

## Uma nova pauta de política de emprego

O mercado de trabalho atende duas funções paralelas — alocação de recursos e alocação de renda — no centro das trocas cotidianas do mercado. Todos os tipos de política afetam o mercado de trabalho e, por sua vez, o desempenho deste afeta os resultados de outras políticas econômicas. O crescimento é uma força fundamental que afeta o desempenho do mercado de trabalho; afinal a demanda por trabalho decorre da demanda pelos bens e serviços que o trabalho produz.

A combinação e orientação dos instrumentos de política que são usados para influenciar os resultados do mercado de trabalho na América Latina e no Caribe não têm sido estáticos. Nos anos 1970 e no início da década seguinte, a política fiscal, em particular o investimento em grandes obras públicas, foi a ferramenta favorita para combater o desemprego. Durante a alta inflação da década de 1980, recorreu-se a políticas de indexação salarial e programas de emprego com metas modestas para amenizar o impacto do baixo crescimento sobre o mercado de trabalho. Na década de 1990, quando as restrições financeiras impediram o uso de políticas fiscais, a atenção se voltou para a reforma das normas trabalhistas que aumentavam o custo salarial das empresas.

Apesar desses vários esforços de política, os resultados da região em termos de mercado de trabalho foram insatisfatórios. Mas esses resultados são consequência de outros fatores além das políti-

cas de emprego. Os capítulos anteriores examinaram em profundidade como as tendências demográficas (Capítulo 3), as políticas macroeconômicas (Capítulo 4), as reformas estruturais da década de 1990 (Capítulo 5) e a mudança tecnológica, ou ausência desta (Capítulo 6), afetaram o desempenho do mercado de trabalho. O Capítulo 7 examinou o impacto da regulamentação trabalhista e das instituições sobre o mercado de trabalho. Este capítulo retoma o exame do Capítulo 2 sobre a realocação de empregos e trabalhadores. Seu foco está no conjunto de políticas necessário para facilitar a tarefa do mercado de trabalho de redistribuição de recursos e ganhos entre trabalhadores e firmas.

Estas políticas facilitadoras operarão em um ambiente macroeconômico volátil. Embora as políticas monetárias e fiscais não sejam uma fonte de instabilidade tão grande quanto costumavam ser — na década de 1990 elas demonstraram volatilidade muito menor do que nas décadas anteriores —, outras fontes de volatilidade perduram. A primeira seção do capítulo examina brevemente algumas das políticas sugeridas para diminuir a volatilidade por meio da redução da exposição a choques externos e do aprimoramento de um conjunto de políticas internas que os países podem usar para amenizar esses choques. A questão principal é que muitas dessas macropolíticas envolvem mudanças estruturais — e como tal é improvável que tenham efeitos imediatos sobre a instabilidade. Além disso, a

queda nas taxas de inflação que se registra em muitas economias da região pode levar a uma maior rigidez dos salários reais (como foi visto no Capítulo 4) e portanto aprofundar o desemprego decorrente do ajustamento aos choques externos. Assim, esta seção também explora algumas inovações em políticas para o mercado de trabalho que podem contribuir para minimizar os efeitos negativos desse ambiente macroeconômico instável sobre os resultados do mercado de trabalho.

Como o exame das dinâmicas do emprego e do trabalhador apresentado no Capítulo 2 mostrou, a maior parte do que acontece no mercado de trabalho gira em torno dos fluxos de criação e destruição de empregos; é neste nível que as políticas de emprego precisam operar. Esses fluxos envolvem um número muito maior de trabalhadores do que o que está desempregado; em geral a realocação envolve um quarto do número de empregos de cada período, um número bem superior à taxa média de 10% de desempregados habitualmente observada na região. Ainda mais importante, a rotatividade normal de empregos reduz os efeitos das crises macroeconômicas e financeiras sobre a realocação de trabalhadores e empregos (ver Capítulo 2).

A principal mensagem normativa deste capítulo é que as políticas de emprego deveriam afastar-se da filosofia de "proteger o trabalhador do poder dos empregadores" que muitas vezes inspirou o projeto institucional das políticas de emprego na região. Elas deveriam, sim, facilitar a tarefa do mercado de trabalho de alocar recursos e renda entre trabalhadores e firmas.

Isto não implica que os direitos dos trabalhadores (tanto individuais quanto coletivos, conforme estabelecido em convenções sobre normas trabalhistas básicas e na legislação trabalhista nacional) não sejam importantes. Na verdade, o *status quo* da implementação e da aplicação ignora na prática as normas trabalhistas básicas, recorrendo a uma justificativa do tipo "melhor não aplicar maus regulamentos". O respeito à lei é um ativo social que se deprecia quando as normas não são cumpridas e deveria ser levado mais a sério. Reverter a degradação registrada na década passada nas funções de normatização e aplicação é uma condição necessária

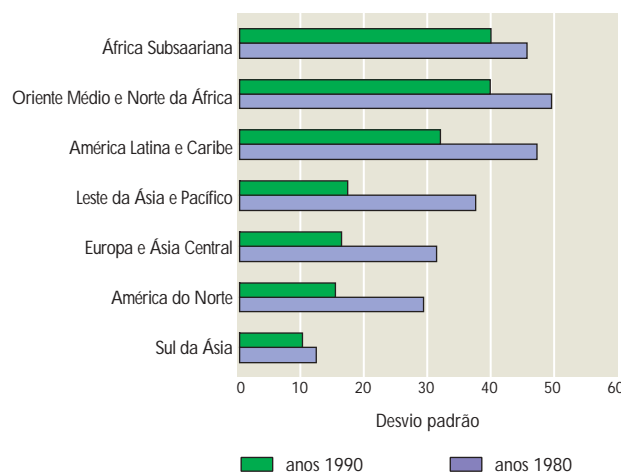
para uma política de emprego efetiva. Como nota o Capítulo 7, as normas podem e devem mudar.

Alterar as políticas de emprego no sentido de lhes propiciar uma função facilitadora implica mudanças institucionais de longo alcance. Os países da região destinam 0,5% do produto interno bruto (PIB) a políticas de sustentação da renda que operam por meio do mercado de trabalho; os países da OCDE gastam pelo menos o dobro disso (Verdera 1998; OCDE 1998). Dado o modesto volume dos recursos disponíveis na América Latina, o desenvolvimento de novas parcerias entre os setores público e privado na formulação e implementação de políticas de emprego é crucial.

Qual deveria ser o escopo desta nova abordagem? A visão que emerge do que foi examinado neste volume é uma rede complexa de instituições públicas e privadas que atendem quatro funções específicas: (1) aumentar a eficiência do "casamento perfeito" entre postos de trabalho e trabalhadores; (2) proteger adequadamente os trabalhadores dos riscos de desemprego; (3) melhorar as oportunidades para os trabalhadores melhorando sua capacitação; e (4) garantir o cumprimento das normas. Com exceção da função de proteção, trata-se de funções estruturais, isto é, envolvem despesas e oferecem serviços que são permanentes e independentes dos ciclos econômicos. A função de proteção é extremamente anticíclica, por suas próprias características, e portanto deveria ser ajustada durante o ciclo. Contudo, como os serviços incluem cruzamentos entre os subsistemas de sustentação da renda, treinamento e intermediação, todo o sistema deveria apresentar um comportamento anticíclico.

No entanto, o comportamento das atuais políticas fiscal e social entrava a tarefa de proteção que, por definição, implica transferência de renda entre períodos bons e maus. A última seção deste capítulo é dedicada a examinar possíveis mecanismos para a superação das restrições macroeconômicas e políticas que geram esse comportamento procíclico. No longo prazo, os países da América Latina muito provavelmente se beneficiariam de um Estado de bem-estar social mais fortalecido, tanto em função de uma maior estabilidade macroeconômica quanto de um menor risco de choques

**Figura 8.1** Volatilidade dos preços dos principais produtos de exportação



Nota: A volatilidade é calculada pelo desvio padrão do índice anual de preços das exportações por década. Os cinco principais produtos exportados são as cinco categorias do SITC (3 dígitos, rev.2) que constituem as participações mais altas nas exportações de cada região.

Fonte: Cálculos do BID com base em dados de *World Integrated Trade Solution* do Banco Mundial.

inesperados para a população. Nesse processo, porém, é essencial incorporar as lições e evitar os erros cometidos pelos países que traçaram esse caminho antes.

## A VOLATILIDADE MACROECONÔMICA

Uma das principais comprovações do Capítulo 4 é a constatação de que, quando confrontados com um choque negativo de demanda agregada, os países latino-americanos tenderam a ajustar-se mais pela variação dos salários reais e menos pela variação do emprego do que os países desenvolvidos. Ao mesmo tempo, a queda da inflação pode ter reduzido essa flexibilidade dos salários reais, aumentando o custo das recessões em termos de desemprego. A primeira linha de defesa contra esta vulnerabilidade é a redução da exposição aos choques externos e do impacto desses choques sobre a economia interna. Como essas políticas são estruturais e portanto dificilmente terão um efeito no curto prazo, é preciso adotar um outro conjunto de políticas para lidar com outras fontes de rigidezes que decorrem do custo de renegociações salariais e

da consideração dos contratos de trabalho como um dispositivo de seguro.

Além das rigidezes nominais que decorrem da estrutura dos contratos salariais, os salários estabelecidos pelo governo — salário mínimo ou salários do setor público — podem também afetar a rigidez dos salários. Ambos têm um efeito direto sobre os trabalhadores que recebem os salários assim estabelecidos e podem também afetar indiretamente o resto da economia ao influenciar o custo de oportunidade dos trabalhadores do setor privado. Este efeito do salário mínimo sobre a rigidez dos salários dependerá do nível do cumprimento e de isso constituir ou não uma restrição obrigatória. Os efeitos dos salários do setor público dependerão do tamanho relativo do setor público e do grau de mobilidade dos trabalhadores entre os setores público e privado. O Boxe 8.1 examina os efeitos destas políticas no Chile.

### Redução da exposição aos choques externos

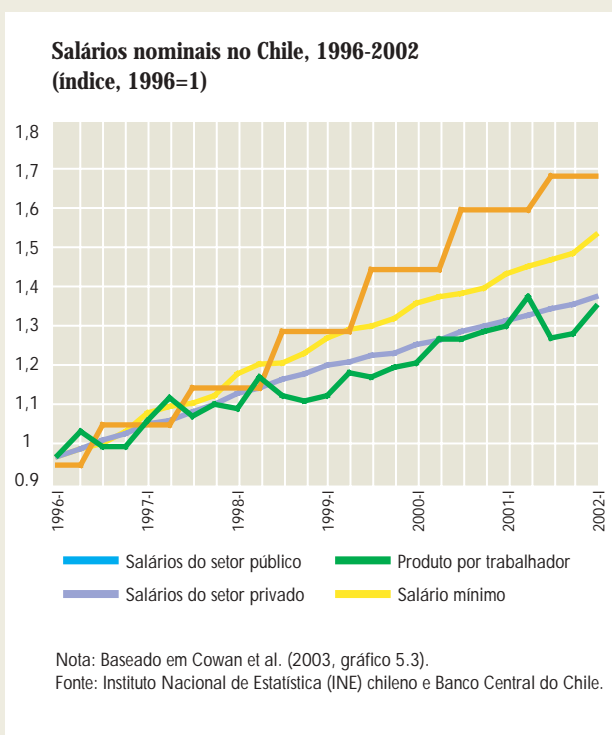
Embora na América Latina a volatilidade dos termos de troca tenha caído durante as duas últimas décadas, ela é ainda consideravelmente mais elevada do que no Leste da Ásia e nos países desenvolvidos (ver Capítulo 4).<sup>1</sup> Esta alta volatilidade dos termos de troca é pelos menos em parte o resultado da pouca diversificação das exportações e da grande participação, no total das exportações, de bens com volatilidade de preços acima da média (ver Figura 8.1). Embora a diversificação das exportações da região tenha aumentado na década passada (ver Figura 8.2), são necessários maiores progressos nesta área como condição necessária para reduzir a exposição a grandes flutuações da demanda externa.

Além dessa exposição a grandes flutuações na demanda externa, a debilidade dos vínculos internacionais limita a capacidade dos países da região

<sup>1</sup> Segundo os dados do Banco Mundial sobre termos de troca (vários anos), a variância dos termos de troca na década de 1990 foi significativamente menor do que a da década de 1970, nos níveis de confiança convencionais.

### Boxe 8.1 Salários estabelecidos administrativamente e rigidez salarial no Chile

Um estudo recente de Cowan et al. (2003) avalia o impacto dos salários do setor público e do salário mínimo sobre os salários do setor privado no Chile nas últimas duas décadas. A figura abaixo representa a evolução de um índice de salários nominais no setor privado, de um índice de salários no setor de serviços sociais e comunitários (como representativo dos salários públicos), do produto médio por trabalhador na economia e de um índice de salário mínimo. O primeiro



fato que se destaca é a alta taxa de crescimento dos salários mínimos, em especial no período 1997-2000, quando o crescimento se retraiu e o desemprego aumentou. Os salários do setor público também aumentaram significativamente durante o período, mais do que os salários do setor privado. Os salários reais superaram a produtividade média nos trimestres iniciais da retração (o terceiro trimestre de 1998). Nem o salário mínimo nem os salários do setor público caíram após a desaceleração econômica.

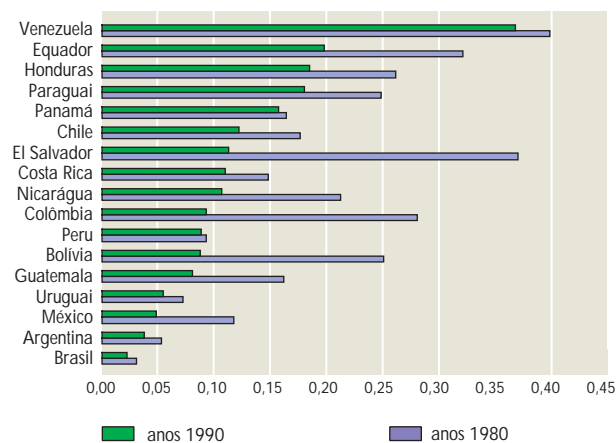
Terá a alta taxa de crescimento do salário mínimo e dos salários públicos influenciado a rigidez em relação à queda dos salários do setor privado chileno? Para responder, os autores fizeram dois exercícios. Primeiro, utilizaram dados de pesquisas domiciliares para avaliar o impacto do salário mínimo sobre a distribuição dos salários, verificando que um número substancial de trabalhadores (6%) foi afetado diretamente pelo aumento do salário mínimo durante o período 1997-2002. Segundo, estimaram o impacto dos salários públicos e do mínimo sobre os salários do setor privado usando dados mensais para o período 1986-2002. Encontraram uma correlação positiva e significativa entre o salário mínimo e os salários do setor privado. No entanto, as estimativas dos parâmetros e a cronologia dos efeitos sugerem que no Chile o salário mínimo só tem um efeito direto e não influencia significativamente os ganhos daqueles que recebem salários superiores ao mínimo. Além disso, se se permite que o efeito do salário mínimo varie entre períodos (1986-1997 e 1998-2000), somente o coeficiente estimado para o segundo período é significativo — sugerindo que o salário mínimo se torna uma restrição obrigatória só em períodos de baixo crescimento. Os autores também encontraram uma correlação positiva entre os salários do setor privado e do setor público, embora esse coeficiente não fosse significativamente maior do que zero nos níveis de confiança convencionais.

para se adaptar a esses choques de demanda temporários. Essa debilidade se reflete na alta volatilidade dos fluxos de capital na região.<sup>2</sup> Na verdade, os fluxos de capital com frequência constituem um choque por si mesmos. Reversões repentinas das entradas de capital, ou "interrupções súbitas", têm um alto custo em termos de produção e emprego. Há um amplo consenso sobre uma série de políticas estruturais de médio prazo que visam melhorar as relações financeiras com o exterior. Estas incluem normas de transparência e prestação de contas e supervisão adequada do setor bancário e

de outros intermediários financeiros — todas elas medidas que visam aprimorar o marco contratual e a qualidade da governança empresarial. Além das políticas internas mencionadas acima, há um crescente debate sobre a importância de "mecanismos internacionais de proteção" para reduzir a volatilidade dos fluxos de capitais. Estas propostas variam

<sup>2</sup> O Quadro 4.1 documenta a volatilidade dos fluxos de capital em diferentes regiões nas últimas três décadas.

**Figura 8.2** Concentração de exportações  
(índice Hirsch-Herfindal 0-1)



Nota: O índice Hirsch-Herfindal é calculado considerando as exportações da classificação SITC de 3 dígitos (rev.2). A amostra foi determinada de acordo com a disponibilidade de dados.

Fonte: Cálculos do BID com base em dados de World Integrated Trade Solution do Banco Mundial.

desde o contingenciamento da dívida pública (ver Borenztein e Mauro 2002), a linhas de crédito contingentes (ver Caballero e Panageas 2003), até a privatização de empresas estatais (ver BID 1995).

### Redução do impacto dos choques

Como argumentam Calvo, Izquierdo e Talvi (2002), uma maior abertura comercial reduziria os custos de uma reversão das entradas de capital ao limitar a magnitude do ajustamento da taxa de câmbio real exigido para enfrentar um dado choque. A abertura comercial aumentou na região (de algo em torno a 22% do PIB no início da década de 1970 a mais de 30% do PIB em fins da década de 1990). Ainda assim, esta expansão foi menor do que o aumento das entradas de capital. De fato, o quociente entre o déficit em conta corrente e as exportações aumentou de 15% a 20% no decorrer da década de 1990.<sup>3</sup> Esforços adicionais para aumentar a abertura comercial são portanto necessários para reduzir os efeitos da volatilidade dos fluxos de capital sobre o produto e o emprego.

Os mercados financeiros internos desempenham um papel fundamental na intermediação de fundos para investimento e, em conseqüência, no aprimoramento do crescimento e da produtividade no longo prazo. Eles também têm uma função

importante na intermediação da liquidez, particularmente quando o acesso de um país aos mercados internacionais de capital está temporariamente restrito. Portanto, o desenvolvimento de um mercado financeiro interno pode contribuir para reduzir o impacto de choques temporários na demanda externa sobre o produto.<sup>4</sup> Além disso, ao apreçar corretamente o acesso aos mercados de capital internacionais, o desenvolvimento financeiro interno pode também reduzir a exposição à volatilidade dos fluxos de capital (Caballero e Krishnamurty 2001). Finalmente as condições fundamentais identificadas para o desenvolvimento dos mercados financeiros internos (incluindo regulamentação e supervisão adequadas e proteção aos investidores) também poderão ter um efeito direto sobre os vínculos internacionais.

O papel das taxas de câmbio nominais no ajustamento dos preços relativos (a taxa de câmbio real) a um choque externo está diretamente relacionado à flexibilidade salarial e, em conseqüência, às políticas voltadas ao mercado de trabalho. Num regime ancorado, os ajustamentos da taxa de câmbio real ocorrem por meio de variações nos preços domésticos e no nível de salários internos. Os choques que exigem uma depreciação real — como o registrado na Argentina após a desvalorização cambial brasileira — requerem uma queda no nível de preços internos em relação aos parceiros comerciais a fim de restaurar o equilíbrio da taxa de câmbio real. Se os salários e preços são rígidos, o ajustamento será lento e oneroso em termos de produção e emprego. Num regime flutuante, em contraste, o desalinhamento da taxa de câmbio real pode ser corrigido rapidamente através de variação na taxa de câmbio nominal.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Os dados sobre comércio e fluxos de capital foram extraídos de BID (2002).

<sup>4</sup> Beck, Lundberg e Majnoni (2001) apresentam algumas evidências de que o desenvolvimento dos intermediários financeiros reduz o impacto macroeconômico da volatilidade dos termos de troca.

<sup>5</sup> Perry e Serven (2003) verificaram que o impacto de um choque de termos de troca sobre a produção é significativamente menor em países com regimes de taxa de câmbio flexível, o que sugere que existe uma rigidez difundida dos preços nominais e, portanto, que a flexibilidade da taxa de câmbio nominal pode reduzir o custo dos choques externos sobre a produção ao aumentar a flexibilidade das taxas de câmbio reais. Este resultado amplia pesquisas anteriores de Broda (2001).

Uma série de estudos recentes — inspirada pela crise dos mercados emergentes de fins da década de 1990 — questiona a pressuposição central de que uma depreciação da taxa de câmbio tem um efeito expansionista na macroeconomia.<sup>6</sup> Os estudos indicam que uma depreciação tem não apenas os costumeiros efeitos positivos sobre a demanda agregada, mas também deteriora o patrimônio líquido ao inflacionar o valor da dívida em moeda nacional. Uma dívida maior provoca um aumento no custo do financiamento externo e (outras coisas mantidas constantes) uma redução no investimento.

A análise da política cambial ótima para mercados emergentes deve levar em consideração tanto o grau da rigidez de salários e preços quanto os efeitos nos balancetes decorrentes da dolarização da dívida. Por um lado, a flexibilidade da taxa de câmbio reduz a rigidez dos salários reais em face de contratos inflexíveis de salários e preços nominais. Por outro lado, se os contratos financeiros estão indexados à taxa de câmbio nominal, então o efeito estabilizador da flexibilidade dos salários reais deve ser confrontado com o efeito (potencialmente) desestabilizador que a taxa de câmbio possa exercer sobre os balancetes.

### **Contratos e renegociações**

Como foi visto no Capítulo 4, a resposta do mercado de trabalho aos choques na demanda agregada depende em larga medida do grau de flexibilidade dos salários reais. Esta flexibilidade por sua vez dependerá da duração dos contratos e dos mecanismos de indexação neles incluídos. Com isto em mente, a análise se volta para alguns dos possíveis determinantes da estrutura dos contratos e as implicações das políticas do mercado de trabalho para essa estrutura.

Gray (1978) oferece um quadro de referência útil para a análise dos determinantes da duração dos contratos de trabalho no contexto de choques reais e monetários. Ela argumenta que as empresas escolhem a duração ótima do contrato levando em consideração os custos de renegociação de cada contrato e os custos esperados de se ter salários que possam não ser mais ótimos se as condições de

demanda ou de custo se alterarem durante a vigência do contrato. Portanto, se aumentar a incerteza sobre as condições futuras da demanda, as empresas negociarão contratos mais curtos. O aumento dos custos de renegociação terá o efeito oposto — o prolongamento dos contratos e uma maior rigidez nominal. Uma primeira implicação é que países com custos altos de renegociação de contratos tenderão a ter contratos mais longos. Outra implicação é a redução da volatilidade da demanda ou da produtividade.<sup>7</sup> Sendo assim, deveríamos esperar que os contratos fossem cada vez mais longos se a volatilidade se reduzisse na América Latina.

A indexação à inflação aumenta o custo previsto de contratos salariais duradouros se os choques forem reais, mas reduz o custo se os choques forem monetários (Fischer 1977; Gray 1978). Isto tem sentido intuitivamente: se a oferta de moeda se expande, aumentando inesperadamente os preços, então os salários indexados se ajustarão, sem alterar o produto ou o emprego. Por outro lado, se o choque for real, a indexação limitará a velocidade de ajustamento do salário real e aumentará o efeito do choque em termos de desemprego. Na ausência de restrições legais, o grau de indexação contratual dependerá portanto da volatilidade percebida dos choques reais e monetários. A indexação aumentará se a volatilidade dos choques monetários aumentar em relação à volatilidade dos choques reais.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Uma primeira fase da literatura explora as implicações macroeconômicas dos descasamentos cambiais. Em Krugman (1999a, 1999b) e Aghion, Bachetta e Banerjee (2001), pressupõe-se que o efeito no balancete seja suficientemente grande para dominar os efeitos expansionistas. Esta relação extremamente negativa entre investimento e depreciação pode dar lugar a equilíbrios múltiplos e, conseqüentemente, a uma crise cambial potencial impulsionada pelas expectativas. O efeito potencialmente desestabilizador de uma desvalorização na presença de uma dívida em dólares também é examinado por Céspedes, Chang e Velasco (2000), embora os autores destaquem que a dívida em dólar não conduz necessariamente à "danoção macroeconômica". Para um levantamento recente dessa literatura, ver Cowan e Do (2003).

<sup>7</sup> Gray e Kandil (1991) e Kandil (2000) encontraram evidências disto usando dados agregados de salários para um grupo de economias desenvolvidas. Em particular, verificaram que a resposta dos salários nominais aos choques agregados é menor em economias com baixa incerteza, o que, como argumentam, é coerente com contratos de salários nominais mais longos.

<sup>8</sup> Rigorosamente falando, a indexação é muitas vezes imperfeita porque se alicerça em valores defasados de variação do índice de preços ao consumidor. Jadresic (1997, 1998) examina as implicações desta indexação defasada para a volatilidade da produção no contexto de uma pequena economia aberta.

Pode-se argumentar que a indexação salarial aumenta o custo da desinflação ao aumentar a persistência da inflação. Isto não implica, contudo, que a indexação deva ser restringida ou eliminada. Os benefícios da restrição da indexação em termos de inércia inflacionária devem ser ponderados em relação aos custos de afastar os contratos do ótimo privado. A limitação da indexação provavelmente (1) encurtará os contratos de trabalho, aumentando os custos de negociação; e (2) aumentará os efeitos dos choques monetários sobre a produção e o emprego.

Os contratos de trabalho também serão mais curtos, e a rigidez nominal menor, se as normas do mercado de trabalho reduzirem a probabilidade ou duração das greves — um dos principais componentes dos custos de negociação. Embora tenham sido aventadas várias explicações para as greves, todas elas recorrem a alguma forma de informação imperfeita.<sup>9</sup> Se a lucratividade da empresa é desconhecida dos membros dos sindicatos, a greve pode ser vista como instrumento de prospecção que permite aos trabalhadores extrair salários mais altos dos empregadores mais lucrativos. Uma firma que dá lucro prefere fazer um acordo e pagar salários mais altos sem greve; uma firma pouco lucrativa estaria disposta a suportar uma greve. Políticas públicas que afetam a divulgação de informações afetariam assim a probabilidade de ocorrência de conflitos trabalhistas. Em termos mais gerais, uma legislação que aumente a quantidade e a confiabilidade das informações contábeis das empresas teria uma série de benefícios, além da redução dos conflitos trabalhistas. Contudo, esta nem sempre é uma política viável, já que muitas empresas não são obrigadas a manter, quanto mais divulgar, informações contábeis. No caso de tais empresas, possivelmente são mais importantes regras de negociação do que normas que afetem a divulgação de informações.<sup>10</sup>

A disponibilidade de informações é também um elemento-chave das propostas que procuram aumentar a flexibilidade salarial mediante a incorporação de alguma forma de participação nos lucros dentro da estrutura salarial. Os salários com participação podem tomar a forma de participação nos lucros, de concessão de uma fração de ações ou

de bônus de produção — enfim, qualquer forma que relacione os salários aos resultados obtidos pela empresa de acordo com uma regra previamente definida. Esse tipo de contrato tem potencialmente a vantagem adicional de aumentar a produtividade do trabalhador. (Em Bravo, Larrañaga e Ramos [2001] encontra-se um exame dos salários com participação e seu impacto na volatilidade e na produtividade.)

Por que estes contratos com participação não são usados amplamente na América Latina considerando, em particular, o ambiente macroeconômico altamente volátil em que os mercados de trabalho da região operam? Como foi visto acima, as exigências de informação são uma das explicações. Relacionar a remuneração aos lucros ou às vendas exige que as empresas divulguem oportunamente informações contábeis confiáveis. A outra explicação tem a ver com a aversão ao risco e ao papel de contratos de trabalho de longo prazo como meio de dar proteção aos trabalhadores.

### *Contratos de trabalho como proteção*

Seja porque as empresas têm melhor acesso aos mercados de capital ou porque seus proprietários detêm uma carteira bastante diversificada de ativos, parece razoável considerar que as empresas são menos avessas ao risco do que os trabalhadores. Sendo este o caso, tanto empregadores quanto empregados se beneficiarão de contratos de longo

<sup>9</sup> Outras explicações para as greves são negociações mal conduzidas (Hicks 1932) ou o incentivo de líderes sindicais (Ashenfelter e Johnson 1969).

<sup>10</sup> Devido à falta de dados, há poucas evidências empíricas relativas ao impacto da legislação trabalhista no resultados das greves em mercados emergentes. Crampton, Gunderson e Tracy (1999) apresentam dados empíricos recentes para uma economia desenvolvida. Usando dados relativos a greves que exploram as variações da legislação trabalhista nas províncias canadenses, eles verificam que as políticas de negociação têm substancial efeito na incidência de greves, em sua duração e nos resultados salariais. As políticas de conciliação têm sido pouco eficazes na redução dos custos das greves, mas em geral nas cláusulas sobre renegociação de contratos têm sido benéficas tanto para os sindicatos como para os empregadores ao reduzir os custos de negociação sem afetar sistematicamente os convênios coletivos. A legislação que proíbe a contratação de trabalhadores substitutos eleva os custos da negociação ao aumentar a frequência e a duração das greves. Além disso, a proibição da substituição também resulta em acordos com níveis de salário real significativamente mais altos.

prazo que isolem os trabalhadores das flutuações dos lucros da empresa em troca de salários médios mais baixos (Baily 1974; Azaridis 1975). De fato, Baily (1974) mostra que o contrato ótimo nesse caso garantirá aos trabalhadores uma remuneração constante, dando lugar a contratos de longo prazo com salário fixo.

Finalmente, cabe observar que todos os argumentos e políticas examinados nesta seção se alinham na existência de contratos de trabalho de longo prazo e portanto se relacionam estreitamente à existência de contratos de trabalho regulados e registrados. Qualquer promessa de longo prazo não terá sentido se os trabalhadores (ou os empregadores) não puderem pô-la em prática em períodos posteriores quando as condições mudarem. Por isso, à medida que os países buscam alcançar um maior cumprimento das leis, eles devem estar conscientes dos possíveis efeitos de uma maior formalidade sobre a flexibilidade salarial.

## **CASAMENTO PERFEITO EMPREGO-TRABALHADOR**

O mercado de trabalho registra hiatos e defasagens persistentes entre a demanda de trabalhadores por parte dos empregadores e a oferta de candidatos a emprego.<sup>11</sup> Num mundo onde um em cada quatro empregos é destruído ou criado num dado ano, esses hiatos e defasagens têm custos econômicos significativos. Muitos fatores os explicam, entre eles informação e divulgação limitadas sobre vagas abertas, descasamento entre a capacitação dos trabalhadores e as qualificações de que os empregadores necessitam, despreparo dos candidatos para encontrar o emprego adequado e discriminação, só para citar alguns.

As políticas de emprego podem contribuir para aumentar a eficiência do processo de casar perfeitamente emprego e trabalhador. As políticas que aumentam a eficácia da busca de emprego e reduzem o custo do preenchimento de vagas contribuem para aumentar o emprego, embora seu efeito direto sobre os salários seja ambíguo. Contudo, o efeito mais importante destas políticas é aumentar a produtividade do casamento empre-

go-trabalhador no mercado de trabalho. Os serviços de intermediação de emprego se destinam a melhorar a rapidez e a qualidade da adequação de empregos disponíveis e candidatos a emprego. Deste modo, esses serviços fazem a intermediação entre oferta e demanda de mão-de-obra. Os principais clientes de tais serviços são trabalhadores desempregados ou subempregados e empresas que buscam novos empregados.

A maior velocidade, a melhor qualidade e o menor custo de um casamento perfeito entre candidatos a emprego e empregos apresentam muitas vantagens. Uma melhor qualidade significa que o empregado estará mais qualificado para a função, será mais produtivo e provavelmente permanecerá empregado por mais tempo. A maior velocidade e o menor custo reduziriam as perdas de produção da empresa, aumentariam a produtividade e diminuiriam o tempo dedicado às funções relacionadas com o pessoal. Aumentaria também a renda do trabalhador e reduziria os custos sociais e familiares do desemprego e do subemprego. Custos menores também beneficiariam a comunidade em sentido mais amplo, ao reduzir a necessidade de serviços sociais e de despesas com seguro-desemprego ou pagamentos de serviço social, se for o caso. Na medida em que estes serviços aumentam a transparência dos mecanismos de troca do mercado de trabalho, reduzem também a discriminação.

Os serviços de intermediação podem preencher várias funções úteis, mas não podem criar empregos. Se um país se depara com uma verdadeira crise de emprego, com alto desemprego estrutural, em geral é mais produtivo descobrir e, se possível, resolver rigidezes salariais que impedem a geração de emprego. O principal propósito econômico da intermediação de mão-de-obra não é criar empregos mas, sim, informações úteis para ligar a demanda à oferta, aumentando assim a produtividade e o bem-estar social. Contudo, esses serviços podem também ser coordenados com os de sustentação de renda e outros programas de rede de segurança, preenchendo assim uma função dentro dela.

<sup>11</sup> Esta seção está embasada em Mazza (2002).

Os serviços de intermediação de mão-de-obra são uma ferramenta importante das políticas de emprego. Várias avaliações de resultados para países da OCDE destacam a eficácia da assistência à busca de emprego em termos de custo para auxiliar os trabalhadores a encontrar novas colocações.<sup>12</sup> Novas avaliações dos programas mexicanos também mostram que algumas intervenções de baixo custo (como subsídio aos custos de transporte dos candidatos para a realização de entrevistas) contribuem para reduzir a duração do desemprego. Contudo, os desafios com que os serviços de intermediação se deparam na região diferem daqueles enfrentados por suas contrapartes nos países mais desenvolvidos da OCDE. Por um lado, a preponderância de formas não regulamentadas de contratos de trabalho (incluindo empregados por conta própria) determina que tais serviços de intermediação incluam modalidades adaptadas às várias formas de inserção no mercado de trabalho de seus clientes (como o encaminhamento a programas de microempresa). Por outro lado, dado o tamanho e o escopo limitados dos serviços de intermediação de mão-de-obra existentes na região, as reformas deveriam começar por promover um ambiente regulatório adequado para os fornecedores privados e sem fins lucrativos que facilite o desenvolvimento de novas parcerias entre os agentes públicos e privados.

### ***Os serviços de intermediação de mão-de-obra***

Em todo o mundo estão se fazendo novos esforços para inovar e reformar as maneiras de melhor promover a adequação entre empregos e candidatos a emprego. Os serviços públicos nacionais de emprego surgiram nas economias desenvolvidas por volta de 1900. Atualmente, muitos desses serviços públicos de emprego estão sendo reformulados e reformados, os serviços privados estão sendo expandidos com promoção de novas parcerias. É preferível denominar de "serviços de intermediação de mão-de-obra" os serviços de emprego que estão emergindo dessas reformulações de política porque o leque de serviços se tornou mais amplo, promovendo a intermediação entre trabalhadores e

empregos e entre empregos e ensino e treinamento, emprego por conta própria e outros serviços sociais necessários.

### ***Leque mais amplo de serviços***

A atividade fundamental dos serviços de intermediação no mercado de trabalho é o auxílio à procura de emprego e a colocação ou corretagem. A primeira abrange ações destinadas a auxiliar o candidato a encontrar um novo emprego mediante preparação de currículo, elaboração de uma estratégia de procura, prestação de informações sobre as ocupações e contatos com os empregadores. A corretagem de empregos, por sua vez, depende da manutenção de um cadastro e de informações atualizadas sobre abertura de vagas; procura combinar oportunidades específicas a candidatos específicos. Esta tarefa não é tão simples quanto parece porque as necessidades dos empregadores mudam rapidamente. Para ser eficaz, o serviço precisa manter e atualizar um grande número de listas e ter capacidade de colocar as pessoas certas no emprego certo a fim de assegurar que os empregadores continuem usando o serviço.

As pesquisas continuam a indicar que a assistência na procura de emprego é altamente eficaz em termos de custo e produtiva enquanto método para auxiliar os trabalhadores a obter novas colocações. Foram observados também impactos positivos da orientação sobre os empregos, especialmente quando se realizam duas ou mais sessões.<sup>13</sup> Os clubes de emprego também produzem bons resultados para auxiliar os que estão desempregados há muito tempo nos países desenvolvidos.<sup>14</sup>

Os serviços de intermediação de mão-de-obra

<sup>12</sup> Ver OCDE (1996) para países da OCDE; Fretwell, Benus e O'Leary (1999) para as economias em transição do Leste da Europa; Samaniego (2002) para países latino-americanos; e Dar e Tzanatos (1999) para um panorama geral.

<sup>13</sup> Um estudo canadense verificou que duas ou mais sessões aumentavam o nível de satisfação com o emprego (Governo do Canadá 1989).

<sup>14</sup> Um relatório da Comissão Européia mostra que os que conseguem emprego após participar de um clube de empregos variam de 8% no caso da Irlanda a 73% no caso de um pequeno projeto piloto na Holanda (Comissão das Comunidades Européias 1991).

incluem um leque de serviços secundários destinados a aprimorar a qualidade e a eficiência da intermediação. Esses serviços são secundários apenas no sentido de que não são oferecidos por todos os sistemas. Em muitos casos, eles podem ser fundamentais para o funcionamento efetivo do casamento perfeito entre trabalhadores e empregos. Incluem perfis de empregos e avaliação de qualificações (verificando as qualificações exigidas pelos cargos e as oferecidas pelos candidatos para desenvolver uma melhor estratégia de busca), encaminhamento a serviços de capacitação, desenvolvimento de sistemas de informações sobre mercado de trabalho e função de "portais" sociais e privados (fazendo a intermediação entre candidatos e outros prestadores de serviços, como programas de emprego por conta própria ou de crédito). Outros serviços adicionais de intermediação de mão-de-obra regulam os serviços privados de intermediação e oferecem serviços especializados (que em sua maioria substituem as funções de recursos humanos das empresas). O Quadro 8.1 resume os tipos de serviços oferecidos.

### *Variedade de clientes e de pacotes de serviços*

A grande variedade de serviços de intermediação de mão-de-obra reflete o fato de que nenhum conjunto específico de serviços é adequado a todo trabalhador que procura emprego por meio destas organizações. Alguns trabalhadores precisam de um pouco de auxílio, outros de muito. Para o cliente com qualificações e um histórico recente que lhe permite encontrar facilmente um emprego, uma orientação de baixo custo com preparação de currículo e busca de emprego pode ser suficiente para encaminhá-lo a uma nova posição.<sup>15</sup> Para os trabalhadores mais idosos com qualificações ultrapassadas, aqueles com dificuldades sociais que dificultam o emprego (como alcoolismo, histórico fraco de trabalho ou falta de qualificações), ou chefes de famílias monoparentais que necessitam de serviços integrados (incluindo atenção à criança), ou indígenas e trabalhadores em desvantagem, com barreiras culturais ou lingüísticas, o atendimento caso a caso é mais adequado. Os orientadores poderiam considerar a complexidade de sua situação empre-

gática e ajudar a formular a combinação certa de serviços, acompanhando-os de perto com os vários elementos de uma estratégia de serviços de emprego e atenção social. No caso intermediário mais provável, um trabalhador pode ser novo num determinado campo mas ter qualificações transferíveis que poderiam ser desenvolvidas mediante treinamento no emprego. Neste caso os serviços necessitariam incluir a intervenção de um conselheiro, o encaminhamento a programas curtos de treinamento, a elaboração de um plano de procura de emprego que incluía identificação de várias posições na base de dados de vagas, pedidos diretos às empresas e acompanhamento do caso.

As categorias de clientes empregadores não foram classificadas tão facilmente. De modo geral, um serviço de intermediação de mão-de-obra deveria distinguir entre um conjunto de serviços básicos oferecidos a todos os empregadores, incluindo a atividade fundamental de registrar as vagas existentes, e um conjunto de serviços especiais fornecidos a pedido das empresas mediante remuneração.

Ao considerar como estruturar os serviços a oferecer a cada cliente, os serviços de intermediação nacionais refletem as diferentes filosofias relativas à natureza dos serviços públicos. Em vários países europeus (por exemplo, Áustria e França), todos os serviços são oferecidos universalmente a todos os clientes. Em outros países, os serviços não são oferecidos universalmente; são seletivos, com base em determinação pessoal ou fórmulas a respeito de quais beneficiários mais precisam dos serviços (por exemplo, Grã-Bretanha e Estados Unidos).<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Em vários países, esses clientes seriam candidatos a serviços de auto-atendimento, isto é, eles poderiam navegar nas bases de dados e na biblioteca de recursos do sistema, só pedindo auxílio quando necessário.

<sup>16</sup> Os Estados Unidos foram os que mais avançaram rumo a uma avaliação automatizada com base em fórmulas a respeito de quais clientes estão em maior risco de desemprego por longo período e portanto são candidatos a um leque mais amplo de serviços antecipadamente. Aqueles considerados de maior risco são candidatos a um leque mais amplo de serviços, como assistência social e treinamento. O sistema de elaboração de perfis utiliza várias características do cliente – incluindo idade, tempo no emprego anterior e ocupação – para avaliar o potencial de desemprego de longa duração. O sistema não usa características como raça e grupo étnico. O sistema informatizado de elaboração de perfis é relativamente recente e de modo geral se considera que ainda "está tentando superar os problemas iniciais" (OCDE 1999, p. 195).

**Quadro 8.1 Serviços de intermediação no mercado de trabalho**

<b>Categoria de serviço</b>	<b>Tipo de cliente</b>	<b>Tipos de serviço</b>
Busca de emprego; perfil do candidato	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pessoas que procuram emprego</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Testes de aptidão/encaminhamento para testes</li> <li>• Perfil do cliente para determinar que tipo de serviço necessita</li> <li>• Preparação de currículos</li> <li>• Orientação sobre empregos</li> <li>• Banco de dados telefônicos para procurar emprego</li> <li>• Assistência na procura de emprego</li> <li>• Clubes de emprego</li> <li>• Manejo do caso</li> </ul>
Colocação; intermediação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empregadores</li> <li>• Pessoas que procuram emprego</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Base de dados nacional sobre vagas</li> <li>• Colocação em emprego</li> <li>• Recrutamento para posições (firmas)</li> <li>• Pré-seleção dos candidatos (para firmas)</li> <li>• Realocação</li> <li>• Seleção para posições específicas(firmas)</li> </ul>
Capacitação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pessoas que procuram emprego</li> <li>• Provedores de capacitação</li> <li>• Empregadores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avaliação de necessidades e requisitos de capacitação</li> <li>• Encaminhamento a provedores de capacitação públicos e privados</li> <li>• Capacitação direta por serviço de intermediação (limitado)</li> </ul>
Serviços especializados para empregadores	Empregadores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avaliação de recursos humanos</li> <li>• Conselhos trabalhistas legais</li> <li>• Seleção e testes de candidatos</li> <li>• Promotores e contatos de setores</li> <li>• Orientação para capacitação de pessoal</li> </ul>
Informação sobre o mercado de trabalho	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Governo (local e nacional)</li> <li>• Empresas</li> <li>• Pessoas que procuram emprego</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dados e análises das tendências do mercado de trabalho</li> </ul>
Seguro-desemprego e serviços sociais; portal para provisão de serviços sociais	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pessoas que procuram emprego</li> <li>• Encaminhamento ou coordenação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administração de benefícios de seguro-desemprego ou encaminhamento com serviços sociais</li> <li>• Referência ou coordenação com serviços sociais</li> <li>• Encaminhamento a programas de empregos por conta própria</li> </ul>

### *Estrutura institucional e serviço público nacional*

Historicamente, os serviços de intermediação de mão-de-obra têm sido considerados um monopólio do serviço público. No período imediatamente subsequente à Segunda Guerra Mundial, em muitos países da OCDE estas atividades estavam a cargo de um único serviço público nacional administrado pelo ministério do trabalho. A filosofia operacional básica se refletia nas convenções relevantes da Organização Internacional do Trabalho (OIT) que criaram um monopólio público de serviços de intermediação.<sup>17</sup> As agências de emprego privadas eram vistas como exploradoras em potencial dos trabalhadores, por cobrar pela colocação, prestar atendimento de baixa qualidade e "selecionar" os melhores candidatos, relegando aos serviços públicos os casos mais difíceis. Contudo, recentemente a OIT aprovou novas convenções que revertem o banimento das agências de emprego privadas e requerem melhor fiscalização e regulamentação.<sup>18</sup>

Esta evolução da regulamentação decorre dos testes feitos nos países da OCDE para encontrar novos métodos de tornar os sistemas de intermediação de mão-de-obra mais eficazes, buscando atingir um maior número de trabalhadores e empresas, com serviços mais voltados ao cliente. As últimas convenções tiram partido das novas tecnologias e exigem resultados mais explícitos e definidos. Esses esforços não visam apenas reformar os antigos serviços públicos de intermediação de mão-de-obra, mas modernizar e planejar o sistema mais amplo de serviços públicos e privados. Primeiro, as reformas tornam os serviços públicos de emprego mais eficientes, eficazes e orientados ao cliente, adotando uma série de práticas do setor privado.<sup>19</sup> Segundo, os serviços expandem o uso dos agentes privados, seja como contratados do serviço público, seja como concorrentes ou parceiros em um sistema nacional de intermediação de mão-de-obra.

### *Intermediação de mão-de-obra na região*

A recente reforma e modernização dos serviços de intermediação de mão-de-obra na América Latina e no Caribe teve um ponto de partida completamen-

te diferente das reformas dos países da OCDE. Em particular, as seguintes características dos sistemas da América Latina e do Caribe contrastam com os da OCDE:

- De modo geral, os serviços de emprego nacionais da região são menos amplos e têm um nível de investimento menor do que suas contrapartes da OCDE.

- Os serviços de colocação e de emprego privados são em geral menos difundidos na América Latina e as poucas empresas existentes são mais novas. Alguns serviços nacionais de emprego têm fama de ser utilizados politicamente por autoridades locais e regionais, desincentivando assim uma colaboração mais estreita das empresas do setor privado com esses escritórios.

- A maioria dos países da região não conta com seguro-desemprego e em consequência a reforma dos serviços de intermediação de mão-de-obra não trata da integração com esses sistemas. Portanto, economias potenciais em termos de redução nos custos do seguro-desemprego não são motivação para a reforma dos serviços nacionais de intermediação de mão-de-obra. Os países da região que contam com seguro-desemprego em geral não recorrem a um serviço nacional de emprego para administrar esse seguro (caso da Argentina e do Brasil).

- Mercados discriminatórios — falta de transparência, desinformação e discriminação — constituem motivações para o fortalecimento dos sistemas de intermediação de mão-de-obra na América Latina e no Caribe. A região depende muito de

<sup>17</sup> A convenção básica sobre serviços de emprego da OIT (1948) estabelece que os serviços de colocação devem ser oferecidos sem custo para os trabalhadores. A convenção sobre agências de emprego gratuitas, de 1949, proíbe as agências privadas que cobram dos trabalhadores, criando efetivamente um monopólio público.

<sup>18</sup> Em particular, a convenção das agências de emprego privadas C181, de 1997, e a recomendação às agências de emprego privadas R188, também de 1997.

<sup>19</sup> As reformas fundamentais adotadas pelos países da OCDE incluem: (1) integração de funções essenciais; (2) expansão de intervenções de política para os que estão desempregados há muito tempo; (3) adoção e fortalecimento de indicadores de desempenho; e (4) adoção de sinais de mercado na operação de serviços públicos de emprego.

redes informais e de contatos familiares/pessoais e isto é em geral considerado fator de reforço e perpetuação da discriminação embasada em raça, origem étnica, gênero e classe econômica.

- O emprego precário e não regulado pode superar 50% do total, com concentração de trabalhadores pobres e pouco qualificados nesses contratos. Por definição, esse fenômeno determina uma abordagem diferente da intermediação de mão-de-obra destinada a atender ao setor formal do mercado de trabalho.

- Os países da América Latina têm menos um problema crônico de desemprego de longo prazo do que problemas de baixa escolaridade e capacitação para o trabalho.

- Há grande migração interna e externa em vários países, especialmente na América Central e no México.

Atualmente há na América Latina vários serviços nacionais de emprego e um número limitado mas crescente de empresas privadas de intermediação de mão-de-obra e de colocação. Contudo, na maioria dos países da região há um pequeno serviço do setor público que, com recursos limitados, atende de modo geral os estratos inferiores da força de trabalho.<sup>20</sup> Os serviços de emprego nacionais da região são no geral administrados ou pelo ministério do trabalho ou por institutos nacionais de capacitação (por exemplo, o Serviço Nacional de Aprendizagem-SENA na Colômbia). Os sistemas da América Latina e do Caribe se concentram nas funções básicas de corretagem e busca de empregos.

A meta tradicional dos serviços de intermediação de mão-de-obra da região tem sido sempre os empregos do setor formal, cujos empregadores anunciam e buscam empregados de forma mais aberta. Em países com um amplo setor não regulado e alta proporção de pessoas que trabalham por conta própria, há um claro benefício na melhoria da alocação de trabalhadores a empregos; contudo, é preciso dar especial atenção à colocação de alguns tipos de trabalho no mercado. Os serviços de intermediação de mão-de-obra deveriam incluir adequação e encaminhamento a programas voltados para microempresa, trabalho autônomo e desenvolvimento de pequenos negócios, que são

fontes frequentes (e às vezes únicas) de emprego para segmentos da força de trabalho, especialmente os trabalhadores mais idosos.<sup>21</sup> Em muitos países da região programas de emprego por conta própria são oferecidos por uma ampla gama de provedores, como governos e organizações não-governamentais (ONGs), mas raramente atendem demandas individuais. Poucos centros oferecem informações sobre programas alternativos e ajudam os candidatos a avaliar o que se encaixa melhor a suas necessidades. Os sistemas de intermediação de mão-de-obra da região deveriam também estudar se caberia aos centros de intermediação oferecer assessoria, informações e encaminhamento sobre a formalização de negócios.

Cabe aqui uma palavra de advertência. Como nos países desenvolvidos, os países da região deveriam claramente evitar atribuir aos serviços de intermediação de mão-de-obra um papel regulatório que desestimule a participação no serviço. É útil em alguns casos oferecer informações em base voluntária, especialmente se o governo oferece processos simplificados de registro de empresas.

Muitos países da América Latina e do Caribe têm como maior desafio para o mercado de trabalho a baixa qualificação, a escolaridade precária, a pobreza e a discriminação (de empregos e salários) entre segmentos específicos da população, especialmente mulheres, minorias étnicas e raciais, jovens e pessoas com deficiências. Entre as maiores preocupações na evolução dos sistemas de intermediação de mão-de-obra está a da forma mais efetiva de atingir essas populações-alvo. Para permitir a inclusão desses grupos no mercado de trabalho os serviços de intermediação de mão-de-obra

<sup>20</sup> Os diretores dos serviços públicos de emprego da América Central, por exemplo, declararam que, historicamente, os serviços de intermediação da região têm se ocupado dos estratos com "baixas qualificações técnicas nos níveis inferiores da pirâmide ocupacional" (OIT 1998).

<sup>21</sup> Ivan Gonçalves Ribeiro Guimarães, que dirige o serviço nacional de emprego em Brasília, Brasil, por exemplo, diz que trabalhadores com mais de 33 anos que perderam empregos no setor formal têm grande dificuldade de encontrar novo emprego. As estatísticas mostram que apenas 2% a 3% dos desempregados dessa faixa etária encontram emprego no setor formal (entrevista com Ivan Gonçalves Ribeiro Guimarães, Brasília, 14 de maio de 1998). Os dados se referem a pessoas que receberam seguro-desemprego na cidade de Brasília em 1998.

devem estar atentos para que o mercado público/privado não se torne tão segmentado que o serviço público nacional só cuide dos clientes mais desfavorecidos. Isto levaria a um crescente afastamento dos empregadores privados. O desafio é aumentar a cobertura dos grupos desfavorecidos e ao mesmo tempo expandir a base geral de clientes e empregadores, a fim de ter maiores oportunidades de encaminhar para empregos de melhor qualidade esses grupos desfavorecidos.

Em muitos dos países mais pobres da região, a emigração — legal e ilegal — de mão-de-obra para países de renda mais alta continua há várias décadas. A emigração está crescendo mesmo dentro da região; por exemplo, nicaragüenses trabalham na Costa Rica e peruanos, no Chile e na Argentina. Essas migrações podem ser sazonais, temporárias ou permanentes. Em países como a República Dominicana e El Salvador, as remessas dos que trabalham no exterior são importante fonte de renda nacional e afetam substancialmente o funcionamento do mercado de trabalho local. Nos países de renda mais alta do Caribe, há uma redução das oportunidades de emprego na baixa estação. Uma questão fundamental e controvertida é se os serviços nacionais de intermediação de mão-de-obra deveriam desempenhar um papel de regularização das migrações temporárias ou sazonais ou proteger e supervisionar os trabalhadores que migram dentro da região. Alguns países da região seguem as convenções e as orientações da OIT que proíbem às agências de emprego do setor privado facilitar a colocação em empregos no estrangeiro e cobrar por isso. Outros países o permitem, sob a justificativa de que isto oferece aos trabalhadores um caminho legal e seguro para a migração e a volta tranqüila ao país de origem.<sup>22</sup>

### **Reforma dos serviços de intermediação de mão-de-obra**

A reforma dos serviços existentes de intermediação requer promover um ambiente regulatório apropriado para os provedores privados sem fins de lucro, condição para o desenvolvimento de novas parcerias entre os agentes públicos e privados. O quadro de pessoal dos serviços de intermediação de

mão-de-obra deve receber treinamento e adotar sistemas de informação e desempenho para medir a eficiência e a eficácia dos serviços. Depois, é necessário proceder a uma revisão mais ambiciosa do marco institucional e dos papéis dos setores público e privado. Contudo, o investimento em sistemas de informação e a organização de sistemas de cadastramento e encaminhamento são fundamentais neste estágio para tornar os serviços atraentes para o empregador e o candidato a emprego.

Experiências recentes na região mostraram que há três áreas promissoras para o aumento da eficiência e a redução dos custos dos serviços de intermediação de mão-de-obra: (1) criação e expansão dos sistemas de informação; (2) promoção de parcerias com os setores privado e de organizações sem fins lucrativos; e (3) melhoria do desempenho e expansão da base de clientes.

### **Sistemas de informação e Internet**

Há em toda a região uma tendência clara a adotar novas tecnologias para aprimorar o desempenho dos sistemas de intermediação de mão-de-obra. Grandes investimentos em novas tecnologias de sistemas de informação têm sido mais limitados na América Latina e no Caribe do que na OCDE, mas os países e as prefeituras locais estão começando a investir em novos sistemas informatizados.

O Serviço Nacional de Capacitação e Emprego do Chile criou a primeira bolsa de empregos eletrônica do país. A InfoEmpleo contém atualmente mais de 29.000 currículos de candidatos a emprego e recebe de mais de 300 oportunidades de emprego mensais.<sup>23</sup> O México também fez grandes progres-

<sup>22</sup> O México, por exemplo, tem um acordo específico entre seu serviço público de emprego e o governo canadense pelo qual o serviço tem um cadastro de trabalhadores agrícolas a quem são concedidos visto e custeio de passagens para trabalhar sazonalmente no Canadá. O Escritório Nacional do Emprego de Barbados lista oportunidades de empregos sazonais no exterior sob programas especiais, principalmente em navios de cruzeiro do Canadá e Estados Unidos. Os diretores dos serviços de emprego centro-americanos, por exemplo, consideram importante a continuidade de encontros regionais para examinar as experiências nacionais, propor políticas nacionais adequadas e procurar garantir melhores condições para os trabalhadores migrantes, ações que têm implicações para os serviços de emprego (OIT 1999).

<sup>23</sup> <http://www.sence.cl/>.

sos e investimentos em sistemas de informação para sua rede de serviços de emprego e desenvolveu ChambaNet e ChambaTel, dois programas inovadores para bolsas de emprego que conectam diretamente os candidatos a emprego com as vagas existentes. A Costa Rica, com financiamento do Instituto Nacional de Aprendizagem (INA), está desenvolvendo um sistema de informações em duas fases para revitalizar seu serviço público de emprego, estendê-lo a uma rede de provedores privados e sem fins lucrativos e proporcionar um cadastro nacional de empregos em que o INA oferece o servidor central.

Outro desdobramento importante na região é o uso de *bolsas de trabajo* eletrônicas, não apenas em cada país, mas como parte de uma rede regional. Em seu programa de modernização dos ministérios do trabalho da América Central, Belize, Panamá e República Dominicana, a OIT está estudando o intercâmbio eletrônico de empregos em uma base regional.<sup>24</sup> Um programa regional do Fundo Multilateral de Investimentos do BID permitiu que oito países — América Central, Panamá e República Dominicana — desenvolvessem um sistema de informações de mercado de trabalho em que os dados podem ser compartilhados e analisados em base regional, incluindo dados sobre tendências do emprego, da economia e da ocupação.

### *Serviços privados e de organizações sem fins lucrativos*

Outra tendência que está surgindo na região é a expansão do papel das agências de emprego privadas e iniciativas para a criação de parcerias entre os provedores públicos, privados e organizações sem fins lucrativos. A Argentina está tentando melhorar a conexão entre seus órgãos públicos de emprego e as agências de emprego privadas e sem fins lucrativos que operam no país. O Peru criou uma rede de prestadores públicos, privados e sem fins lucrativos, ampliando significativamente o alcance do sistema (Ministério do Trabalho e da Proteção Social 2001). A Guatemala está elaborando planos para criar uma rede de serviços de emprego (Red de Servicios de Empleo) na qual cada escritório regional ou provincial do serviço nacional de emprego

funcionará como centro para uma rede local que incluirá prestadores privados e sem fins lucrativos. O programa piloto da rede seria levado a cabo na área metropolitana da Cidade da Guatemala. Como primeiro estágio para a abertura e regularização de um mercado do setor privado, vários países da região estão trabalhando para oferecer os marcos legais adequados e estabelecer a regulamentação para supervisão dos provedores privados. Por exemplo, o Panamá aprovou, em agosto de 1995, uma lei que autoriza o funcionamento de agências de emprego com fins lucrativos e encarrega o ministério do trabalho da fiscalização dessas agências.

### *Desempenho, produto e base de clientes*

Os países da América Latina e do Caribe estão empreendendo uma série de ações para aprimorar o desempenho, os resultados e a base de clientes de seus sistemas. Primeiro, estão recorrendo a feiras de emprego como centros temporários únicos. Essas feiras, como as que se realizam no Panamá, não apenas reúnem frente a frente empregadores e candidatos durante um dia, mas estão se expandindo para oferecer cada vez mais serviços semelhantes aos dos eventos concentrados em um dia realizados pelos países da OCDE. Os serviços disponíveis nas feiras de emprego panamenhas incluem assistência técnica às microempresas, informações sobre carreira, oficinas de elaboração de currículos, informações sobre programas e necessidades de treinamento e avaliação da qualificação dos candidatos a emprego, além de entrevistas com empregadores. No caso panamenho, as feiras são autofinanciadas, isto é, são totalmente custeadas pelas taxas cobradas dos empregadores que montam estandes. O México também adotou um enfoque integral em relação a feiras de emprego, as quais servem como centros de convergência para os serviços de emprego nacionais e locais, permitindo a interação com organizações empregadoras do setor privado.

<sup>24</sup> <http://ns.oit.or.cr/matac>.

Segundo, há na região uma tendência mais limitada à descentralização dos serviços de intermediação de mão-de-obra transferindo-os para municípios e escritórios locais. O papel e a viabilidade da descentralização em qualquer país depende de uma estratégia nacional mais ampla de descentralização e da capacidade das instituições locais, especialmente em relação à variação da qualidade dos serviços que poderia resultar de uma falta de capacidade local suficiente. Por exemplo, o Chile descentralizou os serviços locais de emprego criando uma rede de mais de 150 agências de emprego municipais. Esses escritórios oferecem serviços de mediação gratuitos aos trabalhadores. O Serviço Nacional de Treinamento e Emprego chileno oferece apoio técnico à rede, planeja e supervisa os programas e instituições e monitora o desempenho de um plano de benefícios fiscais para treinamento dentro das empresas (Martínez Espinosa 1997).

Terceiro, os sistemas da região estão trabalhando no sentido de aprimorar os serviços prestados pelos centros de intermediação como, por exemplo, metodologias de busca de emprego e avaliações. As melhorias incluem o intercâmbio de informações e ferramentas na região e o fornecimento de informações em foros internacionais.

### *Os riscos da perda do emprego*

O alto nível de volatilidade macroeconômica na América Latina, documentada no Capítulo 4, gerou uma forte demanda social por mecanismos de proteção da população trabalhadora contra os riscos de perda de renda. Tradicionalmente, essa demanda tem sido atendida pela adoção de regulamentos relativos à estabilidade no emprego que punem as demissões seja com altas indenizações, quando é possível demitir, seja pela proibição direta das demissões. Até meados da década de 1990, a região registrava altos níveis de proteção ao emprego, mesmo em comparação com os níveis desfrutados pelos trabalhadores nos países mais desenvolvidos da OCDE (Márquez 1997; BID 1997; e Capítulo 7). Para os trabalhadores com contratos regulamentados, as indenizações são bastante elevadas e as normas de proteção ao emprego são rigorosamente aplicadas tanto na prática quanto nos tribunais.

Em certo sentido, a proteção do emprego funciona como um seguro-desemprego aplicado privadamente com cobertura limitada aos trabalhadores sob contrato de trabalho formal. Estes estão protegidos tanto porque a empresa tem um custo positivo associado ao encerramento do contrato empregatício (assegurando que afastamentos temporários e demissões sejam pouco usados como mecanismo de ajustamento), quanto porque os trabalhadores despedidos recebem uma transferência de renda através da indenização.

Contudo, na maioria dos países da região, as relações de trabalho informais e precárias e o emprego por conta própria respondem por mais de 50% da força de trabalho. Em certo sentido, a falta de segurança no emprego para esses segmentos da população proporcionou a flexibilidade salarial que caracterizou a região até recentemente. Contudo, como foi visto no Capítulo 4, as coisas estão mudando e a redução da inflação e as crescentes demandas por melhoria da qualidade institucional (incluindo o primado da lei no mercado de trabalho) estão erodindo as margens para a flexibilidade salarial e aumentando os custos das recessões em termos de desemprego.

Para os trabalhadores que não estão amparados pela legislação trabalhista e não se beneficiam da proteção do pagamento de indenizações, o crescente risco de desemprego é uma séria ameaça. Se os países desejarem proteger a maioria de suas populações no contexto de um pacto social amplo, serão necessárias mais formas de proteção social. As políticas de emprego podem ajudar os trabalhadores a lidar com os riscos da rotatividade do emprego e reduzir a perda de renda associada a ela antes que famílias inteiras sejam arrastadas à pobreza. Num mundo onde 25% dos empregos existentes são criados ou destruídos a cada ano, como proteger contra os custos da perda do emprego não é uma questão secundária.

Cabe aqui fazer uma advertência. Poder-se-ia argumentar que muitos dos trabalhadores do mercado formal estão excessivamente protegidos pelo pagamento de indenizações. Se um trabalhador recebe o equivalente a seis meses de salários correntes na hora da demissão e a duração média do desemprego for de três meses, então esse trabalha-

dor está de fato superprotegido. Essa superproteção aumenta os custos da mão-de-obra e portanto reduz o emprego (ver Capítulo 7). Em termos de política, o remédio é substituir os mecanismos de proteção para os trabalhadores que já estão no mercado e não acumular proteção adicional. A idéia é distanciar-se de formas de proto-seguro e fazer os pagamentos de indenização individuais em dois sentidos.<sup>25</sup> A mudança nas normas e o aprimoramento da rede de proteção social são ferramentas essenciais para esta tarefa.

A mudança nas normas deveria procurar sair do pagamento de indenizações para o seguro-desemprego para os trabalhadores que estão no mercado formal. Naturalmente, isto é mais fácil de dizer do que de fazer pois uma mudança desse tipo teria que superar a oposição política do movimento sindical. E sua eficácia estaria condicionada a mudanças organizacionais e institucionais significativas (incluindo a criação de contas de poupança individuais no sistema de aposentadorias). (Isto será visto em mais detalhes adiante, na seção sobre seguro-desemprego.)

Seria necessário investir recursos financeiros e humanos na manutenção (e, em alguns casos, na implementação) de uma rede eficaz de instituições e políticas destinadas à proteção dos trabalhadores que têm contratos de trabalho precários ou estão empregados por conta própria. Dadas as preocupações relativas à insegurança econômica refletidas em levantamentos como os do Latinobarómetro, a sustentação do apoio político ao processo de modernização exigirá a elaboração de um contrato social mais amplo formulado explicitamente para operar em um contexto de economias mais competitivas, abertas, e, portanto, mais vulneráveis (Birdsall 2002; Graham 2002). As políticas de proteção social são um elemento essencial deste novo contrato social e seu fracasso na década passada contribuiu para explicar muitas das dificuldades políticas enfrentadas pelos governos dispostos a aprofundar o processo de modernização. Ao mesmo tempo, a experiência mostra que, quando as políticas de sustentação de renda são implementadas de forma transparente e com uma coordenação eficiente entre autoridades locais e nacionais, elas são efetivas para contrabalançar os efeitos

negativos de choques externos adversos (Ademar, Tergeist e Torres 2000).

Não há uma receita única para os projetos de seguro social. O triste desequilíbrio dos mercados de trabalho em muitos dos países da região é a resposta acumulada a choques setoriais e idiossincráticos agregados. Cada país se deparou com choques específicos e, mesmo ao reagir a choques regionais agregados, como as crises "Tequila" ou do Leste da Ásia, cada país se ajustou de modo diferente e grupos de trabalhadores enfrentaram conseqüências diversas. Mesmo quando os países enfrentam um conjunto de problemas comuns de mercado de trabalho, as políticas de cada país devem levar em conta a natureza do ajustamento de cada economia. Não há política que se adapte a todo e qualquer caso; os países precisam adotar diferentes conjuntos de instrumentos para auxiliar os trabalhadores a lidar com as perdas de renda associadas à realocação de emprego.<sup>26</sup>

Uma característica comum que exige atenção é o número de trabalhadores que não estão amparados por contratos formais com benefícios mas que trabalham por conta própria ou de forma ocasional e não regulada. Isto cria problemas específicos para a formulação de políticas que vão além do óbvio problema do descumprimento da legislação relativa a benefícios e condições de trabalho. São necessários métodos novos e inovadores de colaboração entre os setores público e privado para proporcionar proteção social aos trabalhadores que se encontram nessa situação. A experiência indica que isto exigirá a incorporação do setor informal às instituições que regem as transações de mercado, os contratos comerciais e as relações de trabalho industriais. Deveriam ser criados mecanismos associativos que ofereçam proteção social adaptada às características do trabalho no setor informal (Chen, Jhabvala e Lund 2002).

<sup>25</sup> Blanchard (2000) se refere ao pagamento de indenizações num mundo com informação perfeita e diferentes preferências de risco entre trabalhadores e empresas como "proto-seguro".

<sup>26</sup> O outro lado da moeda é que os países terão que investir na criação de instituições que colem, analisem, e processem informações, implementem políticas e apliquem as normas.

## As ferramentas

As ferramentas para construir um sistema de seguro social tiveram sua origem nos esforços dos governos da região para lidar com as crises da década de 1990 e a renovada volatilidade dos mercados de capital internacionais. Esses esforços proporcionaram uma oportunidade para testar algumas idéias novas e disseminar abordagens inovadoras para antigos problemas. Programas de obras públicas com uso intensivo de mão-de-obra, programas de treinamento de jovens e sistemas de seguro-desemprego semi-universais, tornaram-se idéias aceitáveis para ajudar a sustentar a renda dos trabalhadores afetados. Estes programas evoluíram historicamente como resposta à necessidade urgente de lidar com os efeitos das crises. Como tal, as considerações de otimização dos projetos foram suplantadas pela busca de mecanismos que pudessem ser aplicados rapidamente para transferir renda aos pobres do modo mais focalizado possível. Por seus objetivos, os gastos com estes programas deveriam ser anticíclicos; na prática não foi isso o que se verificou, dada a magnitude dos ajustamentos fiscais que se fizeram necessários (Braun e Di Gresia 2003).

As experiências regionais de programas de sustentação de renda mostram que eles podem, pelo menos em certa medida, contrabalançar os efeitos sobre os trabalhadores dos choques que afetam toda a economia. Uma variedade de programas foi adotada para ajudar os trabalhadores a superar de uma forma ou de outra os efeitos deletérios desses choques. Esta bateria de programas será a espinha dorsal de qualquer sistema de proteção social, dadas as restrições organizacionais, políticas e de recursos que limitam a capacidade do governo de criar novos programas.

Contudo, os mecanismos de proteção têm um conteúdo e uma clientela diferentes das redes de segurança da década de 1990. Embora a justificativa das redes de segurança seja a proteção do capital humano dos pobres durante períodos de baixa na atividade econômica, o objetivo dos mecanismos de seguro social é ajudar todos os trabalhadores (e não apenas os pobres) a enfrentar as conseqüências da criação e destruição de empregos que caracterizam

as modernas economias. Por esta razão, as políticas sociais e de emprego exigem uma dose mais alta de proteção social do que os programas de alívio da pobreza que os governos adotaram e as instituições financeiras recomendaram durante a década de 1990. Infelizmente, os mecanismos de proteção social, como benefícios a desempregados e outros programas de sustentação de renda, estão menos desenvolvidos na América Latina do que nos países da OCDE (Bourguignon 2000).

Esses mecanismos deveriam visar uma garantia de renda mínima ao maior número de trabalhadores possível. Para ser viáveis em termos financeiros e econômicos, eles devem atender pelo menos a três exigências:

- Sua formulação deve minimizar distorções no mercado de trabalho e, em particular, não criar incentivos que resultem em redução do emprego e da produção.
- Sua cobertura deve ser a mais ampla possível, uma vez que o risco de desemprego afeta todos os trabalhadores, incluindo os que têm contratos precários e não regulados.
- A alocação orçamentária deve ser anticíclica, expandindo-se em períodos de baixa atividade econômica, quando o desemprego aumenta, e contraindo-se nas fases de expansão, quando ele se reduz.

A cobertura do seguro-desemprego não será suficientemente ampla para proteger todos os trabalhadores, em especial os mais pobres. Em parte, o que diferencia o pobre do não pobre é a natureza de sua inserção no mercado de trabalho e, portanto, dos mecanismos que precisam ser implementados para protegê-lo dos riscos da perda de renda. Trabalhadores pobres e com baixa produtividade precisam de mecanismos de proteção alternativos, ou porque não podem arcar com o custo do seguro-desemprego ou porque estão em situações (trabalho por conta própria ou esporádico, com contrato não regulado) que o tornam inadequado como mecanismo de proteção. Para esses trabalhadores, é necessário oferecer um menu de alternativas baseado nos mecanismos existentes de sustentação de renda.

**Quadro 8.2** Esboço de um sistema de seguridade social

Programa	Objetivo	Financiamento	Requisitos institucionais
Seguro-desemprego	Nenhum em particular, cobre a todos os trabalhadores com contrato (em lugar de indenização)	Financiado por contribuição de trabalhadores e empregadores	Instituição financeira independente. Sistema conectado à previdência social
Bolsas para cursos curtos de capacitação, para aprendizes e assistência na busca de emprego	Jovens desempregados	Financiado com impostos sobre a folha de pagamentos para capacitação	Abertura do mercado de serviços de capacitação; rede de provedores não-governamentais
Programas de geração de emprego			
Obras públicas intensivas em mão- de-obra	Depende do programa	Financiado com rendimentos gerais, fortemente anticíclico	Rede sólida de instituições locais capazes de aplicar critérios de seleção e desenvolver obras
Subsídios salariais	Pessoal administrativo	Isonomia de imposto sobre folha de pagamento, financiado com rendimentos gerais	Sistema sofisticado de cumprimento e verificação por parte das autoridades trabalhistas
Transferências monetárias	Muito específico, com base em renda familiar abaixo da linha de pobreza	Financiado com rendimentos gerais	Sistema de focalização sofisticado

O Quadro 8.2 apresenta uma visão geral de um sistema de proteção social. No centro do esquema, um sistema de seguro-desemprego bem formulado cobre o grupo de trabalhadores que, dados seus contratos de trabalho e sua produtividade, podem comprar o seguro. Os trabalhadores que não forem clientes do sistema de seguro-desemprego podem ser encaminhados seja a um programa de treinamento de curto prazo seja a um esquema de geração de emprego. No caso de trabalhadores que exauriram seus benefícios dentro do sistema, programas de transferências em dinheiro podem proporcionar uma sustentação de renda limitada.

### *Seguro-desemprego*

O Quadro 8.3 apresenta uma descrição sucinta dos sistemas de seguro-desemprego da região. Poucos países contam com seguro-desemprego aprovados

legal ou administrativamente e em menos países ainda estes funcionam. Isto é uma consequência da falta de incentivo ao desenvolvimento do seguro-desemprego e outras formas mais socializadas de proteção à renda, dado que o pagamento de indenizações funciona como um seguro de renda privado para os trabalhadores com contratos formais que assegurem benefícios plenos.

Nos países que contam com sistemas de seguro-desemprego, a cobertura se limita aos trabalhadores que, enquanto estavam empregados, contribuíram para o financiamento do sistema. Em outras palavras, apenas os trabalhadores com contratos que garantem todos os benefícios e que trabalham em empresas que contribuem sobre a folha de pagamentos desfrutam dos benefícios do sistema de seguro-desemprego. O nível e a duração dos benefícios proporcionados são reduzidos em relação aos sistemas vigentes em países mais desen-

Quadro 8.3 Seguro-desemprego na região

País	Lei	Financiamento	Taxa de reposição <sup>a</sup>	Duração do benefício	Benefícios mín./ máx.	Cobertura	Requisitos <sup>b</sup>
Argentina	1991 (reforma em 1995)	Trabalhador: 1% do salário Empregador: 1,5 % da folha de pagamento	60%	4–12 meses	Mínimo: 1 salário mínimo Máximo: 4 salários mínimos	Empregados	1 (12), 2, 3
Barbados	1982	Trabalhador: 1,5% do salário Empregador: 1,5% da folha de pagamento	60% 10 semanas 40% 16 semanas	26 semanas em um período de 52 semanas		Empregados 16–64 anos de idade	1 (6)
Brasil	1986 1990	FAT <sup>c</sup> (0,65% do imposto total sobre as vendas)	1–3 salários mínimos	4 meses	Mínimo: 1 salário mínimo	Empregados	4 (36, 4), 5, 6
Chile	2001	Trabalhador: 0,6% Empregador: 1,6% (0,8% da folha de pagamento) e contribuição fixa ao fundo de solidariedade (estados)	O montante é função da acumulação em conta individual; máximo de 5 pagamentos do fundo de solidariedade	1 pagamento por ano de contribuição ao fundo de seguro desemprego	Mínimo do fundo de solidariedade é de 30% do último salário ou \$41-89/Máximo 50% ou \$103-171	Empregados que começam contratos novos, afiliação voluntária para os contratos existentes	2, 9
Equador	1958, 1988	Trabalhador: 2% do salário. Empregador: 1% da folha de pagamento	Subsídio único, decidido anualmente			Empregados	1 (24), 7
México		Seguridade social	95% da pensão	Máximo de 5 anos		Empregados 60-65 anos de idade	Entre 60–65 anos de idade
Uruguai	1981	Contribuições à seguridade social	Até 50%	6 meses	Min.: 0,5% do salário mínimo Máx.: 4 salários mínimos	Empregados no comércio e na indústria	1 (6), 5, 3, 8
Venezuela	1989 (reforma em 1999)	Trabalhador: 0,7% do salário Empregador: 1,5% da folha de pagamento	Até 60%	13–26 semanas	Máximo: \$44	Empregados	1 (12), 2

a. % do último salário.

b. Beneficiários recebem também suporte familiar e benefícios médicos e de maternidade.

c. Fundo de Amparo ao Trabalhador.

Requisitos:

1 (s) – Estar empregado durante s meses antes de receber o subsídio.

2 – Disponibilidade para trabalhar.

3 – Não receber outros benefícios de seguridade social.

4 (s, j) – Não haver recebido benefícios por mais de s meses nos últimos j anos.

5 – Desempregado por razões alheias ao comportamento ou por vontade própria.

6 – Sujeito a necessidades econômicas.

7 – Período de espera.

8 – Pelo menos 12 meses entre períodos de recebimento do subsídio.

9 – Sujeito à disponibilidade de fundos nas contas individuais.

Fontes: Lora e Pagés (1997); Departamento de Serviços Humanos e de Saúde dos Estados Unidos (1995); Acevedo (2003).

volvidos. O benefício recebido é normalmente da ordem de 50% a 60% do salário mais recente, com um teto máximo relacionado ao salário mínimo no caso de salários mais altos. De modo geral, os benefícios são garantidos por um período não superior a quatro meses.

O sistema de seguro-desemprego argentino, por exemplo, tem um número limitado de beneficiários apesar do grande aumento no número de trabalhadores desempregados. Mazza (1999) relata que o número de beneficiários permaneceu estável entre 100.000 e 125.000 trabalhadores, dos quais mais de 70% são homens em idade produtiva e mais de 50% não são chefes de família. Mazza também verifica que uma análise das características pessoais e do emprego anterior dos beneficiários mostra que há uma tendência a atender trabalhadores desempregados mais jovens e da classe média. Isto sugere que no caso da Argentina o seguro-desemprego não está desempenhando sua função de rede de proteção para os pobres.

Até ser ultrapassado pelo Chile, o Brasil tinha o maior sistema de seguro-desemprego da região com 300.000 a 400.000 beneficiários. Mazza (1999) registra que o seguro-desemprego no Brasil também atende os trabalhadores mais jovens (mais de 50% dos beneficiários têm menos de 30 anos) e mais instruídos (45% completaram pelo menos a oitava série do ensino fundamental).

Em 2001, o Chile aprovou uma nova lei implementando um sistema de seguro-desemprego que entrou em operação em outubro do ano seguinte. O sistema chileno se baseia num regime de contribuições definidas e benefícios variáveis. Trabalhadores e empregadores contribuem para contas nominiais individuais e os trabalhadores que contribuem têm direito a um pagamento mensal para cada 12 meses de contribuição ao fundo de seguro-desemprego e o montante do pagamento é função dos fundos acumulados. Um fundo de solidariedade, financiado por empregadores e pelo tesouro, paga benefícios aos trabalhadores com recursos insuficientes em suas contas individuais. A contribuição é obrigatória para os trabalhadores que assinam novos contratos de trabalho e voluntária para os que já estão empregados. Em março de 2003, a filiação voluntária era muito maior do que o esperado e o sistema

já cobria mais de 900.000 trabalhadores, ou cerca de 30% dos filiados potenciais. Seguindo o padrão geral da região, a participação no sistema de seguro-desemprego cresce com o nível educacional dos trabalhadores.<sup>27</sup>

Na Venezuela, o sistema de seguro-desemprego foi criado em 1989, mas nunca foi implementado. Reformado em 1999, novamente deixou de ser implementado. O novo sistema protegeria os beneficiários por meio de uma combinação de seguro individual e coletivo operado por seguradoras que concorreriam entre si. Dado que apenas os trabalhadores com contratos regulados que pagam impostos fariam jus aos benefícios, é provável que o padrão de distribuição dos beneficiários fosse semelhante ao encontrado na Argentina e no Brasil.

México e Uruguai contam com programas de seguro-desemprego operados pelo sistema de seguridade social. Nos dois casos a cobertura é limitada. No México a cobertura se resume a um adiantamento sobre as aposentadorias durante um período máximo de cinco anos. No caso de Barbados, o sistema de seguro-desemprego é relativamente generoso, embora bastante bem adaptado às necessidades de uma economia insular com fases frequentes mas curtas de desemprego concentrado entre os trabalhadores do ramo de turismo (Mazza 1999).<sup>28</sup>

As diferenças na formulação, na cobertura e nos benefícios tornam difícil apresentar uma avaliação geral da importância dos sistemas de seguro-desemprego como parte de um mecanismo abrangente de proteção social; contudo há algumas características comuns. Primeiro, o seguro-desemprego é normalmente um benefício adicional ao pagamento de indenização por demissão. O trabalhador tem direito ao seguro-desemprego como forma de suplementação da renda enquanto procura um novo emprego. Portanto, a proteção de renda proporcionada pelo sistema de seguro-desemprego atende trabalhadores que têm contratos de trabalho

<sup>27</sup> *Notas del Seguro de Cesantía*, ano 1, nº1, março de 2003.

<sup>28</sup> Mazza (1999) observa que Barbados é o único exemplo em que se instituiu um teto para o pagamento de indenizações e se limitaram as condições de acesso quando se implementou o seguro-desemprego em 1967.

formais, com todos os benefícios decorrentes. Isto deixa sem proteção uma considerável fração da força de trabalho que está no segmento não regulado do mercado de trabalho, provavelmente aqueles que mais necessitam ter sua renda protegida.

Segundo, os sistemas de seguro-desemprego em geral estão desconectados de outros serviços de intermediação de mão-de-obra e de colocação. Mesmo em casos em que o sistema de seguro-desemprego é operado por meio do ministério do trabalho (como no Brasil), não se exige que os trabalhadores se cadastrem no serviço de intermediação e o pagamento dos benefícios não depende da verificação de que estejam procurando emprego. Por um lado, esta falta de conexão gera a oportunidade de fraudes. Mesmo que seja ilegal ter um emprego e receber simultaneamente o seguro-desemprego, a maioria dos operadores reclama da sua falta de capacidade para controlar o que parece ser uma fraude difundida e um conluio entre empresas e trabalhadores.<sup>29</sup> Por outro lado, esta falta de conexão com os serviços de intermediação de mão-de-obra torna o sistema uma pura transferência de renda que não facilita a transição dos empregados para um novo emprego.

Terceiro, a maioria dos sistemas de seguro-desemprego é financiada por meio de impostos sobre a folha de pagamento, que já são altos na região. Isto explica em parte a cobertura limitada, as baixas taxas de substituição e os períodos curtos de cobertura. Qualquer expansão do sistema para cobrir segmentos da população até agora desprotegidos enfrentará oposição substancial por parte dos atuais beneficiários e de empresas que operam no setor regulado da economia. Contudo, no caso do Brasil, houve alguma expansão para novos grupos (pescadores artesanais e trabalhadores afetados pela seca no Nordeste), mas a expansão é temporária e financiada com recursos extraordinários. Para que o seguro-desemprego funcionasse durante as crises como parte da rede de proteção, a expansão da cobertura teria que ser feita quando o fluxo de benefícios aos trabalhadores já protegidos estivesse em seu ponto mais alto, criando tensões financeiras no sistema e a necessidade de financiamento adicional. A questão é saber se este esforço deveria ser feito por meio do sistema de seguro-desemprego

ou por um mecanismo alternativo de transferência de renda mais bem adaptado às necessidades de vários grupos de trabalhadores.

A formulação e a população visada pelo seguro-desemprego o tornam adequado à proteção de trabalhadores sob contratos de trabalho com benefícios plenos e que adquirem direito a ele mediante as contribuições feitas enquanto empregados. Em termos de distorções do mercado de trabalho, o baixo nível dos benefícios e sua curta duração aparentemente não desestimulam a busca de emprego. De fato, as notícias de fraudes na Argentina e no Brasil sugerem que os trabalhadores usam o seguro-desemprego como meio de obter uma renda adicional mesmo estando em um novo emprego. Como mostram Hopenhayn e Nicolini (1999), é possível elaborar esquemas ótimos para o seguro-desemprego que não estimulem uma redução nos esforços de busca de novo emprego. Além disso, os esquemas de seguro-desemprego baseados em contribuições para contas individuais nominais que podem ser transferidas para fundos de aposentadoria podem minimizar os impactos negativos nos esforços de busca.<sup>30</sup>

Para expandir-se e contrair-se anticíclicamente, o seguro-desemprego precisa estar protegido por normas transparentes e bem aplicadas. Em condições constantes de elegibilidade e benefícios, as despesas aumentam quando o desemprego está subindo e se reduzem com a recuperação do emprego. Contudo, a elegibilidade e os benefícios raramente são constantes e essas mudanças são esperadas. Nos Estados Unidos, por exemplo, a duração dos benefícios é aumentada rotineiramente em períodos de recessão. A capacidade política e institucional de gerenciar este tipo de decisão de forma justa e transparente é assim uma condição necessária para que essa variabilidade funcione.

<sup>29</sup> Mazza (1999) diz que a Argentina tem feito alguns esforços para verificar se os trabalhadores que recebiam seguro-desemprego estavam trabalhando mediante a adoção de um número de identificação comum para contribuintes do imposto de renda. Verificou-se que um número considerável de trabalhadores não só trabalhavam mas também contribuíam para a previdência social num novo emprego enquanto continuavam recebendo o seguro-desemprego.

<sup>30</sup> Para uma proposta de sistema de seguro-desemprego nesses termos, ver Cortázar et al. (1995).

**Quadro 8.4** Programas de geração de emprego na região

País	Beneficiários		Gastos	
	Milhares de trabalhadores	Porcentagem da força de trabalho	Milhões de US\$	Porcentagem do PIB
Argentina	892,2	9,31	249,2	0,09
Brasil	221,8	0,49	1188,8	0,21
Chile	4,3	0,10	1,4	0,00
Costa Rica	8,1	0,71	3,3	0,04
Jamaica	6,0	0,61	21,2	0,50
México	1024,0	4,42	1802,0	0,51
Peru	27,8	0,93	100,0	0,19

Fonte: Baseado em dados de Verdera (1998).

Há dois aspectos problemáticos no seguro-desemprego. O primeiro se relaciona a seu efeito sobre o emprego. Se o sistema de seguro-desemprego fosse bem implementado, ele aumentaria tanto a duração quanto o nível de desemprego ao incentivar o prolongamento da busca por emprego. Este efeito sobre o emprego seria amplificado pelo impacto indireto do seguro-desemprego sobre os custos da mão-de-obra; quanto maior o custo, menos inclinados estariam os trabalhadores a aceitar salários menores em troca de segurança adicional. Portanto, devem ser feitos todos os esforços para assegurar que os custos da mão-de-obra não sejam afetados mediante a promulgação simultânea de reduções compensatórias em outros componentes do custo da mão-de-obra (como pagamento de indenizações).

O segundo aspecto problemático se relaciona à cobertura. No caso de trabalhadores com alta produtividade, os salários são suficientemente elevados para tornar os benefícios do pagamento de seguro-desemprego (o valor esperado dos benefícios quando ocorrer o desemprego) maior do que a renda corrente de que se abre mão ao pagar a contribuição. Porém, no caso de trabalhadores de baixa produtividade, o ganho de utilidade de um aumento na renda corrente poderia ser suficientemente grande para gerar incentivos para negociar com os empregadores um contrato sem benefícios em troca de uma renda corrente mais alta.

### *Programas de geração de emprego*

Os programas de geração de emprego são uma reação natural do governo ao aumento do desemprego. Politicamente, mostram a preocupação do governo com a situação dos trabalhadores e, ao proporcionar empregos, atacam diretamente o desemprego. Para propósitos analíticos é conveniente separar obras públicas com uso intensivo de mão-de-obra de subsídios salariais ao setor privado.

O Quadro 8.4 apresenta uma breve descrição dos programas de geração de emprego existentes em sete países da região, no final de 1995: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Jamaica, México e Peru. Estes países representam um amplo espectro de variação em termos de desenvolvimento de políticas, capacidades operacionais e exposição à volatilidade do mercado de capitais internacional. Verdera (1998) resume as descrições e características dos programas e oferece um exame mais profundo.

A Argentina teve o conjunto mais variado de programas de geração de emprego, incluindo uma combinação de obras públicas e subsídios ao emprego privado. O governo federal também financiou obras públicas com utilização intensiva de mão-de-obra como instrumento de geração de emprego. O programa Trabajar e outros semelhantes foram financiados e supervisionados pelo governo federal com recursos do Fundo Nacional de Empleo (um fundo financiado por impostos sobre

a folha de pagamentos). Os recursos foram usados para construir obras públicas de pequena escala e uso intensivo de mão-de-obra (em muitos casos infra-estrutura social, mas também estradas e pequenas obras de saneamento), executadas por grande variedade de organizações, incluindo governos locais e estaduais e ONGs.

Já o Proger brasileiro opera mediante a criação de linhas de crédito oferecidas pelo sistema nacional de bancos de desenvolvimento a pequenas empresas, cooperativas, ONGs e outras associações da sociedade civil. Este mecanismo permite contornar os governos subnacionais na execução dos trabalhos, visando evitar a criação de vinculações orçamentárias. Contudo, as avaliações do Proger não são otimistas quanto a seus resultados em termos de geração de empregos (Governo do Brasil 1998).

Até 1995, o Chile não tinha um programa de geração de emprego como tal, mas contava com vários programas pequenos e estritamente focalizados para cuidar das condições de vida que pudessem dificultar a inserção de grupos específicos no mercado de trabalho. No final da década de 1990, porém, foi introduzida uma variedade de incentivos e programas para reduzir o custo da taxa de desemprego crescente.

A Costa Rica utiliza obras públicas, subsídios salariais e crédito para as pequenas empresas como mecanismos para promover a geração de empregos. O crédito para promover a geração de emprego em pequenas empresas é também amplamente utilizado na Jamaica numa bateria de programas, alguns dos quais também incluem alguma forma de treinamento rápido. A Jamaica tem um programa de capacitação e emprego temporário para jovens desempregados que visa facilitar sua inserção no mercado de trabalho.

O México recorre às obras públicas (estradas rurais e outras infra-estruturas sociais) como mecanismo de geração de emprego. Esses programas são financiados com recursos da arrecadação geral (e não impostos sobre a folha de pagamento) do orçamento federal e estados e governos locais executam as obras.

Finalmente, o Peru utiliza incentivos legais, um fundo de investimento social e um programa de

crédito para micro e pequenas empresas como ferramenta de promoção de emprego. A reforma de 1991 da legislação trabalhista introduziu várias formas de contratos de trabalho mais precários, permitindo às empresas contratar empregados sem gerar direitos ao pagamento de indenização em contratos por prazo fixo. O Foncodes, um fundo de investimento social, também é usado como mecanismo de geração de emprego que pode ser rapidamente ajustado à situação dos mercados de trabalho locais. Contudo, não está claro até que ponto a administração do fundo tem capacidade ou interesse de gerar emprego em vez da execução física de obras civis (Verdera 1995).

*Obras públicas com uso intensivo de mão-de-obra.* As obras públicas que utilizam intensivamente mão-de-obra têm sido a ferramenta preferida para lidar com choques que afetam a economia como um todo. O número e a variedade de programas existentes na região mostram que os governos preferem gastar mais com geração de emprego do que com outros mecanismos para proporcionar sustentação de renda a trabalhadores desempregados. Uma das principais vantagens desses programas é que eles são autofocalizados e, por isso, podem ser implementados sem as demoras necessárias para pôr em prática um mecanismo de focalização (Grosh 1994; Ravallion 1998).

Três características das obras públicas intensivas em mão-de-obra são fundamentais para seu sucesso como mecanismos de sustentação de renda. Primeiro, estes programas são financiados pelo governo central e executados por organizações locais (governos ou ONGs), que normalmente se encarregam de selecionar as obras a ser realizadas e seus beneficiários. Assim, as obras públicas com utilização intensiva de mão-de-obra exigem uma sólida rede de instituições em nível local, com capacidade técnica e operacional para selecionar as obras a ser feitas, organizar o processo de produção e canalizar recursos para os pobres necessitados. Grande parte do sucesso destes programas depende de uma relação bem estruturada entre o governo central e as agências executoras. Não há uma receita única para estabelecer essa relação. Para mencionar apenas dois exemplos, a Argentina financia

obras que são aprovadas por um órgão do governo central e executadas basicamente pelos governos locais; o Brasil aloca recursos de modo semi-automático, com base em necessidades regionais, e os governos subnacionais selecionam as obras. De qualquer modo, o importante é que a relação entre financiamento e execução da obra seja adequada à estrutura institucional e política do país. Países mais federalistas devem respeitar a autonomia local na seleção das obras e alocar os recursos segundo critérios objetivos; países mais centralizados poderão selecionar melhor as obras e distribuir recursos no nível central, deixando a responsabilidade pela execução no âmbito local.

Segundo, o nível salarial e os critérios para a seleção dos beneficiários são estabelecidos no nível central, enquanto as organizações locais se encarregam da seleção dos beneficiários. Assim, há uma certa tensão entre os critérios estabelecidos no nível central e a realidade política e social local dentro da qual ocorre a seleção dos beneficiários. Há muitas maneiras de resolver, ou pelo menos mitigar, as conseqüências desta tensão. A participação da comunidade é útil para fiscalizar que os recursos não sejam desviados por favoritismo político ou outras formas de corrupção, mas nada garante que existirá o nível necessário de participação da comunidade. Um complemento útil a essa participação é um sistema de amostragem aleatória de projetos e beneficiários para que o órgão do governo central encarregado de fiscalizar o programa verifique se os recursos estão sendo desviados. Isso implica em um investimento considerável de recursos para amostragem e fiscalização, o qual será compensado em termos de mais transparência e melhor focalização dos beneficiários.

Terceiro, a virtude da autofocalização tem o vício dos baixos salários. A fim de focar recursos nos grupos necessitados e evitar criar distorções nos mercados de trabalho locais, os salários da mão-de-obra utilizada nas obras públicas é fixado abaixo do salário correspondente no mercado. A literatura sobre programas sociais de obras públicas em países desenvolvidos sugere que esse mecanismo de focalização tem seu custo em termos de estigmatização dos trabalhadores que participam do programa (Lightman 1995) e em termos de dis-

criminação política e social dos trabalhadores por parte dos administradores do programa (Rose 1994). Trabalhadores de baixa renda, em particular, podem sofrer o estigma de ter participado de um programa que não confere qualificação. Graham (1995) e Grosh (1994) relatam efeitos de estigmatização semelhantes em beneficiários do Programa de Emprego Temporário chileno na década de 1980. Não há uma solução fácil para este problema a não ser aumentar os salários aos níveis do mercado, o que na maioria dos casos seria impossível, dadas as restrições de recursos.

Em resumo, as obras públicas intensivas em mão-de-obra não geram distorções significativas no mercado de trabalho, uma vez que oferecem salários inferiores aos do mercado correspondente e podem proporcionar uma fonte de renda para trabalhadores desempregados temporariamente. A cobertura depende do montante de recursos alocados ao programa, mas não há razão intrínseca para que a cobertura de trabalhadores com baixa qualificação não seja tão ampla quanto necessário para reduzir o desemprego ao nível proposto. Contudo, esta mesma propriedade levanta o problema do caráter anticíclico das obras públicas intensivas em mão-de-obra. Como o montante de recursos destinados ao problema é uma decisão política, não há como assegurar que o programa atue em sincronia com o ciclo econômico, expandindo-se nas fases de baixa e diminuindo quando a atividade econômica se expande. De fato, a experiência regional mostra que uma vez implantados os programas é muito difícil reduzir sua magnitude.

*Subsídios salariais.* Os empregos subsidiados no setor privado são muito menos difundidos do que os programas de obras públicas. A Argentina é o único caso em que os subsídios salariais são amplamente adotados e mesmo lá o escopo desses programas se reduziu recentemente em decorrência das críticas do movimento sindical.

Os subsídios salariais reduzem o imposto sobre a folha de pagamentos e/ou o pagamento de indenizações de grupos específicos de trabalhadores (como jovens, mulheres ou ex-combatentes). Esta característica os torna adequados para a implantação de contratos de trabalho mais flexíveis

(ou precários) num processo de reforma da regulamentação do mercado de trabalho. De fato, este foi seu papel na Argentina de 1995. Mas ao mesmo tempo isto os torna o centro de um debate político sobre a flexibilidade do mercado de trabalho, o que em boa medida explica porque esses programas foram descontinuados em 1998.

Contudo, como eles focalizam grupos específicos, os subsídios aos salários alteram os preços relativos dos diferentes tipos de trabalhador em favor do grupo focalizado e podem induzir grandes distorções no mercado de trabalho, dentre as quais a substituição de trabalhadores não subsidiados pelos subsidiados.<sup>31</sup> A fim de amenizar este problema, há normalmente uma exigência adicional, a de que os subsídios só sejam concedidos no caso de novas contratações que aumentem o quadro de pessoal. Isto exige por sua vez a determinação do número de empregados existente num dado momento inicial e o controle das novas contratações. Teoricamente, é uma tarefa que o ministério do trabalho executa como uma de suas funções rotineiras. Na prática, os ministérios têm pouca capacidade de controle. Esta debilidade torna impossível a tarefa de determinar a base inicial de trabalhadores e controlar a contratação dos subsidiados antes que a substituição de trabalhadores se torne um problema generalizado. Em consequência, não fica claro se esses programas realmente criam mais empregos do que os que teriam sido criados sem o subsídio.

Em resumo, os programas de subsídio salariais tendem a gerar grandes distorções no mercado de trabalho ao tentar alterar os salários relativos dos diferentes tipos de trabalhadores. Como a formulação dos programas exige uma focalização explícita, é necessário um aparato abrangente e muitas vezes inexistente de fiscalização de sua aplicação, o que acaba por tornar insolúvel o problema da focalização do programa. Contudo, até nos países da OCDE que contam com sistemas de cadastro e fiscalização sofisticados esses subsídios estão sendo minimizados dados os resultados negativos das avaliações (Martin e Grubb 2001).

Os programas tendem a ser anticíclicos, expandindo-se e reduzindo-se, o que exige decisões administrativas. Na medida em que são muitas vezes vis-

tos como mecanismo para a implementação de contratos de trabalho mais flexíveis (e precários), eles podem tornar-se centro de debate político, tornando as decisões relativas à sua aplicação politicamente onerosas. Esse foi o caso na Argentina, onde esses programas foram encerrados e reformas bem mais abrangentes da legislação trabalhista foram rejeitadas em 1998.

### *Treinamento como programa de transferência de renda*

O Quadro 8.5 apresenta algumas estatísticas relativas a programas de capacitação adotados como mecanismo de transferência de renda em sete países da região em fins de 1995 (Verdera 1998). Os programas de capacitação foram amplamente usados para transferir renda, especialmente a jovens desempregados, sob a forma de bolsas de estudo durante o período de treinamento em sala de aula (em geral de três a seis meses) e em alguns casos como auxílio à procura de emprego e/ou estágios de aprendizado em empresas privadas. Na maioria dos casos, o governo financia estes programas e empresas privadas ou ONGs oferecem o treinamento com pouca ou nenhuma intervenção das tradicionais instituições nacionais de capacitação.

Cabe advertir que uma característica comum deste grupo de programas é que muitas vezes as atividades de treinamento são o resultado de encaminhamento de um serviço de intermediação. Os programas são parte periférica do sistema de capacitação que deveria ser capaz de se adaptar anticíclicamente, expandindo-os enquanto mantém suas funções básicas de treinamento, intermediação e ensino que contribuem para aumentar os níveis de qualificação e renda do país. Dada a repercussão pública dos programas listados nesta categoria, eles provavelmente representam a melhor oportunidade de reformar os sistemas de capacitação.

<sup>31</sup> Mais formalmente, aparecem efeitos de peso morto quando os empregos subsidiados teriam sido criados mesmo na ausência de subsídio, enquanto os efeitos de substituição aparecem quando trabalhadores subsidiados são postos no lugar de trabalhadores não subsidiados (Calmfors 1994). A exigência de adicionalidade trata do efeito do peso morto, enquanto os efeitos de substituição são apenas prevenidos na margem.

**Quadro 8.5 Programas de treinamento na região**

País	Beneficiários		Gastos	
	Milhares de trabalhadores	Porcentagem da força de trabalho	Milhões de US\$	Porcentagem do PIB
Argentina	133,0	1,4	95,6	0,04
Brasil	740,5	1,6	310,2	0,06
Chile	36,6	0,8	18,3	0,03
Costa Rica	13,1	1,2	60,6	0,73
Jamaica	43,5	4,4	18,6	0,44
México	410,3	1,8	13,5	0,04
Peru	1,5	0,1	5,0	0,01

Fonte: Baseado em dados de Verdera (1998).

A tecnologia básica destes programas se baseia no Chile Joven, um programa pioneiro de capacitação para jovens que combina bolsas para treinamento em sala de aula com um estágio pago de três meses numa empresa privada. Em lugar de contratar diretamente serviços de capacitação, os recursos são usados na criação de um fundo administrado por uma agência do governo central. Esta solicita propostas de projetos de capacitação e os fundos são concedidos por meio de um processo de licitação aberta. As propostas devem descrever o conteúdo dos cursos a ser ministrados e incluem um compromisso de empresas do setor privado de aceitar os estagiários como aprendizes durante um certo período (em geral três meses). A concessão de bolsas de estudo funciona como um mecanismo de transferência de renda para os beneficiários, tira-os do renque dos desempregados e lhes proporciona alguma experiência no mercado de trabalho durante o estágio. Estes três efeitos benéficos do programa Joven se adaptam especialmente a situações caracterizadas por altas taxas de desemprego juvenil.<sup>32</sup> Contudo, outros países da região adaptaram a metodologia do programa Joven ao atendimento de outros grupos de população.

Dentre os países que figuram no estudo mencionado, a Argentina, o Chile e o Peru têm programas inspirados no exemplo chileno voltados para jovens de baixa renda desempregados. A Argentina também recorreu aos mecanismos de contratação do programa Joven para estabelecer programas de

capacitação para outros grupos e concede subsídios aos empregadores privados que contratam aprendizes sob contratos de emprego promocionais.

O Brasil adota um mecanismo de licitações competitivas para oferecer capacitação, mas o programa opera de forma bastante descentralizada. O Planfor é financiado pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador, um fundo financiado por um imposto sobre a folha de pagamentos, e os recursos são repassados a estados e governos locais que, por sua vez, promovem concorrências públicas para contratar provedores (privados e públicos). Os estados precisam apresentar planos de capacitação anuais à direção do Planfor e os fundos são alocados proporcionalmente à participação do estado no total da força de trabalho. Este método de alocação está sendo atualmente alterado para refletir o nível de pobreza e escolaridade do estado e as experiências passadas na execução dos programas anuais de qualificação. É interessante observar que as instituições nacionais de qualificação profissional (no

<sup>32</sup> O mecanismo de contratação do Chile Joven foi na verdade uma maneira de incentivar os responsáveis pelo treinamento a melhorar a qualidade dos cursos e adequar seu conteúdo ao que era relevante para o mercado de trabalho. Isto criou pressão para uma reforma institucional e de conteúdo do sistema de capacitação, na medida em que as empresas que aceitavam estagiários agiam como controladores e guardiães da relevância e adequação do treinamento oferecido. O programa passou a ser visto como uma ferramenta de modernização e de conexão do sistema de capacitação com as atividades produtivas concretas.

caso do Brasil, o sistema Senai-Senac) participam das concorrências como qualquer outra organização, criando assim uma dinâmica financeira e institucional interessante no sistema de capacitação geral.

A Costa Rica usa uma instituição nacional de capacitação como canal de fornecimento de serviços de treinamento a trabalhadores desempregados com alguma qualificação ou qualificados. A instituição nacional de capacitação conta com instalações e instrutores próprios para organizar e oferecer programas de qualificação a trabalhadores de baixa renda de áreas urbanas marginalizadas, aos deslocados do setor público e aos deficientes ou com necessidades especiais. Foi estabelecida uma linha de ação especial para permitir que a instituição nacional de capacitação contrate outras instituições do ramo, mas não foi adotado qualquer mecanismo especial de focalização.

A Jamaica conta com vários programas que oferecem capacitação para trabalhadores desempregados jovens e sem qualificação, mas o mecanismo de transferência é o de empregos temporários em vez de bolsas de capacitação.

O México tem o maior programa de capacitação e transferência de renda da região e o usa efetivamente como mecanismo de proteção para trabalhadores desempregados e deslocados. O Probecat se expande e contrai de acordo com o ciclo econômico. Proporciona bolsas de estudo aos beneficiários e os escritórios estaduais do ministério do trabalho organizam vários programas de capacitação que são oferecidos localmente. As avaliações do programa verificaram um certo sucesso em termos de capacitação, aumento de renda e probabilidade de emprego para os beneficiários, embora os efeitos positivos tendam a aumentar com a maior escolaridade dos beneficiários (STPS 1995). Depois de 1999, o novo governo mexicano introduziu várias reformas ao Probecat, com a finalidade básica de racionalizar os serviços de intermediação para trabalhadores desempregados e, em alguns casos, reduzir o componente de treinamento. As avaliações disponíveis indicam que o aprimoramento da ligação com os serviços de intermediação teve resultados positivos e reduziu os custos das intervenções (GEA e Associates 2003).

Os programas de capacitação de curto prazo funcionam como um mecanismo de sustentação de renda por meio da concessão de bolsas de estudo aos estagiários durante o treinamento em sala de aula e o período de estágio, normalmente entre quatro e seis meses. As bolsas são inferiores ao salário de mercado pertinente e os estágios são feitos em empresas privadas conveniadas. A curta duração do treinamento em sala de aula torna esses programas mais adequados para auxiliar os jovens que estão entrando no mercado de trabalho a aprimorar seus métodos de busca de colocação do que para atender as necessidades de qualificação ou atualização de trabalhadores vindos de segmentos de atividades declinantes.

O principal desafio na formulação desses programas de treinamento decorre da existência de uma instituição nacional de capacitação, em geral um fornecedor estatal monopolístico de treinamento financiado por um imposto sobre a folha de pagamentos e sem qualquer incentivo para adaptar a natureza de suas atividades e sua clientela aos desafios de uma situação de desemprego elevado. A fim de contornar este obstáculo, esses programas são organizados por um fundo comum de recursos administrado por um agente especializado no governo central. Esse agente, por sua vez, licita os recursos entre prestadores privados que se encarregam de executar os programas de treinamento de forma descentralizada. Estes provedores devem entrar em acordo com empresas do setor privado para assegurar que os estagiários tenham onde pôr em prática seu aprendizado, tornando as empresas privadas fiscalizadoras efetivas da qualidade e da relevância dos programas de treinamento. Outro subproduto interessante deste processo é o desenvolvimento de conexões mais estreitas entre as empresas e os responsáveis pelo treinamento, o que os torna de fato prestadores de serviços de assistência à busca de empregos.

Os programas de capacitação tendem a ser mais onerosos por beneficiário do que as obras públicas intensivas em mão-de-obra, uma vez que boa parte dos recursos se destina a pagar os provedores de capacitação. Contudo, o cálculo dos benefícios deveria incluir a alteração de longo prazo na estrutura do sistema de capacitação e o desenvolvi-

mento dos serviços de assistência à busca de emprego, as grandes externalidades positivas destes programas.<sup>33</sup>

A organização dos programas facilita a tarefa de focalizar administrativamente os grupos de população visados e os programas têm bastante sucesso em atrair jovens desempregados. Contudo, deve-se observar que os programas podem ser efetivos demais em seu propósito de atrair o grupo focalizado. Por exemplo, no México, em 1996, as taxas de participação dos jovens cresceram tanto que, mesmo subindo a taxa de emprego do grupo, seu desemprego também aumentou. Embora não haja prova formal de que isto tenha sido consequência da expansão dos programas de capacitação (em especial o Probecat) nesse ano, há uma sugestiva associação entre a expansão dos programas, a queda nas taxas de matrícula escolar e o aumento da participação na força de trabalho e no emprego dos grupos focalizados.

Elías, Cossa e Ruiz-Ñúñez (2001) analisam o impacto de uma das rodadas do programa Joven da Argentina sobre os salários e a probabilidade de emprego. O programa ofereceu uma bolsa de estudo aos participantes em um programa de capacitação (entre seis semanas e três meses de treinamento em sala de aula e dois meses de trabalho prático numa empresa) voltado a segmentos especialmente carentes da força de trabalho. A população visada pelo programa era a de pessoas de 16 a 30 anos, com curso secundário incompleto e pouca experiência no mercado de trabalho. Um terço dos beneficiários era formado por mulheres e outros dois terços eram menores de 24 anos. Utilizando diversos métodos para estimar a equiparação, os autores concluíram que o principal impacto do programa foi sobre os salários, com um efeito muito pouco significativo sobre a probabilidade de encontrar emprego. O impacto sobre os salários equivaliu a um aumento de 10% sobre o salário anterior e foi maior no caso das mulheres, o que implica que são elas as que tendem a se beneficiar mais da capacitação proporcionada pelo programa. Em termos de análise custo-benefício, os autores concluíram que, dependendo das pressuposições relativas a custos e supondo que os efeitos do programa durem cinco anos, as taxas internas de retorno variam entre 2,4% e 7%.

Aedo e Núñez (2000) recorrem a grupos de controle e técnicas de estimação rigorosas para avaliar o impacto do mesmo programa sobre o salário e a probabilidade de emprego. Verificam que as mulheres de mais de 25 anos são o único grupo a se beneficiar com aumentos salariais e de probabilidade de emprego.

Bravo e Contreras (2000) usam uma alteração das normas entre duas levas de participantes do programa Chile Joven para inferir como as mudanças na estrutura de incentivos aos provedores de capacitação podem alterar a colocação dos participantes. Até 1994, os provedores do treinamento recebiam pagamento por instrução em sala de aula e colocação do participante em estágios numa empresa, sem compensação adicional se este obtivesse um emprego em vez de apenas um estágio. Em 1995 foi introduzida uma nova regra no programa, segundo a qual o provedor receberia uma compensação monetária adicional caso o participante fosse contratado pela empresa em lugar de apenas participar do estágio no final do período de treinamento. Esta mudança permitiu aos autores comparar as taxas de colocação antes e depois da mudança.

Bravo e Contreras concluem que a alteração da estrutura de incentivos financeiros concedidos aos responsáveis pelo treinamento reduziu as taxas de abandono do programa e teve um impacto positivo nas taxas de colocação. Os autores constataram, usando métodos de emparelhamento estatístico, que as taxas de colocação aumentaram 13%, depois de levar em conta possíveis diferenças na composição do grupo beneficiário entre as duas levas.

Em resumo, estes programas tendem a gerar externalidades positivas no mercado de trabalho, além do próprio processo de capacitação, ao facilitar a inserção de jovens trabalhadores e proporcionar

<sup>33</sup> Esses programas de treinamento emergenciais criaram a oportunidade de introduzir inovações institucionais num sistema de capacitação caracterizado pelo poder monopolista de instituições financiadas pelo imposto sobre a folha de pagamento. A disseminação destas inovações no sistema geral de formação vocacional o tornará mais bem-sucedido em atender a necessidade de melhorar a qualificação dos trabalhadores que se encontram no processo normal de mudança de empregos.

experiência na operação de mecanismos de intermediação no mercado de trabalho (auxílio à busca de emprego). Em termos de cobertura, a natureza do treinamento oferecido torna o programa adequado aos jovens desempregados. Assim como qualquer outro programa de capacitação, não se deve esperar que crie novos empregos, mas que proporcione àqueles que estão ingressando no mercado de trabalho alguma experiência de emprego. Como o desemprego dos jovens é um problema permanente do mercado de trabalho, estes programas não deveriam ser vistos como mecanismos anticíclicos, mas antes como um aspecto permanente de um bom sistema de intermediação de mão-de-obra, que poderia ser expandido e contraído de acordo com a demanda de modo anticíclico.

### *Transferências em dinheiro*

A forma mais imediata e direta de proteger a renda dos trabalhadores desempregados é por meio de transferências em dinheiro às famílias que se encontram abaixo de um determinado nível de renda. Embora o critério para o recebimento dos benefícios do programa seja estabelecido em termos de renda familiar *per capita*, níveis baixos de renda familiar estão associados a desemprego ou a baixos salários (Hausmann e Székely 1998).

Os programas de transferências em dinheiro de modo geral focalizam os segmentos mais pobres da população, que não conseguem obter um nível mínimo de renda para sua subsistência no mercado de trabalho. Em muitos casos, a transferência em dinheiro é parte de um programa mais abrangente que visa proteger e promover a capacidade das famílias de baixa renda de manter e acumular capital humano e, portanto, sair do programa.<sup>34</sup> Como essas famílias são pobres para começar, choques que afetam toda a economia ou até alguns segmentos podem pôr em questão sua capacidade de manter níveis mínimos de consumo. Portanto, as transferências de dinheiro as ajudariam a estabilizar seus níveis de consumo.

A crise argentina de 2001 foi o cenário de um novo tipo de programa de transferência de dinheiro, o Jefes y Jefas de Hogar, um programa praticamente universal focalizado em chefes de família desem-

pregados. O programa oferece uma transferência em dinheiro a chefes de família cadastrados e não está condicionado a seu nível de recursos. Para se cadastrar, o beneficiário precisa estar desempregado e se prontificar a trabalhar algumas horas, geralmente numa instituição de serviços sociais da vizinhança. Não está claro se essa regra é bem fiscalizada, já que o controle está em mãos do governo local. Tentativas de instituir controles sociais por meio dos Grupos Consultivos, formados por autoridades locais e organizações da sociedade civil, embora ainda não avaliadas, parecem ter apresentado resultados mistos. É interessante que as autoridades locais organizem os trabalhos a ser feitos, mas as transferências são efetuadas por meio do sistema bancário. Como o acesso ao programa é praticamente universal, é preciso racionar as prestações, o que faz com que os critérios de admissão ao programa sejam pouco transparentes.

As transferências em dinheiro induzem distorções de mercado ao aumentar os salários de reserva e criar incentivos contrários ao trabalho. Como em muitos casos eles não exigem qualquer contrapartida em trabalho (tornando, de fato, a participação no programa um bem livre), estes programas também exigem um sistema de focalização sofisticado e um esquema complexo de fiscalização e execução para evitar fraudes, como a inclusão de famílias que não estão necessitadas e a exclusão daquelas necessitadas. As transferências em dinheiro também tendem a criar forte expectativa de direito entre os beneficiários, o que torna difícil ajustar seja o número de beneficiários seja o montante dos benefícios de forma anticíclica.

As avaliações de programas de transferência condicional de dinheiro mostram que elas são eficazes para a proteção do capital humano dos pobres. Contudo, pouco se sabe empiricamente dos efeitos das transferências incondicionais, como o programa

<sup>34</sup> A lógica de programas como Bolsa Escola no Brasil, Programa de Asignaciones Familiares (PRAF) em Honduras, Becas de Retención Escolar na Argentina e Beca Alimentaria na Venezuela é evitar a perpetuação do círculo vicioso da pobreza. Assim, esses programas exigem que as crianças frequentem a escola ou que as mães façam acompanhamento médico pré-natal para prevenir a transmissão da pobreza à geração seguinte.

argentino de Jefes de Hogar. Recentemente, a Argentina divulgou um novo conjunto de dados que permitirá fazer uma avaliação desse programa.

### **Montagem de um sistema**

O ceticismo em relação ao seguro-desemprego na região abrange tanto a possibilidade de abusos quanto os efeitos negativos sobre o emprego e a produção que poderiam ser provocados por uma redução nos esforços de busca de emprego por parte dos desempregados segurados. As preocupações relativas aos abusos e à corrupção são bastante compreensíveis sobretudo em países em que grande parte da mão-de-obra trabalha em empregos não regulados ou por conta própria. Contribuem também para o ceticismo os antecedentes de uma aplicação deficiente das normas trabalhistas, já que a ausência de registros adequados dos contratos de trabalho junto às autoridades competentes torna difícil imaginar como se avaliariam as condições requeridas para receber o seguro-desemprego. Os países que não têm sistemas viáveis de aplicação da legislação trabalhista ou de registro deveriam privilegiar a criação desses mecanismos antes de qualquer discussão sobre o seguro-desemprego.

A possibilidade de estabelecer contas individuais aumenta o controle social sobre o fundo de seguro. Isto é uma vantagem dos países que reformaram o sistema de aposentadorias instituindo um sistema baseado em contas individuais (como, por exemplo, Chile, Argentina e Uruguai). Regras claras e bem aplicadas em relação à conta de solidariedade dos empregadores e do tesouro deveriam permitir controle suficiente para que o sistema funcionasse de forma transparente e eficiente.

A criação de um seguro-desemprego causa preocupações devido aos custos, em termos de produto e emprego, associados à redução dos esforços na busca de empregos; estes custos precisam ser ponderados em relação aos benefícios decorrentes da melhor adequação ao emprego que essa busca mais demorada poderia permitir aos trabalhadores atendidos e, portanto, a uma combinação que incrementa a produtividade e o produto. Acemoglu e Shimer (1999) analisam um modelo de mercado de trabalho para pessoas que concluíram o segundo

grau nos Estados Unidos; seus resultados indicam que os benefícios decorrentes de uma adequação melhor ao emprego de trabalhadores que procuraram durante mais tempo superam o custo do desemprego e do produto sacrificado quando os níveis do seguro-desemprego são moderados.

Contudo, deve-se destacar que o seguro-desemprego pode aumentar os custos da mão-de-obra e, em conseqüência, ter efeito negativo sobre sua demanda.<sup>35</sup> A fim de minimizar os prováveis efeitos negativos sobre o emprego, o seguro-desemprego deveria vir acompanhado de uma redução do pagamento de indenização previsto na legislação trabalhista. Além disso, o seguro-desemprego só é sustentável como mecanismo de proteção e apenas para trabalhadores com contratos de trabalho formais e registrados. Governos apossados por uma crise macroeconômica podem se ver tentados a estender temporariamente os benefícios aos trabalhadores que não contribuem se as condições e os benefícios não forem estáveis e bem definidos desde o início (mesmo que haja variações no correr do ciclo). Já as condições de atendimento bem definidas e custos razoáveis podem induzir trabalhadores e empregados a registrar contratos de trabalho que de outro modo se manteriam na informalidade.<sup>36</sup>

É necessário estabelecer vários mecanismos para os trabalhadores que não têm acesso ao seguro-desemprego em função dos motivos que impedem esse acesso. Esses programas são uma forma de seguro de renda. Os programas de apoio à recolocação utilizados no início da década de 1990 para atender as necessidades dos trabalhadores afetados pela privatização de empresas públicas são um exemplo deste tipo de estratégia (ver Boxe 8.2). Utilizam mecanismos do sistema de capacitação e de intermediação para proporcionar sustentação de renda aos trabalhadores excluídos dos benefícios do seguro-desemprego. Restrições financeiras determinam que estes programas sejam focalizados.

<sup>35</sup> No Capítulo 7 pode-se ver uma análise dos impostos sobre o trabalho e seu impacto sobre a demanda de mão-de-obra.

<sup>36</sup> Esta é uma das explicações sugeridas para justificar o surto de inscrições no novo sistema chileno, que quadruplicou as projeções de afiliação após nove meses de operação.

### Boxe 8.2 Apoio à recolocação<sup>1</sup>

O apoio à recolocação visa auxiliar os trabalhadores deslocados a reentrar no mercado de trabalho ou a se tornar autônomos. Os programas de recolocação têm valor político e social, propiciando uma demonstração tangível do compromisso do governo com o apoio aos trabalhadores. Programas focalizados podem auxiliar os trabalhadores a encontrar empregos alternativos.

Os principais tipos de apoio à recolocação são os seguintes:

**Orientação**, que, além de informar sobre os serviços de apoio disponíveis a trabalhadores deslocados, pode incluir aconselhamento sobre aspectos de trauma, finanças e vida. A orientação é o primeiro nível, mínimo, de apoio que a agência implementadora pode oferecer para auxiliar os trabalhadores deslocados. Há muitos tipos de orientação. Embora seja uma atividade eficaz em termos de custo, é muitas vezes negligenciada por falta de uma visão clara.

**Assistência na procura de emprego**, que pode incluir:

- Serviços de colocação (intermediação de empregos) para adequar trabalhadores às oportunidades do mercado de trabalho.
- Tempo livre para a busca de emprego antes do desligamento do emprego anterior.
- Assistência para desenvolver qualificações e autoconfiança na procura de um novo emprego (preparação para entrevistas, avaliação de competências pessoais, preenchimento de formulários de solicitação de emprego, clubes de emprego).

A assistência na procura de emprego é valiosa porque contribui para identificar e casar perfeitamente a capacitação dos trabalhadores com as oportunidades de emprego disponíveis. Estes programas mostram resultados positivos e, quando focalizados, podem ser efetivos em termos de custo.

**Capacitação**, que pode ter distintas áreas de interesse, tais como:

- Reciclagem e desenvolvimento de novas competências para que os trabalhadores possam encontrar novos empregos remunerados.
- Preparação para abrir um pequeno negócio, microempresa ou outro meio de subsistência, para ajudar trabalhadores desempregados a se tornar autônomos e obter renda.

A reciclagem é muitas vezes o principal elemento de um programa de recolocação e frequentemente o mais oneroso. Ela pode ser oferecida tanto a empregados formais quanto a trabalhadores autônomos. O resultado desse tipo de programa tem sido variado. Para ser efetiva em termos de custo, a reciclagem deve ser focalizada e voltada para a demanda.

**Empresa dos empregados**, em que o governo ou as empresas privatizadas proporcionam condições para que os empregados estabeleçam suas próprias empresas. Podem incluir:

- Terceirização de serviços da empresa para trabalhadores recém-demitidos.
- Fornecimento de instalações de trabalho simples (galpões, garagens ou pequenos escritórios).
- Incubadoras de negócios em que as instalações de trabalho recebem apoio de assessoria de negócios, equipamentos compartilhados (fax, copiadoras) e um certo grau de orientação.

Alguns governos ajudaram empregados a estabelecer suas próprias empresas e contrataram serviços fornecidos anteriormente pela estatal, ou criaram espaços de trabalho e incubadoras de pequenas empresas. As empresas dos empregados só atendem a um pequeno número de trabalhadores, mas abrem a perspectiva de gerar empregos secundários.

**Abordagens comunitárias**, que recorrem ao governo local, ONGs e grupos comunitários de autoajuda, isoladamente ou em conjunto, para gerar oportunidades de emprego em nível local. Estas podem ser propiciadas por programas de obras públicas que oferecem oportunidades de emprego temporário em projetos de larga escala intensivos em mão-de-obra.

O envolvimento da comunidade em esquemas de recolocação é importante em muitas situações, mas sobretudo em regiões ou cidades monoindustriais com alto nível de desemprego.

Onde o desemprego é crônico, a abordagem comunitária e as obras públicas podem oferecer sustentação ativa e passiva ao mercado de trabalho.

Há limites para o que pode ser obtido apenas com a recolocação; políticas econômicas que geram crescimento econômico sustentável oferecem as melhores perspectivas, no médio prazo, para os trabalhadores desempregados.

<sup>1</sup> Adaptado do Banco Mundial (2003).

Em primeiro lugar, cursos rápidos de capacitação poderiam proporcionar àqueles com baixa qualificação que estão entrando no mercado de trabalho uma experiência de emprego e a assistência necessária para conseguir uma colocação permanente. As bolsas de estudo deveriam ser fixadas em nível suficientemente baixo para não desestimular a busca no mercado de trabalho local<sup>37</sup> e a focalização deveria concentrar os recursos nos jovens desempregados que estão fora da escola. Deve-se dar grande atenção a que só sejam atraídas pessoas que estão fora do sistema escolar, de modo a impedir que o programa estimule o abandono dos estudos. O financiamento deste programa deveria ser feito com recursos já existentes do imposto sobre a folha de pagamento destinado à capacitação, mantendo o sistema de atendimento descentralizado ligado a estágios que já se mostrou bem-sucedido. O financiamento complementar (tirado dos recursos fiscais gerais ou de reservas próprias) deveria estar sincronizado com a demanda por estes serviços e ser mais alto nos períodos recessivos e menor nas fases de expansão.

Este tipo de programa tem inúmeras virtudes, entre as quais a de tirar pessoas do renque dos desempregados não é desprezível. Há, contudo, um problema em relação ao valor da capacitação oferecida. Em alguns casos, a frequência a um curso de capacitação deveria ser um requisito obrigatório; em outros, o papel da intermediação de proporcionar experiência numa empresa é mais importante. De qualquer maneira, e dada esta flexibilidade de formulação, os programas desta natureza deveriam ser rigorosamente avaliados quanto a seus efeitos nos salários e na probabilidade de conseguir emprego (ver Boxe 8.3).

No caso dos trabalhadores deslocados com pouca qualificação, as obras públicas intensivas em mão-de-obra são a melhor escolha para lhes proporcionar empregos em nível local. A inovação destes programas é que eles fazem em pequena escala o que as grandes obras públicas fizeram nos anos de 1970 e em parte da década de 1980: estimular a demanda por mão-de-obra mediante o repasse de recursos públicos para os trabalhos de construção. Os custos dos insumos complementares não são triviais em situações de contração fiscal e portanto há

uma tentação de reduzir ou simplesmente eliminar a exigência dos programas de obras de modo a reduzir os custos unitários e expandir o número de beneficiários com os mesmos recursos. O paradoxo é, contudo, que estes programas então se transformam em transferências de dinheiro simples e incondicionais, perdendo boa parte do atrativo de sua formulação original.<sup>38</sup>

A formulação de programas de obras públicas intensivas em mão-de-obra exige que se leve em conta o nível de desenvolvimento do governo local e a natureza financeira e política de suas relações com o governo central. Muitas iniciativas visando a criação de programas de geração de emprego fracassaram por não levar em conta as dimensões organizacionais e políticas entre financiamento e execução. Novamente, os níveis salariais dos programas devem ser suficientemente baixos para não excluir a busca de outras oportunidades de emprego. O financiamento deve ser feito com recursos dos impostos em geral e não, como é feito normalmente, com receitas dos impostos sobre a folha de pagamentos.<sup>39</sup> O financiamento deveria estar sincronizado com a demanda e as despesas deveriam se ajustar à evolução das taxas de desemprego gerais ou, quando disponíveis, locais.

As avaliações do programa Trabajar, implementado na Argentina a partir de 1997, apresentam várias lições importantes sobre a formulação e o impacto de programas voltados ao emprego. Por exemplo, o ganho médio dos participantes do programa era, em fins de 1990, de cerca de metade do salário bruto e sua distribuição favorecia decididamente os pobres (Ravallion 1999). A filtragem do programa para os não pobres era um elemento essencial para manter o apoio político necessário para implementar o programa. Não surpreende que,

<sup>37</sup> Neste caso, o principal critério é que a bolsa de estudos seja inferior ao salário de mercado que trabalhadores equivalentes obteriam no mercado de trabalho e não uma função do salário médio geral.

<sup>38</sup> Pode-se argumentar, por exemplo, que o programa argentino Jefas y Jefes de Hogar é apenas o Trabajar sem focalização.

<sup>39</sup> O uso de recursos do imposto sobre a folha de pagamentos (que aumenta os custos da mão-de-obra e portanto reduz a geração de empregos) para gerar empregos é algo contraditório.

### Boxe 8.3 A avaliação como ferramenta

A lógica da avaliação dos programas é direta. Sem ela, não há modo confiável de determinar se um programa está alcançando seus objetivos, se a situação dos beneficiários mudou e o que teria acontecido se não existisse o programa. As evidências empíricas e as impressões casuais são insuficientes, por si sós, para gerenciar programas que operam em larga escala e, em alguns casos, nacionalmente. As avaliações de programas e seu impacto representam uma ferramenta importante para testar a formulação e a eficácia dos programas e determinar se o tempo e o dinheiro estão sendo bem gastos.

Além disso, a avaliação feita nos estágios iniciais de um projeto pode permitir a melhoria da formulação e da focalização do programa. Num estágio intermediário, a avaliação pode propiciar novas modificações da formulação do programa e aumentar a eficácia dos serviços prestados. De qualquer modo, os custos da avaliação representam apenas uma pequena fração dos custos do programa, às vezes menos do que 1%. Os retornos, em termos de maior eficácia dos gastos sociais e de maior responsabilidade pela prestação de contas, são altos.

Há dois métodos principais de avaliação. Ambos comparam um grupo de beneficiários com um grupo comparável de não beneficiários. Quando os testes são feitos em pequena escala, os avaliadores presumem que o programa não influencia a economia com um todo. Contudo, a avaliação de programas em larga escala deveria levar em conta os efeitos macroeconômicos.

O primeiro método – o ideal em termos estatísticos – é o projeto experimental. Nesta abordagem, os integrantes dos grupos de tratamento e de comparação (controle) são selecionados aleatoriamente dentro de um conjunto de possíveis beneficiários. A seleção aleatória atende propósitos práticos e éticos. Muitos programas, particularmente em suas fases iniciais, simplesmente não têm recursos suficientes para atender a todos os que poderiam se beneficiar. Escolher os integrantes do grupo de tratamento por meio do que é de fato uma loteria dá a cada participante da população alvo uma chance igual de receber os benefícios. As comparações entre os dois grupos podem ser feitas segundo qualquer indicador que seja de interesse, como renda, con-

sumo, frequência à escola ou participação na força de trabalho. A seleção aleatória também funciona como modelo para a expansão do programa e para fases posteriores da testagem.

Uma segunda abordagem é o projeto quase experimental. A partir de vários métodos estatísticos e econométricos, os analistas utilizam informações de levantamentos já disponíveis para criar aproximações dos grupos de tratamento e de comparação. Como no caso do projeto experimental, os grupos são então comparados segundo os indicadores desejados. Esta abordagem tem desvantagens e vantagens em relação ao projeto experimental. A desvantagem mais notável é que este método não iguala com antecedência as várias fontes de viés da seleção entre os grupos de tratamento e de comparação. Conseqüentemente, as avaliações conduzidas segundo um projeto quase experimental podem gerar resultados menos confiáveis.

No entanto, a abordagem quase experimental tem várias vantagens práticas. Primeiro, em geral sua implementação é menos onerosa, já que em geral utiliza levantamentos pré-existentes e não de referência (linha base). Segundo, o desenho quase experimental pode prevenir atrasos na prestação de serviços que resultariam do planejamento, execução e análise de um projeto experimental. Finalmente, uma abordagem quase experimental pode ser mais adequada para contornar restrições políticas: os políticos estão muitas vezes mais interessados (o que é compreensível) em distribuir benefícios do que em esperar por verificações mais exatas. Segundo raciocínio semelhante, o público também tem interesse maior em receber benefícios do que em não recebê-los.

Qualquer que seja o método adotado, é melhor realizar algum tipo de avaliação do que nenhum. O planejamento, a gestão e a expansão de programas sociais sem ferramentas de avaliação são inconcebíveis. Quando são feitas avaliações rigorosas e profundas, os responsáveis pela formulação de políticas públicas e os administradores podem usar melhor os recursos públicos limitados e direcioná-los, assim, para programas que tenham o maior impacto positivo sobre o bem-estar social.

quando foi descontinuado em meio a um profundo ajuste fiscal, os cortes atingiram mais as áreas pobres que as não pobres (Ravallion 2000), aumentando assim o viés antipobreza do ajuste fiscal.

O outro integrante da família dos programas de geração de emprego, os subsídios salariais, deve ser usado parcimoniosamente, se o for, apesar do

atrativo conceitual da idéia de gerar de verdade empregos no setor privado (em comparação com os empregos artificiais das obras públicas intensivas em mão-de-obra). As distorções provocadas pela interferência com os salários relativos de diferentes tipos de trabalhadores são suficientemente importantes para recomendar cautela na questão. De

qualquer modo, o sofisticado sistema de aplicação e fiscalização necessário para mitigar os efeitos de peso morto e substituição destes subsídios não está presente na maioria dos países.

Finalmente, as transferências em dinheiro para famílias pobres são o mecanismo de última instância para sustentar as famílias que não são atendidas por outros mecanismos de apoio. É neste ponto que as políticas de emprego e de pobreza se entrelaçam fortemente. As complicações de sua formulação e implementação são bem conhecidas e é recomendável extrema cautela, dado que o programa pode criar armadilhas de dependência para os beneficiários. Embora seja demasiado cedo para uma avaliação profunda de um programa como o *Jefes y Jefas de Hogar* da Argentina, ele sem dúvida desempenhou um papel positivo na contenção temporária das conseqüências sociais do aumento do desemprego de fins de 2001. O fato de que em termos práticos o programa não está focalizado na pobreza, apenas no desemprego, torna ainda mais importante uma cuidadosa avaliação de seu impacto.

### **ATUALIZAÇÃO E APRIMORAMENTO DA QUALIFICAÇÃO DO TRABALHADOR**

Por menos desejável que seja do ponto de vista de distribuição de renda, o aumento dos diferenciais salariais devido às qualificações dos trabalhadores cria uma oportunidade para elevar o nível de capacitação da força de trabalho. Os incentivos salariais são estabelecidos como um claro sinal de oportunidades de ganho decorrentes de níveis de qualificação mais altos. Para que isso aconteça, os sistemas escolar e de capacitação precisam funcionar melhor.

Os princípios das políticas de capacitação são bem entendidos e essencialmente se voltam para a questão de como relacionar eficazmente a demanda e a oferta de competências. Há na região uma ampla percepção de que a globalização e a integração econômica estão aumentando a importância das políticas de capacitação. Uma força de trabalho bem qualificada é fundamental para tornar as empresas nacionais mais competitivas, e os traba-

lhadores precisam de um nível mais alto de capacitação para adaptar-se à evolução rápida da tecnologia e do mercado. Ao mesmo tempo, o aumento dos tipos de contrato de trabalho precários e ocasionais reduz os incentivos que empresas e trabalhadores têm no momento de investir no desenvolvimento e aquisição de novas competências.

Boa parte do debate de política se concentra na reforma de instituições públicas de capacitação em lugar do conjunto mais amplo de instituições e práticas privadas e públicas que determina como os trabalhadores adquirem e aplicam as novas competências. A capacitação é um problema de política pública, mas afeta atores dos setores público e privado. A interação entre governo e parceiros sociais (setor privado e sindicatos) é a chave de qualquer solução viável. O aprimoramento do desempenho dos sistemas de capacitação exige mais do que a reforma das instituições públicas de capacitação; mudanças nas políticas tributária, educacional e trabalhista são fundamentais para essa tarefa.

As empresas privadas também treinam seus trabalhadores e a forma e a intensidade desse esforço são semelhantes ao feito por empresas privadas comparáveis dos Estados Unidos e do Canadá (BID 2001). As políticas de capacitação devem operar dentro de uma estrutura que envolva as ações de trabalhadores e sindicatos, empresas e associações empresariais e governos. A capacidade institucional e organizacional de cada um destes atores contribui para dar ao sistema de capacitação uma forma particular em cada país.

Os sistemas de capacitação da região evoluíram diferentemente a partir de um modelo original comum, em boa parte devido a diferentes conjuntos de circunstâncias e de capacidade institucional de governos, setor privado e sindicatos vigentes em cada país. Os sistemas de capacitação se encontram em um estado organizacional e institucional fluido. Na maioria dos países, o sistema de treinamento tem baixo desempenho e demonstra pouca ou nenhuma capacidade de inovação. Contudo, em alguns países a evolução do sistema de capacitação propicia experimentação e inovação na forma de oferecer o treinamento.

Apesar da variedade de contextos organizacionais, há uma percepção geral de que o desempenho

dos programas de capacitação é fraco e que seus resultados não são nem relevantes nem oportunos em termos das qualificações necessárias. Esforços recentes de avaliação sugerem que esta opinião pessimista não está muito longe da verdade. Por exemplo, Medina e Núñez (2000) estudaram o impacto do sistema de capacitação da Colômbia. Este abrange várias instituições públicas e privadas que oferecem programas de capacitação e o Serviço Nacional de Aprendizagem (SENA), uma importante instituição pública que regulamenta o sistema e opera instalações próprias de treinamento. O estudo verifica que a capacitação de jovens não tem impacto estatisticamente significativo sobre a renda, exceto em relação a um impacto de longo prazo sobre os salários futuros de mulheres jovens atendidas por instituições privadas. Quanto aos adultos capacitados pelo SENA ou outras instituições públicas, a capacitação oferecida não afeta a renda nem no longo nem no curto prazos. Homens adultos capacitados pelo SENA registram impacto negativo no curto prazo, mas nenhum impacto no longo prazo. As mulheres adultas capacitadas no SENA registraram impacto positivo tanto no curto quanto no longo prazos. Adultos que receberam treinamento em instituições privadas desfrutaram de um aumento significativo de renda no longo prazo, embora não se registre qualquer impacto no curto prazo.

Universalizar o ensino básico e facilitar a transição entre escola e mercado de trabalho são fatores fundamentais para dar aos trabalhadores a oportunidade de adquirir as competências básicas que são pré-requisito de uma qualificação mais especializada que as empresas se proponham a oferecer. As políticas tributárias também poderiam desempenhar um papel importante, tanto para subsidiar a capacitação das pessoas que optem por investir no aprendizado de novas competências quanto para subsidiar o investimento que as empresas fazem no treinamento de seus trabalhadores. O investimento em capital humano deveria pelo menos receber o mesmo tratamento tributário dado ao investimento em capital. A regulamentação do mercado de trabalho também precisa estar sintonizada com esse processo, porque a produtividade é uma função das relações contratuais e de trabalho dentro da empresa. Inovações contratuais (incluindo contratos de

aprendizado) deveriam permitir aos trabalhadores e às empresas dividir o custo da capacitação.

Alcançar um desenvolvimento sustentável exige, entre outras coisas, um ritmo constante de aumento da produtividade da mão-de-obra, que só pode ser obtido com a melhoria da escolaridade geral da população e um nível mais alto de oferta e demanda de qualificações. As políticas de capacitação não deveriam ser vistas isoladamente: sua eficácia e sucesso dependem de várias políticas que estruturam os incentivos a empresas e trabalhadores para demandar e oferecer qualificação.

Em primeiro lugar está a política educacional. A universalização do ensino básico até a oitava série é uma condição necessária, mas longe de ser suficiente, para respaldar um processo de desenvolvimento de competências. O sistema escolar precisa mostrar flexibilidade e ser atrativo para incentivar os alunos a permanecer na escola além do ensino básico. Isto não é necessariamente um argumento em favor do ensino vocacional como aspecto especializado e final do sistema educacional. É preferível facilitar a transição entre escola e mercado de trabalho, e vice-versa, como condição fundamental para dar aos trabalhadores com baixa escolaridade a oportunidade de adquirir as competências básicas que são um pré-requisito de uma qualificação mais especializada que as empresas possam precisar. Neste sentido, o programa mexicano Educación para la Vida y el Trabajo se mostra promissor em termos conceituais porque abre novos canais de comunicação entre escola, capacitação e mercado de trabalho.

É necessário expandir a educação dos adultos tendo em vista o baixo grau de escolaridade da população em geral e dos trabalhadores ativos em particular. Modelos alternativos de ensino adaptados a adultos que trabalham ou buscam emprego serão uma necessidade, o que implicará provavelmente um uso mais intensivo das instalações escolares existentes bem como a formulação de programas de certificação acelerados e baseados em exames. O subsídio aos custos financeiros e aos ganhos que deixam de ser auferidos para aprimorar a formação são meios legítimos de aumentar a demanda pela educação de adultos. Em especial, estes esforços deveriam ser expandidos em períodos de

grande desemprego, quando os custos dos ganhos não auferidos cai substancialmente. Se os subsídios incluem cláusulas de sustentação de renda que dependam de que os adultos voltem a ingressar no sistema educacional, estes programas teriam também o custo não desprezível de manter os desempregados fora dos renques de desempregados. Contudo, os formuladores de políticas públicas deveriam resistir à tentação de recorrer à educação de adultos como sistema de sustentação de renda. Se a qualidade do ensino for deficiente, os participantes do programa serão estigmatizados e o programa perderá seu efeito sobre os ganhos futuros dos estagiários.

No Chile, uma dedução tributária (a *franquicia* tributária) subsidia um amplo leque de programas de capacitação, incluindo programas para grupos carentes. Este tipo de intervenção interfere pouco ou nada nas decisões de empresas e trabalhadores no que tange à capacitação. Contudo, na falta de uma regulamentação firme alicerçada em critérios objetivos relativos à qualidade e à relevância dos programas de capacitação, esta política pode ser um desperdício de recursos se empresas e trabalhadores agirem de forma oportunista.

As normas trabalhistas também precisam estar sintonizadas com este processo porque a produtividade é função das relações contratuais e das condições de trabalho dentro da empresa. Inovações contratuais (incluindo contratos de aprendizado) que permitam a trabalhadores e empresas compartilhar os custos do treinamento mediante uma redução nos salários e que eliminem a presunção legal da existência de um contrato de trabalho de duração indefinida para os que participam dos programas servem para aumentar a oferta e a demanda de competências. Contudo, é preciso ter em mente que a falta de uma implementação firme e eficaz de padrões de qualidade e relevância para os programas de capacitação pode resultar num comportamento oportunista em que os estagiários são usados como força de trabalho barata. Se essas inovações reduzirem os custos da demissão abaixo dos níveis normais, empresas e trabalhadores terão menos incentivos para qualificar-se, dado o aumento da probabilidade de demissão.

Trabalhadores e empresas se beneficiariam de uma maior disponibilidade de informações relativas a oportunidades de emprego e de formação. Os sistemas de intermediação de mão-de-obra, que apóiam os esforços dos trabalhadores que buscam emprego, poderiam facilitar o fluxo de informação e contribuir para que os trabalhadores encontrassem oportunidades de capacitação enquanto procuram emprego. A experiência da operação de programas de sustentação de renda no período posterior a 1995 mostra que sua eficácia pode ser grandemente aprimorada quando se oferece um menu de opções (incluindo capacitação e oportunidades educacionais) em lugar de simples transferências de dinheiro (Márquez 2000).

Os programas de capacitação também deveriam ser incluídos nos acordos coletivos, dando assim oportunidade a empresas e sindicatos de negociar o nível de investimento destinado ao desenvolvimento de competências. Sindicatos e empregadores operam instalações de treinamento em vários países da região, alguns deles de muito boa qualidade. A regulação e a intervenção direta do governo para promover a criação e o uso organizados de conselhos locais ou regionais de trabalhadores e empresas visando o desenvolvimento e a operação de programas de capacitação facilitariam o problema da coordenação e provavelmente aumentariam a qualidade e relevância do treinamento oferecido. Esses programas operam em nível local ou regional, permitindo que sindicatos e organizações patronais tenham mais controle sobre seu desempenho.

Mecanismos de proteção de renda de trabalhadores desempregados (incluindo pagamento de indenizações e seguro-desemprego) deveriam incluir subsídios à capacitação, preferencialmente na forma de instrumentos semelhantes a vales que os trabalhadores poderiam negociar como parte de sua estratégia de procura de emprego. A experiência da região no período posterior a 1995 mostra que programas de capacitação de curta duração para trabalhadores desempregados não têm grande sucesso no aumento dos ganhos futuros dos beneficiários embora pareçam aumentar a empregabilidade pelo menos das mulheres adultas. Não há evidências empíricas sobre o impacto dos programas que man-

dam os desempregados de volta à escola para adquirir qualificações básicas, mas deveriam ser incentivados experimentos nessas áreas, usando-os para sustentar a expansão da educação de adultos.

Fica claro que não existe nenhum modelo "ótimo" para o projeto institucional dos sistemas de capacitação, mas há algumas medidas que devem e outras que não devem ser adotadas, e isso pode servir de guia para orientar essas políticas. A debilidade do histórico das tradicionais instituições nacionais de capacitação da maioria dos países da região mostra que o modelo corporativo isolou o sistema dos trabalhadores e das empresas e que esses institutos precisam ser reformados. É preciso contar com a presença de um organismo público regulador do sistema de capacitação que tenha as atribuições necessárias para formular e aplicar padrões de qualidade e relevância aos programas. Dada a natureza fundamental que uma instituição desse tipo teria para as políticas do mercado de trabalho, é natural pensar que deveria estar subordinada ao ministério do trabalho e não ao da educação. O regulador deveria ser separado e independente de qualquer outra entidade pública que opere programas de capacitação, a fim de evitar conflitos de interesse que poderiam ocorrer em consequência da vinculação burocrática.

Como em qualquer mercado, a regulamentação opera melhor quando está separada da provisão. Isto não implica que se defenda uma burocracia pública esclarecida mas isolada: o regulador precisa conquistar a confiança do setor privado e para tanto deve interagir com a representação institucional dos trabalhadores e das empresas (e não apenas com os provedores de treinamento) e ser orientado por suas demandas. O modelo corporativo só funciona se as representações institucionais forem fortes e voltadas para a competitividade (como parece ser o caso do Brasil) em lugar de defender o *status quo*. Quando sindicatos e associações industriais e do comércio são fracos, a solução corporativa degenera num pântano burocrático que consome recursos desmedidos com pouco ou nenhum retorno social.

Devem ser estimuladas formas mais flexíveis de coordenação com o setor privado e os sindicatos, incluindo a criação de conselhos setoriais

locais/regionais que possam informar e dirigir as políticas públicas de capacitação em ambiente e escala mais adequados às capacidades institucionais dos sindicatos e do setor privado. A certificação da capacitação é uma ferramenta importante neste processo porque resolve um problema de informação, tornando a qualidade e a quantidade da qualificação dos trabalhadores observáveis pelos empregadores potenciais. Contudo, a certificação requer uma forte participação institucional das empresas, dos trabalhadores e dos sindicatos na formulação dos padrões de conteúdo e nos mecanismos de reconhecimento oficial.

Os sistemas de capacitação existentes estão onerados pela necessidade de complementar as deficiências de qualificação e escolaridade e é provável que continuem envolvidos com essas atividades dado o déficit de formação básica da força de trabalho. O problema é que esses programas tendem a modificar pouco a situação dos beneficiários e portanto geram baixos retornos sociais. Eles não deveriam ser financiados sem uma avaliação contínua e rigorosa que permitisse alterações flexíveis de conteúdo programático, métodos de prestação e clientela. Do lado positivo, estes programas serviram para ampliar o leque de provedores de serviços de capacitação e foram uma força importante em favor de mudanças no sistema. Em particular, os programas precisam ser integrados aos mecanismos de colocação e intermediação, tendo em mente que o objetivo último do treinamento corretivo é colocar os beneficiários em empregos produtivos onde possam continuar desenvolvendo suas competências. Isto implica que as ações que visam facilitar a busca de emprego, incluindo subsídios e orientação, deveriam ser parte integral dos programas de treinamento corretivo. O ministério do trabalho deveria aproveitar esta oportunidade para aprimorar a estrutura e o desempenho dos serviços que proporciona de colocação e de intermediação de mão-de-obra.

Na década passada, os governos da região implementaram novos programas e estabeleceram novas estruturas institucionais para o sistema de capacitação. Este é um processo bem-vindo cujo impulso deve ser mantido. Contudo, a maioria desses novos programas foi estabelecida como meca-

**Quadro 8.6 Capacidade de fiscalização de ministérios do trabalho na região**

Ano	Inspetores por 100.000 trabalhadores			Número de multas por 100.000 trabalhadores			
	Argentina	Brasil	Peru	Argentina	Brasil	México	Peru
1990		5,61			1,41	0,26	
1991		4,99			1,46	0,24	
1992		4,27			1,44	0,22	
1993		3,95			1,89	0,21	
1994		3,54	0,24		1,67	0,21	
1995		3,20	0,55		1,54	0,44	
1996	4,40	4,64	1,13	7,95	1,54	0,51	
1997	4,10	4,37	1,12	7,30	1,82	0,50	
1998	4,03	4,00	1,11	6,24	1,58	0,45	0,62
1999		4,07	1,11		1,46	0,33	1,81
2000		3,82	1,09		1,31	0,29	2,88
2001		3,70	2,23		1,25		0,75
2002		3,63	2,21		1,17		1,76
2003			2,19				

Fonte: Dados sobre número de inspeções e multas, ministérios do trabalho; dados sobre número de empregados, FMI (vários anos).

nismos transitórios para compensar as conseqüências adversas do desemprego e da baixa renda. As autoridades não deveriam esquecer que a missão última do sistema de capacitação é proporcionar à população em geral o nível e a combinação de competências exigidos para que trabalhadores e empresas gerem empregos mais produtivos associados a uma economia mais competitiva. Isto implica que toda ação do sistema de capacitação, do treinamento corretivo básico ao processo mais sofisticado de certificação de competências, deve ser avaliada em termos de sua eficácia e eficiência de custos na consecução desse objetivo, mais do que em sua eficácia na contenção das conseqüências sociais adversas do desemprego.

## IMPLEMENTAÇÃO DO CONTRATO SOCIAL

As políticas e normas trabalhistas devem ser postas em prática. A fim de fazer cumprir eficazmente o contrato social, os países precisam investir no desenvolvimento das instituições de política trabalhista, tanto as que coletam, analisam e processam informações quanto as que cuidam da execução das políticas e normas. A escassez de recursos e a dete-

rioração institucional são dois aspectos que caracterizam as instituições responsáveis pela política trabalhista (em sua maioria, os ministérios do trabalho). O baixo nível de cumprimento das normas resultante dessa debilidade não favorece a eficácia das políticas trabalhistas; são necessários investimentos significativos somente para estabelecer a competência e a capacidade institucionais de implementação dessas políticas. Por um lado, são necessários grandes investimentos em coleta e análise de dados relativos ao mercado de trabalho. Por outro lado, e ainda mais importante, são necessários investimentos significativos para reconstruir a capacidade da autoridade responsável pela administração do trabalho (normalmente o ministério do trabalho) de implementar normas e analisar e formular políticas e instrumentos pertinentes.

É difícil obter dados fidedignos sobre os recursos disponíveis para aplicação das disposições. Os dados do Quadro 8.6 apresentam as limitadas informações que os ministérios do trabalho puderam fornecer tanto em relação a indicadores de recursos humanos (número de fiscais por 100.000 trabalhadores) quanto medidas imperfeitas de resultados da fiscalização (número de multas relativas ao não cumprimento de alguns aspectos das normas trabalhistas por 100.000 trabalhadores).

Vale destacar que muitos trabalhadores não estão amparados por contratos formais com benefícios plenos; trabalham por conta própria ou em empregos ocasionais, não regulados. O grande desrespeito às normas relativas a benefícios e condições de trabalho aumenta a complexidade das tarefas de fiscalização e é necessário buscar novos enfoques para expandir a cobertura da fiscalização e outros mecanismos que reforcem o cumprimento da legislação.

Os ministérios do trabalho têm uma enorme tarefa regulatória, abrangendo normas relativas a segurança e saúde ocupacional e a questões ligadas aos direitos trabalhistas básicos, como liberdade de associação e de negociação. Espera-se que organizem um amplo leque de serviços, da intermediação à capacitação. Dada a amplitude de suas responsabilidades e da escassez de recursos, não surpreende que muitas vezes tenham fracassado no cumprimento de sua missão. Os ministérios competentes precisam de apoio nas áreas de fiscalização, administração do trabalho e cadastramento.

É preciso renovar os esforços para estimular a capacidade de regulamentação e fiscalização das autoridades trabalhistas e criar novas formas de exercer funções antigas (e novas). A evolução dos sistemas de capacitação é um exemplo interessante de como estão se criando as novas instituições de política trabalhista. Dentre os numerosos avanços nessa área, há dois que merecem consideração especial. Um é o trabalho dos programas de certificação de competências, em que governo e setor privado atuam em conjunto para criar um sistema auto-sustentado de determinação normativa e de certificação para aprimorar a mobilidade dos trabalhadores entre os diversos empregos (ver o Boxe 8.4). Outra área são os esforços inovadores em torno das questões de segurança e saúde no trabalho (ver Boxe 8.5). Uma característica comum desses esforços é o envolvimento de provedores privados (muitas vezes com fins lucrativos) de serviços de intermediação, colocação e treinamento. Esses novos modelos inovadores de colaboração entre os setores público e privado deveriam ser expandidos.

## FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS TRABALHISTAS

Os países da região investem uma fração menor do PIB em seguro-desemprego, geração de emprego e programas de capacitação com transferência de renda do que uma ampla amostra de países mais desenvolvidos da OCDE.<sup>40</sup> O Quadro 8.7 apresenta dados relativos a sete países da região para os quais se dispõe de dados comparáveis. Em média, os países da amostra gastam menos de 0,5% do PIB com esses programas, enquanto a média para os países da OCDE é de 2,4% do PIB. Apenas os Estados Unidos e o Japão, países com estruturas de mercado de trabalho particulares, destinam uma fração menor do PIB a este tipo de programa.

Na região, o México é o país que gasta mais recursos com geração de emprego (0,5% do PIB) para atender cerca de 4% da força de trabalho. A Argentina registra despesas inferiores a 0,1% do PIB para atender cerca de 9% do total da força de trabalho. Os recursos investidos em programas de capacitação são da mesma ordem de grandeza daqueles destinados aos programas de geração de emprego, embora o número de beneficiários pareça ser um pouco maior.<sup>41</sup> Além disso, os países da região que têm sistemas de seguro-desemprego (Brasil e Argentina) gastam menos nessa rubrica do que os países da OCDE que menos gastam com desemprego.

Estes dados sugerem que há espaço para expansão das despesas com programas de sustentação de renda. Mesmo que os gastos com esses programas fosse duplicado (aumento muito além de qualquer expectativa razoável para o curto prazo), isso não tornaria os países da região grandes gastadores em termos internacionais. Mas o volume não é o único problema que afeta as despesas em programas de sustentação de renda; a falta de oportunidades também compromete a eficácia. Como os programas voltados ao mercado de trabalho são procíclicos, como os gastos fiscais em geral, estes

<sup>40</sup> Esta seção está baseada em Braun e Di Gresia (2003).

<sup>41</sup> Estes dados excluem a despesa das instituições nacionais de capacitação tradicionais.

### Boxe 8.4 Padrões de qualificação e sistemas de certificação<sup>1</sup>

Melhores informações sobre as competências e capacidades dos trabalhadores deveriam aumentar tanto a produtividade da busca quanto a do casamento perfeito emprego-trabalhador. Esta é a premissa básica que está por trás da nova onda de padrões de qualificação e de sistemas de certificação que estão sendo desenvolvidos por vários países da região com (e em alguns casos sem) financiamento e assistência técnica do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Padrões de qualificação são as competências, habilidades, conhecimentos e operações que uma pessoa precisa ter para exercer determinada ocupação. Sistemas de certificação são mecanismos institucionais que proporcionam evidências testáveis da competência de um trabalhador no desempenho das funções específicas descritas pelo padrão de qualificação aplicável. Sistemas de credenciamento são complementos necessários para assegurar a qualidade da capacitação oferecida por uma multiplicidade de provedores públicos e privados. Uma vez em operação, os padrões de qualificação e o sistema de certificação tornam disponíveis maiores informações sobre as competências e qualificações dos trabalhadores, beneficiando as empresas, os trabalhadores e a sociedade como um todo. O sistema proporciona às empresas informações objetivas sobre as qualificações dos trabalhadores, reduzindo assim os custos de contratação e aprimorando a capacidade interna para administrar o desenvolvimento de recursos humanos. Para os trabalhadores, representa um meio válido de comprovar suas competências e qualificações, aumentando assim sua capacidade de concorrer no mercado e sua mobilidade profissional. Para a sociedade como um todo, o sistema torna mais fluidas e eficazes as conexões entre emprego e qualificação e oferece uma medida objetiva para avaliar o impacto da capacitação.

O desenvolvimento de padrões abrangentes de qualificação é um processo complexo. A experiência mostra que os projetos devem estar voltados ao atendimento da demanda de modo a engajar o setor produtivo na formulação e utilização dos padrões na prática cotidiana. O financiamento do sistema de certificação deveria caber ao setor privado, embora possa ser necessário algum apoio público inicial. O sistema em si deveria ser conduzido pelo setor privado e administrado por um órgão com ampla representação dos trabalhadores e do setor público. Embora os padrões sejam inicialmente simples, sua qualidade e nível de detalhamento deverão evoluir substancialmente com a difusão de seu uso. Contudo, o teste fundamental para um sistema de padrões de qualificação é o seu uso pelo setor privado como ferramenta nas funções de gerenciamento de recursos humanos.

No México, o desenvolvimento de padrões de qualificação foi parte de uma iniciativa liderada pelo setor público que se destaca pela escala. Entre 1996 e 2000, foram estabelecidos mais de 530 padrões e mais de 42.000 tra-

balhadores foram certificados por meio das atividades do Consejo de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (Conocer). A cadeia hoteleira Grupo Posadas e o varejista do ramo de alimentação Bimbo, duas grandes empresas do setor privado, estão adaptando esses padrões para seu próprio uso. A Comisión Federal de Electricidad, distribuidora estatal de energia, está planejando certificar seus 80.000 trabalhadores. Atualmente estão em andamento esforços para fortalecer as conexões com o sistema de capacitação por meio da adoção de treinamento com base em competências.

No Brasil, o Instituto de Hospitalidade foi o centro de um conselho nacional de certificação que contava com representantes de empresas e sindicatos e instituições do governo e educacionais. Foram elaborados e validados 52 padrões como resultado de consultas junto a empregadores, trabalhadores e instrutores. Em consequência, cerca de 12.500 trabalhadores foram certificados e capacitaram-se cerca de 400 instrutores. Super Club, uma cadeia internacional de hotéis que opera no Brasil, está utilizando esses padrões para capacitar todo seu pessoal, em seu *resort* perto de Salvador.

No Chile, a Fundación Chile, uma organização independente, sem fins lucrativos, trabalhou em estreito contato como o Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Sence) para elaborar 271 padrões e capacitar mais de 4.000 trabalhadores em três anos.

A experimentação de padrões de qualificação e sistemas de certificação é um processo de longo prazo que está apenas começando na região. Há uma rede crescente de instituições regionais que está recolhendo uma experiência valiosa. Há entre as pessoas envolvidas um entusiasmo compreensível, dada a crescente participação privada propiciada pelo sistema de qualificação. Contudo, esse entusiasmo precisa ser temperado pelo exame de dados concretos sobre o impacto do sistema de qualificação no aumento da produtividade das empresas e ramos de atividade envolvidos.

É necessário proceder a uma avaliação da aceitação do sistema de certificação pelo mercado. A avaliação do impacto do sistema de qualificação exige respostas a perguntas relativas a quem é certificado, que empresas estão adquirindo certificações e que competências estão sendo testadas. As avaliações deveriam se embasar na adoção de padrões e no uso da certificação pelo mercado, mais do que no produto (como o número de padrões e o número de trabalhadores certificados).

<sup>1</sup> Baseado em Kappaz e Siegel (2002).

**Boxe 8.5 Políticas de saúde e segurança do trabalho na região**

As preocupações relativas à saúde e segurança vão bastante além das conseqüências óbvias de doenças, acidentes e mortes ligados ao trabalho.<sup>1</sup> As questões de saúde e segurança ocupacionais se relacionam diretamente à produtividade da mão-de-obra, à renda e à pobreza da família, ao sistema de seguridade social, ao comércio internacional e até ao meio ambiente. Contudo, as questões relativas à saúde e à segurança no trabalho são objeto de pouca atenção na América Latina e no Caribe em decorrência da falta de consciência da importância de um ambiente de trabalho seguro e saudável e à debilidade das instituições responsáveis pela promoção e implementação de melhores condições de trabalho.

A análise da incidência e do impacto das doenças e acidentes ocupacionais na América Latina e no Caribe deve levar em conta os limites impostos pela falta generalizada de registros de acidentes e doenças e a freqüente exclusão de setores inteiros dos sistemas de informação. Embora seja difícil obter dados confiáveis e comparáveis sobre acidentes, lesões e mortes ligados à atividade ocupacional, as estimativas regionais indicam que o impacto social e econômico da insegurança no ambiente de trabalho é significativo: cifras conservadoras mostram que isso custa à região pelo menos 27.000 óbitos, 20 milhões de lesões e 4% do PIB. Além disso, as condições observadas na região são mais perigosas do que as encontradas nas economias desenvolvidas e até em outras regiões em desenvolvimento. Em conseqüência, uma proporção substancial do esforço regional de promoção e desenvolvimento de recursos humanos se perde desnecessariamente num local de trabalho que é geralmente inseguro e insalubre.

O tratamento dos problemas de segurança e saúde ocupacional exige enfrentar a sobreposição de responsabilidades dos ministérios do trabalho e da saúde e de seguradoras privadas e institutos de previdência social. Exige ainda a cooperação de associações empresariais e sindicatos, negociadores de comércio internacional e ambientalistas. E implica tomar decisões com conseqüências relevantes em termos de distribuição e saúde. Os determinantes fundamentais das condições de saúde e segurança do local de trabalho na região exigem intervenções que vão além dos limites da saúde e segurança ocupacionais e atingem os campos da reforma trabalhista e do progresso social e econômico.

As políticas econômicas mais óbvias são as relacionadas ao próprio mercado de trabalho. As políticas fiscais também podem ser utilizadas para promover atividades de baixo risco e ambientes de trabalho seguros por meio da adoção de incentivos fiscais que estimulem o uso de equipamentos de segurança e/ou o desenvolvimento de indústrias de baixo risco. Além disso, taxas de juro e mecanismos de financiamento preferenciais poderiam ser adotados para

apoiar as empresas, em especial as pequenas e médias, que adquiririam equipamentos e ferramentas mais seguras.

Não haverá melhoria das condições de saúde e segurança do trabalho na região a menos que os padrões e as estruturas regulatórias e de incentivo sejam melhorados. Os padrões de segurança e saúde ocupacionais precisam ser obrigatórios, universais e fiscalizáveis. Contudo, os sistemas regulatórios não deveriam se limitar à função tradicional de fiscalização: regulamentação e adoção de incentivos não são alternativas mutuamente excludentes, mas antes formam um *continuum* que reflete o destaque dado a uma ou outra abordagem. Na verdade, elas tendem a se reforçar mutuamente.

Os esforços de aprimoramento de regulamentação e incentivos dependem da capacidade institucional de cada país. Os sistemas que enfatizam as regulamentações exigem uma estrutura pública bem organizada e financiada, capaz de definir, implementar e fiscalizar os princípios, regras e padrões adequados. A ênfase nos incentivos, por outro lado, exige um setor de seguros grande o suficiente para permitir concorrência e suficientemente sofisticado para dar conta das especificidades dos diferentes mercados e empresas individuais e um setor público com capacidade institucional e regulatória adequada.

É necessário observar, porém, que a implementação de uma estrutura de incentivos é complexa e impõe um conjunto importante de exigências sobre o sistema geral de saúde e segurança ocupacional. Primeiro, as funções de avaliação de riscos e de seguro devem estar separadas para evitar conflitos de interesse. Segundo, o número de seguradoras e de empresas de avaliação de risco deve ser suficientemente grande para garantir que nenhum dos mercados seja um oligopólio ou um oligopsônio. Terceiro, a definição sobre quem contrata o avaliador de risco, a empresa ou a seguradora, é fundamental: no primeiro caso, o avaliador pode ter um incentivo para subestimar o nível de risco da empresa a fim de obter um prêmio menor para seu cliente; o incentivo oposto se aplicaria ao caso em que a seguradora é a cliente da empresa avaliadora de riscos.

Países pequenos e/ou aqueles com capacidade institucional débil devem tentar maximizar a capacidade do sistema de induzir mudança no comportamento dos agentes econômicos por meio de um sistema que dê relativamente mais ênfase a uma estrutura regulatória alicerçada em padrões claros e bem definidos que permitam a execução de uma boa estratégia fiscalizadora.

Os trabalhadores precisam estar mais bem informados e treinados no uso de procedimentos e equipamentos de segurança ocupacional, especialmente nas indústrias que apresentam riscos relativamente altos, já que o impacto positivo destas medidas pode ser bastante significativo nessas indústrias. Medidas simples, como ventilação adequada,

uso correto do equipamento de segurança e áreas de trabalho desobstruídas podem fazer muito pela redução dos riscos ocupacionais na região. Os profissionais de saúde precisam ser treinados para reconhecer lesões e, particularmente, doenças ocupacionais. Os fiscais de saúde e segurança ocupacional também precisam de treinamento. Trabalhadores, gerentes, profissionais de saúde e reguladores mais bem treinados tendem a produzir relatórios e sistemas de informação mais acurados, o que, por sua vez, proporcionaria os dados necessários para aprimorar ainda mais a qualidade do treinamento e da educação.

Uma estratégia que coordene os esforços e ações das agências técnicas e financeiras multilaterais que trabalham com questões de saúde e segurança do trabalho na região é bastante desejável. Os pontos fortes de cada instituição poderiam ser usados para lidar com a complexidade das

questões que determinam as condições da saúde e da segurança ocupacionais da região.

Os países da América Latina e do Caribe têm muitas oportunidades de aprimorar a saúde e a segurança ocupacionais de maneira eficiente em termos de custos. Medidas simples podem fazer muito pela redução dos riscos ocupacionais na região. Na verdade, pode nem mesmo haver uma compensação entre custo e melhoria das condições de saúde e segurança, porque a redução dos perigos ocupacionais pode de fato aumentar a produtividade da mão-de-obra.

<sup>1</sup>Boa parte das informações apresentadas aqui baseiam-se em Giuffrida, lunes e Savedoff (2003).

### Quadro 8.7 Gastos em programas de mercado de trabalho em países da OCDE e da América Latina

(em porcentagem do PIB)

País (ano)	Capacitação para desempregados	Geração de emprego	Compensação por desemprego	Total
<i>Países da OCDE</i>				
Alemanha (1995)	0,44	0,44	2,08	2,96
Austrália (1994-95)	0,23	0,21	1,62	2,06
Áustria (1995)	0,13	0,05	1,30	1,48
Bélgica (1995)	0,24	0,68	2,11	3,03
Canadá(1994-95)	0,29	0,07	1,50	1,86
Dinamarca (1995)	0,86	0,36	3,06	4,28
Espanha (1995)	0,33	0,31	2,46	3,10
Estados Unidos (1994-95)	0,07	0,01	0,35	0,43
Finlândia (1995)	0,60	0,68	3,57	4,85
França (1995)	0,67	0,40	1,43	2,50
Grécia (1995)	0,04	0,09	0,44	0,57
Itália (195)	0,39	0,69	0,68	1,76
Japão (1994-95)	0,03	0,06	0,39	0,48
Nova Zelândia (1994-95)	0,44	0,15	1,26	1,85
Suíça (1994-95)	0,98	0,90	2,51	4,39
<i>Países da América Latina e do Caribe</i>				
Argentina (1995)	0,04	0,09	0,14	0,27
Brasil (1995)	0,06	0,21	0,19	0,46
Chile (1995)	0,03	0,00	0,00	0,03
Costa Rica (1995)	0,73	0,04	0,00	0,77
Jamaica (1995)	0,44	0,50	0,00	0,94
México (1995)	0,04	0,51		0,55
Peru (1995)	0,01	0,19	0,00	0,20

Nota: Capacitação para desempregados inclui capacitação para desempregados adultos e em risco de perder o emprego, medidas para jovens desempregados e carentes e apoio a programas de aprendizagem. Geração de empregos inclui todas as formas de emprego subsidiado, mais criação direta de emprego por parte dos setores público e sem fins de lucro. Compensação por desemprego inclui todos os gastos com benefícios, independentemente da fonte de financiamento

Fonte: Para os países da OCDE, OCDE (1998). Para os países da América Latina e do Caribe, Verdera (1998).

programas tendem a expandir-se nas fases de expansão e contrair-se nas de retração. Os programas de sustentação de renda e a política social como um todo tendem a seguir esse padrão.

Uma política fiscal anticíclica é um elemento fundamental para lidar com as crises. Muitas das propostas recentes de redução da volatilidade macroeconômica agregada na América Latina mencionam a importância do papel potencialmente estabilizador da política fiscal (De Ferranti et al. 2000). Mais importante ainda, o seguro social exige uma política fiscal anticíclica em sua formulação porque exige a transferência de renda dos momentos de expansão para os de recessão. Um esquema de seguro-desemprego adequado aumentaria automaticamente os gastos do governo com o aumento do desemprego nas recessões e os reduziria automaticamente quando o emprego se recuperasse.

A política fiscal anticíclica é também elemento fundamental para integrar o seguro social com uma rede de proteção bem financiada.<sup>42</sup> Infelizmente, as evidências indicam que na América Latina a política fiscal tende a ser procíclica, aumentando assim a volatilidade econômica e restringindo a possibilidade de estabelecer uma rede de segurança adequada.<sup>43</sup> A recente literatura sobre crises e pobreza examina opções para reduzir a volatilidade das economias latino-americanas e a formulação de redes de segurança adequadas. Contudo, não se tem dado muito destaque ao estudo de maneiras específicas de reduzir o comportamento procíclico da política fiscal.

Na América Latina, os gastos sociais são marcadamente procíclicos: os governos tendem a aumentar os gastos com a pobreza durante as fases de expansão e a reduzi-los nas recessões.<sup>44</sup> A volatilidade é um determinante fundamental da política fiscal procíclica: quanto mais volátil é o crescimento, mais volátil é a política fiscal.<sup>45</sup> Braun e Di Gresia (2003) analisam a correlação entre política fiscal procíclica e volatilidade do PIB numa amostra de 88 países dentre os quais se incluem representantes da OCDE e da América Latina. Seus resultados confirmam que as bençãos ocorrem aos pares: os países da OCDE tendem a registrar baixa volatilidade e baixa ocorrência de políticas fiscais procíclicas, enquanto na América Latina ocorre exata-

mente o inverso. Os governos da América Latina se preocupam com os pobres tanto quanto os da OCDE, mas os ajustamentos de política fiscal são relativamente grandes demais para ser absorvidos pelos governos latino-americanos menores. As diferenças entre países da América Latina e da OCDE em relação a gastos sociais procíclicos podem ser explicadas pelas diferenças no comportamento da política fiscal em geral.

Os países da América Latina conseguiram até certo ponto proteger os gastos sociais, mas seus esforços são limitados pela profundidade do ajustamento fiscal necessário. Em termos mais práticos, a proteção de rubricas específicas do gasto social durante as crises é muitas vezes a única estratégia viável e pode ser uma segunda melhor alternativa importante. Contudo, o impacto dessa política é de escopo limitado, dada a dimensão dos ajustamentos fiscais empreendidos simultaneamente.

A política fiscal latino-americana é especialmente procíclica porque as respostas automáticas e discricionárias do orçamento ao ciclo são mais procíclicas do que nos países desenvolvidos (BID 1997). É difícil desemaranhar as relações de causalidade e a importância relativa dos vários fatores explicativos das políticas fiscais procíclicas. Há, contudo, várias diferenças entre os governos da América Latina e da OCDE. Provavelmente a política fiscal latino-americana é mais procíclica devido a que a resposta automática da política fiscal é menos anticíclica do que na OCDE,<sup>46</sup> porque a América Latina conta com governos menores e com uma menor proporção de estabilizadores automáticos nos gastos públicos (por exemplo, seguro-desemprego limitado). A resposta discricionária da política fiscal (especialmente os

<sup>42</sup> Isto é, a elasticidade do gasto total em relação ao PIB *per capita* deveria ser negativa (e a maior possível).

<sup>43</sup> Ferreira, Prennushi e Ravallion (1999); Lustig (1999); Lustig e Walton (1999); De Ferranti et al. (2000).

<sup>44</sup> Wodon et al. (2002) constatam que o gasto social por pessoa pobre cai 2% para cada 1% de redução no PIB *per capita*.

<sup>45</sup> Gavin et al. (1996); Talvi e Végh (2000); Gavin e Perotti (1997).

<sup>46</sup> Martner (1999) estima que a elasticidade média do superávit cíclico em relação ao crescimento é de 0,2% do PIB na América Latina, comparada com estimativas próximas de 0,5% do PIB na União Européia.

**Quadro 8.8** Resumo das opções de política para reduzir os efeitos procíclicos da política fiscal

Objetivo	Políticas internas	Instituições financeiras internacionais
Aumentar os estabilizadores automáticos	Seguro-desemprego e outras políticas; aumento do tamanho do Estado	Insistência na transparência e responsabilidade
Melhorar a poupança durante períodos de crescimento	Regras fiscais para reduzir a liberdade de ação e limitar gastos e endividamento nos períodos de crescimento; fundos de estabilização fiscal; reforma de instituições fiscais	Empréstimos anticíclicos
Melhorar a capacidade de obter crédito durante períodos de baixo crescimento	Títulos indexados ao PIB	Empréstimos anticíclicos e linhas de crédito contingentes

gastos) é mais procíclica do que na OCDE porque a América Latina se caracteriza por volatilidade, políticas discricionárias, restrições políticas, instituições fiscais fracas que dificultam a poupança em tempo de expansão, e uma solvência limitada.

O que os governos podem fazer para restringir este problema? A experiência de vários países sugere um menu de escolhas de políticas para a redução dos efeitos procíclicos da política fiscal. O menu inclui o seguinte:

- Fundos de estabilização fiscal que permitam arrecadar excedentes nas fases de expansão para usá-los durante as recessões.
- Regras fiscais quantitativas para limitar o crescimento dos gastos e do endividamento durante as expansões.
- Reformas da estrutura das transferências fiscais federais para reduzir os efeitos procíclicos dos gastos subnacionais.<sup>47</sup>
- Aumento da proporção de estabilizadores automáticos nos gastos totais.
- Títulos indexados ao PIB, que limitariam a necessidade de ajustamentos fiscais durante as recessões ao reduzir automaticamente o pagamento de juros.

Infelizmente, as evidências mostram que, em muitos casos, medidas isoladas não funcionam. Por exemplo, regras fiscais e fundos de estabilização fracassaram em muitos países devido a choques inesperados e ao não cumprimento motivado por

razões políticas.<sup>48</sup> Dado que muitas das propostas acima não alteram os incentivos políticos subjacentes ao aumento dos gastos nas fases de expansão, os resultados mistos não surpreendem. Contudo, novas medidas tomadas em alguns países, como a lei de responsabilidade fiscal do Brasil e a regra do superávit estrutural do Chile, e pesquisas recentes permitem algum otimismo.<sup>49</sup> Uma abordagem integrada específica para cada país (ao contrário de abordagens únicas para a região) que considere seriamente as restrições políticas parece ser fundamental para o sucesso.

A experiência recente sugere trabalhar pelo menos em três direções, como se resume no Quadro 8.8. Na primeira, deveriam ser adotadas políticas para aumentar o papel dos estabilizadores automáticos no orçamento, desde que isto possa ser feito dentro de uma trajetória fiscal sustentável. Não é um empreendimento fácil; Bourguignon (2000) mostra que o "Estado de bem-estar social" latino-americano é semelhante em tamanho e escopo ao da Europa das décadas de 1920 e 1930.

<sup>47</sup> Por exemplo, tornar as transferências constantes em lugar de mantê-las proporcionais à receita tributária procíclica.

<sup>48</sup> Ver em Braun e Tommasi (2002) um exame de algumas falhas das regras fiscais na América Latina.

<sup>49</sup> Spiller e Tommasi (2000), por exemplo, fizeram uma análise profunda do sistema político argentino e a usam como marco de referência para propor políticas públicas compatíveis com os incentivos. Von Hagen, Perotti e Strauch (1997) propõem um processo em múltiplas etapas para alcançar a sustentabilidade fiscal na União Européia.

Excluindo os gastos com educação, os países latino-americanos gastam em média 10% do PIB em proteção social, enquanto os países desenvolvidos destinam de 15% a 33% do PIB para o mesmo objetivo.<sup>50</sup> A Europa precisou de várias décadas de crescimento econômico no pós-guerra para desenvolver seus Estados de bem-estar social atuais. A literatura recente sugere que deveriam ser feitos esforços para aprimorar a eficiência do setor público e a transparência orçamentária bem como para combater a evasão fiscal (Alesina 1999). O objetivo seria auxiliar os países latino-americanos a "mudar de rumo", visando um equilíbrio maior, com melhor proteção social e menor evasão fiscal. Contudo, é provável que não se registrem resultados imediatos.

A segunda direção visaria implementar instituições fiscais que limitem os gastos discricionários e as pressões para aumentar gastos durante as fases de expansão. A combinação de volatilidade macroeconômica e restrições político-institucionais explica em larga medida a falta de poupança fiscal durante as fases de expansão econômica. Grupos poderosos lutam por partes do bolo comum dos recursos fiscais. Esta luta gera pressões para o aumento de despesas nas fases de expansão e essa pressão é maior quando os superávits fiscais aumentam. Portanto, a volatilidade — que gera grandes superávits nas fases de expansão e grandes déficits nas recessões — torna ainda mais difícil poupar nos períodos favoráveis. As abordagens propostas nessa direção incluem regras fiscais (Kopits e Symansky 1998), fundos de estabilização (Braun e Tommasi 2002) e reformulação das instituições fiscais e políticas (Hausmann e Stein 1996; Perry 2002; Stein, Talvi e Grisanti 1997).

A terceira abordagem envolve o desenvolvimento de instrumentos financeiros para melhorar o acesso ao crédito durante as recessões ou, em outras palavras, para oferecer melhor proteção contra choques. Uma proposta específica de Borensztein e Mauro (2002) é a de converter parte significativa da dívida emitida por países latino-americanos em títulos indexados ao PIB. A idéia é que os títulos pagariam juros mais altos quando o crescimento do PIB é alto, e mais baixos durante as recessões. Isto reduziria a necessidade de rolagem

da dívida ou de ajustamento dos gastos durante as recessões. Além disso, aumentos em gastos primários (inflexíveis) ficariam limitados durante as expansões porque parte do superávit adicional seria automaticamente utilizado para pagar o serviço da dívida. Isso limitaria o problema da falta de solvência e reduziria o caráter procíclico dos gastos. O papel das instituições financeiras internacionais é fundamental nessas propostas, porque os mercados para títulos desse tipo ainda não estão suficientemente desenvolvidos (Caballero 2003). Outra forma de as instituições financeiras internacionais contribuírem para a solvência durante as recessões e a limitação de gastos na fase de expansão é assegurar que o desembolso de fundos seja mais anticíclico, embora esta proposta esteja eivada de problemas de risco moral.

### *Financiar políticas fiscais anticíclicas*

Na América Latina as crises são comuns e as recessões profundas e os pobres e os grupos de renda média são afetados negativamente. O comportamento procíclico da política fiscal — além de aumentar a volatilidade econômica — restringe a capacidade dos governos da região de proteger a população dos riscos da rotatividade do emprego. Deve-se procurar aumentar as poupanças nas fases de expansão, promover maior acesso ao crédito durante as recessões e aumentar os estabilizadores automáticos nos orçamentos.

Aplicações simplistas de princípios gerais, como "fazer com que os procedimentos orçamentários sejam mais hierárquicos" ou "implementar regras para limitar gastos e déficits" não se traduzem necessariamente em melhores resultados fiscais. Uma análise mais pormenorizada, contemplando cada país, se faz necessária para combinar propostas detalhadas com contextos políticos específicos. Este tipo de análise está em seus estágios iniciais, e as instituições financeiras internacionais

<sup>50</sup> A conclusão não se altera se forem excluídas as aposentadorias. O gasto social médio na América Latina, excluindo educação e aposentadorias, é 4,8% do PIB, enquanto varia de 9,4% (Estados Unidos) a 24% (Suécia) nos países da OCDE.

### Boxe 8.6 A Regra do Equilíbrio Estrutural do Chile

O Chile aprovou sua Regra do Equilíbrio Estrutural (REE) em 2000 quando, pela primeira vez em 20 anos, o governo registrava um déficit orçamentário. O principal objetivo declarado da regra era o de assegurar um superávit fiscal de 1% do PIB no médio prazo.<sup>1</sup>

Outro objetivo era introduzir estabilizadores automáticos na política fiscal, reduzindo sua tendência procíclica e, em consequência, o impacto de choques externos no produto e no emprego. Visava-se ainda aumentar a credibilidade da política fiscal, o que deveria, por sua vez, reduzir os custos financeiros e propiciar um acesso estável aos mercados financeiros internacionais.

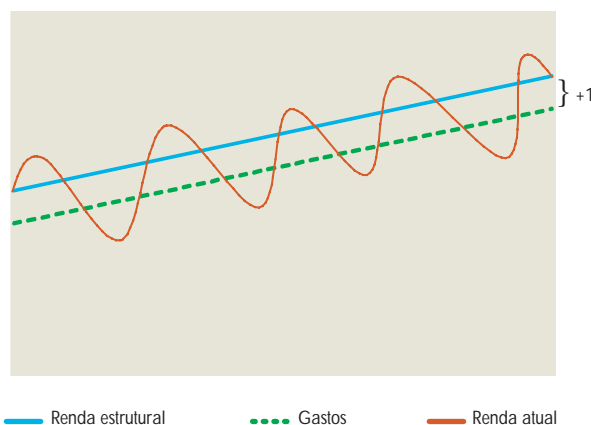
A REE chilena se alicerça nas metodologias do FMI e da OCDE para o cálculo do equilíbrio estrutural em econo-

mias em desenvolvimento publicadas pelo FMI (vários anos). Há duas grandes diferenças. A primeira é a mudança do princípio contábil de "necessidades de financiamento do setor público" para o de "variações patrimoniais líquidas". Especificamente, a renda das privatizações é subtraída e a renda gerada pelos fundos de estabilização de cobre e petróleo é somada. Segundo, o componente cíclico só é retirado da renda e é dado um tratamento especial ao preço do cobre.

A renda estrutural (isto é, sem seu componente cíclico) é a soma de dois componentes estruturais: a renda tributária ajustada às variações cíclicas do produto em torno do PIB e a renda gerada pelo cobre ajustada pelas variações do preço do cobre em torno da tendência de longo prazo. Portanto, as duas principais variáveis deste cálculo são as estimativas do PIB potencial e o preço de referência de longo prazo do cobre. O bom funcionamento da REE dependerá fundamentalmente da exatidão e da credibilidade dessas estimativas. Superestimativas sistemáticas de qualquer dessas duas variáveis gerarão um viés de déficit que desgastará a credibilidade. Para assegurar independência, as autoridades chilenas delegaram a estimativa do PIB potencial e do preço de referência do cobre a um grupo de economistas de várias instituições públicas e privadas.

O gasto é determinado de modo a gerar um superávit de 1% em relação à renda estrutural (ver a figura). Em períodos de baixo crescimento (inferior à taxa de crescimento potencial), ou de baixos preços do cobre (inferiores ao preço de referência), o superávit realizado será de menos de 1%. O resultado é uma política fiscal anticíclica que deveria gerar um superávit de 1% no médio prazo.

Regra do Equilíbrio Estrutural (REE)



<sup>1</sup> Ver "Balance central del gobierno estructural: metodología y estimaciones para Chile: 1987-2000", em [http://www.dipres.cl/publicaciones/Balance%20MH\\_1.html](http://www.dipres.cl/publicaciones/Balance%20MH_1.html).

deveriam aumentar seus esforços de aprimoramento do conhecimento relativo aos mecanismos que operam nesta área.

Devem-se evitar abordagens voluntaristas às normas fiscais e aos fundos de estabilização; as evidências mostram que elas não funcionam. Também é necessário fazer mais pesquisas para verificar o que funciona em diferentes ambientes políticos e econômicos. O mesmo se aplica à reforma das instituições orçamentárias. Provavelmente, procedimentos hierárquicos e transparentes serão bons,

mas é necessário fazer análises mais específicas em cada país sobre como implementar essas idéias amplas. É claro que problemas de incentivo são relevantes no caso dos gastos subnacionais. Contudo, os casos examinados por Dillinger, Perry e Webb (2001) parecem indicar que as soluções fáceis, como a estabilização das transferências, não funcionam necessariamente. Sob o aspecto positivo registram-se algumas experiências encorajadoras, como a lei de responsabilidade fiscal no Brasil e a regra do superávit estrutural no Chile (ver Boxe 8.6).

No longo prazo, os países da América Latina muito provavelmente se beneficiariam de um Estado de bem-estar social mais desenvolvido, decorrente tanto de maior estabilidade macroeconômica quanto de menor risco decorrente de choques agregados para a população. Um passo na direção correta seria os bancos centrais e outros órgãos técnicos dos países começarem de fato a calcular o componente cíclico da política fiscal. No entanto, a estrada que leva a esse objetivo é longa.

Exigiria uma "gestão fiscal brilhante" (Birdsall 2002), uma maior confiança dos cidadãos em seus governos e mais transparência e responsabilidade na prestação de contas. Os estabilizadores automáticos, como o seguro-desemprego, podem ser arriscados num contexto de pouca transparência e capacidade estatal, é impossível cortar despesas nas fases de expansão se os governos não puderem controlar se os beneficiários do seguro-desemprego estão empregados no setor informal.