custos dos programas de saúde). Estes efeitos tendem a variar sendo bastante diferentes entre diferentes grupos sociais. Por exemplo, a redução da criminalidade deve atingir mais à população jovem Efeitos de disseminação dos programas sobre os indivíduos, em especial, treinamento pode induzir outros elementos da família em buscar maior qualificação. Esquemas de auto-emprego ou montar estabelecimento pode estimular espírito empreendedor Tende a incrementar a cooperação entre os diversos níveis de governo (federal, estadual e municipal) Provoca uma atitude cooperativa de toda sociedade civil, em direção a solução de um problema de grande dimensão

Fontes: Elaboração do autor, com base em Martin e Grubb (2001); Heckman, Lalonde e Smith (1999); Martin (1998); Foy (1996) e Calmfors (1994).

7. A IMPORTÂNCIA DA INTEGRAÇÃO ENTRE AS POLÍTICAS ATIVAS E AS POLÍTICAS PASSIVAS⁵

Enquanto o seguro-desemprego existe para minorar as dificuldades do trabalhador quando do desemprego, as políticas ativas voltadas para o mercado de trabalho procuram auxiliar os desempregados

⁵ São inúmeras as referências na literatura destacando a necessidade dessa integração, amplamente decantada no cenário internacional. Dentre estas se pode mencionar, entre outras, o leitor deve consultar Fay(1996), Fay(1997), OECD(1997), Martin(1998), Scarpetta(1998), Martin e Grubb(2001). Este tópico foi explorado em Chahad (1999, 2002).

através do treinamento, desenvolvimento de recursos humanos, apoio à sua reinserção no mercado de trabalho e ampliação das oportunidades de emprego em geral. Embora a administração do seguro-desemprego e das PAMT possam ser exercidas de forma separada, o objetivo central de atuarem visando a eficiência e a equidade requer que haja uma estreita associação no funcionamento das políticas ativas e passivas.

Martin e Grubb (2001, pág. 24), enfatizam a importância dessa atuação conjunta da seguinte forma:

“Why is this an important topic? Unemployment and related welfare benefits provide income support to the unemployed while they are searching for jobs. It is well known that such benefits can have significant effects on work incentives for the unemployed and on the wage-setting behavior of workers and employers. Active labour markets policies aim to help the unemployed get back into work and raise their future earnings prospects by providing them with a range employment services. But they also provide income support to the unemployed while they participate in an active programme and....such participation can affect future entitlements to unemployment benefits, thereby influencing the behaviour of labour markets actors (Calmfors, 1994). For these reasons, it is important to pay attention to the interactions between active measures and unemployment benefit systems”

Outra lição advinda da experiência internacional diz respeito ao fato de que esta integração somente é possível pela centralização das ações num Serviço Público de Emprego (SPE), a única instituição com capacidade de administração a coordenação das políticas ativas e passivas. Para que isto ocorra da forma mais eficiente possível, o SPE deve integrar completamente suas três funções básicas que são intermediação da mão de obra, pagamento dos benefícios do seguro-desemprego e endereçamento da clientela às políticas ativas.

A estreita coordenação entre o seguro-desemprego e a intermediação decorre da necessidade de avaliar a atividade de busca por trabalho pelo desempregado, uma condição básica para obter e preservar sua habilitação ao recebimento do benefício. A articulação entre o treinamento e as demais políticas decorre da necessidade de se assegurar que o desempregado deve adquirir os atributos necessários para preencher as vagas oferecidas. Finalmente, a coordenação entre o seguro-desemprego e as demais políticas ativas é necessária para prevenir que o desempregado não crie uma dependência de longo prazo com o SPE, ou utilize este como mero expediente para ficar se habilitando freqüentemente ao recebimento do seguro-desemprego.

Sucintamente são os seguintes os requisitos para que a articulação entre as PAMT e as políticas passivas que resultem em maior eficiência (melhor resultado por unidade monetária gasta em cada política) e maior eficácia (chegar o mais próximo possível do público-alvo selecionado):

- (a) A integração das políticas requer a existência de um sólido Serviço Público de Emprego
- (b) A integração das funções básicas no âmbito do Serviço Público de Emprego necessita uma estreita administração com o seguro-desemprego
- (c) O Serviço Público de Emprego deve atuar com centralização do atendimento ao trabalhador
- (d) O Serviço Público de Emprego deve ser exposto à competição para garantir que atue mais eficientemente
- (e) O Serviço Público do Emprego deve ser objeto de avaliação permanente através de indicadores de desempenho
- (f) O Serviço Público de Emprego deve facilitar a administração do seguro-desemprego de acordo com o perfil do desempregado (profiling) e o monitoramento através do teste de busca por atividade

8. PRINCIPAIS LIÇÕES E RECOMENDAÇÕES PARA O CASO BRASILEIRO

Já existe uma larga tradição internacional com a adoção de políticas ativas voltadas para o mercado de trabalho, principalmente no âmbito da OECD. Um amplo conjunto de avaliações tanto microeconômicas como macroeconômicas foi desenvolvido e aplicado para aferir o impacto dessas políticas. Ao longo do tempo ganharam importância sua integração com as políticas passivas, em especial o seguro-desemprego, fator que tornou mais difícil a avaliação, mas as evidências são de que ambas políticas- ativas e passivas, passaram a atuar melhor. Entretanto, a opinião predominante na literatura consultada não indica um sucesso totalmente encorajador dessas políticas, seja em termos de futuras oportunidades de emprego ou então nas perspectivas de ganhos salariais maiores. Mas ela tem mostrado muita utilidade em três áreas: treinamento para grupos específicos, subsídios ao emprego no setor privado e, principalmente, no apoio à busca por trabalho.

No que diz respeito ao que tem funcionado nas PAMT as principais conclusões e recomendações que emergem da ampla literatura sobre o tema, tendo em vista sua implementação e avaliação no caso brasileiro, são as seguintes:

- (a) Existem grandes dificuldades de se resolver problemas por meio de PAMT de um grande número de desempregados. Ou seja, há uma limitação de tamanho para a eficiência dessas políticas, especialmente no treinamento. Existem trade-offs entre trabalhar com pequenos grupos e altos custos fixos ou grupos grandes que introduzem distorções de mercado;
- (b) Devido ao maior sucesso dos programas de busca por emprego, mesmo na presença de alguns impactos não desejados como efeitos redundância e substituição, deve-se expandir o número de desempregados são obrigados a esta prática, visando inibir o aumento do risco de ficar sem ocupação, tornando-se um desempregado de longo prazo, especialmente em mercados de trabalho onde o fluxo de desempregados é alto;
- (c) A correta focalização de quem será o beneficiário de uma política ativa é vital para o sucesso da mesma. Esta focalização pode tomar diferentes formas, como focalização em grupos de indivíduos para determinados programas, ou mix de programas para um grupo de indivíduos, seleção de setores a receberem subsídios, treinamento específico para mercados locais, entre outros;
- (d) Alguns programas funcionam melhor depois de determinado tempo, indicando que a experiência adquirida no tempo pode ser um importante fator de sucesso;
- (e) As PAMT não devem ser examinadas isoladamente, pois representam somente um dos elementos que possuem impactos sobre o desemprego. É muito improvável que uma, ou mais, políticas ativas possam baixar o desemprego estrutural significativamente sem a necessária mudança nas políticas fiscal, monetária e macroeconômica;
- (f) Em função de diferenças de amostra, de características específicas ocupacionais, locais, regionais ou setoriais não é recomendável generalizar resultados, uma vez que um programa bem sucedido num determinado grupo em uma destas características pode não ser bem sucedido se expandido para outra;
- (g) O método de avaliação deve ser concebido juntamente com o desenho da política ou programa a ser adotado. Isto praticamente assegura que o tipo de dado necessário para avaliação será gerado pelo próprio programa;
- (h) O período de avaliação não deve ser muito curto, exigindo certo tempo de maturação do programa, especialmente no caso de treinamento onde existe uma defasagem entre o aprendizado e o domínio da habilidade adquirida através da prática;
- (i) As avaliações devem ser conduzidas por organismos independentes e idôneos fora da esfera governamental, não devendo orientar somente, mas fazer uso da comunidade acadêmica e científica;
- (j) Deve-se evitar modificações no programa antes que ele tenha sido plenamente avaliado, tendo em vista evitar-se a confusão com relação ao que se está realmente medindo;
- (k) Promover avaliações cada vez mais rigorosas. Isto certamente requer o contínuo aperfeiçoamento da base de dados, em direção a produzir resultados mais precisos e de fácil compreensão; e

(l) É preciso buscar permanentemente métodos de financiamento destas políticas, sempre sob a ótica dos custos e benefícios que podem produzir.

Outro conjunto de conclusões e recomendações decorrer da comprovada necessidade de articulação entre as políticas ativas e passivas, fartamente relatada anteriormente, e amplamente disseminada no plano internacional. Dentre estas se mencionam:

- (a) É necessária uma administração conjunta dos programas ativos com os serviços de recolocação da mão de obra e o pagamento de seguro-desemprego, de preferência no mesmo ambiente físico provido por uma agência de serviços de emprego;
- (b) Fazer com que a renda “passiva” do seguro-desemprego se torne um elemento “ativo” na forma de bônus pelo reemprego, contato permanente do desempregado com o Serviço Público de Emprego, entre outros expedientes;
- (c) Utilizar a disponibilidade para o trabalho (work test) e as iniciativas na busca por trabalho (activity test), esta última confirmada pelo empregador, como critérios independentes para a continuidade do recebimento do benefício;
- (d) Utilizar a “identificação do tipo de desempregado” (profiling) para os novos requerentes de forma a identificar aqueles com risco potencial de se tornarem desempregados de longo prazo, e oferecer-lhes imediatamente aconselhamento e outras formas de apoio na busca por trabalho;
- (e) Condicionar o pagamento do benefício ao engajamento em participar de algum programa ativo, decorrido algum tempo de duração de seu desemprego sem que obtivesse alguma ocupação;
- (f) Evitar o chamado efeito “carrossel”, garantindo que a participação em programas ativos não seja utilizada como forma de perpetuar o recebimento de seguro-desemprego. Uma forma de contornar este problema é fazer a duração de um subsídio menor que o período de recebimento do benefício. No caso de treinamento ser mais longo, pagar somente um determinado número de parcelas;
- (g) Garantir que os participantes de políticas de treinamento e criação direta de emprego no setor público continuem disponíveis para o trabalho no mercado, e encorajá-los a se engajar na busca ativa por emprego; e
- (h) Explorar e identificar todas as formas que podem tornar o Serviço Público de Emprego mais eficiente e mais eficaz por meio da utilização de sinais de mercado.

Apesar das dificuldades de implementação e avaliação não há dúvida sobre a importância das PAMT como instrumento de melhoria do mercado de trabalho por meio da intervenção governamental. Em síntese, conforme coloca Martin (1998, pág. 29), o balanço final dessas políticas indique que:

“While we cannot ignore the undoubted problems with active measures, it would be wrong a pessimistic conclusion about their potential in the fight against high and persistent unemployment and the problems of low pay and poverty. We now know a great deal more about what works and what does not work among a large array of active measures currently in use across OECD countries. We are also much more aware nowadays of the crucial nature of the various interactions between active and passive measures.... However, even if all these steps were to be implemented, it is important to be realistic about their likely impacts on unemployment; one should oversell the case for active labour market policies. More effective active labour market policies, as Lars Calmfors has rightly warned, are not a magic bullet on their own to solve the unemployment problem. Since one of the main objectives of active measures is to assist the unemployed to get back into work, they require a reasonably buoyant supply of job vacancies in order to be effective. If an economy is generating few vacancies, one should not surprised if active measures prove to be relatively ineffective. Aggregate demand matters too. As the *The OECD Jobs Study* has stressed, more effective active policies are only one element in a comprehensive strategy of macroeconomic and microeconomic measures required to cut unemployment significantly. Nonetheless, they remain a potentially important weapon in the fight against the unemployment.”

Embora a utilização destas PAMT, articuladas com o seguro-desemprego, já possui larga utilização no cenário internacional, assim como tem sido freqüentemente avaliadas estas lições, recomendações e a

conclusão final são muito significativas para o atual estágio de implementação dessas políticas ativas no Brasil, onde praticamente todas elas existem num estágio embrionário. Além disso, já dispomos de pessoal técnico de alta competência e massa crítica de conhecimento para num curto espaço de tempo transformar este aprendizado em medidas concretas para melhorar o funcionamento do mercado de trabalho brasileiro.

9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Calmfors, L. (1994), **Active labour market policy and unemployment: a framework for the analysis of crucial design features**, OECD Economic Studies, n.22, Spring. OECD, Paris.

Chahad, J.P.Z. (2002), **A experiência internacional com políticas ativas no mercado de trabalho: lições para a avaliação do caso brasileiro**, Relatório de pesquisa FIPE/MTE, Dezembro, São Paulo.

Chahad, J. P. Z. (1999), **Bases para a reformulação do programa brasileiro de seguro-desemprego e sua integração com o sistema público de emprego**, Relatório de Pesquisa FIPE/MTE, Abril, São Paulo.

Cockx, B. (1998), **The design of active labour market policies. What matters and what doesn't?** Université Catholique de Louvain, Departament of Economics, IRES, Belgian.

Fay (1997), **Making the public employment service more effective through the introduction of market signals**, Labour Market and Social Policy- Occasional Papers n.25, OECD, Paris.

Fay, R.G. (1996), **Enhancing the effectiveness of active labour market policies: evidence from programme evaluations in OECD countries**, Labour Market and Social Policy Occasional Papers, n.18, OECD, Paris.

Heckman, J.J., Lalonde, R.J. e Smith, J.A., **The economics and econometrics of active labour market programs**, O. Ashenfelter e D. Card (eds.), Handbook of Labor Economics, Vol. 3a, North-Holland, Amsterdam.

Hujer, R. e Caliendo, M. (2000), **Evaluation of active labour market policy: methodological concepts and empirical estimates**, IZA Discussion Paper, n. 236, J.W. Goethe- University Frankfurt/Main, Germany.

Martin, J.P. e Grubb, D. (2001), **What works and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies**, Working Paper, n. 14, IFAU- Office of Labour Market Policy Evaluation, September, OECD, Paris.

Martin, J.P. (1998), **What works among active labour markets policies: evidence from OECD countries' experiences**, Labour Market and Social Policy- Occasional Papers, n.35, OECD, Paris.

Meyer, B. D. (1995), Lessons from the US unemployment insurance experiments, **Journal of Economic Literature**, pp 33, USA.

OECD (1997), **Enhancing the effectiveness of active labour market policies: a streamlined public employment service**, Meeting of the Employment, Labour and Social Affairs Committee, OECD, Paris.

OECD (1994), **The OECD Jobs Study: Facts, Analysis, Strategies**, OECD, Paris.

Ours, J.C van (2000), **Do active labor market policies help unemployed workers to find and keep regular jobs?** IZA Discussion Paper n. 121, March, Germany.

Reissert, B. e Schmid, R. (1994), **Unemployment compensation and active labour market policy**, in Labour Market Institutions in Europe, London, Armonk: M.E. Sharpe.

Scarpetta, S. (1998), **Labour market reforms and unemployment lessons from the experience of the OECD countries**, IAB Working Paper, n.382, October, Washington.

Scarpetta, S. (1996), **Assessing the role of labour market policies and institutional settings on unemployment: a cross-country study**, OECD Economic Studies, OECD, Paris.