

TRANSFERÊNCIA DE RENDA OU SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO E TRABALHO? RUMO À HARMONIZAÇÃO DAS POLÍTICAS ATIVAS DE MERCADO DE TRABALHO NO MERCOSUL¹

Maria Cristina Cacciamali²

INTRODUÇÃO

O objetivo do presente artigo é o de contribuir para a construção de um domínio comum de intervenção no campo das políticas públicas de mercado de trabalho nos países membros do Mercado Comum do Sul (Mercosul). Assim, analisamos os fundamentos teóricos para cada tipo de intervenção, os tipos de políticas ativas de mercado de trabalho que foram praticadas na região, especialmente a partir dos anos de 1990, e os respectivos resultados dos estudos de avaliação. Na seqüência, a partir da experiência acumulada, será sugerido um conjunto de diretrizes, critérios e medidas para aumentar-lhes a sua eficácia e custo-efetividade.

Os Estados-membros do Mercosul ratificam, ao longo do século passado, os principais Convênios da Organização Internacional do Trabalho (OIT), referentes às normas trabalhistas; direitos sociais do trabalho; direitos fundamentais no trabalho; e políticas de emprego e de mercado de trabalho. Dessa maneira, as políticas ativas de mercado de trabalho, postas em prática pelos quatro países da região, vêm acompanhando as diretrizes internacionais, os modelos e os sistemas de avaliação aplicados em outros países.

Os programas que compõem essas políticas, de acordo com a literatura especializada, podem ser agrupados em quatro tipos: *Serviço público de intermediação de mão-de-obra e orientação para o mercado de trabalho*; *Sistema nacional de capacitação e treinamento*; *Desenvolvimento de pequenas e micro empresas e de atividades por conta própria*; *Criação de empregos transitórios*; e *Medidas de apoio aos jovens*.

Os países da região implementam todas essas modalidades, contudo priorizam algum tipo de programa e/ou reinterpretem os seus objetivos para responder tanto às características estruturais de suas sociedades, quanto para enfrentar situações que emergem devido à retração continuada de suas economias. Brasil e Paraguai, por exemplo, adaptam os programas de *Desenvolvimento de pequenas e micro empresas e de atividades por conta própria*, por meio da adição de módulos de micro crédito às atividades de

¹ Este artigo reorganiza o trabalho Cacciamali, M.C., As políticas ativas de mercado de trabalho no Mercosul. Tipos, síntese de estudos de avaliação e reorientação, que compõe o documento: OIT, *Generando empleo decente en el Mercosur. Empleo y estrategia de crecimiento: el enfoque de la OIT*, Lima: OIT, 2004.

² Doutora e Livre Docente em Economia pela Universidade de São Paulo (Brasil) com Pós Doutorado pelo Massachusetts Institute of Technology. Atualmente é Professora Titular da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade e Presidente do Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo, onde leciona e pesquisa na área de estudos do trabalho e políticas públicas. Pesquisadora do Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (desde 1995), presidente da Associação Brasileira de Estudos do Trabalho (2001-2003) e assessora especializada da Organização Internacional do Trabalho para o seguimento dos direitos fundamentais no trabalho (desde 2001).

capacitação gerencial e assistência técnica para microempresas do setor informal. Argentina e Uruguai, por outro lado, aplicam programas de *Criação de empregos transitórios* pela administração pública, tendo em vista as baixas oportunidades de emprego ou de trabalho, que conduzem a altas taxas de desemprego.

As políticas de mercado de trabalho compõem as disposições da *Declaração Sócio-Laboral do Mercosul*, conforme exposto nos art^{os} de 14 a 16 - fomento ao emprego; proteção aos desempregados; e formação profissional e desenvolvimento dos recursos humanos. Os direitos individuais, estabelecidos no mesmo documento em seu art^o 1, prescrevem garantias de não discriminação – igualdade efetiva de direitos; e tratamento e oportunidade no emprego e ocupação, sem distinção ou exclusão de qualquer natureza. A igualdade de tratamento e de oportunidades entre homens e mulheres é ratificada por meio do art 3^o, enquanto o art. 2^o determina que as pessoas portadoras de necessidades especiais serão tratadas de forma digna e não discriminatória favorecendo-se a sua inserção social e no mercado de trabalho. Esses últimos artigos justificam a orientação das políticas de mercado de trabalho para a focalização de grupos em situação de desvantagem no mercado de trabalho. O art 13^o, por sua vez, determina o fomento ao diálogo social nos âmbitos nacional e regional para alcançar o crescimento econômico sustentado e com justiça social, e a melhoria das condições de vida de seus povos. Essa determinação fundamenta a constituição de fóruns tripartites ou mais amplos para criar consensos na formulação de políticas de emprego e de mercado de trabalho. Esta carta de princípios abre o espaço de negociação e fornece as diretrizes para a formulação de diretrizes para a harmonização das políticas ativas de mercado de trabalho no Mercado Comum do Sul (Mercosul).

1. CORRIGINDO AS IMPERFEIÇÕES DO MERCADO

Cada tipo de programa que compõe agenda das políticas ativas de mercado de trabalho se encontra amparado em uma justificativa teórica, que em geral se centra em argumentos de custos ou de assimetria de informações no mercado. Assim, o ***Serviço público de emprego*** é validado pela teoria econômica porque tanto a busca de uma vaga/trabalho quanto o seu preenchimento no mercado de trabalho demandam tempo, traduzindo-se concretamente em custos. O sistema de intermediação de mão-de-obra promove benefícios para o desempregado, a empresa e a sociedade no momento em que o preenchimento de uma vaga é efetuado no menor tempo, com o menor custo e com a melhor qualidade. Um sistema de intermediação que busca melhor qualidade deve procurar inserir o desempregado na vaga mais adequada aos seus atributos, implicando sua maior produtividade e adaptação, aumentando-lhe a probabilidade de uma maior renda e de permanência no emprego. Menor tempo de colocação, por outro lado, provoca menor perda de renda para o trabalhador; menores custos de recrutamento e aumento de produtividade para a empresa; e menor uso de outros serviços públicos e de parcelas do seguro desemprego, quando estiver sendo utilizado. Este é o motivo porque o desenho do seguro desemprego, na sua origem, nos países centrais compreendia, e em muitos países, ainda compreende, a associação entre o seguro desemprego e a capacitação de curta duração.

Os serviços públicos de emprego acumulam funções alocativas e distributivas, pois beneficiam os grupos em desvantagem no mercado de trabalho, os menos qualificados e os

desempregados de longa duração pelo fato de não serem atendidos pelo setor privado devido à sua maior dificuldade de inserção. Por outro lado, o serviço público de emprego não pode orientar-se apenas para essa clientela, sob a pena de ser estigmatizado e não conseguir coletar vagas ou ampliar o número de vagas que permitam melhor inserção ocupacional para os seus usuários.

Devemos ressaltar, quanto ao tipo de programa *Capacitação e treinamento da força de trabalho*, que no mercado de trabalho firmas e trabalhadores investem em treinamento, contudo sem a intervenção do Estado os resultados revelam concentração de capacitação nas firmas maiores e entre os trabalhadores masculinos e de maior escolaridade. O mercado de trabalho concreto não é perfeitamente competitivo, existem custos de busca de emprego, ou seja, empresas e trabalhadores têm custos para compatibilizar e adequar, respectivamente, requerimentos e atributos (*match*) que devem ser considerados no valor presente do preenchimento da vaga, criando rendas para serem barganhadas entre o empregador e o trabalhador. Por exemplo, se existem custos de procura de emprego, o trabalhador está disposto a receber abaixo de sua produtividade marginal após o treinamento, partilhando então os custos. Os salários base, ou mínimos por categoria profissional, podem estar acima do equilíbrio, então, caso a firma propicie treinamento a um trabalhador cuja produtividade está abaixo deste mínimo não precisará aumentar-lhe o salário após o treinamento. O impacto disso no mercado de trabalho é que o treinamento aumenta o salário, mas menos do que aumenta a produtividade. Nessas condições, a firma investirá em treinamento geral e específico, porque ela pode recuperar seus custos de treinamento pagando salários abaixo da produtividade marginal.

Contudo a quantidade e os tipos de treinamento não se distribuem de forma socialmente ótima. O investimento em treinamento é maior nas firmas que atuam em escala global, ou que se encontram voltadas para a exportação, derivando com isso ganhos decorrentes da maior produtividade de seus trabalhadores e de sua maior capacidade de inovar. Por outro lado, as avaliações indicam que os trabalhadores que têm maior probabilidade de receberem treinamento têm relativamente mais anos de escolaridade, são casados, predominantemente do sexo masculino, e recentemente contratados. Nesse sentido, a intervenção pública neste campo tem o objetivo distributivo, pois as firmas provavelmente irão prover menor nível de treinamento e com uma combinação diferente do que seria socialmente ótimo. Além disso, o treinamento propiciado pelas firmas pode amplificar as dificuldades dos grupos que se encontram numa situação de desvantagem no mercado de trabalho, por exemplo, os indivíduos mais pobres, menos educados, mulheres e grupos étnicos, que não têm acesso a programas de capacitação e treinamento.

As decisões relativas a este tipo de programa, por outro lado, devem considerar os efeitos intertemporais, pois investimentos em capacitação e treinamento insuficientes levam a um menor crescimento no futuro. Assim, o menor nível de investimento em treinamento e capacitação hoje tem um custo para as futuras gerações, o que justifica a intervenção pública. As firmas quando operam em um ambiente pobre de conhecimentos e de pequeno desenvolvimento de habilidades tendem a não abrir vagas mais qualificadas, devido aos custos envolvidos no seu preenchimento, mesmo que as vagas pudessem vir a ampliar os seus lucros. Os trabalhadores, por outro lado, nesse mesmo tipo de ambiente, não terão estímulos em adquirirem mais conhecimentos e habilidades, tendo em vista a carência de

vagas, ainda que pudessem aumentar a sua produtividade e o seu salário. Este equilíbrio denominado de “*baixo conhecimento/baixa qualidade de empregos*” é o que predomina nos mercados de trabalho de muitos países em desenvolvimento. Cabe ao Estado romper este círculo vicioso, estimulando ou aumentando a oferta de capacitação para o mercado de trabalho e impulsionando a economia em direção a um equilíbrio de “*elevado conhecimento/empregos de boa qualidade*”. (Booth & Snower, 1996).

Os egressos do sistema escolar são os insumos do sistema de capacitação e treinamento profissional, dessa maneira, não se pode deixar de mencionar a importância de estruturar e manter um sistema público de educação fundamental e de segundo grau de boa qualidade em todos os países da região. Em particular o sistema escolar deve e ser ampliado e aprimorado, no Brasil e Paraguai, que dispõem de um expressivo contingente de população infantil e juvenil, que tem menor acesso ao segundo grau.

Nos países industrializados o tipo de programa *Desenvolvimento de microempresas e de atividades por conta própria* é oferecido para trabalhadores desempregados que estão dispostos a se estabelecerem por conta própria. Enquanto nos países em desenvolvimento, os programas visam principalmente fortalecer pequenas e microempresas e atividades por conta própria já estabelecidas, que muitas vezes se encontram inseridas no setor informal. Assim, este tipo de programa pretende oferecer serviços conjugados de capacitação administrativa, assistência técnica e micro crédito aos pequenos produtores, implicando tanto aumento de produtividade e renda quanto maior probabilidade de sua manutenção no mercado.

O mercado de crédito não funciona da forma tradicional prevista nos modelos de mercado concorrencial. Este mercado realoca a renda entre os agentes superavitários e deficitários, caracterizando-se por decisões intertemporais que impõem uma série de imperfeições, diferenciando-o dos modelos de mercado competitivos. Essas imperfeições estão principalmente associadas à falta de informação que o credor possui sobre a viabilidade econômica do projeto do tomador do empréstimo e ao seu monitoramento, dificultando-lhe a seleção dos projetos de menor risco. Essa falta de informações toma a forma sob dois aspectos.

Quanto ao primeiro aspecto - seleção adversa, a assimetria de informações entre credor e tomador implicará dois problemas. O primeiro é de racionamento de crédito. Os bancos devem fixar uma taxa de juros que atraia todo tipo de investimento e não apenas aqueles de maior risco. Isto provoca excesso de demanda no mercado de crédito - número de tomadores de empréstimos excessivo relativamente à oferta de crédito. O segundo problema refere-se ao aumento dos custos de transação que se origina da falta de informações dos credores para selecionar os investidores que representarão as menores chances de incorrer em inadimplência. Devido a essa limitação, os bancos estabelecem práticas de proteção.

Quanto ao segundo aspecto - risco mora, ele se caracteriza como um problema de assimetria de informações que ocorre posteriormente à formalização do contrato. O credor não possui informações suficientes sobre o andamento do projeto que recebeu o empréstimo, pois não pode acompanhar diretamente o comportamento do tomador quanto à

sua disposição e capacidade de honrar a dívida contraída, podendo incorrer num comportamento de risco moral. Esta atitude será mais provável, se o custo de se tornar inadimplente para o tomador do empréstimo for menor que o de arcar com a dívida ou se houver vantagens em um processo de sua renegociação.

Diante desses dois aspectos, os bancos para atrair os investidores diligentes no mercado, racionam crédito e concomitantemente se preservam do risco moral, tanto por meio de processos de seleção e monitoramento das operações de empréstimos desenvolvendo sistemas de avaliação de risco, quanto através da elaboração de contratos prevendo penalidades para os casos de inadimplência. O banco poderia estabelecer uma taxa de garantia que incidisse sobre a receita auferida pelo tomador e a verificação da receita por ele declarada, entretanto este mecanismo não é implementado pelo alto custo.³ Dessa maneira, a garantia de pagamento dos empréstimos é usualmente assumida sob a forma de bens que constituem fontes de riqueza do tomador, por exemplo, imóveis. Este instrumento evita custos de monitoramento, e em caso de inadimplência, o banco poderá reaver seu principal.

A prática e os instrumentos adotados pelos bancos para a sua proteção excluem do mercado de crédito investidores de empreendimentos economicamente viáveis, especialmente pequenos e do setor informal, que não possuem garantias reais ou reputação. A existência de uma grande parcela de pequenos investidores que não é atendida pelo mercado de crédito provoca então uma fragmentação do sistema de crédito, donde paralelamente ao seu segmento formal, que provê crédito exclusivamente aos setores em condições de se submeterem às suas exigências, opera um outro não institucionalizado, caracterizado principalmente pela alta dispersão de taxas de juros e por sua atuação às margens da legalidade, por exemplo, agiotas ou credores familiares. Dessa maneira, os serviços de micro crédito surgem para atender as micro empresas e as atividades do setor informal, propondo alternativas para a seleção de clientes, avaliação de riscos e exigência de garantias, apresentando em parte solução para os problemas de seleção adversa e risco moral.

Os programas de *Criação de empregos* se apresentam sob duas modalidades, e por se constituírem em subsídios, sempre visam um grupo de trabalhadores, de empresas ou setores específicos. A primeira modalidade tem o objetivo de incentivar as empresas a criar ou manter empregos, subsidiando os salários de forma direta ou indireta através de menor contribuição das empresas para a seguridade social pública. O objetivo da preservação de empregos pode ser utilizado em momentos de aguda crise econômica corroborando para o processo de estabilização, enquanto a meta de criar empregos visa atingir em geral grupos em situação de desvantagem no mercado de trabalho, especialmente, jovens, mulheres ou desempregados de longa duração⁴.

³ É de se esperar um valor mínimo fixo para o custo de verificação, justificado por uma estrutura de administração de carteiras de empréstimos bancários. Para cada taxa de juros, haveria então um valor mínimo de empréstimo correspondente, abaixo do qual o banco não estaria disposto a conceder empréstimo (Braga, 1999).

⁴ O governo coreano utilizou, durante a crise de 1997, um amplo programa de subsídios tanto para a contratação de trabalhadores quanto para a manutenção de empregos. O programa de subsídios para a contratação assiste aos empregadores que contribuem para estabilização do mercado de

Os subsídios aos salários originam um conjunto de questões: o nível de subsídio; o tempo de duração; e os expressivos efeitos de redundância, de substituição e de deslocamento⁵. As primeiras duas questões podem ser aproximadas por meio de monitoramento e avaliação do impacto do programa, pois não é possível generalizar a respeito da duração ótima e do montante do subsídio⁶, que depende da focalização e das respostas dos agentes; enquanto a última requer monitoramento e ajustamento da própria focalização, de tal forma a diminuir esses efeitos.

A segunda modalidade - criação de empregos temporários pelas administrações públicas diretamente ou através de terceiros - tem o caráter de constituir-se numa rede de proteção social que é implementada em períodos de recessão econômica ou em localidade com altas taxas de desemprego⁷, visando atingir os grupos mais pobres, embora tenha sido também utilizado para introduzir jovens ao mercado de trabalho ou para reatar os vínculos com o mercado de trabalho de desempregados de longa duração. O foco populacional pode ser atingido de forma precisa na medida em que a remuneração seja fixada de acordo com os salários prevalecentes nos mercados de trabalhos locais de mão-de-obra não qualificada de serviços gerais, por exemplo, na construção civil, ou na agricultura. Por outro lado, a literatura especializada sugere um conjunto de critérios para amplificar os seus objetivos, entre os quais destacamos: em caso de racionamento, distribuição das vagas oferecidas para as áreas ou regiões mais pobres; realização de obras que impliquem maiores benefícios para a população daquela área; utilização de tecnologias com a maior intensidade de mão de obra possível; e monitoramento e avaliações acuradas sobre o nível de renda da família e a sua saída da linha de pobreza (Ravallion, 1998). Adicionalmente, este tipo de programa, caso seja implementado de forma descentralizada, com visibilidade e com a participação do setor privado e das comunidades pode contribuir para a recuperação econômica de municípios e apoiar obras de interesse social em localidades de baixa renda.

trabalho, contratando trabalhadores demitidos durante o processo de ajustamento forçado pela crise. O programa funciona da seguinte forma: para firmas médias e pequenas, prioritárias, o subsídio é de metade do salário pago pelo empregador, diminuindo para um terço em grandes firmas, durante seis meses. Caso a firma contrate um trabalhador desempregado há mais de um ano, ou com 55 anos ou mais de idade e desempregado há mais de seis meses, o subsídio sobe para 2/3 do salário em firmas prioritárias e para metade em firmas grandes. Os subsídios vão de 1/2 a 2/3 do salário, durante seis meses, de acordo com a situação econômica da firma e seu porte. Outro exemplo é o caso do subsídio para recontração da força de trabalho: firmas que mudam de ramo de atividade e mantêm 60% de seus antigos trabalhadores recebem subsídios, e neste caso por até um ano.

⁵ Relembramos as definições utilizadas na literatura sobre avaliação de políticas públicas: efeito redundância - os resultados da intervenção não são diferentes daqueles que teriam ocorrido na ausência do programa; substituição - a intervenção provoca a substituição de um trabalhador por outro, por exemplo, subsídio ao salário implica substituição de um trabalhador não subsidiado por um subsidiado; e deslocamento - a intervenção altera a composição do produto e do emprego entre firmas.

⁶ O nível de subsídios e a sua duração neste tipo de programa variam significativamente entre países e programas, por exemplo, no Reino Unido a concessão é de 100% do salário por um período de 06 meses; nos Estados Unidos da América do Norte, o nível é de 50% do salário pelo período de 02 anos; enquanto na Coreia do Sul, o subsídio varia entre 1/3 e de 50% do salário, de acordo com o tamanho da firma, pelo período de 06 meses. (Betcherman et alli, 1999).

⁷ Por exemplo, Chile, em 1983, absorvendo 13% da força de trabalho, na Coreia do Sul, durante a crise de 1997, ou em alguns estados da Índia de forma sistemática objetivando superar situações de indigência, entre outros.

As *Medidas de apoio aos jovens* são formuladas em virtude das elevadas taxas de desemprego aberto que a população entre 15 e 24 anos vem apresentando no mercado de trabalho, desde os anos de 1980, tanto nos países industrializados, quanto nos países em desenvolvimento. Nos países do Mercosul, assim como na maioria dos países da América do Sul, o processo de transição demográfica tende a reduzir a pressão dessa coorte etária na população em idade ativa, e a expansão do sistema escolar tende a diminuir a sua participação na população economicamente ativa, ainda assim, essas expectativas são obstadas no curto e no médio prazo, especialmente, pela estagnação ou regressão econômica, pelo déficit de oferta de serviços públicos e de crédito para a educação e pelo aumento da taxa de atividade feminina. Nos anos de 1990, o aumento no número de famílias, pobres e de estratos médios, que não podem aceder aos serviços educacionais de boa qualidade para os jovens⁸, vem fortalecendo a hipótese sobre a polarização nas possibilidades de inserção desse grupo na sociedade e no mercado de trabalho. Por um lado, os jovens procedentes de famílias de maior renda, que encontram dificuldades de ingresso no mercado de trabalho, percorrem longos períodos de busca e seleção, e contam com rede de apoio e capital social que facilitam o processo. De outro, se encontram os jovens originários das famílias de baixo nível de renda, que abandonam prematuramente o sistema educacional e formam precocemente suas próprias famílias. Este último grupo é o mais freqüente e deve constituir-se no foco da intervenção pública. A gravidez precoce, o abandono da escola, os desvios de comportamento e a pobreza são fenômenos inter-relacionados que se colocam para este grupo da população dificultando a sua inserção social, ou até incentivando a sua incorporação em atividades ilícitas. Nesse sentido, todos os tipos de políticas ativas de mercado de trabalho que estão sendo implementados nos estados membros do Mercosul criam em geral atendimentos específicos para essa coorte etária, ampliando muitas vezes, o limite de idade para cerca de 30 anos. Dentre as ações, contudo, destaca-se a predominância de diferentes programas voltados para a capacitação e treinamento dos jovens originários de famílias de baixa renda, que foram implementados com o objetivo de superar o déficit de conhecimentos propiciados por sistemas escolares de baixa qualidade na tentativa de adequá-los aos requerimentos do mercado de trabalho.

⁸ Nos países do Mercosul, ao redor do final de 1990, a proporção de jovens entre 14 e 24 anos que não estuda nem trabalha atinge 21% na Argentina, 20% no Brasil, 17% no Paraguai e cerca de 30% no Uruguai. (Medina, 2001).

2. DESENHO DAS POLÍTICAS ATIVAS DE MERCADO DE TRABALHO

O *Serviço público de emprego e orientação* na região se apresenta com maior experiência acumulada no Paraguai e especialmente no Brasil.⁹ A concepção do SINE, desde o seu início, foi de descentralização, visto ter sido construído sob a coordenação do ministério do trabalho, ficando a cargo das secretarias estaduais do trabalho, ou órgãos congêneres, a sua execução¹⁰. Dois níveis de governo desde a sua origem também compartilham o financiamento do SINE, cabendo à esfera federal os gastos de implantação ou ampliação dos postos de atendimento, equipamentos e material permanente e ao governo estadual o pagamento dos funcionários, embora ao longo do tempo, os estados da federação tenham passado a assumir maior participação nos gastos (Cacciamali, 1998).

Ao longo dos anos de 1990, o programa passa por inúmeras reformulações adaptando-se às novas tecnologias de implementação e monitoramento das políticas sociais e introduz novos serviços tanto para melhorar o sistema de intermediação, como para atender necessidades específicas do mercado de trabalho nacional e regional. No que se refere ao primeiro aspecto, citamos, por exemplo, a introdução do Sistema Integrado de Gestão das Ações de Emprego (SIGAE) - banco único de dados de habilitados ao seguro-desemprego e inscritos na ação de intermediação - que facilita a adoção de rotinas específicas para a intermediação de segurados; bolsa eletrônica de vagas; treinamento rápido para entrevistas, entre outros. Com relação à introdução de serviços específicos, ressaltamos, por exemplo, os centros de atendimento ao trabalhador autônomo, que efetuam a intermediação de serviços domésticos e de manutenção de casas e prédios para usuários

⁹ O governo federal brasileiro implementa desde 1976 o *Serviço Nacional de Emprego* (SINE), em conformidade com a orientação da Convenção n° 88 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), com as seguintes funções: intermediação de mão-de-obra; orientação profissional; informação e emissão de documento para o registro do contrato de trabalho individual e junto à seguridade social pública; elaboração de estatísticas do mercado de trabalho; promoção de programas de emprego e renda; criação de subsídios para a capacitação profissional (Decreto 76.403/75).

¹⁰ As diferentes administrações, influenciadas pela tecno-burocracia estatal, vêm demonstrando, ao longo de quase 30 anos de existência, vitalidade e flexibilidade suficientes para adaptar o *Sistema* às novas circunstâncias políticas e sociais. Podemos destacar três fases desde a sua criação: implantação e expansão (1976-1982), descontinuidade e redefinição do programa (1982-1992) e recuperação dos programas de política ativa do mercado de trabalho, a partir de 1993, quando o espaço institucional, a forma de financiamento e as ações comuns foram re-pactuadas entre o governo federal e os estados, sob as ações e resoluções do CODEFAT – Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Uma das respostas institucionais no campo laboral decorrente das mudanças na Constituição Federal brasileira de 1988, é a criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), em 1990, que é financiado por parte de imposto sobre o faturamento das empresas. Os recursos do FAT são destinados a custear o Programa de Seguro-Desemprego (Decreto 2.284/1986), o pagamento de abono salarial e outros programas orientados para o mercado de trabalho, promovendo maior estabilidade na provisão dos recursos, continuidade e reorientação da política pública nessa área. A gestão dos recursos é efetuada por uma comissão tripartite e paritária - Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT, que possui a atribuição de aprovar as diretrizes e os programas de alocação dos recursos do FAT, em consonância com a política de emprego e de desenvolvimento econômico das diferentes administrações federais; acompanhar e avaliar o impacto social, a gestão econômico-financeira e o desempenho dos programas realizados.

domiciliares e empresas; e a orientação crescente de atender grupos da população numa situação de desvantagem no mercado de trabalho, mulheres, jovens e negros de baixa escolaridade¹¹.

O SINE é financiado por fonte estável de recursos (FAT), a alocação de recursos para cada estado da federação e unidade executora é efetuada por meio de critérios de desempenho, que premia o maior número de colocados e o número de colocados originários de grupos em situação de desvantagem no mercado de trabalho. A partir de 2003, é a agência responsável pelo programa *Primeiro Emprego*, principal programa de subsídio ao salário ao setor privado da administração federal brasileira para a criação de empregos.

O modelo brasileiro de intermediação de mão-de-obra é acompanhado de maneira próxima pelo tipo de *serviço de emprego e orientação* que é oferecido pela administração federal do Paraguai – SENADE - que compreende os mesmos objetivos definidos pelo SINE, incluindo, entretanto, alguns objetivos adicionais. Dentre esses, destacamos, a inclusão explícita de objetivos específicos quanto à promoção e intermediação dos grupos em situação de desvantagem no mercado de trabalho, e a supervisão das atividades das agências privadas que conta com um projeto de estudo para a sua regulamentação, sob a inspiração da Convenção 181 de 1997 da OIT. O financiamento do SENADE provém do orçamento do *Vice-Ministerio de Justicia, Trabajo y Seguridad Social*, ao qual se encontra subordinado¹². (Carosini, 2003; Notaro, 2003b). Na Argentina e no Uruguai este tipo de programa nunca foi de fato implementado, embora o desenho institucional dos respectivos *Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social* permita a sua operacionalização. (Notaro, 2003b).

Quanto à política de *Capacitação e treinamento*, devemos ressaltar que a política de liberalização econômica posta em prática em todos os países da região, embora com ritmos e etapas distintas, implica intensa reestruturação produtiva das atividades industriais, mas também recai sobre todas as demais atividades da economia, urbanas e rurais, provocando mudanças nos sistemas de capacitação. Os ministérios do trabalho da região têm por força de lei a responsabilidade de estabelecer e coordenar o sistema de capacitação e treinamento em cada um dos países membros, com dois objetivos. O primeiro é responder aos novos requerimentos de qualificação de mão-de-obra das empresas que passam a participar de um

¹¹Além dos serviços de intermediação e de apoio ao seguro desemprego, o SINE desenvolveu em distintos postos de atendimento os seguintes serviços adicionais: orientar e encaminhar, com o objetivo de colocar no mercado de trabalho, portadores de deficiência e jovens em busca do primeiro emprego; atender trabalhadores autônomos; orientar para o trabalho (postura nas entrevistas, questões de saúde e segurança do trabalho, esclarecimentos sobre empregabilidade etc.); orientar sobre aspectos da legislação trabalhista (direitos e cálculos trabalhistas); emitir Carteiras de Trabalho e Previdência Social (CTPS); gerar e/ou processar informações sobre o mercado de trabalho local; apoiar as Comissões Estaduais de Emprego; bolsa eletrônica de intermediação, entre outras. (CODEFAT, 2002).

¹²Adicionalmente, o município de Assunção, em 1993, criou a *Oficina Municipal de Empleo*, com o objetivo de proporcionar serviços de intermediação de mão-de-obra, de capacitação e contribuir com o governo nacional na formulação de um plano nacional de projetos de investimentos. A *Oficina* também vem implementando interfaces com outros tipos de programas, por exemplo, *desenvolvimento de microempresa e de atividades por conta própria*, sob uma concepção de associativismo e outras formas cooperadas, e do tipo *medidas de apoio aos jovens* que orienta este grupo da população para a busca de emprego (*El Trabajo de Buscar Trabajo*).

ambiente mais competitivo e de maior densidade tecnológica, levando a prática da capacitação para as médias e pequenas firmas. O segundo objetivo é ampliar o sistema compreendendo os grupos da população em situação de desvantagem no mercado de trabalho, de tal forma a instrumentalizá-los para elevar-lhes a sua empregabilidade.

Em todos os países da região foram efetuadas mudanças institucionais significativas para atingir tais objetivos, procurando tornar os sistemas mais abrangentes e mais custos efetivos. As principais mudanças foram orientadas, em primeiro lugar, no sentido de diminuir a função quase monopólica dos sistemas de treinamento estatais na provisão destes serviços e de induzir as entidades estatais a competirem com as entidades privadas por fundos públicos neste fornecimento. Dessa forma, os sistemas nacionais de capacitação, desde os anos de 1990, em todos os países do Mercosul, vêm sendo redesenhados pelas administrações nacionais envolvendo a participação crescente de entidades privadas, apresentando pautas abrangentes e diversificadas. Entretanto, muitos programas que foram introduzidos na região para a população numa situação de desvantagem no mercado de trabalho, muitas vezes, apenas preencheram ou completaram um déficit de conhecimentos e habilidades que deveriam ter sido ministrados pelo sistema escolar, fundamental ou de segundo grau, ou foram utilizados para mitigar o desalento social provocado pelas altas taxas de desemprego que vigoram na região, especialmente após 1998.

As leis tributárias de todos os países da região subsidiam os programas de capacitação por meio da dedução no imposto de renda dos gastos que as empresas realizam com programas de capacitação ou treinamento de seus funcionários, adicionalmente, imposto sobre a folha salarial financiam fundos públicos para capacitação e treinamento. As grandes empresas, intensivas em mão-de-obra qualificada são as que mais se beneficiam dos dois mecanismos, de incidência regressiva. Por outro lado, os programas destinados aos grupos em situação de desvantagem no mercado de trabalho também são financiados através de impostos gerais, ou de fundos específicos, financiados por imposto sobre a folha de pagamento, como no Uruguai, ou sobre o faturamento das empresas como no Brasil. O financiamento é, compartilhado pelos diferentes níveis de governo e, muitas vezes, é complementado por empréstimos internacionais, especialmente, mas não apenas, em momentos de aguda crise econômica. Os serviços são oferecidos de uma forma descentralizada, por meio de distintos arranjos institucionais, através de firmas, instituições escolares, universidades, ONGs, sindicatos ou entidades religiosas, focalizando, por exemplo, mulheres, jovens de baixa escolaridade, pessoas com necessidades especiais, mas também podem orientar-se para o empreendedorismo, regiões ou setores em crise.

Entre as modalidades de programas oferecidos nos diferentes países da região destacamos um conjunto que julgamos representativos das novas ações nacionais. Na Argentina, entre outros, foi implementado um conjunto de mecanismos para fortalecer as instituições de formação profissional através, por exemplo, de oficinas ocupacionais, conselhos de formação profissional, de certificação de competências, formação profissional para mulheres. (Lanari, 2003). Em 1995, no Brasil, além da manutenção do sistema “S”¹³,

¹³ O sistema de capacitação e treinamento no Brasil, desde os anos de 1940, tem como principal ator a classe patronal, por meio de entidades vinculadas a cada confederação patronal, constituída de acordo com o respectivo setor de atividade econômica, de acordo com a Consolidação das Leis do Trabalho (1943), possuindo uma esfera de ação em nível nacional. Essas entidades são

o ministério do trabalho inicia um programa - *Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR)* - que objetiva atingir especialmente os grupos da população em situação de desvantagem no mercado de trabalho (mulheres, jovens, negros e indígenas de menor escolaridade e menor renda familiar); introduzir inovações institucionais no sistema de capacitação e treinamento; e realizar mudanças na conceituação e conteúdo dos cursos. O *PLANFOR* compõe os programas de políticas ativas de mercado de trabalho do CODEFAT (Resolução 126/1996), portanto ele foi financiado por meio de uma fonte estável de recursos (FAT), tendo sido formulado e implementado de forma descentralizada, respectivamente, através das Comissões Estaduais e Municipais de Emprego - órgãos tripartites e paritários - e contando com a cooperação dos mais diferentes tipos de entidades privadas, instituições escolares e do ensino profissional, destacando-se a participação expressiva das principais centrais sindicais e dos sindicatos mais representativos. A nova administração federal que toma posse em 2003 substitui o *PLANFOR*, por um novo plano denominado *Plano Nacional de Qualificação*, que ainda não foi completamente detalhado ou operacionalizado (GB/MTE, 2003).

O Paraguai põe em marcha a modernização de seu sistema de capacitação e treinamento em 2001 através do *Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SNFCE, Ley 1.652/2000)*, que convive com o *Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP, Leys 1.253/1971 e 1.265)*, subordinado ao *Ministerio de Justicia y Trabajo*. A primeira instância por meio da *Unidad Ejecutora de Proyecto del Programa de Formación y Capacitación Laboral*, tem como objetivos: apoiar a modernização do primeiro (SNPP); constituir os órgãos de direção e técnicos do novo programa (SNFCE); fortalecer entidades do setor privado para melhorar a oferta dos serviços neste campo; desenhar e executar programas de capacitação laboral, através de experiências pilotos para trabalhadores ocupados, desempregados pobres, micros e pequenos empresários, jovens em busca do primeiro emprego e pequenos produtores rurais¹⁴.

denominadas de *Servicio Nacional de Aprendizagem*, destacando-se *Servicio Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI)*, *Comercial (SENAC)*, *do Transporte (SENAT)* e *da Agricultura (SENAR)*, entre outros, denominados de Sistema "S". Cada uma dessas entidades é administrada pela respectiva confederação patronal, sendo financiada por imposto sobre a folha de pagamento das empresas (1,5%, mais 1% para atividades sociais), atuam em todos os estados da federação e na grande maioria dos municípios. Esse sistema moderniza-se amplamente após a liberalização econômica dos anos de 1990, capacita e treina mão-de-obra com as habilidades e conhecimentos atualizados e suficientes para enfrentar os requerimentos de qualificação das empresas que desde então participam de um ambiente econômico mais competitivo integrado à economia internacional. Contudo, abrangem de forma limitada os grupos da população em situação de desvantagem no mercado de trabalho, e não inclui os desempregados.

¹⁴ O *Servicio Nacional* é o principal provedor de treinamento, contando com unidades físicas próprias, compartilhadas ou móveis em todo o território nacional, promovendo diretamente ou com a cooperação de centros colaboradores um vasto conjunto de cursos orientados para o desenvolvimento empresarial, jovens em busca do primeiro emprego, pequenos produtores rurais, produtores do setor informal, micro e pequenas, desempregados homens e mulheres chefes de domicílio, entre outros. Este programa conta até 2004 com o apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento. (Carosini, 2003; Notaro 2003b).

No Uruguai, por meio do *Fondo de Reconversión Laboral*¹⁵ este tipo de programa orienta-se para grupos em desvantagem no mercado de trabalho, de acordo com critérios de elegibilidade que compreendem o nível de renda, a situação familiar e o nível de escolaridade; os desocupados segurados são atendidos condicionados a terem uma formação escolar inferior ao terceiro grau e ao recebimento de uma transferência de renda menor do que 05 salários mínimos¹⁶. Os cursos são definidos pela *Dirección Nacional de Empleo* ou solicitados pelos beneficiários, sendo oferecidos por entidades públicas e privadas de capacitação credenciadas (*ECAs*). O setor privado vem ampliando, desde 1994, a sua participação na oferta de cursos, sendo responsável, em 1998, por 70% do total dos cursos realizados. Nas ações *Trabajadores en el Seguro Desempleo (TSD)* e *PROJOVEN*, a entidade que capacita tem a obrigação de reinserir ou inserir 25% e 40% dos treinandos, respectivamente. (Notaro, 2003).

O tipo de programa *Desenvolvimento de microempresas e das atividades por conta própria* foi constituído na região do Mercosul com maior diversidade e abrangência no Brasil e Paraguai, provavelmente, em virtude do elevado e histórico contingente de unidades produtivas do setor informal. Os programas implementados focalizam tanto produtores rurais quanto urbanos, e compreendem apoio para assistência técnica, capacitação e micro crédito. A sua formulação é realizada por distintas instâncias e órgãos públicos, e a sua operacionalização é efetuada por entidades privadas e instituições públicas de intermediação financeira de diferentes níveis de governo, e ONGs, apoiadas em muitos casos por agências de cooperação internacional.

No Brasil, o ministério do trabalho formula, entre 1993 e 1994, o *Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER)* com o objetivo de prover um conjunto de linhas de crédito para financiar pequenas unidades produtivas já existentes, constituídas de forma não registrada ou registrada juntos aos órgãos competentes, ou organizadas sob a forma de cooperativas ou de associações de trabalhadores. O crédito prevê ainda capacitação, assistência técnica e monitoramento, sendo concedido para investimentos em equipamentos ou instrumentos de trabalho. O Programa se inicia destinado à área urbana, sendo estendido para a área rural, seguido ainda pelo *Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar*. Os programas são financiados com o excedente da reserva mínima de liquidez¹⁷

¹⁵ O Fondo foi criado em 1992, financiado por meio de imposto sobre a folha de pagamento das empresas e administrado de forma tripartite pela *Junta Nacional de Empleo*. O presidente da Junta é o diretor da *Dirección Nacional del Empleo (DINAE)*, que se constitui na unidade executora do *Ministerio de Trabajo y Seguridad Social* para as políticas ativas de emprego e formação profissional. Após 1995, o Fondo passa a ser autorizado a financiar outros tipos de programas de políticas ativas do mercado de trabalho: *criação de empregos transitórios, desenvolvimento de micro e pequenas empresas e subsídios aos salários*.

¹⁶ As principais ações dirigiram-se aos desocupados segurados (*Trabajadores en el Seguro Desempleo – TSD*), jovens, menores de 29 anos (*PROJOVEN* e *Programa de Rehabilitación y Capacitación*, com a *Asociación Cristiana de Jóvenes*), trabalhadores de micro e pequenas empresas (*Programa de Capacitación Integral y Competitividad - CINCO*); trabalhadores rurais (*Movimiento de Erradicación de Vivienda Insalubre Rural – MEVIR*); e setores da atividade econômica, por exemplo, trabalhadores marítimos, construção civil e empresas com dificuldades econômicas.

¹⁷ Reserva mínima de Liquidez do Fundo de Amparo ao Trabalhador é o montante de recursos destinados a garantir o pagamento do benefício do seguro-desemprego e abono salarial, conforme Lei 8.352/1991.

do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e são implementados de acordo com as prioridades definidas pelas Comissões Estaduais e Municipais de Emprego. A operacionalização dos programas é realizada pelos principais bancos públicos do país, em cooperação com o *Sistema Nacional de Emprego*, subordinado ao ministério do trabalho, cabendo, aos primeiros, a avaliação econômica e financeira dos empréstimos, e ao segundo, as atividades de definir prioridades para os empréstimos, monitoramento e avaliação¹⁸. (Valle, 2002; Costanzi, 2002; e Ramos, 2003).

No Paraguai, por sua vez, distintos órgãos públicos definem programas que têm como objetivo desenvolver a capacidade empresarial das empresas, inclusive micros e pequenos empresários, propiciando-lhes capacitação e assistência técnica, e crédito, visando o aumento de produtividade e do nível de renda¹⁹. Na Argentina e no Uruguai, este tipo de programa é desenvolvido sem um dos seus principais componentes, o micro crédito, restringindo-se a propiciar capacitação e assistência técnica, e orientação para a comercialização.

Os programas de *Criação de empregos transitórios* tomam a forma de duas modalidades: *Criação de empregos pela administração pública* e *Subsídio ao salário para a criação de emprego no setor privado*.

Quanto à primeira modalidade, Argentina e Uruguai foram os dois países do Mercosul onde ao longo dos anos de 1990 diferentes administrações implementaram este tipo de programa de maneira sistemática e abrangente com a meta principal de sustar o aumento da pobreza. Dessa maneira, na Argentina²⁰, os programas *Trabajar* e *Jefas y Jefes*

¹⁸ Os agentes financeiros são: Banco do Brasil, Banco do Nordeste, Caixa Econômica Federal e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Esse último banco formula, em 1997, o Programa de Crédito Popular implementado através de agentes financeiros credenciados, ONGs, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCM). As garantias reais são propiciadas pelo Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda (FUNPROGER, Resolução do CODEFAT 231/1999), financiado pelo FAT e administrado pelo Banco do Brasil. Programas com este desenho e objetivos estão se difundindo em todo o território brasileiro através dos governos estaduais e principalmente municipais.

¹⁹ Dentre os principais destacamos, *Programa de Crédito Global a la Microempresa*, desde 1996, gerenciado pelo *Banco Central del Paraguay*, atuando com 9 intermediários financeiros; *Fundo de Desarrollo Campesino (FEDC)*, criado em 1991 (*Ley 128/1991*; *Lei 206/1993*), na região oriental do país; *Fundación Paraguaya de Cooperación y Desarrollo (FUPACODE)*, que, desde 1985, atua em todos os territórios de maior densidade de microempresas (Assunção, e nos departamentos Central, Cordilheira, Paraguari e Missões). O financiamento desses programas conta com recursos domésticos e de agências multilaterais ou de cooperação internacional, por exemplo, BID e GTZ. Adicionalmente, o *Ministerio de Industria y Comercio* formula programas com o objetivo de proporcionar capacitação, assistência técnica e financeira, através do *Centro de Apoyo a las Empresas (CEPAE)*, focalizando micro e pequenas empresas, destacando-se, entre os principais programas, a distribuição de bônus para a capacitação; e o apoio ao artesanato, focalizando mulheres e jovens. (Carosini, 2003).

²⁰ Este tipo de programa foi adotado na Argentina, ao longo dos anos de 1990, sob diversas denominações, visando diferentes grupos da população, e acumulando experiência quanto à focalização. Assim, podem ser destacadas as seguintes modalidades: *Programa Intensivo de Trabajo – PIT* (1993-1994); *Programa de Asistencia Solidária - PROAS* (1994-1995); *Programa de Entrenamiento Ocupacional - PRENO* (1995); *Programa Trabajar* (1996; 1997-1998; 1998-1999); *Servicios Comunitarios* (1996-1997; 1998; 2000); *Desarrollo de Empleo Local* (desde 1997); *Programas Especiales de Empleo* (1997-1998); e desde 2002, o programa *Jefas y Jefes de Hogar*.

de Hogar foram desenhados primordialmente para se constituir numa rede de proteção social emergencial para famílias em situação de pobreza, tendo como contrapartida uma prestação de serviços em atividades produtivas, comunitárias ou de capacitação. O último programa foi promovido para enfrentar a grave situação social, após a crise política e econômica que explode no país, em 2001, abarcando cerca de 2 milhões de beneficiados, sendo financiado por recursos domésticos e pelo Banco Mundial. (Galasso & Ravallion, 2003). Este conjunto de programas se particulariza por dois aspectos. O primeiro é ter contado com sistemas de avaliação mais transparentes e sistematizados que os demais tipos de programa que foram implementados na região. O segundo refere-se à introdução, ao longo do tempo, de um maior número de detalhes para as condições de elegibilidade, buscando atingir o maior número de domicílios em situação de risco, através de um maior número de pessoas habilitadas, prejudicando a focalização.

No programa *Trabajar*, por exemplo, que se repete três vezes, a sua última versão objetiva atingir desempregados de longa duração, que não recebem seguro desemprego ou outra transferência de renda, em uma situação de pobreza, e/ou estando inseridos em comunidades de maior pobreza relativa, a contrapartida de trabalho é entre 30 e 40 horas semanais, apresenta uma focalização mais adequada e resultados de impacto melhores que o programa *Jefas y Jefes de Hogar*. Esse, por sua vez, focaliza chefes de domicílios desocupados com filhos menores de 18 anos ou portadores de necessidades especiais sem limite de idade, tendo também como contrapartida, 20 horas semanais de prestação de serviços comunitários, ou de capacitação e treinamento ou em empresas privadas com salário subsidiado durante 06 meses. O montante da transferência de renda mensal para cada participante corresponde a um valor em torno da metade da renda por pessoa do país por mês em 2002 (\$150,00 pesos). Este programa é coordenado pelo *Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social*, sendo executado de forma descentralizada por órgãos dos governos das províncias, dos municípios e por ONG's. Os governos municipais, juntamente com ONGs, têm a responsabilidade de organizar as atividades que correspondem à contrapartida de trabalho, cabendo o monitoramento das atividades realizadas pelos participantes às *Oficinas* do ministério do trabalho e aos conselhos provinciais e municipais. O financiamento procede do *Fundo Nacional de Empleo* e, a partir de 1999, do Banco Mundial, no âmbito de um programa de combate à pobreza, além de outros empréstimos internacionais, tendo em vista a forte restrição de recursos públicos pelo qual o país passa. (Lanari, 2003; Galasso & Ravallion, 2003).

Na mesma direção, o governo do Uruguai formula programa similar, em 2002, coordenado pelos ministérios de *Economia y Finanzas, Transporte y Obras Públicas e Trabajo y Seguridad Social*, a ser executado pelos governos municipais com o objetivo de contratar desempregados para a realização de obras de interesse local, que gerem benefícios nas proximidades. Os municípios de Maldonado e de Montevideu, em 2003, iniciam programas de *Jefas y Jefes de Hogar*, que em Montevideu focaliza os desempregados, entre 18 e 65 anos, com responsabilidades familiares e renda mensal inferior a dois salários mínimos para trabalhar durante 05 meses em projetos elaborados pelos vizinhos das 14 zonas de maiores indicadores de pobreza²¹.

²¹ Argentina e Uruguai, além disso, também realizaram experiências focalizando jovens desocupados, até 25 anos, no primeiro país (Programa *Asistir*, 1995), e no segundo país

No Brasil e no Paraguai este tipo de programa não é implementado no âmbito das políticas ativas de mercado de trabalho, embora alguns programas de combate à pobreza, que são desenvolvidos por secretarias de assistência social prevejam componentes de *criação empregos transitórios* em suas ações, sobre os quais não há avaliações sistematizadas²².

Quanto à segunda modalidade - *Subsídio ao salário para a criação de emprego no setor privado*, vale ressaltar que este tipo de programa é concebido na região sob a forma de isenções, parciais ou totais, sobre as contribuições devidas para o sistema público de seguridade social. Na Argentina e no Uruguai foram implementados, em momentos distintos, vigorando por períodos limitados, o que não permite uma avaliação mais acurada.

No primeiro país focalizam-se grupos da população em situação de desvantagem no mercado de trabalho, e pequenas firmas²³; enquanto no segundo miram-se determinados setores econômicos²⁴. No Brasil o contrato por tempo determinado prevê diminuição da contribuição para a seguridade social pública, entretanto foi empregado de forma limitada por resistência dos sindicatos. Além disso, os programas dirigidos para os jovens, sob

contratando-os, durante 06 meses para manter praças e jardins, incluindo, neste caso atividades de capacitação – Programas *Girasoles* e *Cazabasulares*. (Notaro, 2003b). Entretanto, não constam avaliações sobre esse tipo de programa implementado no Uruguai ou sobre os programas orientados para os jovens.

²² Os programas de transferência de renda no caso do Brasil vinculam-se na esfera da ação pública assistencial, e entre os programas melhores sucedidos situam-se aqueles de combate ao trabalho infantil, no âmbito do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), implementados a partir de uma concepção de ações integradas envolvendo múltiplas intervenções sobre a família. A respeito do Programa *Bolsa Escola*, transferência de renda tendo como contrapartida a permanência da criança na escola, as avaliações, e o próprio programa, foram descontinuados o que compromete os resultados de impacto de médio e longo prazo. As avaliações efetuadas, por outro lado, apresentam resultados controvertidos, os impactos são significantes nos locais e regiões mais desenvolvidos. Em 2004, todos os programas de transferência de renda deverão ser reunidos no programa *Bolsa Família*.

²³ Quatro modalidades de contrato de trabalho individual (*Fomento de Empleo; Lanzamiento de Nueva Actividad; Práctica Laboral; e Trabajo-Fomación - Ley 24.013, 1991*) são implementados na Argentina entre 1991 e 1995, no âmbito da primeira reforma laboral de 1991 (*Ley Nacional de Empleo, 1991*). E, entre 1995 e 1998, institui-se um regime especial de relações de trabalho para a pequena empresa (*Ley 24.467/1995*) e uma modalidade de contrato de trabalho individual focalizando grupos em desvantagem no mercado de trabalho, ou seja, trabalhadores maiores de 40 anos, mulheres, portadores de necessidades especiais, e ex-combatentes das Malvinas (*Especial de Fomento del Empleo - Ley 24.465/1995*). Os contratos prevêem duração por tempo determinado e subsídios entre 50 a 100% das contribuições para a seguridade pública social. Essas medidas foram revogadas pela segunda reforma laboral aprovada em 1998 (*Ley 25.013/1998*). (Lanari, 2003).

²⁴ No Uruguai, desde 1995, o poder executivo autoriza a redução dos impostos para a seguridade social pública, em momentos distintos, para diversos setores da atividade econômica, por exemplo, redução de até 6% para a indústria manufatureira (*Ley 16.697/1995; Decreto 187/1995*); e para as atividades de transporte de carga terrestre (*Ley 17.291; Decreto 275/2000*); exoneração das prestações para os aumentos de pessoal que ultrapassasse o nível de agosto de 2000 (*Ley 17.292/2001; Decreto 85/2001*); atividades agropecuárias e indústria manufatureira (*Ley 17.345/2001; Decreto 200/2001*); redução de 62% para a indústria da construção civil para as novas contratações (*Ley 17.555/2002; Decreto 377/2002*), sendo prorrogada até 2004. A perda de receita do orçamento da seguridade pública social é compensada através de transferências procedentes das receitas gerais do governo central. (Notaro, 2003).

diferentes formas, primeiro emprego, aprendizagem, ou treinamento estão sendo formulados nos países da região compreendendo essa forma de isenção. Nenhum dos países implementou este tipo de programa na modalidade de subsídio direto ao salário, salvo no caso dos programas orientados para o primeiro emprego dos jovens, sobre os quais não se dispõem de avaliações sobre desempenho ou impacto.

Por fim o tipo de programa de *Medidas de apoio aos jovens* compreende inúmeras ações que compõem a agenda de todos os demais tipos de programa. Nesse sentido, foram concebidos e implementados programas de serviços de intermediação de mão-de-obra e de capacitação orientados especialmente para este grupo da população, ações para o empreendedorismo, de subsídios diretos e indiretos aos salários, e criação de empregos diretos pelas administrações públicas.

Na Argentina, o contrato de aprendizagem (*Aprendizaje*) foi introduzido em 1998, através da *Ley 25.013*, dirigido a jovens de 14 a 25 anos, com duração de 3 meses a 2 anos, com convênio de saúde e cobertura contra acidentes de trabalho²⁵. No Brasil vigoram, com custos menores, o contrato de aprendiz, para menores entre 14 e 16 anos, e contrato para trabalho estágio, aplicado especialmente para jovens desde o terceiro grau incompleto. Em 2003, foi introduzido o Programa Nacional de Primeiro Emprego, através do Projeto de Lei Nº. 1394, que será financiado com recursos do FAT. O programa é voltado para jovens de 16 a 24 anos, integrantes de famílias de baixa renda, que nunca trabalharam no mercado formal e com baixa escolaridade (ensino médio incompleto). O objetivo é aumentar a demanda de trabalho para este grupo, alterando o seu salário relativo por meio de subsídios escalonados que favorecem as empresas menores²⁶. A coordenação e a supervisão do programa são realizadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego, com o apoio das Comissões de Emprego (estaduais, distritais e municipais).

No Paraguai encontra-se em vigor a *Ley del Primer Empleo (Ley 1980/2000)*, que isenta as empresas de contribuição à seguridade pública social na contratação da população entre 15 e 28 anos, inclusive egressa da universidade²⁷. No Uruguai, a *Ley 16.873/1997* e o *Decreto 318/1998* estabelecem contratos mais flexíveis (tempo determinado, 100% de exoneração junto à seguridade pública social e sem custo de dispensa ou de indenização)

²⁵ Adicionalmente o governo nacional implementou outros programas, já encerrados, como, por exemplo, *Proyecto Joven* e sua continuação, *Programa Capacitar*, que contaram com aporte financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Esses programas buscavam ampliar as oportunidades de jovens em situação de desvantagem no mercado de trabalho através de capacitação e orientação para o mercado de trabalho, procurando agir de acordo com as demandas dos setores produtivos. Os cursos ministrados eram, de modo geral, de caráter prático e intensivo, englobando fases de capacitação e de estágios práticos.

²⁶ Para cada emprego gerado: para as firmas com vendas superiores a R\$ 1,2 milhão, seis parcelas de R\$ 100,00; para aquelas com vendas abaixo daquele valor, seis de R\$ 200,00.

²⁷ Os programas voltados ao jovem vinculam-se a esta lei, centram-se especialmente em capacitação e treinamento, e possuem diversas fontes de financiamento. Os cursos são oferecidos nos Institutos de Formação e Capacitação Laboral, com a supervisão da *Unidad Ejecutora de Proyecto (UEP)*.

para contratação de jovens até 29 anos egressos do ensino formal e/ou em busca do primeiro emprego²⁸.

3. AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS

A respeito dos resultados dos estudos de avaliação um conjunto de observações deve ser evidenciado. A primeira observação é que os resultados das avaliações devem ser levados em conta no âmbito dos limites impostos pelas técnicas utilizadas e seus procedimentos. Por exemplo, não se pode ignorar o viés que decorre da mudança de comportamento nos grupos dos beneficiários e de controle²⁹, devido à intervenção em si; ou o viés de seleção, nos grupos de controle, em virtude de características não observáveis. Além disso, os estudos que apresentam resultados baseados em métodos quase experimentais, em geral, mensuram os impactos sobre a probabilidade de emprego e os níveis de salário ou renda durante um período muito curto de tempo, amplificando os efeitos do ciclo econômico sobre os resultados da avaliação.

A segunda observação é que qualquer intervenção numa dada situação social provoca efeitos relativos à redundância, substituição e deslocamento que são expressivos em praticamente todos os tipos de programas analisados, reduzindo o efeito líquido sobre a criação empregos. Parte desses efeitos pode ser minimizada através de focalização mais precisa e monitoramento implicando, entretanto, custos elevados que, dependendo da circunstância, podem inviabilizar o programa.

Uma terceira observação é que as administrações dos países do Mercosul, em geral, têm implementado os diferentes tipos de programas sem definir previamente um sistema de avaliação, embora algumas intervenções tenham sido avaliadas posteriormente, através de monitoramento do desempenho ou por técnicas quase-experimentais. Contudo com relação a essa questão devemos ressaltar dois fatos que se destacam a partir do final dos anos de 1990. O primeiro é a maior preocupação com o desenvolvimento de estudos de avaliação e a sua sistematização, inclusive em virtude de cláusulas inseridas em contratos com agências multilaterais, que muitas vezes cooperam com o financiamento dos programas. O segundo é a busca crescente de implementar os programas em consonância com sistemas de avaliação previamente definidos, tendo em vista a escassez de recursos e a necessidade de sua melhor aplicação, cotejando cada forma de intervenção com o melhor uso alternativo para o mesmo recurso destinado para o mesmo fim.

O programa *Serviço público de emprego e orientação* nos países industrializados, embora participe com quase 25% dos recursos destinados às políticas ativas de mercado de trabalho, dentre todos os demais tipos de programa, é o que mostra o melhor índice de custo efetividade, devido ao seu baixo custo. O serviço apresenta melhores resultados de desempenho e impacto nos períodos positivos do ciclo econômico, e quando bem

²⁸ Esta lei incentivou programas de capacitação voltados aos jovens, como o *Projoven* e o *Empleo Juvenil*, com o objetivo de elevar a sua empregabilidade. Os programas, em geral, atuam sob a responsabilidade do ministério do trabalho, utilizando recursos do *Fondo de Reversión Laboral*.

²⁹ Consideram-se: *grupo de intervenção*, os beneficiários, e *grupo de controle*, a amostra selecionada de indivíduos que não participa do programa.

focalizado mostra impacto positivo nos grupos em situação de desvantagem no mercado de trabalho, especialmente, no caso das mulheres adultas. (Betcherman et alli, 1999; Dar & Tzannatos, 1999).

No Brasil, o SINE, segundo as avaliações existentes, apresenta desempenho positivo crescente, em virtude de um conjunto de fatores: cerca de 1000 postos de atendimento em todo o território; sistemas computadorizados; mudanças operacionais; introdução dos serviços de orientação para o trabalho; qualificação de pessoal; distribuição de recurso por desempenho (colocado) ³⁰; e introdução de parceiros sociais na prestação dos serviços, induzindo maior concorrência entre as agências. O sistema até recentemente não definia critérios que focalizassem os grupos em situação de desvantagem no mercado de trabalho, tendo a tendência de reproduzir o comportamento das contratações das firmas. Ainda assim, estudo longitudinal sobre o acompanhamento dos colocados mostra que 38,5% dos usuários que ingressam no SINE situa-se nos dois primeiros décis de renda familiar por pessoa, e após incorporarem a renda da ocupação obtida por meio do serviço de intermediação, quase a metade (46,5%) passa a participar dos décis intermediários (entre o 4 e 6º décis) de renda familiar por pessoa. Entretanto, a comparação entre inscritos e colocados mostra que determinados grupos em situação de desvantagem no mercado de trabalho não são suficientemente beneficiados pelos serviços de intermediação. Assim, a comparação entre inscritos e colocados mostra elevada subrepresentação de mulheres de baixa escolaridade e de alta escolaridade acima de 40 anos; e moderada subrepresentação de homens entre 16 e 24 anos de baixa escolaridade, e entre 16 e 35 anos de alta escolaridade³¹. (Paiva, 2003). Ressaltamos que o estudo não contemplou a desagregação pela cor da pele dos participantes, que provavelmente mostraria resultados na direção da subrepresentação.

Dessa maneira, entre as formas para estimular, tanto a maior integração com os demais tipos de programa, quanto uma focalização mais precisa para os grupos em situação de desvantagem no mercado de trabalho sugere-se a introdução de tarifas diferenciadas e maiores para os colocados que se situem nas categorias foco, por exemplo, capacitação e colocação de segurados, mulheres, homens de baixa escolaridade, e negros de baixa

³⁰ O cálculo da tarifa indica o custo médio, direto e indireto, dos postos de atendimento, subestima o custo médio dos postos de atendimento das regiões mais ricas induzindo-os a ganhos de eficiência; por outro lado, as agências dos estados mais pobres são incentivadas à expansão dos serviços, desenvolvimento de software, manuais e treinamento de pessoal para a sua modernização, além de serem impulsionadas para efetuarem parcerias para investimento em compra de equipamento, que não está incluída no cálculo da tarifa. A modernização dos serviços tende a diminuir seus custos, devendo conduzir à revisão e à diminuição relativa das tarifas, bem como, salvo restrições de ordem política ou de gestão, poderão ser definidas tarifas locais ou regionais. O contraponto das tarifas públicas com os custo/remuneração por colocado das agências privadas que atendem trabalhadores não qualificados é restrito devido: os serviços públicos oferecem maior número de serviços não redundantes com melhor qualidade para a mesma atividade fim; as agências privadas, em geral, encaminham os trabalhadores para postos de trabalho não registrados, encobertas ou não, por empresas muitas vezes, irregulares, de trabalho temporário.

³¹ Paiva (2003) considera a seguinte classificação para os graus de escolaridade: baixa escolaridade – fundamental incompleto e segundo grau incompleto; alta escolaridade – segundo grau completo e terceiro grau completo e incompleto. Adicionalmente, subrepresentação elevada indica níveis inferiores à -20%; e níveis entre -5 e 20% indicam subrepresentação moderada.

escolaridade, entre outros³². (Paiva 2003). Essa reorientação mantém o critério de distribuição dos recursos por colocado, que vem garantindo maior eficiência e eficácia do programa, e simultaneamente premia os estados e as agências que buscam maior focalização e integração entre os programas. Adicionalmente, o menor número de prestações pagas aos segurados, pelo seu menor prazo de reingresso no mercado de trabalho, pode apoiar o financiamento da estratégia da diferenciação da tarifa.

Os aspectos negativos, por outro lado, prendem-se principalmente aos seguintes pontos: interfaces ainda incipientes com os demais tipos de programa; baixa assistência aos segurados; avaliações de impacto não sistematizadas, embora as avaliações de desempenho sejam regulares e de baixo custo; pequeno número de parcerias estabelecidas, exceto com as centrais sindicais; baixa articulação com as agências privadas de emprego e de emprego temporário; ausência de regulamentação do setor privado, que pode promover maior concorrência; sistema de informações sobre o mercado de trabalho incompleto e pouco disseminado; descontinuidade na intensidade das ações e na busca de prioridades devido às mudanças administrativas em nível federal e estadual; perda de pessoal qualificado em virtude de crises políticas decorrentes das reformas inconclusas dos aparelhos de Estado, e das crises financeiras; e baixa visibilidade dos serviços prestados.

Nesse sentido, o serviço de intermediação de mão de obra no Brasil embora reúna condições de se expandir com eficácia e baixo custo, podendo sanar as restrições apontadas, principalmente no campo técnico, minimizando-as na esfera político-administrativa, deve ser reorientado e reforçado para tornar-se mais eficaz e adequado aos seus objetivos. Por outro lado, os demais países da região dispõem de rede de postos de atendimento distribuídos em seus respectivos territórios nacionais, e considerando-se que os investimentos em equipamentos, na elaboração/adaptação de *softwares* específicos, e em treinamento de mão-de-obra já foram realizados ou são de pequena monta, este tipo de programa pode ser implementado com os mesmos objetivos.

Os *Sistemas Nacionais de Capacitação e Treinamento* em seus diferentes modelos - orientados pelo mercado e regulados pelo Estado, ou em consonância com as empresas e com provisão de serviços pelo Estado - apresentam resultados positivos na maioria dos países industrializados no que concerne ao desenvolvimento de programas de capacitação adequados aos requerimentos das grandes empresas. Na América Latina predomina o segundo modelo, que na maioria dos países foi perdendo qualidade, devido tanto à diminuição de receita e prestígio, quanto pela rapidez das mudanças tecnológicas e às dificuldades encontradas para acompanhá-las. O Chile se constitui numa das exceções introduzindo um modelo financiado através de subsídios, sob a forma de crédito tributário, orientado pelas necessidades das empresas³³ (Box 3). O caso do sistema “S” brasileiro,

³² No final do de 2003 foram introduzidas tarifas diferenciadas para a colocação dos usuários negros. Contudo não há ainda uma avaliação sobre os resultados obtidos.

³³ O sistema nacional de capacitação e treinamento do Chile constitui-se numa exceção. O *Servicio Nacional de Capacitación y Empleo* (SENCE) é um órgão regulador que administra subsídio concedido às empresas, sob a forma de crédito fiscal - *franquicia tributaria*, de até 1% da folha de pagamento das empresas, escalonada, fixando um piso que favorece as pequenas firmas, e concedendo subsídio adicional de 20% para os programas de treinamento acordados de forma bipartite, entre a empresa e os trabalhadores. As empresas ou órgãos públicos submetem suas propostas de treinamento e competem pela autorização do SENCE para a concessão do subsídio,

administrado pelo patronato e financiado por imposto sobre a folha de pagamento, de incidência regressiva, também é uma das exceções na região, pois vem ampliando o seu espaço, mantendo simultaneamente o fornecimento de serviços adequados em todos os segmentos nos quais atua, indústria, comércio, transporte e agricultura. Todavia, tanto no caso brasileiro, como no caso chileno ou e de outros países, os sistemas nacionais de capacitação não apresentam desempenho positivo quanto ao atendimento da demanda de qualificação de grande parte da população de menor escolaridade, nem induzem a ampliação da demanda de capacitação da grande maioria das empresas médias e pequenas. Além disso, desejamos ressaltar que o modelo nacional de capacitação e treinamento brasileiro não foi implementado nos demais países do Mercosul, nem com a mesma interface junto ao setor empresarial, ou com a mesma extensão e importância.

Por outro lado, os programas voltados para os grupos em situação de desvantagem no mercado de trabalho possuem larga experiência acumulada nos países industrializados, desde os anos de 1960, entretanto não apresentam efeitos positivos destacáveis, a despeito de terem sido formulados e implementados a partir de múltiplos desenhos, distintos arranjos institucionais e formas de financiamento, entre diferentes níveis de governo, firmas e outras entidades da sociedade civil. A literatura especializada aponta que este tipo de programa, dentre os demais, é o que apresenta menor índice de custo efetividade, pela magnitude dos custos envolvidos e pelo menor impacto. Em geral, este tipo de programa não representa avanços para a redução da pobreza e da desigualdade de renda; tem impacto não significativo, ou modestamente positivo, quanto ao aumento da probabilidade de emprego e de renda dos grupos alvos, desempregados de longa duração, grupos em situação de desvantagem no mercado de trabalho, inclusive jovens, embora os resultados para as mulheres adultas sejam melhores do que para os homens. Os tipos de programas que envolvem módulos de treinamento em serviço, juntamente com subsídios aos salários neste período, apresentam melhores resultados, mostrando impacto positivo sobre a renda de mulheres e homens adultos para um período menor do que 05 anos, mas não sobre a renda dos jovens³⁴. Os programas que são implementados em pequenas escalas, quando focalizam os desempregados de longa duração, mostram impactos mais elevados para as mulheres. (Dar & Tzannatos, 1999; Márquez, sem data; Friedlander et alii, 1997).

No Mercosul, os programas de capacitação e treinamento orientados para os grupos em situação de desvantagem no mercado de trabalho não foram avaliados de forma sistematizada, nem quanto ao desempenho ou ao impacto. As administrações federais brasileiras, durante os anos de 1990, implementam o programa de maior abrangência na região (PLANFOR), e os resultados de diferentes avaliações de desempenho indicam que o Programa se estende sobre 70% dos municípios do território nacional. O monitoramento do

oferecendo cursos diretamente ou contratando terceiros, seja para fornecer ou intermediar o serviço. Em termos de arranjos institucionais três pontos chamam a atenção. O primeiro é a baixa interferência sobre o comportamento dos agentes. O segundo é a introdução de empresas de intermediação entre a firma e o provedor direto com o objetivo de reduzir os custos de transação. O terceiro é um contrato de aprendizagem para jovens, que prevê o compromisso do executor realizar um módulo de treinamento prático em uma firma.

³⁴ Ressaltamos que o *Programa de Formación em Ofícios para Jóvenes de Escasos Recursos* implementado sob a regulação do SENCE no Chile indicou, conforme esperado, impacto positivo sobre a renda corrente dos jovens que se empregaram, entretanto não há avaliação sobre efeitos de longo prazo.

Programa mostra que os grupos metas estavam sobre representados entre os beneficiários na maioria dos cursos realizados. Contudo, deve ser ressaltado também que o Programa apresentou substantivos efeitos de redundância, além de ter sido detectada múltiplas ações sobre alguns conjuntos de beneficiários. O sistema de avaliação contou com diferentes metodologias, centrando-se especialmente, em estudos de monitoramento e desempenho, apontando resultados díspares. Entretanto, Rios-Neto & Oliveira realizaram um estudo quase experimental, por meio de uma amostra longitudinal entre 1996 e 1998 para o Estado de Minas Gerais, desagregando os grupos dos beneficiários entre homens e mulheres; e entre o interior do Estado e a Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). Os resultados indicam impactos positivos na taxa de ocupação e na renda dos homens do interior do Estado, e negativo para as mulheres (interior e RMBH) e para os homens da RMBH. O impacto é não significativo para a taxa de desemprego em quaisquer grupos; sendo positivo para as taxas de atividade das mulheres e homens nas duas regiões. Os autores destacam que o aumento na taxa de atividade pode redundar na ampliação da taxa de desemprego, tendo em vista a conjuntura econômica. Além disso, eles ressaltam a importância de um pequeno aumento contínuo na renda dos treinandos para a obtenção de taxa interna de retorno positiva sobre o investimento. (Rios-Neto & Oliveira, sem data).

Nesse sentido, ou porque os sistemas nacionais de capacitação dos países membros do Mercosul não foram estruturados de forma adequada para atender as demandas do setor produtivo, ou porque não atendem, ou atendem mal, a população em situação de desvantagem no mercado de trabalho e/ou os desempregados, ou ainda porque não abrangem a maioria das empresas de menor porte torna-se necessário estabelecer outros arranjos institucionais que sejam mais eficazes e custos efetivos.

O tipo de programa *Desenvolvimento de microempresas e das atividades por conta própria* foi formulado com propósitos distintos nos países industrializados, visando motivar o empreendedorismo entre os desempregados. Os resultados dos estudos de avaliação mostram: efeitos de redundância elevados; subsídios insuficientes, pois apenas até 5% dos desempregados está disposto a iniciar uma atividade por conta própria. A taxa de mortalidade dos empreendimentos é relativamente alta com relação às atividades não subsidiadas, 1/3 em média sobrevive ao primeiro ano, embora esse indicador apresente melhores resultados para os empreendedores mais velhos, mais educados e mulheres, que receberam assistência técnica continuada.

Dentre os países do Mercosul, o Brasil, conforme apresentado, possui um modelo orientado para microempresas e atividades por conta própria já estabelecidas – segmento que acaba por não ser contemplado na maior parte dos países por nenhum tipo de programa de política de mercado de trabalho. Entre os programas que foram implementados, dispomos de informações sobre a avaliação do *Programa de Emprego e Renda Urbano (PROGER Urbano)* ³⁵. Os resultados mostram um conjunto de efeitos positivos, entre os quais, destacamos os seguintes: para 78% dos beneficiários é a primeira experiência de

³⁵ No módulo urbano, as avaliações foram feitas em dois momentos: em 1999, a partir de uma amostra incluindo todos os participantes em diferentes estados da federação; e para o período compreendido entre 1998 e 2000, tendo como alvo as unidades produtivas registradas junto aos órgãos competentes que declararam movimentação de força de trabalho para o *Cadastro Geral de Empregados e Desempregado (CAGED) do Ministério do Trabalho e Emprego*.

crédito bancário; cada unidade atendida mantém ou gera 5,6 ocupações; os beneficiários apresentam aumento de renda em torno de 18%. Considerando o grupo das micro e pequenas empresas registradas, ressaltamos os seguintes resultados: criação líquida de empregos registrados (deduzidas as demissões das admissões) de 1,27 emprego por unidade atendida; a criação do emprego foi sustentável, pois ainda ocorria geração de empregos após 03 anos da concessão do crédito; o emprego registrado após 06 meses do crédito concedido mostra aumento médio de 34,8% relativamente aos 06 meses anteriores ao crédito; o estoque médio dos empregados registrados após o crédito cresce em média 18,1%; o total das pequenas e microempresas apresenta em 1998, 2,64% de crescimento médio no emprego registrado, enquanto as empresas beneficiadas indicam 29,91% de aumento. Além disso, estimativas sobre a criação de empregos diretos e indiretos a partir de todas as operações de crédito indicam a criação de 09 postos de trabalho por operação, a grande maioria dos postos de trabalho diretos criados se situam nos três primeiros décis da distribuição dos salários dos empregos registrados, um indicador de boa focalização. O *PROGER Rural* e o *PRONAF* contaram com menor número de avaliações abrangentes ou sistematizadas, contudo os resultados também indicam efeitos positivos quanto à manutenção ou aumento da renda dos beneficiados; e a democratização de acesso ao crédito na área rural, embora as suas ações se concentrem na região sul do país. Os pontos negativos apontados pelos estudos são: baixa articulação com ações de capacitação e assistência técnica, pois apenas 23% dos beneficiários do *PROGER Urbano* receberam capacitação e acompanhamento; e ausência de sistema continuado de avaliação. (IBASE, 1999; Passos & Costanzi, 2002). Embora não tenham sido realizados estudos específicos, os resultados apontados podem sugerir efeitos de redundância e de deslocamento, necessitando melhor focalização e revisão dos planos de crédito.

Quanto aos programas de *Criação de empregos temporários*, os programas *Trabajar* e *Jefas y Jefes de Hogar* implementados na Argentina foram avaliados através de métodos quase experimentais com bases de dados pertinentes, produzindo resultados que permitem a sua reorientação e melhor focalização. Entre os participantes do *Programa Trabajar*, por exemplo, 80% dos beneficiários pertencem aos dois primeiros décis da distribuição de renda familiar por pessoa; enquanto o programa *Jefas/Jefes* apresentou pior focalização e falta de controle quanto à contrapartida de prestação de serviços. Neste último programa, os resultados da avaliação indicam que cerca de 80% dos beneficiários prestaram a contrapartida de trabalho; aproximadamente 1/3 daqueles que receberam o benefício não seriam elegíveis (30,1%), por outro lado, em torno de 3/4 dos adultos elegíveis não receberam o benefício (73,7%); adicionalmente, 50% das mulheres beneficiárias que não eram chefes de domicílio ingressaram na força de trabalho em virtude do programa. O programa reduziu a taxa de desemprego em 2,5 pontos percentuais; metade dos participantes procede de até o quinto décil da distribuição da renda familiar por pessoa, e apenas 10% das famílias dos participantes não teria caído abaixo da linha de pobreza, caso o programa não tivesse sido implementado. (Galasso & Ravallion, 2003). Assim, se por um lado foram realizados avanços substantivos na implementação e avaliação deste tipo de programa na Argentina, ainda torna-se necessário o seu aperfeiçoamento em diferentes aspectos. O primeiro é a melhor focalização, combinando monitoramento e ajustando o subsídio, respeitando os limites de custo. O segundo refere-se à necessidade de avaliar a trajetória dos participantes do programa e suas possibilidades para reingressar em atividades produtivas, e/ou permanecerem em programas de assistência social.

Por outro lado, os programas implementados no Uruguai, embora não apresentem avaliações formais mostram-se bem desenhados. Eles são implementados de forma descentralizada, em localidades onde o nível de pobreza é elevado, com visibilidade e com a participação do setor privado e das comunidades indicando, portanto, que podem contribuir para a recuperação econômica de municípios e apoiar obras de interesse social em localidades de baixa renda.

Os programas de *Subsídio ao salário* em geral provocam expressivos efeitos de redundância, substituição e deslocamento. As modalidades de contrato individual de trabalho que foram introduzidas como alternativas ao contrato por tempo indeterminado diminuem o custo de trabalho total da firma, pelo uso de modalidades de contrato com custos menores, e procuram reduzir os efeitos de redundância, substituição e deslocamento reduzindo a sua aplicação para um determinado período de tempo, novas contratações, limite no número de contratos por firma e outras condições. Podem incentivar, portanto, em um ambiente de crescimento econômico estável, mesmo com pequena taxa, a manutenção das relações de emprego existentes e a expansão da demanda de trabalho por meio da introdução de novas relações de emprego. Estas por sua vez produzem efeitos menos deletérios tanto sobre as receitas do sistema público de seguridade social, quanto sobre os empregados quando são utilizados para as coortes mais jovens do mercado de trabalho. Nos países do Mercosul, a introdução das modalidades alternativas de contrato individual com o objetivo de promover contratações, não mostrou resultados suficientemente abrangentes, mesmo nos curtos períodos de recuperação econômica. Por outro lado, essas medidas não sustentaram o aumento das relações de emprego sem registro junto à seguridade pública social. A literatura especializada aponta entre os principais motivos que levaram a esse baixo desempenho: padrão instável de crescimento econômico; pequenas taxas de crescimento econômico; ausência de ações de modernização e de reforço da fiscalização; e menor custo do contrato de trabalho sem registro perante as demais modalidades.

Os programas que *Promovem o Emprego dos Jovens* não contam com uma avaliação para os países da região. Contudo podem-se prever, dado a manutenção de um ambiente macroeconômico instável e próximo da estagnação, efeitos reduzidos sobre a criação líquida de empregos, tendo em vista os efeitos de redundância, de substituição e de deslocamento provocados pela redução desse custo do trabalho. Quanto ao efeito substituição, devemos ressaltar que essa medida vem reforçar tendência instalada no mercado de trabalho da região de substituir trabalhadores mais velhos de maiores salários por trabalhadores mais jovens, muitas vezes com maior nível de escolaridade e menores salários.

Apesar de existirem muitas iniciativas de apoio aos jovens, os resultados dos estudos de avaliação de outros países indicam que as avaliações não são sistemáticas e raramente aplicam a metodologia experimental. Os programas e ações, de modo geral, não apresentam impacto positivo em avaliações mais rigorosas realizadas na Europa e nos Estados Unidos, exceto para os programas de capacitação e de treinamento, compostos por módulos de treinamento em serviço, e para as mulheres jovens. No Chile, programa orientado para os jovens de baixa renda (*Programa de Formación em Ofícios para Jóvenes de Escasos Recursos*), envolve subsídios para capacitação, módulo prático e contrato de aprendizagem. O programa foi avaliado positivamente pelos participantes com respeito à

ampliação de sua empregabilidade, embora temessem ser estigmatizados devido à origem do treinamento, destinado aos jovens de baixa renda, podendo ser associado a um treinamento de baixa qualidade. Os beneficiários apontaram aspectos negativos quanto ao módulo de treinamento em serviço: apenas os melhores são encaminhados; e realizam tarefas rotineiras e de baixa qualidade, desvinculadas de suas especialidades. Os beneficiários foram principalmente homens, com o segundo grau completo de escolaridade, da região metropolitana, entre os quais 44% obtiveram emprego, após a capacitação, resultado influenciado pela conjuntura econômica negativa daquele ano, apresentando impacto positivo sobre a sua renda corrente. (Geo Cosultores/ MTPS/SENCE, 2001).

Por fim, no Quadro 2 abaixo sintetizamos os resultados dos estudos de avaliação de todos os tipos de programa, e indicamos um conjunto de reorientações para cada tipo de programa. Dentre as quais, para além, da ampliação da articulação dessas ações com o setor privado, ainda incipiente na região, sugerem-se incentivos na direção de induzir maior: pró-atividade na coleta de vagas e de integração com os demais tipos de programas no serviço de intermediação de mão-de-obra; demanda de capacitação e de treinamento por parte das médias e pequenas firmas; certificação por parte das atividades por conta própria; demanda por micro crédito por parte das microempresas e dos trabalhadores por conta própria; integração dos programas de emprego transitório com atividades produtivas; e ampliação da oferta de serviços educacionais e de crédito para a capacitação dos jovens.

**QUADRO 2 - POLÍTICAS ATIVAS DE MERCADO DE TRABALHO
RESULTADOS DE ESTUDOS DE AVALIAÇÃO**

Tipo de Programa	Grupos que foram/podem ser beneficiados	Comentários
Serviço público de emprego. (28 casos)	Homens desempregados. Ações bem focalizadas podem beneficiar as mulheres.	Resultados sensíveis ao ciclo econômico. Efeitos de redundância. Relativamente mais custos-efetivos perante os demais programas, devido aos baixos custos envolvidos. Oferece múltiplos serviços. A reorientação para grupos em situação de desvantagem no mercado de trabalho pode reduzir o efeito redundância. Reorientação do programa pode beneficiar firmas médias e pequenas reduzindo custos de recrutamento e seleção. Maior interface com o sistema de capacitação pode melhorar os resultados.

Continua...

Tipo de Programa	Grupos que foram/podem ser beneficiados	Comentários
<p>Capacitação ou treinamento. (46 casos)</p>	<p>Indivíduos com escolaridade superior ao segundo grau. Empregados de firmas, especialmente grandes. Entre os grupos em situação de desvantagem no mercado de trabalho, as mulheres se beneficiam mais.</p>	<p>Os modelos de sistema nacional de capacitação não atingem, seja por intervenção direta ou por incentivos de mercado, às médias e pequenas firmas. Dessa maneira há um déficit de capacitação entre os grupos em desvantagem no mercado de trabalho, as pequenas e microempresas e as atividades por conta própria. Os programas orientados para os grupos numa situação de desvantagem apresentam impactos em geral não significantes, efeitos de redundância e de substituição quando associados a programas de subsídios aos salários. No Mercosul, arranjos institucionais múltiplos procuram atender a população em situação de desvantagem, entretanto dispõem de pouca interface com módulos de treinamento em serviço realizados em firmas e, em geral, não subsidiam a manutenção dos treinandos durante o curso. Muitas vezes foram aplicados com desvio de escopo. Focalização adequada, módulos de treinamento em serviço, incentivos fiscais ou subsídios diferenciados favorecendo micro e pequenas empresas, certificação para trabalhadores por conta própria e subsídios para os treinandos podem melhorar os resultados.</p>
<p>Desenvolvimento de microempresas e das atividades por conta própria. (21 casos)</p>	<p>Microempresas e trabalhadores por conta própria que tiveram assistência técnica e crédito. Favorecem mais mulheres, trabalhadores mais velhos e mais educados.</p>	<p>Efeito de deslocamento e redundância expressivos. Nos países industrializados, a taxa de mortalidade das firmas é elevada, após um ano. Os trabalhadores capacitados aumentaram a sua probabilidade de serem contratados como empregados. Em dois estados membros do Mercosul, o programa que conta com um módulo de micro crédito amplia o número de beneficiários e vem apresentando desempenho satisfatório.</p>

Continua...

Tipo de Programa	Grupos que foram/podem ser beneficiados	Comentários
<p>Criação de empregos transitórios por parte da administração pública.</p> <p>(21 casos)</p>	<p>Pode ajudar a reinserção no mercado de trabalho de desempregados ou a inserção de grupos em situação de desvantagem no mercado de trabalho.</p>	<p>Expressivos efeitos de redundância, que podem acentuar-se, caso o salário fixado não seja igual ou ligeiramente inferior ao salário das ocupações não qualificadas vigente no mercado. Os participantes podem ser estigmatizados e não aumentar a sua empregabilidade com relação ao grupo de controle. Não tem impacto significativo na redução do desemprego, nem no longo prazo. Contudo, caso o salário seja bem definido em cada localidade, apresenta boa focalização a baixo custo, e pode levar à produção de bens públicos e de infraestrutura para as populações mais pobres. Nos países do Mercosul, tem sido utilizado com sucesso no Uruguai e Argentina.</p>
<p>Subsídios ao salário para a criação de emprego no setor privado.</p> <p>(17 casos)</p>	<p>Os desempregados de longa duração têm maior probabilidade de serem contratados. Grupos em desvantagem no mercado de trabalho.</p>	<p>Expressivos efeitos redundância e substituição. No Mercosul, foi aplicado através de modalidades de contrato que dispõem de menor contribuição à Seguridade Pública Social para grupos em situação de desvantagem. Sem outras ações complementares, e devido ao elevado grau de instabilidade da demanda, e do reduzido crescimento econômico não reduziu o elevado grau de informalidade do mercado de trabalho. Os programas de <i>primeiro emprego</i>, propostos no Brasil, Uruguai e Paraguai, concedem subsídios aos salários, não dispendo de avaliação.</p>
<p>Medidas de apoio aos jovens</p> <p>(9 casos)</p>	<p>Coorte etária entre 16 e 30 anos, originários de famílias de baixa renda.</p>	<p>As avaliações de impacto dos programas de capacitação se apresentam não significantes. Nos países do Mercosul, nenhuma avaliação específica, os programas são avaliados no âmbito dos demais programas.</p>

Fonte: Conjunto de estudos sintetizados a partir das fontes citadas no texto e na bibliografia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas que são implementadas na região do Mercosul, a partir dos anos de 1990, são desenhadas e implementadas, em conformidade com as novas tecnologias de políticas sociais, concebidas nos meios acadêmicos, e por conseqüência, empregadas pelas agências multilaterais. Assim, são executadas de forma descentralizada, contam com fontes de financiamento estáveis, e são executadas com a participação de ONGs. Além disso, observa-se maior preocupação com a focalização, e os sistemas de monitoramento e de avaliação, embora elas ainda não se constituam em práticas sistemáticas.

Contudo, destacamos quatro limitações. A primeira refere-se à defesa irrestrita de que a descentralização na execução dos programas seja mais eficiente e eficaz do que práticas mais centralizadas. Sobre essa questão, devemos ressaltar que as políticas de mercado de trabalho alcançam resultados superiores quando são implementadas de forma articulada e complementar. Assim, torna-se prioritário aplicar de forma simultânea e complementar todos os tipos de políticas de mercado de trabalho, ativas e passivas, evitando duplicações, retirando redundâncias, e reduzindo custo em busca da constituição de um sistema, ao invés de um conjunto de programas que, muitas vezes, não mantêm comunicação entre si. Dessa maneira, ações de coordenação, de monitoramento e de avaliação devem ser centralizadas para acumular experiência e definir parâmetros básicos de desempenho, permitindo ainda a disseminação das boas práticas e as tomadas de decisão. Além disso, em localidades mais pobres, onde as ações assistenciais são prioritárias, o “*mandonismo local*” ainda é uma característica em todos os países da região, assim, interesses políticos e a escassez de recursos humanos capacitados podem conduzir a malversação de recursos, sem fiscalização por parte da comunidade. Daí, a importância de centralização, no mínimo, das atividades de monitoramento e avaliação. A segunda é a necessidade de articular as políticas de trabalho com as políticas de desenvolvimento local.

A segunda limitação refere-se à necessidade de articular as políticas de trabalho com políticas de investimento em geral e aquelas de desenvolvimento local. O desenvolvimento de sistemas produtivos locais, por exemplo, torna-se mais eficaz se estiver articulado com as políticas de trabalho: seguro desemprego, intermediação e capacitação de mão-de-obra e desenvolvimento de micro empresa e atividades por conta própria. O primeiro pode prover renda em momentos de dispensa, e treinar e/ou reorientar trabalhadores para outras atividades. Os dois programas seguintes podem apoiar fortemente pequenas e médias empresas, reduzindo-lhe custos de contratação e de capacitação de mão-de-obra, enquanto o último pode impulsionar micro atividades complementares, por meio de capacitação gerencial, assistência técnica e micro crédito. Ademais essa articulação reduziria a informalidade das atividades econômicas. Entre as vantagens destacamos: aumento do nível local das receitas tributárias e de outros níveis de governos, permitindo maior volume de recursos para políticas públicas, de investimentos e sociais; e maior estabilidade nos contratos favorecendo aumento dos níveis de produtividade e o aprimoramento da qualidade.

A terceira limitação situa-se no âmbito dos sistemas de informações dos países da região. A primeira providência é harmonizar os sistemas nacionais de estatísticas do trabalho, elaborando o sistema de informações tendo como base a sua compatibilidade com o sistema estatístico internacional, agregando, contudo, aspectos específicos para torná-lo mais apropriado às características regionais, devendo tornar possível pelo menos três

objetivos: elaborar diagnósticos nacionais comparáveis entre si; monitorar o mercado de trabalho para definir programas prioritários, e a sua focalização; e construir indicadores que permitam estabelecer e implementar sistemas de avaliação padronizados para os quatro países, criando mecanismos de sinergia e evitando a duplicação de esforços. A segunda orientação a seguir é elaborar sistemas de informações nacionais para os agentes do mercado de trabalho, empresas e trabalhadores. Neste campo, há fortes lacunas de sistematização nas descrições de ocupações, e requerimentos de competências e capacitação. A construção e disseminação deste módulo de conhecimento são importantes não apenas para alimentar os serviços públicos de políticas ativas de mercado de trabalho, como para estabelecer interfaces mais aprofundadas com todos os agentes que atuam no mercado de trabalho e nos mercados de educação e de capacitação. Realizar esforços conjuntos nesta direção também implica criação de mecanismos de sinergia e complementação de esforços.

A quarta limitação é superar as frustrações e as críticas de fundo político que derivam da implementação das políticas de mercado de trabalho em um ambiente macroeconômico caracterizado pela instabilidade econômica e pelas baixas taxas de crescimento, que reduzem os níveis de desempenho e eficácia de todos os tipos de programa refletindo-se em indicadores não significantes de impacto e não adequados de custo efetividade. As restrições orçamentárias, perante resultados não significantes, tendem a serem exageradas, muitas vezes por interesses políticos, para reduzir a agenda e/ou a abrangência das políticas ativas de mercado de trabalho, reorientando recursos e propondo ações assistencialistas de emergência, que provendo renda rapidamente podem render inclusive maiores dividendos políticos, por exemplo, nos programas de transferência de renda adotados em todos os países da região. Esses recortes e ajustes, em geral, tendem a reduzir o desempenho dos programas e os resultados das avaliações, seja pela descontinuidade dos programas, interrupções ou perda de quadros especializados na sua execução. Nesse sentido, o objetivo prioritário da política trabalhista deve ser a manutenção ordenada dos diferentes tipos de política, evitando redundâncias e implementando medidas que tenham em vista à sua maior integração para alcançar maior efetividade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BETCHERMAN, G., DAR, A. LUINSTA, A. & OGAWA, M.**, *Active labor market policies: policy issues for East Asia*, The World Bank, Social Protection Unit, 1999. (mimeo).
- BOOTH, A. & SNOWER, D. J.** (Eds), *Acquiring skills: market failures, their symptoms and policy responses*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- BRAGA, M. B.**, Algumas considerações teóricas e implicações decorrentes da relação contratual entre credor e devedor sob a hipótese de existência de assimetria de informação, IN: *Anais da ANPEC*, 1999.
- BRAVO, D. & CONTRERAS, D.**, *The impact of financial incentives to training providers: the case of Chile Jóven*, Inter-American Development Bank, Research Network Papers, 2000.
- CACCIAMALI, M.C.**, As políticas ativas de mercado de trabalho no Mercosul. Tipos, síntese de estudos de avaliação e reorientação, que compõe o documento: OIT, *Generando empleo decente en el Mercosur. Empleo y estrategia de crecimiento: el enfoque de la OIT*, Lima: OIT, 2004.
- CACCIAMALI, M.C., SILVA, G.B. & MATOS, F.**, Sistema Nacional de Emprego: desempenho interestadual. IN: **OLIVEIRA, M.A.** (Organizador), *Reforma do Estado. Políticas de emprego no Brasil*, Campinas: Unicamp (IE), 1998.
- CALDERON, D. & CONTRERAS, D.**, *Evaluating the impact on employment and unemployment spells of Mexican training programs for unemployed workers*, Inter-American Development Bank, Research Network Papers, 2000.
- CAROSINI, L.**, *Las políticas de empleo en los países del MERCOSUR, 1990 –2003. Estudio nacional: Paraguay*, OIT, 2003. (mimeo).
- CODEFAT**, *Termo de referência para a alocação dos recursos para o Sistema Nacional de Emprego*, Brasília: CODEFAT, 2002.(mimeo).
- COSTANZI, R. N. & PASSOS, A. F.**, *Evolução e Perspectivas dos Programas de Geração de Emprego e Renda*, 2002, (mimeo).
- DAR, A. & TZANATTOS, Z.**, *Active labor markets programs: a review of evidence of evaluations*, The World Bank, Social Protection Department, Human Development Network, 1999. (mimeo).
- ÉLIAS, V., COSSA, R & NUÑEZ, R. R.**, *An econometric cost-benefit analysis of the Young Training Program in Argentina*, Inter-American Development Bank, Research Network Papers, 2001.(mimeo).

- FRIEDLANDER, D., GREENBERG, D.H. & ROBINS, P.K.**, Evaluating government training programs for the economically disadvantaged, *Journal of Economic Literature*, vol.35, 1997.
- GALASSO, E. & RAVALLION, M.**, Social protection in a crisis: Argentina's Plan Jefes e Jefas, *Research Working Paper*, 3165, The World Bank, 2003.
- GEO CONSULTORES/MINISTERIO DE ECONOMÍA/SENCE**, *Evaluación económica de la franquicia tributaria para la capacitación*, www.sence.ch, 1999.
- _____, *Seguimiento y Evaluación: Programa de Formación en Oficios par Jóvenes de Escasos Recursos*, SENCE, 2001.
- GB/MINISTÉRIO DO TRABALHO, PLANFOR**, *Avaliação Gerencial 2*, www.mte.gov.br, 1998.
- _____, *Plano Nacional de Qualificação*, www.mte.gov.br, 2003.
- IBASE**, *Democracia viva – edição especial (avaliação Proger Urbano, Proger Rural, Pronaf)*, Rio de Janeiro: Segmento, 1999.
- LANARI, M.E.**, *Las políticas de empleo en los países del MERCOSUR, 1990 –2003. Estudio analítico sobre programas ejecutados en Argentina*, OIT, 2003. (mimeo).
- MÁRQUEZ, G.**, Labor markets and income support: what did we learn from the crisis?, *Working Paper* n.425, Research Department, Inter-American Development Bank 425, 2000.
- _____, *Training the labor force in Latin America: what needs to be done?*, Inter-American Development Bank, Sustainable Development Department, Social Development Division Labor Markets, sem data. (mimeo).
- MARTIN, J.P. & GRUBB, D.**, What works and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies, *OECD Working Paper 2001*, n.14, 2001.
- MAZZA, J.**, *Labor intermediation services: a review for Latin America and Caribbean countries*, Inter-American Development Bank, Sustainable Development Department, Social Development Division Labor Markets, 2002. (mimeo).
- MEDINA, R. D.**, *Jóvenes y empleo en los noventa*, (<http://www.ilo.org/centerfor>), 2001.
- MTPS/ SENCE**, *Información General – Capacitación a empresas*, www.sence.ch, consultado a.m. fevereiro de 2004.
- NOTARO, J.**, *Las políticas de empleo en los países del MERCOSUR, 1990 –2003. El caso de Uruguay*, OIT, 2003. (mimeo).

- _____, *Las políticas de empleo en los países del MERCOSUR, 1990-2003. La perspectiva regional*, OIT, 2003b. (mimeo).
- OIT**, *Generando empleo decente en el Mercosur. Empleo y estrategia de crecimiento: el enfoque de la OIT*, Lima: OIT, 2004.
- OECD**, *Labour market policies and the public employment service*, OECD, 2001.
- PAIVA, L.H.**, Focalização, integração e desenho institucional das políticas sociais: o caso da intermediação de mão de obra, *Anais do VIII Encontro Regional da ABET*, São Paulo, 2003.
- PHANG, H. & KIM, D.**, Policy options for income support and active labor market programs: a synthesis of Korean experience, In: *Labour market policies: its implications to East and Southeast Asia*, The World Bank, Manila, 2001.
- RAMOS, C.A.**, *Las políticas de empleo en Brasil*, OIT, 2003. (mimeo).
- RAVALLION, M.**, *Appraising workfare programs*, The World Bank, 1998.
- RIOS-NETO, E. L. G. & OLIVEIRA, A. M. H. C.**, *Políticas Voltadas para a Pobreza: O Caso da Formação Profissional*, 2000, (mimeo).
- VALLE, B.**, Políticas do mercado de trabalho: a experiência do PROGER. IN: **OLIVEIRA, M. A.**, *Reforma do Estado. Políticas de emprego no Brasil*, Campinas: Unicamp (IE), 1998.
- WILENSKY, H.L.**, *Active labor-market policy: its content, effectiveness, and odd relation to evaluation research*, University of California, Berkeley, 1990 (mimeo).