

en breve



BANCO MUNDIAL

44692

Uma série regular de notas ressaltando as lições recentes do programa operacional e analítico do Banco Mundial na Região da América Latina e do Caribe.

Empregos para a população pobre do Brasil

Programas de proteção social e impactos da oferta de trabalho na população do Brasil

David Robalino, Bénédicte de la Brière e Kathy Lindert

O Banco Mundial está realizando um programa de atividades analíticas e de assessoramento (o “Labor AAA”) focado na interface entre os programas de proteção social e oferta de trabalho e produtividade. Esse foco está relacionado aos debates no Brasil acerca da questão da ajuda para transferir beneficiários “graduados” da pobreza e da dependência da renda de transferência. O programa AAA baseia-se em dois “pilares”: O **Pilar I** trata de questões relacionadas aos impactos de transferências públicas explícitas e implícitas em oferta de trabalho e decisões de poupança. Em especial, qual é o efeito de transferências públicas, tais como o Bolsa Família, e aquelas relacionadas ao sistema de seguridade social (pensões e desemprego) sobre incentivos de trabalho, entrada precoce na força de trabalho e aposentadoria, escolha de setor e, finalmente, despesas públicas, acúmulo e crescimento de capital humano. O **Pilar II** foca a formulação e a avaliação do programa. A meta final é identificar como a carteira de programas de transferências e programas ativos para o mercado de trabalho pode ser otimizada para aumentar a “empregabilidade” da população pobre, para ajudar a promover sua graduação da pobreza e, basicamente, da dependência de renda de transferência. Além disso, o Labor AAA inclui um componente para avaliar as **percepções públicas** em relação aos programas de Proteção Social. O Labor AAA é um “programa ativo” que busca responder a perguntas feitas por formuladores de políticas brasileiros, fortalecendo ao mesmo tempo a relação entre a proteção da educação-social e o mercado de trabalho. Esse enfoque está ajudando a convocar diferentes grupos interessados no nível federal ao trazer evidência e análise política aos debates.

RESULTADOS DA FASE I: PREPARANDO O TRABALHO DE BASE

A primeira fase do Labor AAA (julho de 2006-junho de 2007) focou a realização de um programa abrangente de consultas, a revisão do trabalho da política e analítico, conduzidos até agora nas áreas de interesse, o desenvolvimento de parcerias com vários centros de pesquisa e a preparação de novos trabalhos analíticos. Figura, a seguir, o resumo de alguns dos principais produtos e perspectivas da primeira fase.

PILAR 1: Transferências explícitas e implícitas e oferta de trabalho

O Brasil canaliza cerca de 12,2% do PIB em transferências públicas por meio do sistema de proteção social. Essas transferências podem ser explícitas, como no caso de transferências monetárias condicionais ou pensões sociais, ou implícitas, quando os programas de contribuição de seguridade social pagam taxas de retorno sobre contribuições acima dos níveis de mercado. A maioria concorda em que essas transferências tiveram um papel importante em ajudar as pessoas a mitigar o impacto de riscos, tais como desemprego, inflação, doença, longevidade e deficiência, reduzindo ao mesmo tempo as taxas de pobreza. Trabalhos analíticos anteriores no Brasil e em outros lugares sugerem, contudo, que essas transferências também tenham consequências indesejadas. Em primeiro lugar, o efeito da renda dessas transferências pode reduzir a oferta de trabalho (taxas de participação e idades de aposentadoria, horas trabalhadas, esforços na busca de emprego) e a poupança. Em segundo lugar, os acordos de financiamento necessários aumentam a cunha fiscal, reduz os ganhos líquidos e pode, por sua vez, reduzir os níveis de emprego e fornecer incentivos para o trabalho do setor informal versus o trabalho do setor formal. As transferências podem não

afetar somente o comportamento dos beneficiários diretos, mas também o de outros adultos que vivem no domicílio. Portanto, é importante compreender esses aspectos da resposta ao comportamento, a fim de melhorar a formulação do programa e evitar situações em que os programas criam dependência e/ou “armadilhas de pobreza”.

Uma revisão abrangente da literatura econômica conduzida na Fase I sugere que as distorções provenientes dos programas de seguridade social sejam muito mais importantes do que as relacionadas aos programas de transferência de assistência social. De modo geral, é possível melhorar os incentivos, mas é necessário realizar um trabalho mais analítico para identificar as intervenções políticas necessárias. As principais percepções podem ser resumidas da seguinte forma.

Pensões. Há fortes evidências na literatura dos Países da OCDE que comprovam que a generosidade dos sistemas de pensão obrigatória (ou seja, desvios da justiça atuarial) tem contribuído para reduzir a idade da aposentadoria e as taxas de participação entre os trabalhadores mais idosos. Estima-se que o custo da aposentadoria precoce resultante de receita não percebida e de despesas mais altas com pensão esteja na ordem de 7,5% do PIB. No Brasil, embora existam poucas publicações sobre o assunto, há evidências de que a **Média do Componente de Serviço** (LOS) não apenas estimula a aposentadoria precoce, mas também pode induzir a entrada prematura na força de trabalho e reduzir o acúmulo de capital humano. Há também evidências de que a pensão rural e as pensões por idade de não contribuição reduzem a participação da força de trabalho entre os adultos trabalhadores. Não obstante, esses programas também podem contribuir para a entrada tardia na força de trabalho entre os jovens, o que pode aumentar o acúmulo de capital humano. De modo geral, há espaço para melhorar a formulação do sistema de pensão para reduzir distorções econômicas desnecessárias.

Programas de seguro desemprego (SD). Nos países de OCDE, há evidências convincentes demonstrando que, por aumentar os salários de reserva e reduzir o empenho na busca de emprego, o SD aumenta o período de desemprego. Quanto mais alta a taxa de substituição de benefício e o período de elegibilidade, mais longo será o período de desemprego (por exemplo, um aumento de 10% na taxa de substituição tende a aumentar o período de desemprego em 6%). Ao mesmo tempo, há pouca evidência de que o SD ajude os trabalhadores a encontrar em-

pregos mais bem remunerados. No Brasil, a literatura sobre esse assunto é muito escassa. Na verdade, não existe nenhum estudo que examine o impacto do **seguro desemprego** sobre o período de desemprego e a oferta de trabalho. Há evidências, contudo, de que o benefício do FGTS (e a multa de 40% que os empregadores têm de adicionar ao benefício ao demitir um empregado) tem um impacto significativo na rotatividade de emprego, especialmente quando a economia está crescendo e há demanda crescente de mão-de-obra. É necessário fazer mais análises nessa área.

Assistência social. Um grande volume de publicações nos países de OCDE e especialmente nos EUA e no Reino Unido indica que: (a) inovações na elaboração dos programas de assistência social nos países de OCDE (tais como a eliminação da alíquota marginal de 100% implícita nos antigos programas de transferências de assistência social e a introdução de prazos e requisitos de trabalho) parecem ter resultado em uma queda substancial no volume de casos e um aumento equivalente na participação do mercado de trabalho por parte de beneficiários; e (b) programas de crédito de imposto sobre rendimentos do trabalho parecem ter tido muito sucesso na redução da pobreza entre os trabalhadores de baixa renda, sem criar desincentivos significativos ao trabalho. Nos países em desenvolvimento, por outro lado, a evidência não apóia a hipótese de desincentivos ao trabalho dos programas de assistência social. Por exemplo, os programas de transferência monetária condicional na América Latina não têm tido um impacto substancial sobre a oferta de trabalho de adultos e têm sido bem-sucedidos em retardar a entrada de crianças e jovens na força de trabalho, ajudando-os a acumular mais capital humano. No Brasil, a evidência é similar. A evidência mais sólida indica que o Programa Bolsa Família não tem estatisticamente nenhum impacto significativo na oferta de trabalho adulto, enquanto ao mesmo tempo tem levado as crianças a acumular capital humano ao permanecerem na escola.

PILAR 2: Serviços de apoio ao trabalho ativo

Os debates sobre a “**agenda de graduação**” para beneficiários dos programas de transferência adquiriram mais importância nos últimos anos, tanto internacionalmente quanto no Brasil. Na verdade, a nova tendência da assistência de transferência monetária – tanto nos países da América Latina e do Caribe quanto nos países de OCDE – é ampliar os programas de forma a promover a “graduação” e evitar a dependência da seguridade social. No Brasil, grande parte desse debate focou a “agenda de empregos” e a melhoria da “empregabilidade” da população de baixa renda. Desse modo, os

governos federal, estadual e municipal e outros atores promoveram uma série de serviços de apoio à mão-de-obra, tanto públicos quanto privados, criados para apoiar a produtividade e os lucros. Esses serviços podem ser agrupados, de maneira geral, em cinco categorias: (a) apoio ao “capital humano” e qualificações do trabalhador (vários tipos de serviços de treinamento); (b) apoio à “colocação profissional” (serviços de busca de emprego, colocação profissional, etc.); (c) apoio ao emprego autônomo urbano (microcrédito, assistência técnica para agricultura familiar, acesso ao mercado, etc); e (e) vinculação de beneficiários a outros serviços complementares. Nem todos esses serviços foram criados para atender à população de baixa renda ou beneficiários de transferências. Não obstante, os governos em todas as esferas estão procurando maneiras de adaptar esses serviços para melhor atender à população de baixa renda (e vincular os beneficiários de transferências a esses serviços).

As principais percepções das discussões políticas e do trabalho analítico preliminar da Fase 1 podem ser resumidas da seguinte forma:

Existem importantes desafios à melhoria da empregabilidade dos beneficiários. Os beneficiários de transferência monetária apresentam características reduzidas de “empregabilidade”: pouca educação e poucas aptidões básicas. Eles também trabalham basicamente em empregos assalariados informais ou são trabalhadores autônomos. Para obterem bons empregos e/ou trabalhos autônomos sustentáveis, necessitariam de investimentos no capital humano (adquirir melhores aptidões) e também apoio complementar que resolvam as barreiras não-relacionadas com o trabalho que enfrentam (IDs, títulos de propriedade, cuidados infantis).

Existe a necessidade de definir uma estrutura política para otimizar a carteira de programas. Os diferentes ministérios e níveis de governo operam vários programas, incluindo: (a) apoio ao capital humano: Brasil Alfabetizado, educação para adultos jovens (EJA/AJA); (b) programas descentralizado para apoiar a colocação profissional (tais como o Sistema Nacional de Empregos, SINE); (c) apoio ao trabalho autônomo, especialmente nas áreas rurais (como os esquemas de crédito do PRO-NAF e os programas de assistência técnica do MDA/MTE); e (d) alguns esforços para vincular beneficiários aos serviços complementares (tais como parcerias entre o MDS e a Justiça para fornecer IDs aos beneficiários, e intervenções locais realizadas pelos Centros de Refer-

ência da Assistência Social). Contudo, não há uma abordagem sistemática a esse conjunto de esforços e pouca informação ou entendimento sobre as lacunas potenciais, sobreposições na cobertura e a necessidade de coordenação intergovernamental e interagencial. O MDS está promovendo o uso do Cadastro Único (inscrição para receber o Bolsa Família) como uma porta de entrada para vários programas (como o ***Brasil Alfabetizado***), mas muitos serviços de trabalho (como o Sistema S) não tem nenhum vínculo desse tipo.

A Coordenação inter-institucional é crucial, mas enfrenta muitos desafios. Vincular os beneficiários de transferências de baixa renda (como o Programa Bolsa Família – PBF) para serviços de apoio à mão-de-obra ativa requer uma coordenação interinstitucional. Alguns exemplos de esforços recentes incluem: trabalhar com MDS para fazer um inventário dos programas de apoio à mão-de-obra – embora este seja limitado aos programas federais. Também têm sido feito alguns esforços para aumentar a coordenação entre o MDS e outras agências, por exemplo: (a) entre o MDS e o Ministério da Educação (MEC) para a priorização dos beneficiários do Brasil Alfabetizado; e (b) entre o MDS e os Ministérios do Trabalho e do Desenvolvimento Agrícola e o Sistema S na definição de “metas de ação afirmativa” para promover a inclusão da população de baixa renda (e beneficiários do PBF) em seus programas. Na esfera intergovernamental, os acordos de cooperação assinados entre o MDS e os municípios também sinalizam um acordo para priorizar os beneficiários do PBF para outros serviços complementares oferecidos por municípios. Na prática, contudo, a promoção de uma coordenação interinstitucional envolve vários desafios, incluindo: (a) decisões políticas para priorizar beneficiários de transferência de baixa renda para esses serviços; (b) financiamento e responsabilidades jurisdicionais; e (c) a falta de (e necessidade de) sistemas de informação interinstitucionais para monitorar e avaliar a eficácia desses vínculos.

Vários programas não são criados para atender à população de baixa renda. A formação profissional oferecida pelo “sistema S”, por exemplo, é direcionada principalmente a trabalhadores já empregados e pelo menos com a educação básica – e não tem um mandato formal para atender à população de baixa renda. A maioria dos esquemas de microcrédito requer um nível mínimo de alfabetização e experiência com um negócio já existente. A única tentativa de atender aos mais pobres é por meio do esquema de financiamento bancário piloto do Banco do Nordeste.

Não há nenhuma abordagem sistemática para monitorar e avaliar programas. Poucos programas de apoio à mão-de-obra ativa tiveram seus impactos avaliados. Mesmo com o grande empurrão para a alfabetização por meio do **Brasil Alfabetizado** promovido por Lula e os programas educacionais de jovens/adultos (EJA/AJA), há pouca evidência conclusiva com relação aos resultados de aprendizagem e impactos na geração de renda (apesar dos esforços da IPEA para acompanhar os participantes nesse período). Da mesma forma, há pouca evidência do impacto dos programas para apoiar o trabalho autônomo (nas áreas rurais e urbanas), embora haja algumas informações sobre as baixas taxas de sobrevivência de negócios apoiados pelos programas PROGER (“Programas de Geração de Emprego e Renda,” que são linhas especiais de crédito para setores com pouco ou nenhum acesso ao sistema financeiro convencional, tais como SMEs e cooperativas, financiados por meio do “FAT”). Finalmente, além do feedback dos participantes sobre os cursos, não há nenhuma avaliação do impacto dos cursos de treinamento do Sistema S, uma vez que os objetivos e mandato do Sistema S devem fornecer cursos sem visar a uma melhor produtividade ou colocação profissional. Isso é bastante surpreendente, uma vez que os gastos públicos com essas atividades se elevam a mais de US\$ 4 bilhões somente no Sistema S e outros US\$ 2 bilhões em outros programas federais, dois terços do orçamento anual do PBF.

Percepções Públicas

Uma análise realizada com um banco de dados de mídia desenvolvido por membros do Labor AAA mostra que as transferências monetárias condicionais (como o Programa Bolsa Família) são altamente visíveis na imprensa. Embora a cobertura da imprensa seja de modo geral favorável, as eleições trazem mais investigações e críticas (ciclo político) independentemente do programa ou administração (semelhantes aos programas CCT antecessores no que diz respeito ao Bolsa Família). A imprensa destaca alguns aspectos técnicos do programa: inscrição, supervisão e controles, condicionalidades e monitoramento. Esses aspectos evoluíram com o passar do tempo à medida que o programa amadurece. Direcionamento e inscrição geram uma cobertura favorável quando o direcionamento é correto.

Fase 2: Desenvolvimento de evidências para informar políticas e reformas

A principal meta da segunda fase do Labor AAA é assim aprofundar a análise dos impactos do programa no caso do Brasil e contribuir para a formulação das políticas que

podem melhorar sua eficiência distributiva e técnica.

Pilar 1. Os objetivos da segunda fase atualmente em implementação são duplicados. Em primeiro lugar, para melhor avaliar o impacto absoluto e relativo que pensões, seguro desemprego e Bolsa Família estão tendo sobre: a participação da força de trabalho (entrada no mercado e aposentadoria), intensidade na busca de emprego, horas trabalhadas, escolha de setor e, em última instância, o custo dos programas, acúmulo e crescimento de capital humano. Em segundo lugar, para identificar um conjunto de políticas integradas que podem melhorar a adequação dos benefícios para os vários programas, seguro e sustentabilidade financeira, minimizando ao mesmo tempo as distorções do mercado de trabalho. A análise baseia-se nas ferramentas quantitativas que estão sendo desenvolvidas e implementadas em colaboração com a Universidade de São Paulo, o Ministério do Trabalho e a Previdência Brasileira.

Pilar 2. Várias atividades estão em andamento para tentar preencher as lacunas de conhecimento restantes de forma viável e pragmática. Elas compreendem: **uma revisão das Lições da Experiência Internacional** com programas de apoio ao trabalho, com ênfase na compreensão de acordos inter-institucionais para promover a passagem da seguridade social para o emprego vinculando os beneficiários de transferência a outros programas; (ii) **um Workshop Internacional/Série de Discussões** sobre Aptidões para uma Vida Produtiva (realizados em Dezembro de 2007), Conectando a população de baixa renda aos empregos e às oportunidades de geração de renda e Gerando oportunidades econômicas para a população pobre; (iii) **a definição dos indicadores para avaliar a empregabilidade** e a preparação dos módulos de pesquisa para reunir os dados necessários para sua estimativa; (iv) assistência técnica para **uma avaliação de impacto** do novo programa “Bolsa Trabalho” (assistência social) sendo lançado no Estado do Pará (o apoio para a coleta de dados reais está pendente de financiamento); e (v) **avaliação prévia dos impactos das mudanças recentes para o PBF** que envolvem uma extensão das condicionalidades do programa até 18 anos de idade ou até a conclusão do ciclo básico de educação.

Sobre los autores

David Robalino é um Economista Sênior com a Equipe de Proteção Social do Departamento de Desenvolvimento Humano (DH); Bénédicte de la Brière é Economista Sênior na América Latina e no Departamento de DH da região do Caribe; e Kathy Lindert é a Líder do Setor de DH do Banco Mundial no Brasil.