

As políticas ativas de mercado de trabalho no Mercosul¹

MARIA CRISTINA CACCIAMALI

Foto Chris von Ameln/Folha Imagem 3.7.2003



Multidão faz fila para se inscrever no concurso de gari da Comlurb, no Rio de Janeiro (RJ).

Introdução

AS POLÍTICAS de mercado de trabalho compõem as disposições da Declaração Sócio-Laboral do Mercosul, conforme exposto nos arts. 14 a 16 – fomento ao emprego; proteção aos desempregados; e formação profissional e desenvolvimento dos recursos humanos. Os direitos individuais, estabelecidos no mesmo documento em seu art. 1º, prescrevem garantias de não discriminação – igualdade efetiva de direitos; e tratamento e oportunidade no emprego e ocupação, sem distinção ou exclusão de qualquer natureza. A igualdade de tratamento e de oportunidades entre homens e mulheres é ratificada por meio do art. 3º, enquanto o art. 2º determina que as pessoas portadoras de necessidades especiais sejam tratadas de forma digna e não discriminatória, favorecendo-se a sua inserção social e no mercado de trabalho. Esses últimos artigos justificam a orientação das políticas de mercado de trabalho para a focalização de grupos em situação de desvantagem no mercado de trabalho. O art. 13º, por sua vez, determina o fomento ao diálogo social nos âmbitos nacional e regional para

alcançar o crescimento econômico sustentado e com justiça social e a melhoria das condições de vida de seus povos. Essa determinação fundamenta a constituição de fóruns tripartites e mais amplos para criar consensos na formulação de políticas de emprego e de mercado de trabalho. Esta carta de princípios abre o espaço de negociação e fornece as instruções para a formulação de diretrizes que possam harmonizar as políticas ativas de mercado de trabalho no Mercado Comum do Sul (Mercosul).

A literatura especializada aponta quatro tipos de políticas ativas de mercado de trabalho: *Serviço público de intermediação de mão-de-obra e orientação para o mercado de trabalho*; *Sistema nacional de capacitação e treinamento*; *Desenvolvimento de pequenas e micro empresas e de atividades por conta própria*; *Criação de empregos transitórios*; e *Medidas de apoio aos jovens*².

Os países da região praticam todas essas modalidades, contudo, priorizam algum tipo de programa e/ou reinterpretem os seus objetivos para responder tanto às características estruturais de suas sociedades, quanto para enfrentar situações que emergem devido à retração continuada de suas economias. Brasil e Paraguai, por exemplo, adaptam os programas de *Desenvolvimento de pequenas e microempresas e de atividades por conta própria*, por meio da adição de módulos de microcrédito às atividades de capacitação gerencial e assistência técnica para microempresas do setor informal. Argentina e Uruguai, por outro lado, aplicam programas de *Criação de empregos transitórios* pela administração pública, tendo em vista as baixas oportunidades de emprego ou de trabalho, que conduzem a altas taxas de desemprego.

O objetivo do presente artigo é examinar, sob o foco das teorias econômicas pertinentes, os programas de políticas ativas de mercado de trabalho que são desenvolvidos nos países do Mercosul, sugerindo, ao final, um conjunto de ponderações para a definição de uma agenda comum.

A teoria: corrigindo as imperfeições do mercado

Cada tipo de programa que compõe a agenda das políticas ativas de mercado de trabalho encontra-se amparado em uma justificativa teórica, que, em geral, centra-se em argumentos de custos ou de assimetria de informações no mercado. Assim, o *Serviço público de emprego* é validado pela teoria econômica porque tanto a busca de uma vaga/trabalho quanto o seu preenchimento no mercado de trabalho demandam tempo, traduzindo-se concretamente em custos. O sistema de intermediação de mão-de-obra promove benefícios para o desempregado, a empresa e a sociedade no momento em que o preenchimento de uma vaga é efetuado no menor tempo, com o menor custo e a melhor qualidade. Um sistema de intermediação que busca a melhor qualidade deve procurar inserir o desempregado na vaga mais adequada aos seus atributos, implicando sua maior produtividade e adaptação, aumentando-lhe a probabilidade de uma maior renda e maior tempo de permanência no emprego. Menor tempo de colocação, por outro lado, provoca menor perda de renda para o trabalhador; menores custos de

recrutamento e aumento de produtividade para a empresa; e menor uso de outros serviços públicos e de parcelas do seguro desemprego, no caso de estar sendo utilizado. Este é o motivo porque o desenho do seguro desemprego compreende, nos países centrais, desde a sua origem, a associação entre os serviços de seguro desemprego, capacitação de curta duração e intermediação de mão-de-obra.

Os serviços públicos de emprego acumulam funções alocativas e distributivas, pois beneficiam os grupos em desvantagem no mercado de trabalho, os menos qualificados e os desempregados de longa duração pelo fato de não serem atendidos pelo setor privado devido à sua maior dificuldade de inserção. Por outro lado, o serviço público de emprego não pode orientar-se apenas para essa clientela, sob a pena de ser estigmatizado e não conseguir coletar vagas ou ampliar o número de vagas que permitam melhor inserção ocupacional para os seus usuários.

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

Contudo, a quantidade e os tipos de treinamento não se distribuem de forma socialmente ótima. O investimento em treinamento é maior nas firmas que atuam em escala global, ou que se encontram voltadas para a exportação, derivando, com isso, ganhos decorrentes da maior produtividade de seus trabalhadores e de sua maior capacidade de inovar. Por outro lado, as avaliações indicam que os trabalhadores que têm maior probabilidade de receberem treinamento têm relativamente mais anos de escolaridade, são casados, predominantemente do sexo masculino e recentemente contratados. Nesse sentido, a intervenção pública neste campo tem o objetivo distributivo, pois as firmas provavelmente irão prover menor nível de treinamento e com uma combinação diferente do que seria socialmente ótimo. Além disso, o treinamento propiciado pelas firmas

pode amplificar as dificuldades dos grupos que se encontram numa situação de desvantagem no mercado de trabalho, por exemplo, os indivíduos mais pobres, menos educados, mulheres e grupos étnicos, que não têm acesso a programas de capacitação e treinamento.

As decisões relativas a este tipo de programa, por outro lado, devem considerar os efeitos intertemporais, pois investimentos em capacitação e treinamento insuficientes levam a um menor crescimento no futuro. Assim, o menor nível de investimento em treinamento e capacitação, hoje, tem um custo para as futuras gerações, o que justifica a intervenção pública. As firmas, quando operam em um ambiente pobre de conhecimentos e de pequeno desenvolvimento de habilidades, tendem a não abrir vagas mais qualificadas, devido aos custos envolvidos no seu preenchimento, mesmo que as vagas pudessem vir a ampliar os seus lucros. Os trabalhadores, por outro lado, nesse mesmo tipo de ambiente, não terão estímulos em adquirirem mais conhecimentos e habilidades, tendo em vista a carência de vagas, ainda que pudessem aumentar a sua produtividade e o seu salário. Este equilíbrio denominado de “baixo conhecimento/baixa qualidade de empregos” é o que predomina nos mercados de trabalho de muitos países em desenvolvimento. Cabe ao Estado romper este círculo vicioso, estimulando ou aumentando a oferta de capacitação para o mercado de trabalho e impulsionando a economia em direção a um equilíbrio de “elevado conhecimento/empregos de boa qualidade” (Booth e Snower, 1996).

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

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

O mercado de crédito não funciona da forma tradicional prevista nos modelos de mercado concorrencial. Este mercado realoca a renda entre os agentes superavitários e deficitários, caracterizando-se por decisões intertemporais que impõem uma série de imperfeições, diferenciando-o dos modelos de mercado

competitivos. Essas imperfeições estão principalmente associadas à falta de informação que o credor possui sobre a viabilidade econômica do projeto do tomador do empréstimo e ao seu monitoramento, dificultando-lhe a seleção dos projetos de menor risco. Essa falta de informações toma a forma sob dois aspectos.

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

Quanto ao segundo aspecto – risco moral, ele se caracteriza como um problema de assimetria de informações que ocorre posteriormente à formalização do contrato. O credor não possui informações suficientes sobre o andamento do projeto que recebeu o empréstimo, pois não pode acompanhar diretamente o comportamento do tomador quanto à sua disposição e capacidade de honrar a dívida contraída, podendo incorrer num comportamento de risco moral. Esta atitude será mais provável se o custo de se tornar inadimplente para o tomador do empréstimo for menor que o de arcar com a dívida ou se houver vantagens em um processo de sua renegociação.

Diante desses dois aspectos, os bancos para atrair os investidores diligentes no mercado, racionam crédito e, concomitantemente, se preservam do risco moral, tanto por meio de processos de seleção e monitoramento das operações de empréstimos desenvolvendo sistemas de avaliação de risco, quanto por meio da elaboração de contratos prevendo penalidades para os casos de inadimplência. O banco poderia estabelecer uma taxa de garantia que incidisse sobre a receita auferida pelo tomador e a verificação da receita por ele declarada, entretanto, este mecanismo não é praticado pelo alto custo.

Dessa maneira, a garantia de pagamento dos empréstimos é usualmente assumida sob a forma de bens que constituem fontes de riqueza do tomador, por exemplo, imóveis. Este instrumento evita custos de monitoramento, e, em caso de inadimplência, o banco poderá reaver seu principal.

A prática e os instrumentos adotados pelos bancos para a sua proteção excluem do mercado de crédito investidores de empreendimentos economicamente viáveis, especialmente pequenos e do setor informal, que não possuem garantias reais ou reputação. A existência de uma grande parcela de pequenos investidores que não é atendida pelo mercado de crédito provoca então uma fragmentação do sistema de crédito, donde paralelamente ao seu segmento formal, que provê crédito exclusivamente aos setores em condições de se submeterem às suas exigências, opera um outro não institucionalizado, caracterizado principal-

mente pela alta dispersão de taxas de juros e por sua atuação às margens da legalidade, por exemplo, agiotas ou credores familiares. Dessa maneira, os serviços de microcrédito surgem para atender as microempresas e as atividades do setor informal, propondo alternativas para a seleção de clientes, avaliação de riscos e exigência de garantias, apresentando, em parte, solução para os problemas de seleção adversa e risco moral.

Os programas de *Criação de empregos* apresentam-se sob duas modalidades, e por se constituírem em subsídios, sempre visam um grupo de trabalhadores, de empresas ou setores específicos. A primeira modalidade tem o objetivo de incentivar as empresas a criar ou a manter empregos, subsidiando os salários de forma direta ou indireta através de menor contribuição das empresas para a seguridade social pública. O objetivo da preservação de empregos pode ser utilizado em momentos de aguda crise econômica corroborando para o processo de estabilização, enquanto a meta de criar empregos visa a atingir, em geral, grupos em situação de desvantagem no mercado de trabalho, especialmente, jovens, mulheres ou desempregados de longa duração³.

Os subsídios aos salários originam um conjunto de questões: o nível de subsídio, o tempo de duração e os expressivos efeitos de redundância, de substituição e de deslocamento⁴. As primeiras duas questões podem ser aproximadas por meio de monitoramento e avaliação do impacto do programa, pois não é possível generalizar a respeito da duração ótima e do montante do subsídio, que depende da focalização e das respostas dos agentes; enquanto a última requer monitoramento e ajustamento da própria focalização, de tal forma a diminuir esses efeitos.

A segunda modalidade – criação de empregos temporários pelas administrações públicas diretamente ou através de terceiros – tem o caráter de constituir-se numa rede de proteção social que é praticada em períodos de recessão econômica ou em localidade com altas taxas de desemprego, visando a atingir os grupos mais pobres, embora tenha sido também utilizado para introduzir os jovens ao mercado de trabalho ou para reatar os vínculos com o mercado de trabalho de desempregados de longa duração⁵. A população foco pode ser atingida de forma precisa na medida em que a remuneração seja fixada de acordo com os salários prevalecentes nos mercados de trabalhos locais de mão-de-obra não qualificada de serviços gerais, por exemplo, na construção civil, ou na agricultura. Por outro lado, a literatura especializada sugere um conjunto de critérios para amplificar os seus objetivos, entre os quais destacamos: em caso de racionamento, distribuição das vagas oferecidas para as áreas ou regiões mais pobres; realização de obras que impliquem maiores benefícios para a população daquela área; utilização de tecnologias com a maior intensidade de mão de obra possível; e monitoramento e avaliações acuradas sobre o nível de renda da família e a sua saída da linha de pobreza (Ravallion, 1998). Além disso, este tipo de programa, caso seja efetivado de forma descentralizada, com visibilidade e com a participação do setor privado

e das comunidades, pode contribuir para a recuperação econômica de municípios e apoiar obras de interesse social em localidades de baixa renda.

A prática dos programas no Mercosul

O *Serviço público de emprego e orientação* na região apresenta-se com maior experiência acumulada no Paraguai e especialmente no Brasil. A concepção do Sine, desde o seu início, foi de descentralização, visto ter sido construído sob a coordenação do Ministério do Trabalho, ficando a cargo das secretarias estaduais do trabalho, ou órgãos congêneres, a sua execução⁶. Dois níveis de governo, desde a sua origem, também compartilham o financiamento do Sine, cabendo à esfera federal os gastos de implantação ou ampliação dos postos de atendimento, equipamentos e material permanente e ao governo estadual o pagamento dos funcionários, embora ao longo do tempo, os estados da federação tenham passado a assumir maior participação nos gastos (Cacciamali, 1998).

Ao longo dos anos de 1990, o programa passa por inúmeras reformulações adaptando-se às novas tecnologias de execução e monitoramento das políticas sociais, e introduzindo novos serviços tanto para melhorar o sistema de intermediação, como para atender necessidades específicas do mercado de trabalho nacional e regional.

O Sine é financiado por fonte estável de recursos (FAT), a alocação de recursos para cada estado da federação e unidade executora é efetuada por meio de critérios de desempenho, que premia o maior número de colocados e o número de colocados originários de grupos em situação de desvantagem no mercado de trabalho⁷.

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

Quanto à política de *Capacitação e treinamento*, devemos ressaltar que a política de liberalização econômica posta em prática em todos os países da região, embora com ritmos e etapas distintas, implica intensa reestruturação produtiva das atividades industriais, mas também recai sobre todas as demais atividades da economia, urbanas e rurais, provocando mudanças nos sistemas de capacitação.

Os ministérios do trabalho da região têm por força de lei a responsabilidade de estabelecer e coordenar o sistema de capacitação e treinamento em cada um dos países-membros, com dois objetivos. O primeiro é responder aos novos requerimentos de qualificação de mão-de-obra das empresas que passam a participar de um ambiente mais competitivo e de maior densidade tecnológica, levando a prática da capacitação para as médias e pequenas firmas. O segundo objetivo é ampliar o sistema compreendendo os grupos da população em situação de desvantagem no mercado de trabalho, de tal forma a instrumentalizá-los para elevar-lhes a sua empregabilidade.

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

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



Menores de idade que estão desempregados ou têm dificuldade de conseguir emprego.

Entre as modalidades de programas oferecidos nos diferentes países da região destacamos um conjunto que julgamos representativos das novas ações nacionais. Na Argentina, entre outros, foi efetuado um conjunto de mecanismos para fortalecer as instituições de formação profissional através, por exemplo, de oficinas ocupacionais, conselhos de formação profissional, de certificação de competências, formação profissional para mulheres (Lanari, 2003). Em 1995, no Brasil, além da manutenção do sistema “S”⁸, o Ministério do Trabalho inicia um programa Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor) – que objetiva atingir especialmente os grupos da população em situação de desvantagem no mercado de trabalho (mulheres, jovens, negros e indígenas de menor escolaridade e menor renda familiar); introduzir inovações institucionais no sistema de capacitação e treinamento; e realizar mudanças na conceituação e conteúdo dos cursos. O Planfor compôs os programas de políticas ativas de mercado de trabalho do Codefat (Resolução 126/1996), portanto, ele foi financiado por meio de uma fonte estável de recursos (FAT), tendo sido formulado e executado de forma descentralizada, respectivamente, através das Comissões Estaduais e Municipais de Emprego – órgãos tripartites e paritários – e contando com a cooperação dos mais diferentes tipos de entidades privadas, instituições escolares e do ensino profissional, destacando-se a participação expressiva das principais centrais sindicais e dos sindicatos mais representativos. A nova administração federal que toma posse em 2003 substitui o Planfor, por um novo plano denominado Plano Nacional de Qualificação, que ainda não foi completamente detalhado ou operacionalizado, pois será executado no âmbito do Sistema Público de Emprego e Renda, integrado com os demais programas que operacionalizam as políticas de mercado de trabalho.

O Paraguai põe em marcha a modernização de seu sistema de capacitação e treinamento em 2001 através do Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SNFCE, Ley 1.652/2000), que convive com o Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP, Leys 1.253/1971 e 1.265), subordinado ao Ministerio de Justicia y Trabajo. A primeira instância por meio da Unidad Ejecutora de Proyecto del Programa de Formación y Capacitación Laboral, tem como objetivos: apoiar a modernização do primeiro (SNPP); constituir os órgãos de direção e técnicos do novo programa (SNFCE); fortalecer entidades do setor privado para melhorar a oferta dos serviços neste campo; desenhar e executar programas de capacitação para o trabalho, através de experiências-pilotos para trabalhadores ocupados, desempregados pobres, micros e pequenos empresários, jovens em busca do primeiro emprego e pequenos produtores rurais⁹.

No Uruguai, por meio do Fondo de Reversión Laboral¹⁰ este tipo de programa orienta-se para grupos em desvantagem no mercado de trabalho, de acordo com critérios de elegibilidade que compreendem o nível de renda, a situação familiar e o nível de escolaridade; os desocupados segurados são atendidos condicionados a terem uma formação escolar inferior ao terceiro grau e ao recebimento de uma transferência de renda menor do que cinco salários mínimos. Os cursos são definidos pela Dirección Nacional de Empleo ou solicitados pelos beneficiários, sendo oferecidos por entidades públicas e privadas de capacitação credenciadas (ECAs). O setor privado vem ampliando, desde 1994, a sua participação na oferta de cursos, sendo responsável, em 1998, por 70% do total dos cursos realizados. Nas ações Trabajadores en el Seguro Desempleo (TSD) e Projoven, a entidade que capacita tem a obrigação de reinserir ou inserir 25% e 40% dos treinandos, respectivamente (Notaro, 2003).

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

No Brasil, o ministério do trabalho formula, entre 1993 e 1994, o Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger) com o objetivo de prover um conjunto de linhas de crédito para financiar pequenas unidades produtivas já existentes, constituídas de forma não registrada ou registrada junto aos órgãos competentes, ou organizadas sob a forma de cooperativas ou de associações de trabalhadores. O crédito prevê ainda capacitação, assistência técnica e monitoramento, sendo concedido para investimentos em equipamentos ou instrumentos de trabalho. O Programa se inicia destinado à área urbana, sendo estendido para a área rural,

seguido ainda pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Os programas são financiados com o excedente da reserva mínima de liquidez do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e são executados de acordo com as prioridades definidas pelas Comissões Estaduais e Municipais de Emprego¹¹. A operacionalização dos programas é realizada pelos principais bancos públicos do país, em cooperação com o Sistema Nacional de Emprego, subordinado ao Ministério do Trabalho, cabendo, aos primeiros, a avaliação econômica e financeira dos empréstimos, e ao segundo, as atividades de definir prioridades para os empréstimos, monitoramento e avaliação (Valle, 2002; Costanzi, 2002).

No Paraguai, por sua vez, distintos órgãos públicos definem programas que têm como objetivo desenvolver a capacidade empresarial das empresas, inclusive micros e pequenos empresários, propiciando-lhes capacitação e assistência técnica, e crédito, visando ao aumento de produtividade e do nível de renda¹². Na Argentina e no Uruguai, este tipo de programa é desenvolvido sem um dos seus principais componentes, o micro crédito, restringindo-se a propiciar capacitação e assistência técnica, e orientação para a comercialização.

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

Quanto à primeira modalidade, Argentina e Uruguai foram os dois países do Mercosul onde, ao longo dos anos de 1990, diferentes administrações levam a efeito este tipo de programa de maneira sistemática e abrangente com a meta principal de sustar o aumento da pobreza. Dessa maneira, na Argentina, os programas Trabajar e Jefas y Jefes de Hogar foram desenhados primordialmente para se constituir numa rede de proteção social emergencial para famílias em situação de pobreza, tendo como contrapartida uma prestação de serviços em atividades produtivas, comunitárias ou de capacitação¹³. O último programa foi promovido para enfrentar a grave situação social, após a crise política e econômica que explode no país, em 2001, beneficiando cerca de dois milhões de chefes de família, sendo financiado por recursos domésticos e pelo Banco Mundial (Galasso e Ravaillon, 2003).

Este conjunto de programas particulariza-se por dois aspectos. O primeiro é ter contado com sistemas de avaliação mais transparentes e sistematizados que os demais tipos de programa que foram postos em prática na região. O segundo refere-se à introdução, ao longo do tempo, de um maior número de detalhes para as condições de elegibilidade, buscando atingir o maior número de domicílios em situação de risco, através de um maior número de pessoas habilitadas, prejudicando a focalização. O montante da transferência de renda mensal para cada participante corresponde a um valor em torno da metade da renda per capita mensal do país em 2002 (\$150,00 pesos).

Esse programa é coordenado pelo Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, sendo executado de forma descentralizada por órgãos dos

governos das províncias, dos municípios e por ONG's. Os governos municipais, juntamente com ONGs, têm a responsabilidade de organizar as atividades que correspondem à contrapartida de trabalho, cabendo o monitoramento das atividades realizadas pelos participantes às Oficinas do ministério do trabalho e aos conselhos provinciais e municipais. O financiamento procede do Fundo Nacional de Empleo e, a partir de 1999, do Banco Mundial, no âmbito de um programa de combate à pobreza, além de outros empréstimos internacionais, tendo em vista a forte restrição de recursos públicos pelo qual o país passa (Lanari, 2003; Galasso e Ravallion, 2003).

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

No Brasil e no Paraguai, este tipo de programa não é posto em prática, embora alguns programas de combate à pobreza, que são desenvolvidos por secretarias de assistência social prevejam componentes de *criação empregos transitórios* em suas ações, sobre os quais não há avaliações sistematizadas¹⁴.

Quanto à segunda modalidade – *Subsídio ao salário para a criação de emprego no setor privado*, vale ressaltar que este tipo de programa é concebido na região sob a forma de isenções, parciais ou totais, sobre as contribuições devidas para o sistema público de seguridade social. Na Argentina e no Uruguai foram realizados, em momentos distintos, vigorando por períodos limitados, o que não permite uma avaliação mais acurada. No primeiro país focalizam-se grupos da população em situação de desvantagem no mercado de trabalho, e pequenas firmas; enquanto no segundo miram-se determinados setores econômicos¹⁵. No Brasil, o contrato por tempo determinado prevê diminuição da contribuição para a seguridade social pública, entretanto, foi empregado de forma limitada por resistência dos sindicatos. Além disso, os programas dirigidos para os jovens, sob diferentes formas, primeiro emprego, aprendizagem, ou treinamento estão sendo formulados nos países da região compreendendo essa forma de isenção. Nenhum dos países pôs em prática este tipo de programa na modalidade de subsídio direto ao salário, salvo no caso dos programas orientados para o primeiro emprego dos jovens, sobre os quais não se dispõem de avaliações sobre desempenho ou impacto.

Considerações finais

As políticas que são efetivadas na região do Mercosul, a partir dos anos de 1990, são desenhadas e produzidas, em conformidade com as novas tecnologias de políticas sociais, concebidas nos meios acadêmicos e empregadas pelas agências

multilaterais. Assim, os programas são executados de forma descentralizada, contam com fontes de financiamento estáveis, e são levadas a efeito com a participação de ONGs. Além disso, observa-se maior preocupação com a focalização, os sistemas de monitoramento e de avaliação, embora ainda não se constituam em práticas sistemáticas e periódicas.

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

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

A terceira limitação situa-se no âmbito dos sistemas de informações dos países da região. A primeira providência é harmonizar os sistemas nacionais de

estatísticas do trabalho, elaborando o sistema de informações tendo como base a sua compatibilidade com o sistema estatístico internacional, agregando, contudo, aspectos específicos para torná-lo mais apropriado às características regionais, devendo tornar possível pelo menos três objetivos: elaborar diagnósticos nacionais comparáveis entre si; monitorar o mercado de trabalho para definir programas prioritários, e a sua focalização; e construir indicadores que permitam estabelecer e concretizar sistemas de avaliação padronizados para os quatro países, criando mecanismos de sinergia e evitando a duplicação de esforços. A segunda orientação a seguir é elaborar sistemas de informações nacionais para os agentes do mercado de trabalho, empresas e trabalhadores. Neste campo, há fortes lacunas de sistematização nas descrições de ocupações e requerimentos de competências e capacitação. A construção e disseminação deste módulo de conhecimento são importantes não apenas para alimentar os serviços públicos de políticas ativas de mercado de trabalho, como para estabelecer interfaces mais aprofundadas com todos os agentes que atuam no mercado de trabalho e nos mercados de educação e de capacitação. Realizar esforços conjuntos nesta direção também implica criação de mecanismos de sinergia e complementação de esforços.

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

Notas

- 1 Este artigo apresenta parte da pesquisa realizada em 2004 e apresentada em M. C. Cacciamali, As políticas ativas de mercado de trabalho no Mercosul. Tipos, síntese de estudos de avaliação e reorientação, que compõem o documento: OIT, *Generando empleo decente en el Mercosur. Empleo y estrategia de crecimiento: el enfoque de la OIT*, Lima, OIT, 2005.

- 2 Programas específicos para os jovens são formulados em virtude das elevadas taxas de desemprego aberto que a população entre quinze e 29 anos vem apresentando no mercado de trabalho desde os anos de 1980, tanto nos países ricos, quanto pobres. Essa modalidade freqüentemente aplica os demais tipos de políticas ativas. Desse modo, essa modalidade, em virtude das limitações de espaço, não será tratada isoladamente.
- 3 O governo coreano utilizou, durante a crise de 1997, um amplo programa de subsídios tanto para a contratação de trabalhadores quanto para a manutenção de empregos. O programa de subsídios para a contratação assiste aos empregadores que contribuem para estabilização do mercado de trabalho, contratando trabalhadores demitidos durante o processo de ajustamento forçado pela crise. O programa funciona da seguinte forma: para firmas médias e pequenas, prioritárias, o subsídio é de metade do salário pago pelo empregador, diminuindo para um terço em grandes firmas, durante seis meses. Caso a firma contrate um trabalhador desempregado há mais de um ano, ou com 55 anos ou mais de idade e desempregado há mais de seis meses, o subsídio sobe para dois terços do salário em firmas prioritárias e para metade em firmas grandes. Os subsídios vão de metade a dois terços do salário, durante seis meses, de acordo com a situação econômica da firma e seu porte. Outro exemplo é o caso do subsídio para recontração da força de trabalho: firmas que mudam de ramo de atividade e mantêm 60% de seus antigos trabalhadores recebem subsídios, e, neste caso, por até um ano.
- 4 Relembramos as definições utilizadas na literatura sobre avaliação de políticas públicas: efeito redundância – os resultados da intervenção não são diferentes daqueles que teriam ocorrido na ausência do programa; substituição – a intervenção provoca a substituição de um trabalhador por outro, por exemplo, subsídio ao salário implica substituição de um trabalhador não subsidiado por um subsidiado; e deslocamento – a intervenção altera a composição do produto e do emprego entre firmas.
- 5 Por exemplo, Chile, em 1983, absorvendo 13% da força de trabalho, na Coréia do Sul, durante a crise de 1997, ou em alguns estados da Índia de forma sistemática, objetivando superar situações de indigência, entre outros.
- 6 As diferentes administrações, influenciadas pela tecno-burocracia estatal, vêm demonstrando, ao longo de quase trinta anos de existência, vitalidade e flexibilidade suficientes para adaptar o *Sistema* às novas circunstâncias políticas e sociais. Podemos destacar três fases desde a sua criação: implantação e expansão (1976-1982), descontinuidade e redefinição do programa (1982-1992) e recuperação dos programas de política ativa do mercado de trabalho, a partir de 1993, quando o espaço institucional, a forma de financiamento e as ações comuns foram repactuadas entre o governo federal e os estados, sob as ações e resoluções do Codefat – Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Uma das respostas institucionais no campo laboral decorrente das mudanças na Constituição Federal brasileira de 1988 é a criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), em 1990, que é financiado por parte de imposto sobre o faturamento das empresas. Os recursos do FAT são destinados a custear o Programa de Seguro-Desemprego (Decreto 2.284/1986), o pagamento de abono salarial e outros programas orientados para o mercado de trabalho, promovendo maior estabilidade na provisão dos recursos, continuidade e reorientação da política pública nessa área. A gestão dos recursos é efetuada por uma comissão tripartite e paritária – Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – Codefat, que possui a atribuição de aprovar as diretrizes e os programas de alocação dos recursos do FAT, em consonância com a política de emprego e de desenvolvimento econômico

das diferentes administrações federais; acompanhar e avaliar o impacto social, a gestão econômico-financeira e o desempenho dos programas realizados.

- 7 Além dos serviços de intermediação e de apoio ao seguro desemprego, o Sine desenvolveu em distintos postos de atendimento os seguintes serviços adicionais: orientar e encaminhar, com o objetivo de colocar no mercado de trabalho, portadores de deficiência e jovens em busca do primeiro emprego; atender trabalhadores autônomos; orientar para o trabalho (postura nas entrevistas, questões de saúde e segurança do trabalho, esclarecimentos sobre empregabilidade etc.); orientar sobre aspectos da legislação trabalhista (direitos e cálculos trabalhistas); emitir Carteiras de Trabalho e Previdência Social (CTPS); gerar e/ou processar informações sobre o mercado de trabalho local; apoiar as Comissões Estaduais de Emprego; bolsa eletrônica de intermediação, entre outras (Codefat, 2002).
- 8 O sistema de capacitação e treinamento no Brasil, desde os anos de 1940, tem como principal ator a classe patronal, por meio de entidades vinculadas a cada confederação patronal, constituída de acordo com o respectivo setor de atividade econômica, de acordo com a Consolidação das Leis do Trabalho (1943), possuindo uma esfera de ação em nível nacional. Essas entidades são denominadas de Serviço Nacional de Aprendizagem, destacando-se Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), Comercial (Senac), do Transporte (Senat) e da Agricultura (Senar), entre outros, denominados de Sistema "S". Cada uma dessas entidades é administrada pela respectiva confederação patronal, sendo financiada por imposto sobre a folha de pagamento das empresas (1,5%, mais 1% para atividades sociais), atuam em todos os estados da federação e na grande maioria dos municípios. Esse sistema moderniza-se amplamente após a liberalização econômica dos anos de 1990, capacita e treina mão-de-obra com as habilidades e conhecimentos atualizados e suficientes para enfrentar os requerimentos de qualificação das empresas que desde então participam de um ambiente econômico mais competitivo integrado à economia internacional. Contudo, abrangem de forma limitada os grupos da população em situação de desvantagem no mercado de trabalho, e não inclui os desempregados.
- 9 O Servicio Nacional é o principal provedor de treinamento, contando com unidades físicas próprias, compartilhadas ou móveis em todo o território nacional, promovendo diretamente ou com a cooperação de centros colaboradores um vasto conjunto de cursos orientados para o desenvolvimento empresarial, jovens em busca do primeiro emprego, pequenos produtores rurais, produtores do setor informal, micro e pequenas, desempregados homens e mulheres chefes de domicílio, entre outros. Este programa conta até 2004 com o apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento. (Carosini, 2003; Notaro 2003b).
- 10 O Fondo foi criado em 1992, financiado por meio de imposto sobre a folha de pagamento das empresas e administrado de forma tripartite pela Junta Nacional de Empleo. O presidente da Junta é o diretor da Dirección Nacional del Empleo (Dinae), que se constitui na unidade executora do Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para as políticas ativas de emprego e formação profissional. Após 1995, o Fondo passa a ser autorizado a financiar outros tipos de programas de políticas ativas do mercado de trabalho: *criação de empregos transitórios, desenvolvimento de micro e pequenas empresas e subsídios aos salários*.
- 11 Reserva mínima de Liquidez do Fundo de Amparo ao Trabalhador é o montante de recursos destinados a garantir o pagamento do benefício do seguro-desemprego e abono salarial, conforme Lei 8.352/1991.

- 12 Dentre os principais destacamos, Programa de Crédito Global a la Microempresa, desde 1996, gerenciado pelo Banco Central del Paraguay, atuando com nove intermediários financeiros; Fondo de Desarrollo Campesino (FEDC), criado em 1991 (Ley 128/1991; Lei 206/1993), na região oriental do país; Fundación Paraguaya de Cooperación y Desarrollo (Fupacode), que, desde 1985, atua em todos os territórios de maior densidade de microempresas (Assunção, e nos departamentos Central, Cordilheira, Paraguari e Missões). O financiamento desses programas conta com recursos domésticos e de agências multilaterais ou de cooperação internacional, por exemplo, BID e GTZ. Adicionalmente, o Ministerio de Industria y Comercio formula programas com o objetivo de proporcionar capacitação, assistência técnica e financeira, através do Centro de Apoyo a las Empresas (Cepae), focalizando micro e pequenas empresas, destacando-se, entre os principais programas, a distribuição de bônus para a capacitação; e o apoio ao artesanato, focalizando mulheres e jovens (Carosini, 2003).
- 13 Este tipo de programa foi adotado na Argentina, ao longo dos anos de 1990, sob diversas denominações, visando a diferentes grupos da população, e acumulando experiência quanto à focalização. Assim, podem ser destacadas as seguintes modalidades: Programa Intensivo de Trabajo – PIT (1993-1994); Programa de Asistencia Solidária – Proas (1994-1995); Programa de Entrenamiento Ocupacional – Preno (1995); Programa Trabajar (1996; 1997-1998; 1998-1999); Servicios Comunitarios (1996-1997; 1998; 2000); Desarrollo de Empleo Local (desde 1997); Programas Especiales de Empleo (1997-1998); e desde 2002, o programa Jefas y Jefes de Hogar.
- 14 Os programas de transferência de renda no caso do Brasil vinculam-se na esfera da ação pública assistencial, e entre os programas melhores sucedidos situam-se aqueles de combate ao trabalho infantil, no âmbito do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), aplicados a partir de uma concepção de ações integradas envolvendo múltiplas intervenções sobre a família. A respeito do Programa Bolsa Escola, transferência de renda tendo como contrapartida a permanência da criança na escola, as avaliações, e o próprio programa, foram descontinuados o que compromete os resultados de impacto de médio e longo prazo. As avaliações efetuadas, por outro lado, apresentam resultados controvertidos, os impactos são significantes nos locais e regiões mais desenvolvidos. Em 2004, todos os programas de transferência de renda são reunidos no programa Bolsa Família, que assume o valor de R\$ 5,3 bilhões atendendo praticamente em todos os municípios um total de 6,5 milhões de famílias – cerca de 60% do total de famílias pobres, aproximadamente trinta milhões de pessoas. A meta, segundo o Ministério de Desenvolvimento Social e de Combate à Fome, é alcançar a cobertura total das famílias pobres em 2006 cerca de doze milhões de famílias.
- 15 Quatro modalidades de contrato de trabalho individual (Fomento de Empleo; Lanzamiento de Nueva Actividad; Práctica Laboral; e Trabajo-Fomación – Ley 24.013, 1991) são implementados na Argentina entre 1991 e 1995, no âmbito da primeira reforma laboral de 1991 (Ley Nacional de Empleo, 1991). E, entre 1995 e 1998, institui-se um regime especial de relações de trabalho para a pequena empresa (Ley 24.467/1995) e uma modalidade de contrato de trabalho individual focalizando grupos em desvantagem no mercado de trabalho, ou seja, trabalhadores maiores de quarenta anos, mulheres, portadores de necessidades especiais, e ex-combatentes das Malvinas (Especial de Fomento del Empleo – Ley 24.465/1995). Os contratos prevêm duração por tempo determinado e subsídios entre 50 a 100% das contribuições para a seguridade pública social. Essas medidas foram revogadas pela segunda reforma laboral aprovada em 1998 (Ley 25.013/1998) (Lanari, 2003).

Referências bibliográficas

- BETCHERMAN, G. DAR, A. LUINSTA, A. e OGAWA, M. *Active labor market policies: policy issues for East Asia*, The World Bank, Social Protection Unit, 1999 (mimeo.).
- BOOTH, A. e SNOWER, D. J. (eds.). *Acquiring Skills: Market Failures, their Symptoms and Policy Responses*. Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
- BRAGA, M. B. “Algumas considerações teóricas e implicações decorrentes da relação contratual entre credor e devedor sob a hipótese de existência de assimetria de informação”. *Anais da ANPEC*, 1999.
- BRAVO, D. e CONTRERAS, D. *The Impact of Financial Incentives to Training Providers: The Case of Chile Jóven*. Inter-American Development Bank, Research Network Papers, 2000.
- CACCIAMALI, M. C. “Transferência de renda ou Sistema Público de Emprego e trabalho? Rumo à harmonização das políticas ativas de mercado de trabalho no Mercosul”. Em KON, A. (org.). *Indústria, trabalho e tecnologia: subsídios à política pública*, São Paulo, Capes/ EITT/ PUC-SP, 2005, pp. 65-99.
- _____. “As políticas ativas de mercado de trabalho no Mercosul. Tipos, síntese de estudos de avaliação e reorientação, que compõe o documento: OIT”. *Generando empleo decente en el Mercosur. Empleo y estrategia de crecimiento: el enfoque de la OIT*, 2 vols. Lima, OIT, 2005, pp. 65-99.
- CACCIAMALI, M. C. SILVA, G. B. e MATOS, F. Sistema Nacional de Emprego: desempenho interestadual. Em OLIVEIRA, M. A. (org.). *Reforma do Estado. Políticas de emprego no Brasil*. Campinas, Unicamp (IE), 1998.
- CALDERON, D. e CONTRERAS, D. *Evaluating the Impact on Employment and Unemployment Spells of Mexican Training Programs for Unemployed Workers*. Inter-American Development Bank, Research Network Papers, 2000.
- CAROSINI, L. *Las políticas de empleo en los países del Mercosur, 1990-2003. Estudio nacional: Paraguay*, OIT, 2003 (mimeo.).
- CODEFAT, *Termo de referência para a alocação dos recursos para o Sistema Nacional de Emprego*, Brasília, CODEFAT, 2002 (mimeo.).
- COSTANZI, R. N. e PASSOS, A. F. *Evolução e perspectivas dos Programas de Geração de Emprego e Renda*, 2002 (mimeo.).
- DAR, A. e TZANATTOS, Z. *Active Labor Markets Programs: A Review of Evidence of Evaluations*. The World Bank, Social Protection Department, Human Development Network, 1999 (mimeo.).
- ÉLIAS, V. COSSA, R e NUÑEZ, R. R. *An Econometric Cost-benefit Analysis of the Young Training Program in Argentina*. Inter-American Development Bank, Research Network Papers, 2001 (mimeo.).
- FRIEDLANDER, D. GREENGERG, D. H. e ROBINS, P. K. “Evaluating government training programs for the economically disadvantaged”. *Journal of Economic Literature*, vol. 35, 1997.
- GALASSO, E. e RAVALLION, M. “Social Protection in a Crisis: Argentina’s Plan Jefes e Jefas”. *Research Working Paper, 3165*, The World Bank, 2003.

- GEO CONSULTORES/ MINISTERIO DE ECONOMÍA/ SENCE, *Evaluación económica de la franquicia tributaria para la capacitación*, www.sence.ch, 1999.
- _____. *Seguimiento y Evaluación: Programa de Formación en Oficios par Jóvenes de Escasos Recursos*. Sence, 2001.
- GB/MINISTÉRIO DO TRABALHO. PLANFOR, *Avaliação Gerencial 2*, www.mte.gov.br, 1998.
- _____. *Plano Nacional de Qualificação*, www.mte.gov.br, 2003.
- IBASE. *Democracia viva – edição especial (avaliação Proger Urbano, Proger Rural, Pronaf)*. Rio de Janeiro, Segmento, 1999.
- LANARI, M. E. *Las políticas de empleo en los países del MERCOSUR, 1990–2003. Estudio analítico sobre programas ejecutados en Argentina*, OIT, 2003 (mimeo.).
- MÁRQUEZ, G. “Labor Markets and Income Support: What Did We Learn from the Crisis? *Working Paper* n. 425, Research Department, Inter-American Development Bank 425, 2000.
- _____. *Training the Labor Force in Latin America: What Needs to be Done?* Inter-American Development Bank, Sustainable Development Department, Social Development Division Labor Markets, sem data (mimeo.).
- MARTIN, J. P. e GRUBB, D. “What Works and for Whom: A Review of OECD Countries’ Experiences with Active Labour Market Policies, *OECD Working Paper 2001*, n.14, 2001.
- MAZZA, J. *Labor Intermediation Services: A Review for Latin America and Caribbean Countries*. Inter-American Development Bank, Sustainable Development Department, Social Development Division Labor Markets, 2002 (mimeo.).
- MEDINA, R. D. *Jóvenes y empleo en los noventa*, (<http://www.ilo.org/centerfor>), MTPS/ Sence, 2001.
- Información General – Capacitación a empresas*, www.sence.ch, consultado a.m. fev. 2004.
- NOTARO, J. *Las políticas de empleo en los países del Mercosur, 1990 –2003. El caso de Uruguay*, OIT, 2003 (mimeo.).
- _____. *Las políticas de empleo en los países del Mercosur, 1990-2003. La perspectiva regional*, OIT, 2003b (mimeo.).
- OIT. *Generando empleo decente en el Mercosur. Empleo y estrategia de crecimiento: el enfoque de la OIT*. Lima, OIT, 2004.
- OECD. *Labour market policies and the public employment service*. OECD, 2001.
- PAIVA, L. H. “Focalização, integração e desenho institucional das políticas sociais: o caso da intermediação de mão de obra”. *Anais do VIII Encontro Regional da ABET*, São Paulo, 2003.
- PHANG, H. e KIM, D. “Policy Options for Income Support and Active Labor Market Programs: A Synthesis of Korean Experience”. Em *Labour Market Policies: Its Implications to East and Southeast Asia*. The World Bank, Manila, 2001.
- RAMOS, C. A. *Las políticas de empleo en Brasil*, OIT, 2003 (mimeo.).
- RAVALLION, M. *Appraising Workfare Programs*. The World Bank, 1998.

- RIOS-NETO, E. L. G. e OLIVEIRA, A. M. H. C. *Políticas voltadas para a pobreza: o caso da formação profissional*, 2000 (mimeo.).
- VALLE, B. “Políticas do mercado de trabalho: a experiência do PROGER”. Em OLIVEIRA, M. A. *Reforma do Estado. Políticas de emprego no Brasil*. Campinas, Unicamp (IE), 1998.
- WILENSKY, H. L. *Active Labor-market Policy: Its Content, Effectiveness, and Odd Relation to Evaluation Research*. University of California, Berkeley, 1990 (mimeo.).

RESUMO – AS POLÍTICAS ativas de mercado de trabalho constituem instrumentos da política pública que têm como objetivo diminuir os mecanismos concentradores do mercado de trabalho e/ou a sua eficiência alocativa. Todas as modalidades de políticas ativas de mercado de trabalho são realizadas pelos governos da região do Mercosul, permitindo a troca de experiência, o aprimoramento operacional dos programas e o estabelecimento de uma agenda comum.

PALAVRAS-CHAVE: Mercado de trabalho, Políticas de trabalho, Mercosul, América do Sul, Serviços públicos de emprego.

ABSTRACT – ACTIVE labour market programs aim to correct market imperfections and to improve its allocative efficiency. All the types of active labour market policies are implemented by the governments of the Mercosur, allowing the change of experiences, the operational improvement of the programmes and the definition of a common agenda.

KEY-WORDS: Active labour, Labour policies, Mercosur, South America, employment services.

Maria Cristina Cacciamali é doutora e livre-docente em Economia pela Universidade de São Paulo com pós-doutorado pelo Massachusetts Institute of Technology. Atualmente, é professora titular da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade e presidente do Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo, onde leciona e pesquisa na área de estudos do trabalho e políticas públicas. Pesquisadora do Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (desde 1995), presidente da Associação Brasileira de Estudos do Trabalho (2001-2003) e assessora especializada da Organização Internacional do Trabalho para o seguimento dos direitos fundamentais no trabalho (desde 2001). Coordenadora do Grupo de Pesquisa Multidisciplinar para a Promoção de Políticas Públicas de Trabalho em Processos de Integração e Desenvolvimento Territorial – Trabalho e Território – USP/CNPq. A autora agradece a Fábio Tatei e a Rafael Palma Mungioli, graduandos de economia da USP, membros do Grupo de Pesquisa Multidisciplinar, pela revisão deste artigo. @ – cciamali@uol.br

Recebido em 22.8.05 e aceito em 15.9.05.