

Políticas que facilitam o ingresso no mercado de trabalho brasileiro

Luiz Guilherme Schymura

Pesquisador do FGV IBRE e doutor em economia pela FGV EPGE

A péssima distribuição de renda no Brasil é especialmente nociva quando se pensa nas crianças e nos jovens. Enquanto filhos da classe alta frequentam colégios privados com mensalidades que são múltiplos de mil reais, famílias pobres, recebendo apenas pouco mais que uma centena de reais de Bolsa Família, enviam seus rebentos a escolas públicas de qualidade deficiente.

O abismo em termos de oportunidades é tão agudo que não é possível apenas esperar a convergência de qualidade, num horizonte distante, entre o sistema público e o melhor sistema privado de educação. É preciso, no presente, pensar em como ampliar a capacitação e o preparo para o mundo do emprego de jovens pobres que ingressam no mercado de trabalho – e de outras faixas etárias com deficiência na formação educacional e profissional.

Nesse sentido, programas de qualificação profissional são fundamentais no cenário social brasileiro. E, dada a imensa diversidade da população que enfrenta dificuldades no

mercado de trabalho, desde os muito pobres com fundamental incompleto até profissionais com ensino médio completo e mesmo terceiro grau, é necessário haver um cardápio diferenciado e eficiente de programas de qualificação profissional.

Como explica Fernando Holanda Barbosa Filho, pesquisador do FGV IBRE, há uma farta literatura empírica sobre os chamados “programas ativos de mercado de trabalho”, conhecidos internacionalmente por ALMPs, de “active labor market policy”. Uma revisão marcante dessa literatura foi levada a cabo em 2010 por Card, Kluve e Weber, que avaliaram 97 estudos sobre ALMPs realizados em diversos países entre 1995 e 2007. Os autores separaram os programas em quatro tipos: treinamento, assistência para procurar emprego, subsídios privados e subsídios públicos.

O trabalho chegou a diversas conclusões relevantes. Uma delas é que as variáveis utilizadas importam muito para o resultado da avaliação dos programas. Em geral, variáveis



administrativas (por exemplo: registro do seguro-desemprego) tendiam a dar resultados melhores do que avaliações voltadas a buscar efeitos no emprego e na renda, que parecem mais relevantes. Hoje, as variáveis relacionadas à empregabilidade são as mais utilizadas na avaliação.

Mas talvez ainda mais importante seja a constatação dos economistas de que avaliações sobre programas de qualificação profissional tendem a mostrar resultados mais favoráveis no médio e longo prazos. É importante destacar que essa é uma característica dos programas

de treinamento, e que não ocorre com aqueles de assistência na busca de emprego. Estes, previsivelmente, pelo próprio propósito mais imediato, têm resultados mais positivos em prazos mais curtos.

Outros achados desse primeiro estudo foram de que programas com subsídios públicos ou privados mostraram pior desempenho. Não se identificaram melhores *performances* para grupos específicos (como homens *versus* mulheres, ou jovens *versus* não jovens); e não houve diferença nos resultados entre programas com seleção aleatória de participantes e os que não adotaram essa prática.

Em 2017, Card, Kluve e Weber fizeram nova investida, ampliando o número de programas analisados de 97 para 207. As estimativas contidas na literatura investigada subiram de 343 para 857. Os autores também adotaram uma submostra com variável de “emprego após a qualificação” para avaliar os programas. Novamente, encontrou-se que os impactos variam ao longo do tempo, com diferenças significativas entre o curto prazo (até 1 ano), médio prazo (entre 2 e 3 anos) e longo prazo (mais que 3 anos), especialmente para cursos de qualificação profissional. Nesse caso da qualificação, a variável de emprego após a intervenção mostrou melhora de 1% a 3% no curto prazo, entre 3% e 5% no médio prazo e expressivos 5% a 12% no longo prazo.

Um achado importante do estudo de 2017 é de que programas de auxílio na busca de emprego – como o Sistema Nacional de Emprego, Sine, no Brasil – obtêm melhores efeitos

em populações socialmente desfavorecidas. Já programas de treinamento funcionam melhor para desempregados de longa duração. Os programas de qualificação também apontam efeitos melhores para as mulheres, resultado de interpretação mais difícil.

Outra conclusão é de que ALMPs em recessões tendem a ter maior impacto nos participantes, especialmente se forem recessões curtas. Os autores mostram ainda que programas de treinamento

Avaliações sobre programas de qualificação profissional

– mas não os de busca de emprego – tendem a mostrar resultados mais favoráveis no médio e longo prazos

ou com subsídio privado possuem baixo impacto no curto prazo, mas têm seus efeitos ampliados no médio e longo prazos, devido ao chamado “lock in effect” – o fato de que, durante o treinamento, os esforços dos participantes em buscar emprego diminuem ou até cessam. Finalmente, a pesquisa de 2017 dos autores confirma que programas de assistência na busca do emprego, que naturalmente têm foco no curto prazo, não sofrem grandes

mudanças na sua efetividade com o transcorrer do tempo.

No Brasil, como observa Barbosa Filho, não é verdade que a educação profissionalizante e a qualificação profissional sempre tenham sido relegadas ao segundo plano das políticas públicas, como alguns costumam afirmar. Na verdade, ao longo das últimas décadas, foram implementados múltiplos e diversificados programas de qualificação profissional, alguns deles bem ambiciosos em termos de recursos disponíveis e objetivos. O problema, entretanto, é que essas iniciativas foram pouco coordenadas e tiveram objetivos e princípios pouco claros ou não adequados, o que dificulta a avaliação. Também houve pouca preocupação em aprimorar os programas a partir de resultados de avaliações sistemáticas e bem planejadas e executadas.

Ainda assim, há uma vasta literatura reportando resultados positivos para a educação profissional no Brasil. Vasconcelos *et al.* (2010) encontraram retorno de 12,5% nos rendimentos para quem cursou ensino médio técnico em comparação com o tradicional. Aguas (2012) identificou impacto positivo e significativo sobre emprego e salário tanto para egressos de cursos técnicos quanto de qualificação profissional, enquanto Musse e Machado (2013) detectaram efeito positivo e significativo sobre salário para egressos dos cursos de qualificação profissional. Esses são apenas alguns dos muitos exemplos dessa literatura coligidos por Barbosa Filho, e que apontam todos aproximadamente na mesma direção.

Mas talvez o caso mais emblemático e rico de lições para a ques-



tão da qualificação profissional no Brasil seja o do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), criado pela Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011. O programa foi estabelecido com o objetivo de ampliar, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional. O público-alvo do Pronatec foi composto por alunos do ensino médio público, beneficiários de programas de transferência de renda e pessoas que recebiam o seguro-desemprego.

Em estudo, variável de
emprego após a intervenção
mostrou melhora de 1% a
3% no curto prazo, entre
3% e 5% no médio prazo
e expressivos 5% a 12% no
longo prazo

O Pronatec foi provavelmente o programa de qualificação profissional que mais recebeu recursos na história brasileira. Entre 2011 e 2016, o programa atendeu a 9,7 milhões de pessoas, com gastos de R\$ 38,5 bilhões. Em 2015, Barbosa Filho, Porto e Liberato utilizaram dados da Caged para avaliar o Pronatec, analisando indivíduos que terminaram o curso numa janela de 6 a 23 meses. O grupo de controle foi composto por alunos que se ma-

tricularam, mas cujas turmas não chegaram a ser formadas. Os autores mostram que o Pronatec não teve impacto sobre a empregabilidade ou sobre os rendimentos. Na verdade, o resultado apontou que a participação no programa chegou a reduzir a probabilidade de emprego. Num último teste, o estudo indicou que os coeficientes estimados para a probabilidade de emprego do grupo de controle e do grupo de tratamento não eram diferentes.

Também em 2015, estudo técnico do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) sobre o Pronatec, com técnica de pareamento dos grupos de controle e tratamento, mostrou que o programa não teve impacto sobre a empregabilidade do público-alvo. Tanto no caso do estudo de Barbosa Filho, Porto e Liberato como no do MDS, vale a nota de cautela sobre o fato de que programas desse tipo obtêm resultados melhores em prazos mais longos.

Ainda assim, uma experiência muito relevante foi a implementação do Pronatec-MDIC, também chamado de “SuperTEC”, uma variante do programa principal. O público-alvo era o mesmo, mas o SuperTEC tinha algumas diferenças relevantes em relação ao Pronatec tradicional. A “captura”, isto é, o mapeamento da demanda por qualificação, era feita diretamente junto às empresas, em termos de tipo de especialização e localidade geográfica. Nem por isso as empresas consultadas tinham qualquer preferência ou exclusividade em relação aos trabalhadores formados. O sistema agregava as diferentes demandas para verificar quais delas tinham tamanho suficiente para justificar a abertura de uma turma. Em

caso positivo, a turma era estabelecida e o curso se iniciava.

Um estudo de 2017 de O'Connell, Mation, Bastos e Dutz avaliou o Pronatec-MDIC, e concluiu que o programa afetou de forma positiva as mais de 300 mil pessoas que dele participaram entre 2014 e 2015, com aumento entre 8% e 16% da empregabilidade. Numa extensão do trabalho anterior realizada em 2020, O'Connell e Mation compararam o Pronatec com o Pronatec-MDIC. Os autores mostraram que o Pronatec-MDIC possui uma efetividade muito maior, indicando que a coleta de demanda de qualificação de empresas do setor amplia a potência do programa.


O caso do SuperTEC aponta diversas lições importantes sobre ALMPs, na visão de Barbosa Filho. Em primeiro lugar, a variável de empregabilidade pós-intervenção está bem alinhada com objetivos adequados para esse tipo de intervenção. Outra lição relevante é que a análise contínua é fundamental para aprimorar os programas e para entender o que funciona e o que não funciona. Como nota o economista, a simples inclusão da captura da demanda junto às empresas no SuperTEC fez com que o Pronatec aumentasse a empregabilidade dos participantes em até 16,8%. O que indica que o alinhamento da oferta com a demanda é fundamental. Apesar disso, o Pronatec-MDIC obteve menos de 1% dos recursos totais do Pronatec convencional, segundo relatório do TCU.

Também é preciso ter um cardápio que combine de forma racional políticas de qualificação profissional e as de busca de emprego, que,

como já visto nesta Carta, são departamentos bem diferentes. Entender o perfil do aluno é chave para o sucesso do programa – não se deve indicar pessoas sem o *background* adequado para o curso ou programa. E, em relação às iniciativas de qualificação, é sempre bom ter em mente que os efeitos ficam mais claros no médio e longo prazos.

Por fim, vale registrar, há hoje uma ênfase crescente – a ser levada em conta no Brasil em relação aos programas de qualificação e busca

Autores mostraram que o Pronatec-MDIC possui efetividade muito maior, indicando que coleta de demanda de qualificação de empresas do setor amplia potência do programa

de emprego – nas chamadas “soft skills”, ligadas à capacidade de se relacionar, trabalhar em grupo etc. Essa é uma dimensão que também deve entrar no cardápio. 

O texto é resultado de reflexões apresentadas em reunião por pesquisadores do IBRE. Dada a pluralidade de visões expostas, o documento traduz minhas percepções sobre o tema. Dessa feita, pode não representar a opinião de parte, ou da maioria, dos que contribuíram para a confecção deste artigo.

