

## **A eficiência do Plano Nacional de Qualificação Profissional como instrumento de combate à pobreza no Brasil: os casos de Pernambuco e Mato Grosso**

Alexandre Rands Barros\*  
Sandra Correia de Andrade\*\*  
Roberto Accioly Perrelli\*\*\*

---

### **1 - Introdução**

O Plano Nacional de Qualificação Profissional (Planfor), desenvolvido pela Secretaria de Formação Profissional (Sefor) do Ministério do Trabalho e Emprego, consiste no mais audacioso e bem articulado programa de qualificação profissional já desenvolvido no país. É um dos cinco pilares da política nacional de emprego, que tem como principais instrumentos: *a*) a intermediação da mão-de-obra; *b*) o Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger); *c*) o Planfor; *d*) o seguro-desemprego; e *e*) os empréstimos do BNDES, que também se beneficiam dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

Apesar de representar apenas um pequeno percentual dos gastos de todas as políticas de emprego implementadas no Brasil, o Planfor não é uma política secundária nesse contexto. Ele tem um papel estratégico para a geração de emprego e renda na economia brasileira atual e pode ser crucial para a determinação de sua forma de inserção futura na economia mundial.

Barros (1997) mostrou que a economia brasileira passa por um processo de modernização que tem uma particularidade muito importante. O país esgotou uma etapa de desenvolvimento tecnológico baseada em modelo pré-década de 70 nos países desenvolvidos, e se inseriu, definitivamente, no atual padrão desenvolvido nesses países, ainda em processo acelerado de aprofundamento nas economias centrais, e fundado num novo paradigma tecnológico que considera, acima de tudo, a capacidade intelectual da mão-de-obra. Para que o Brasil possa continuar em processo de redução do seu atraso relativo em relação aos países do Primeiro Mundo e reduzir a sua pobreza relativa, é necessário que seja

---

\* Do Departamento de Economia da Universidade Federal de Pernambuco.

\*\* Do Departamento de Sociologia da Universidade Federal de Pernambuco.

\*\*\* Do Departamento de Economia da Universidade de Illinois, Estados Unidos.

capaz de dispor de uma mão-de-obra qualificada, que possa internalizar as novas tecnologias. Caso isto não se realize, o país estará sob risco de elevação do contingente de sua população em situação de pobreza, pois deverá haver maior deterioração do valor gerado pelo trabalho desqualificado nos mercados internacionais, ao qual será progressivamente integrado.

Diante da situação em que se encontra a economia brasileira, a qualificação profissional assume um papel crucial, pois a elevação da escolaridade da população, em nível de país desenvolvido, demandaria esforço e tempo excessivos — objetivo que deve ser perseguido de forma agressiva, mas não concebido como o único caminho para reduzir o atraso relativo a que estamos submetidos. Sendo o Planfor o maior executor de qualificação profissional atualmente no Brasil, e ainda o que define as diretrizes dessa atividade no país, tem posição estratégica na determinação dos caminhos a serem percorridos pela economia brasileira nos próximos anos.

O objetivo deste artigo é tecer alguns comentários sobre a capacidade do Planfor de elevar a renda e o emprego no Brasil e, dessa forma, reduzir a pobreza no país. Para tanto, o artigo está organizado como segue. A Seção 2 tecerá comentários sobre o Planfor enfocando algumas de suas estatísticas básicas e problemas que tem enfrentado para atingir suas metas. A Seção 3 apresenta alguns comentários teóricos sobre o possível impacto do Planfor na pobreza por seu papel na geração de emprego e renda. A Seção 4 traz uma discussão sobre os determinantes da eficiência do Planfor e a Seção 5 apresenta os resultados de estimações empíricas acerca dos efeitos desse plano sobre o emprego e a renda daqueles que foram treinados pelos programas estaduais de qualificação profissional de dois estados, Pernambuco e Mato Grosso, em 1998. A Seção 6 discute a natureza e a causa das diferenças empíricas encontradas, enquanto a Seção 7 reúne as principais conclusões do trabalho.

## 2 - Algumas características do Planfor

O Planfor, de acordo com as normas traçadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego/Sefor, opera em convênio com as secretarias estaduais e com as centrais sindicais. As primeiras dessas instituições, por sua vez, contratam entidades executoras, que podem ser não-governamentais, para realizarem os cursos de qualificação profissional nos estados. Cada secretaria estadual conveniada com a Sefor define o seu plano, que deve obedecer aos limites orçamentários estabelecidos para o estado e priorizar as áreas e clientela previamente definidas pelo Planfor.

A concepção e o processo de execução desse plano têm características especiais que o diferenciam, tanto nos aspectos quantitativos como qualitativos, dos programas anteriores de qualificação profissional postos em prática no país. Esses caracterizavam-se por uma dicotomia entre a perspectiva assistencialista, desfocada do mercado de trabalho, e a perspectiva elitista encontrada no Siste-

ma S, preocupada apenas com a qualificação para as necessidades da grande empresa. Ao mesmo tempo, em termos quantitativos, esses programas estavam longe de ter uma expressão que sinalizasse uma busca da universalização da qualificação profissional como um direito de cidadania.

Adicionalmente, os sistemas tradicionais de qualificação profissional caracterizavam-se como programas direcionados pela oferta, já que a realização dos cursos dependia menos das demandas da sociedade e do mercado de trabalho do que da oferta preexistente de recursos didáticos — professores, instalações, equipamentos —, até porque circunscreviam-se a um número limitado e restrito de entidades “especializadas” em formação profissional. Era um modelo que treinava em quantidade restrita e para espaços selecionados do mercado.

Em contraposição, desde sua implementação em 1995, o Planfor vem procurando seguir um caminho que proporcione a incorporação do maior número possível de treinandos, além de tentar atuar nas várias hierarquias que compõem desde os mercados mais organizados até os dominados por empresas com baixa utilização de recursos gerenciais. Dessa forma, é um programa que não só qualifica mão-de-obra para empresas do setor formal, mas também dirige suas ações aos agentes do mercado informal e à produção rural. Daí a sua capacidade de influir sobre a pobreza no país.

Para o avanço e a consolidação desse plano, sua forma de financiamento tem sido de fundamental importância. Os valores dos parâmetros de custos fixados nas resoluções do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) para os Programas Estaduais de Qualificação Profissional (PEQ), possibilitaram a melhoria dos níveis de profissionalismo na execução dos cursos, com mobilização de professores/monitores mais qualificados e com maior capacidade de gestão administrativa das entidades parceiras. Isso resultou na incorporação de parceiros de fundamental relevância, como universidades, institutos de ensino médio, federações/associações patronais e de trabalhadores, instituições mantidas por empresas e vinculadas à administração pública, cooperativas, ONGs, entidades do Sistema S, entre outras, que contribuem com as suas experiências para a mudança no rumo até então dado aos programas de qualificação profissional. A Tabela 1 apresenta a distribuição de recursos por tipo de entidade executora no período 1995/98.

O fato de terem ocorrido avanços em relação às práticas passadas de qualificação profissional não exclui dificuldades e falhas na implementação do Planfor pelos PEQs. É sabido que para a implementação de um programa dessa magnitude são envolvidos, direta ou indiretamente, diferentes atores sociais cujos interesses por vezes são contraditórios e até antagônicos, como professores, coordenadores, diretores/gerentes de órgãos parceiros, diretores e técnicos do governo etc.

Além disso, o maior ou o menor sucesso da atuação dos PEQs depende também da postura adotada pelas secretarias estaduais de governo na definição

Tabela 1

### Planfor: entidades executoras dos programas/projetos (PEQs e parcerias) — 1995/98

TIPO/NATUREZA JURÍDICA	TREINANDOS		INVESTIMENTOS		ENTIDADES	
	NÚMERO (MIL)	%	R\$ (MILHÃO)	%	NÚMERO	%
Instituição de ensino superior público	189	8	31	8	72	5
Instituição de ensino superior privado	24	1	5	1	15	1
Instituição de ensino médio público	29	1	6	1	20	2
Instituição de ensino médio privado	26	1	7	2	12	1
Sindicato, associação, cooperativa de trabalhadores	484	21	98	24	332	25
Sindicato, associação, federação patronal	58	2	11	3	48	4
Empresa, instituto ou fundação pública	453	20	71	17	168	13
Empresa, instituto ou fundação privada	375	16	57	14	214	16
ONG (religiosa, filantrópica, comunitária etc.)	203	9	50	12	314	24
Sistema S (Sesi, Senac, Sebrae etc.)	478	21	72	18	125	9
Organismos internacionais	2	0	2	0	3	0
<b>Total</b>	<b>2.321</b>	<b>100</b>	<b>409</b>	<b>100</b>	<b>1.323</b>	<b>100</b>

Fonte: Ministério do Trabalho (1999b).

e controle da sua implementação, dos interesses que norteiam o seu desenvolvimento no estado e da capacidade de resistência que tenham em relação às pressões políticas e de grupos de interesse de que, em geral, são alvo quando da implementação de políticas públicas que envolvem recursos no volume dos PEQs. Portanto, esses programas, apesar de terem diretrizes claras, se diferenciam nos vários estados de acordo com o nível de compromisso assumido com a sua implementação. A Seção 4 detalha as motivações por trás das atuações das secretarias e sua capacidade de gerar eficiência na implementação dos PEQs.

Nos estados onde houve um maior comprometimento do governo estadual com o programa, caso de Mato Grosso, por exemplo, verifica-se uma melhor distribuição de cursos por toda a sua extensão, favorecendo o acesso dos moradores das diferentes áreas aos benefícios do programa. Também nesse caso, o fato de existir uma consulta aos municípios sobre as áreas que identificavam como prioritárias para um investimento em qualificação, com posterior análise de técnicos especializados sobre as demandas feitas, não só favoreceu uma cer-

ta neutralização de pressões políticas, como tornou o foco do programa mais direcionado para os setores que apresentaram real potencial de desenvolvimento.

Já em Pernambuco tais critérios não foram muito claros, o que provocou uma concentração relevante de cursos em mesorregiões de maior importância econômica e política, em detrimento de áreas onde claramente vem ocorrendo desemprego e há necessidade de uma requalificação dos trabalhadores para atuarem em outras atividades, como é o caso da zona canavieira do estado.

Além das diferentes formas de atuação das secretarias estaduais, também é comum o fato de o programa enfrentar dificuldades na forma de seleção das entidades executoras e na definição de cursos, processo esse que também pode ser alvo de interferência política e de mau direcionamento dos recursos aplicados. Observa-se ainda que, em alguns casos, existem dificuldades para determinadas entidades executoras do programa se desfazerem das suas convicções e práticas anteriores a respeito da qualificação profissional e das políticas públicas de emprego e formação de renda. Esses movimentos contraditórios permeiam mais fortemente o processo de implementação da política de educação profissional do que a sua própria concepção e planejamento.

Devido aos procedimentos adotados, os PEQs atenderam no período 1995/98 acima de 5,6 milhões de treinandos, com um investimento total de R\$ 1.005,2 milhões [ver Ministério do Trabalho (1999a)]. Foram treinados, pelo Planfor, 7,4% de PEA nacional. Nos Estados de Pernambuco e Mato Grosso, a PEA atendida foi proporcionalmente maior do que a do país como um todo: 8,4% e 10,4%, respectivamente. A expectativa é de que o Planfor aumente a proporção da PEA atendida ao longo dos anos atingindo, até 2005, 20% do contingente nacional. Com isso espera-se que esse programa influencie na redução da taxa média de desemprego, eleve a eficiência econômica da mão-de-obra e, por consequência, a renda dos trabalhadores do país. Atingir tais objetivos acarretará reflexos positivos sobre o PIB dos estados e sobre a elevação do nível de cidadania da força de trabalho, além de assegurar o acesso de grupos sociais tradicionalmente excluídos de políticas públicas desse porte a um programa de formação profissional que dificilmente conseguiriam acessar com recursos próprios. Atingir esses objetivos implicará a redução da pobreza hoje existente no país.

### 3 - Qualificação profissional e pobreza

O Planfor tem como objetivo gerar renda e emprego não só para os indivíduos que participam desse empreendimento, mas também para toda a sociedade. Conseqüentemente, se bem-sucedido, ou seja, se conseguir elevar a renda e aumentar a probabilidade de se obter emprego, o Planfor pode ser uma política importante no combate à pobreza, já que esta encontra, entre seus determinantes tautológicos, a baixa renda e o desemprego de alguns indivíduos.

Estudos recentes [ver Barros e Perelli (1998)] demonstram que a qualificação profissional, quando eleva a produtividade do trabalhador, tem um impacto

positivo na sua renda média esperada. Entretanto, por ter efeito também na expectativa de renda do trabalhador e, quando não tem credibilidade junto ao empresariado, ela pode ter um impacto negativo no emprego no curto e médio prazos. Por causa disso, seu impacto final na taxa agregada de desemprego pode ser positivo ou negativo, sendo *a priori* indefinido. Sendo os desempregados os indivíduos com maior probabilidade de ser pobres, o potencial impacto do Planfor na pobreza fica assim reduzido no curto prazo, por causa da possibilidade de não ter um impacto relevante neste. Quer dizer, a qualificação profissional pode ter um papel na redução da pobreza, mas pode ser pouco eficaz como instrumento de curto prazo para este fim, já que o impacto no desemprego pode ser irrelevante ou mesmo contraproducente e o impacto na renda pode ser dirigido para públicos de não-pobres. No longo prazo, contudo, o seu impacto positivo deverá prevalecer, já que a informação flui melhor e as possibilidades de impacto negativo no desemprego desaparecem. Dessa forma, ela pode ser uma alternativa importante no combate à pobreza neste horizonte de tempo. A magnitude desse efeito vai depender de sua eficiência, cujos determinantes são objeto da próxima seção.

#### 4 - Determinantes da eficiência do Planfor

Uma forma importante de avaliar a política nacional de qualificação profissional é analisando os incentivos gerados por ela para os diversos agentes envolvidos na sua execução. A partir desse sistema de incentivos, verifica-se se ele está contribuindo para que os interesses individuais levem à produção do bem coletivo, ou se há estímulos criados para que os agentes desenvolvam ações que, quando agregadas, produzam resultados coletivos piores do que seria possível a partir de uma realocação dos recursos por um planejador hipotético.

Essa estratégia é de fato importante para a análise de qualquer política pública e é a base lógica da chamada “crítica de Lucas” aos modelos macroeconômicos tradicionais.<sup>1</sup> As políticas públicas sempre geram um sistema de incentivos para os agentes, que muitas vezes mudam os seus comportamentos quando estes são comparados ao que seriam caso estivessem sujeitos apenas às forças de mercado. Esses novos incentivos podem, em algumas circunstâncias, levar a distorções econômicas muitas vezes até maiores do que aquelas que se vislumbra corrigir com o estabelecimento daquela política. Conseqüentemente, a análise dos incentivos individuais gerados pela execução da política é essencial como um instrumento de sua avaliação.

Os principais agentes envolvidos no Planfor são:

a) Sefor;

b) os parceiros nacionais, que podem ser centrais sindicais ou outras entidades que desenvolvam projetos em nível nacional;

---

1 Para a apresentação dessa crítica, ver Lucas (1976).

c) as secretarias de estado, que são responsáveis pelas políticas estaduais de emprego;

d) as entidades executoras dos programas estaduais de qualificação profissional; e

e) os alunos que recebem a qualificação.

A preocupação aqui será apenas com os três últimos agentes desse conjunto.

#### 4.1 - Os incentivos das secretarias de estado

As secretarias estaduais têm dois estímulos básicos para atuar nos PEQs. O primeiro é buscar assegurar seu bom desempenho para obter dividendos políticos. Com isso os políticos que a controlam tendem a elevar sua popularidade e capacidade de ganhar eleições vindouras. O segundo objetivo é obter benefícios pessoais em termos de favorecimentos pessoais. Em termos matemáticos, a ação das secretarias consiste na solução de um problema, que pode ser definido como:

$$\text{Max } U_t = (V_t, F_t) / \Omega_t \quad (1)$$

onde  $U_v > 0$ ,  $U_F > 0$ ,  $U_{vv} < 0$ ,  $U_{FF} < 0$ ,  $U(V_t, 0) > 0$  e  $U(0, F_t) > 0$ .  $U$  é a função benefício a ser maximizada;

$$V_t = \sum_{i=0}^n v_{t+i} (1+p)^{-i} \quad (2)$$

e  $v_{t+i}$  e  $p$  são a quantidade de votos a ser obtida a partir dessa política nas eleições realizadas no período  $t+i$  e a taxa psicológica de desconto dos votos futuros;  $n$  é um horizonte de tempo qualquer preestabelecido pela expectativa de vida ativa do político com controle das decisões; e  $F_t$  é o conjunto de favores pessoais obtidos pelos executores da política nas secretarias, que é agregada a partir da função de utilidade do agente decisório estratégico.

$\Omega_t$  é o conjunto-informação disponível para o agente decisório no momento em que ele resolve o problema especificado na equação (1). Esse conjunto-informação contém, por exemplo, a probabilidade estimada no tempo  $t$  ( $\pi_{Gt}$ ) de que o grupo político no poder seja reeleito, além da probabilidade estimada no tempo  $t$  ( $\pi_{At}$ ) de que o indivíduo com poder de decisão retorne ao poder político. Quando  $\pi_{Gt}$  e  $\pi_{At}$  aumentam,  $U(V_t, 0)$  cresce até um determinado patamar a partir do qual começa a decrescer.

Retornando aos favores pessoais que são obtidos a partir dessa política, eles podem ser de três tipos:

a) Generosidade com as instituições executoras, sem cobrar delas resultados que sejam compatíveis com os recursos recebidos;

b) alocação de cursos para protegidos políticos, sem a preocupação de eles fazerem parte do público prioritário para os benefícios; e

c) alocação espacial dos cursos para assegurar benefícios políticos para protegidos, sem a preocupação com critérios de eficiência nessa alocação.

Vale observar que esses três tipos de favores políticos levam à ineficiência na alocação dos recursos do programa. Como consequência, eles tendem a reduzir o seu impacto na renda e, possivelmente, na probabilidade de os indivíduos que participam dos cursos obterem emprego. É possível demonstrar que essa ineficiência também reduz o benefício do programa a indivíduos que não participam dele diretamente, que é o grande público em geral. Para isto pode-se iniciar com a hipótese de que a firma representativa maximiza lucro baseada na seguinte função de produção:

$$Y = AK_i^\alpha (H_i L_i)^{1-\alpha} \quad (3)$$

e:

$$A = H^b \quad (4)$$

onde  $A$  é um coeficiente de produtividade;  $K_i$  o estoque de capital físico da firma  $i$ ;  $H_i$  o estoque de capital humano utilizado por essa firma;  $L_i$  a quantidade de trabalho utilizada por essa firma; e  $H$  o estoque médio de capital humano da economia. Essa especificação é uma versão ligeiramente alterada da função de produção encontrada em Lucas (1988). A partir da maximização de lucro dessa firma, pode-se obter:

$$w_i = \frac{\partial Y_i}{\partial L_i} = (1 - \alpha) \frac{AK_i^\alpha H_i^{1-\alpha}}{L_i^\alpha} \quad (5)$$

Dessas especificações, segue que:

$$\frac{\partial w_i}{\partial H} = (1 - \alpha)b \frac{K_i^\alpha H_i^{1-\alpha} H^{b-1}}{L_i^\alpha} > 0 \quad (6)$$

ou seja, o rendimento do indivíduo empregado na empresa  $i$  aumenta quando o estoque de capital humano da sociedade aumenta. Isto significa que, quanto maior o impacto dos gastos com qualificação profissional na disponibilidade de capital humano na sociedade, maior será o benefício individual obtido por um agente representativo que receba o salário pago pela firma representativa. Isso implica que:



*Proposição 1:* Para um nível de gasto determinado com qualificação profissional, quanto maior a eficiência do programa, maior o ganho de utilidade pelos agentes não-favorecidos pela política.

Se os indivíduos votam de acordo com o benefício pessoal que podem obter dos candidatos, os agentes representativos da maioria da sociedade vão ter maior probabilidade de votar naqueles candidatos que promovam a eficiência do programa. Dessa forma, tem-se que os agentes que controlam as decisões sobre o programa se defrontam com uma restrição que impõe uma relação negativa entre  $V_t$  e  $F_t$ . Isso é verdadeiro por existir recursos limitados para investimentos em cada estado. Essa relação negativa pode ser mais facilmente vislumbrada na restrição orçamentária enfrentada, que é:

$$P_F F_t + P_V V_t = Q_t \quad (7)$$

Por redefinição das unidades, pode-se rescrever a equação (7) como:

$$F_t + V_t = 1 \quad (7')$$

Para perceber com mais facilidade as implicações da maximização da equação (1), sujeita à restrição expressa em (7'), pode-se utilizar uma forma específica de (1), tal como:

$$U = m(\pi)V^\alpha + F^\beta \quad (1')$$

onde  $0 < \alpha < 1$  e  $0 < \beta < 1$  e  $\pi$  representa um vetor contendo  $\pi_G$  e  $\pi_A$  e  $m(\pi)$  é sempre positivo, mas  $m'(\pi) > 0$  para  $\pi$  pequeno e  $m'(\pi) < 0$  para  $\pi > \bar{\pi}$ . Substituindo (7') em (1') e derivando em relação a  $V$ , a condição de primeira ordem para a maximização de (1') produz:

$$m(\pi) = \frac{\beta V^{1-\alpha}}{\alpha(1-V)^{1-\beta}} \quad (8)$$

Derivando-se os dois lados dessa função em relação a  $\pi$ , pode-se obter:

$$\frac{\partial V}{\partial \pi} = \frac{\alpha m'(\pi)(1-V)^{2(1-\beta)}}{\beta(1-\alpha)V^{-\alpha}(1-V)^{1-\beta} + (1-\beta)(1-V)^{-\beta}V^{1-\alpha}} \quad (9)$$

A equação (9) mostra que o sinal de  $\partial V / \partial \pi$  depende de  $m'(\pi)$ . Como  $m'(\pi)$  é positivo para valores de  $\pi$  pequeno e negativo para  $\pi$  elevado,  $\partial V / \partial \pi$  segue o mesmo perfil. Esse resultado, com a proposição 1, este conduz à conclusão:

*Proposição 2:* A eficiência do programa tende a aumentar quando a expectativa de as pessoas com liderança nas suas decisões voltarem ao poder se aproxima de um valor crítico e tende a diminuir quando esta probabilidade se afasta desse valor.

Essa proposição mostra que os incentivos gerados para as secretarias de estado não são sempre no sentido de promover a eficiência do programa. Quando as perspectivas de poder de seus tomadores de decisão se distanciam muito da situação de risco, mas com chances reais de manutenção do poder, a eficiência do programa tende a cair por causa da recorrência a estratégias de atuação centradas na busca do autobenefício.

## 4.2 - As entidades executoras

Há vários tipos de entidades executoras que participam dos programas estaduais de qualificação profissional dos diversos estados, como já discutido na Seção 2. Apesar de serem entidades sem fins lucrativos na sua grande maioria, elas operam sob restrição orçamentária, e a própria existência de inércia e interesses individuais dos funcionários faz com que elas se comportem como empresas privadas normais, que buscam maximizar receitas e diminuir custos.

Diante do exposto, pode-se dizer que o incentivo que motiva as entidades é a maximização de lucro e, por isso, buscam se engajar no menor esforço de treinamento possível e obter o máximo de receita com esses treinamentos, como qualquer empresa privada. Obviamente esse raciocínio simplório sucumbe diante da observação das entidades engajadas nos PEQs, pois muitas operam com fins beneficentes explícitos e isso está claramente impregnado na filosofia dos seus dirigentes e funcionários.

Entretanto, mesmo no caso dessas entidades, muitas vezes a entropia organizacional leva a que, na margem de negociação relevante para a definição da eficiência do programa, elas tenham o comportamento-padrão de empresas individuais, buscando maximizar lucro. Dentro dos limites estabelecidos pela ética, os profissionais que administram as entidades executoras, mesmo quando beneficentes, se defrontam com um volume de demanda que tenderia a absorver mais recursos do que os disponíveis, tanto em nível financeiro como de recursos humanos e materiais. Diante disso, eles passam a administrar essas entidades buscando restringir a utilização dos recursos ao mínimo necessário para satisfazer um *output* preestabelecido. Esse comportamento é semelhante ao de uma empresa privada.

Esses argumentos induzem a crer que as entidades tendem a gerar cursos cuja qualidade não é a melhor possível em face dos recursos disponíveis, pois faz com que tenham menor custo para um mesmo *output*. Além disso, elas tendem a declarar o maior número de alunos e turmas possíveis, já que esses são os parâmetros relevantes para a determinação de sua receita, ou seja, por esse raciocínio pode-se dizer que a estrutura de incentivos gerada para as entidades executoras

não leva a que produzam cursos da melhor qualidade possível, considerando os recursos disponíveis.

A lógica semelhante à da maximização de lucro conduzida pelas entidades executoras, contudo, assim como esta, tem um universo intertemporal, o que implica atuação que não visa apenas à comparação de custos e benefícios em um determinado momento, mas às suas perspectivas de médio e longo prazos. Um curso mal ministrado hoje pode repercutir na imagem da entidade amanhã e reduzir a probabilidade de ela obter novas oportunidades de qualificação no futuro. Isso implica que:

*Proposição 3:* Quanto maior a perspectiva de continuidade da entidade no programa, maior será sua preocupação com a qualidade dos cursos ministrados, ou seja, quando aumenta a probabilidade de sobrevivência da entidade por mais de um ano de programa, cresce também o seu empenho para ofertar cursos de qualidade.

Caso se considere que as concepções dos indivíduos em um mundo de informação imperfeita sofrem de uma certa inércia, pode-se também concluir que:

*Proposição 4:* Quando as entidades executoras se defrontam com a perspectiva de uma mudança de governo, se deparam com três opções de comportamento estratégico. Aquelas que não têm boa qualidade de cursos, mas que têm se mantido no programa em uma determinada administração, podem vislumbrar uma incerteza muito grande quanto à sua continuidade, após as mudanças a ocorrer, e por tal podem resolver reduzir substancialmente a qualidade dos seus cursos, já que supõem ter poucas chances de continuar a operar. Aquelas que oferecem cursos de boa qualidade podem elevar ainda mais essa qualidade, para aumentar a probabilidade de se manterem no programa. As de qualidade mediana também tendem a ter comportamento semelhante a essas últimas na disputa pela sua manutenção.

Esses resultados implicam que, mesmo raciocinando em um contexto dinâmico, a estratégia ótima de algumas entidades, em determinados momentos, pode ser a de não ofertar cursos da melhor qualidade possível, dada a disponibilidade de recursos. Essa conclusão torna-se ainda mais forte quando se introduz a hipótese de risco para as entidades, de serem excluídas do programa mesmo quando oferecem cursos de boa qualidade. Esse risco é tanto maior quanto mais comprometida com o favoritismo e menos com a eficiência for a secretaria de estado contratante.<sup>2</sup> Essa relação fornece uma outra proposição importante:

*Proposição 5:* Quanto mais comprometida com o favoritismo e menos com a eficiência for a secretaria de estado que administra o programa, maior o risco de as entidades serem expulsas do programa, mesmo ofertando um serviço de boa

2 Apesar de não se proceder à demonstração deste argumento aqui, vale lembrar que segue a mesma lógica da ineficiência das forças de mercado na alocação de recursos na produção de *commodities* agrícolas sob risco climático, como demonstrado por Newbery e Stiglitz (1982).

qualidade e, conseqüentemente, pior será a qualidade dos seus serviços para uma determinada disponibilidade de recursos.

As proposições 3, 4 e 5 mostram que as entidades executoras não necessariamente têm estímulo para ofertar cursos da melhor qualidade possível. Esse estímulo vai depender, entre outras variáveis, do perfil da secretaria contratante. Quanto mais voltada para o favoritismo for esta, menor será o empenho das entidades executoras na promoção da qualidade dos cursos. Quer dizer, o perfil da secretaria contratante é essencial para assegurar a qualidade dos cursos não só a partir de suas próprias definições como também no próprio comportamento das entidades executoras.

Como não há mecanismos que assegurem que os incentivos das entidades executoras naturalmente promoverão a sua eficiência, torna-se necessário criar um sistema de controle dessas entidades no desempenho de suas atribuições. Esse controle pode ser realizado de várias formas. Em primeiro lugar, os próprios alunos constituem fonte permanente de checagem, pois tendem a empreender algum esforço para participar dos cursos. Eles, entretanto, não podem consistir em sistema único, pois não têm controle sobre distorções que porventura existam nas informações dadas pelas entidades. O sistema atual é o de avaliação e supervisão contratadas para realizar esse controle. Esse sistema, contudo, está sujeito a uma série de falhas, que não será objeto de análise deste trabalho.

#### 4.3 - Os treinandos

Vários motivos podem levar um treinando a participar de um curso no PEQ, sendo a busca para obter melhor posição no mercado de trabalho, obviamente, o principal deles. Entretanto, além de sua preocupação com o desempenho econômico, eles podem também ter outros incentivos à participação, incluindo-se a terapia ocupacional e a oportunidade de interagir com outras pessoas.

A opção de fazer um curso de qualificação profissional não é aleatória, mas faz parte de um processo de decisão racional de um agente econômico. Para fazê-lo, ele ocupa seu tempo com atividades que exigem uma certa disciplina mental e comportamental. Certamente, esse sacrifício exige esforço de sua parte, o que demanda uma recompensa que justifique a decisão racional do indivíduo de alocar seu tempo na qualificação.

Caso esse indivíduo perceba que existe uma perspectiva de queda em sua renda no futuro próximo, terá mais incentivos para escolher participar de um programa de qualificação profissional; principalmente se essa possibilidade emergir por depreciação de sua qualificação, causada pelo processo de mudança tecnológica. Nessas condições, o indivíduo sabe que uma vez não se qualificando, perderá posição relativa no mercado de trabalho.

Dentro de uma visão teórica mais rigorosa, essa explicação é simples. Sendo a função utilidade convexa e o esforço tendo utilidade negativa, quanto menor a

renda do indivíduo em períodos futuros, maior será seu esforço hoje para compensar essa queda de renda futura. Isso significa que ele não só poupará mais, como também aumentará seu esforço de acumulação de capital humano.

Essa relação pode ser vista de forma clara a partir do problema do consumidor em um modelo de otimização intertemporal, onde ele resolve o seguinte problema:

$$\text{Max } U = \int_t^{\infty} \left\{ \frac{C^{1-\sigma}}{1-\sigma} + \frac{[(1-e-q)L]^{1-\sigma}}{1-\sigma} \right\} e^{-\rho t} dt$$

sujeito a:

$$\dot{K} = wHe + rK - C \quad (10)$$

e:

$$\dot{H} = \phi q H \quad (11)$$

onde  $C$  é o consumo do indivíduo;  $\rho$  é a taxa de desconto do consumo futuro;  $\sigma$  a elasticidade de substituição intertemporal do consumo ou coeficiente de aversão ao risco;  $K$  é o estoque de riqueza que o indivíduo possui;  $H$  o seu estoque de capital humano;  $e$  a proporção das horas disponíveis que ele despende para trabalho; e  $q$  a proporção do seu tempo que ele aloca para acumulação de capital humano. A taxa de juros de mercado e o salário que esse indivíduo obtém no mercado de trabalho são representados por  $r$  e  $w$ , respectivamente.

Para a nossa preocupação específica vale adicionar a hipótese de que o salário real esperado desse consumidor se comporta como:

$$w = w_0 e^{\gamma(s-t)} \quad (12)$$

onde  $s$  é qualquer tempo futuro (ou seja,  $s \geq t$ ). Caso  $\gamma$  seja negativo, o consumidor estará esperando uma queda futura no seu salário. De acordo com essas definições, a relação teórica apresentada como hipótese pode ser representada nesse modelo como:

$$\frac{\partial q}{\partial \gamma} < 0 \quad (13)$$

As condições de primeira ordem para a solução desse problema podem ser combinadas para se obter:

$$(\gamma - r)(s - t) + \ln w_0 = -\phi(q + e)(s - t) + \ln \phi \quad (14)$$

A partir dessa equação, pode-se perceber que a relação apresentada em (13) será sempre verdadeira para  $s > t$ . Essa conclusão só seria revertida se  $\gamma$  crescer e  $e$  decrescer o suficiente para que  $q$  também venha a crescer. Para que isso seja verdadeiro, o consumidor teria de avaliar o esforço de aprendizado adicional como muito mais custoso em termos de utilidade do que definido pela função utilidade especificada.

Os resultados desse modelo mostram que os trabalhadores que estão prevendo maior queda futura nos seus salários são exatamente os que vão buscar, com maior afinco, oportunidades para aperfeiçoamento de suas habilidades. Diante disso, o PEQ tende a concentrar seu foco em indivíduos que estão com perspectiva de redução de sua renda futura, o que é uma política socialmente eficiente. Quer dizer, nesse caso pode-se concluir que os próprios incentivos individuais com os quais os agentes se defrontam levam à eficiência da política no combate à pobreza. Pode-se mostrar também que, se há convexidade na função de assimilação de capital humano, esses incentivos também levam à eficiência econômica.

Vale salientar, contudo, que esse viés de foco na clientela para os indivíduos que estão com expectativa de menor renda futura será tanto menor quanto mais atraentes forem os cursos para a população. Quando esses cursos são pouco atraentes, somente os indivíduos com maior necessidade de frequentá-los, por ter maior perspectiva de perda de renda, se interessarão em participar, ou seja, quando a informação sobre a existência de um curso chega a um indivíduo, há maior probabilidade de o mesmo rejeitar o curso quando: *a*) tiver perspectiva de salário mais elevado nos períodos seguintes; e *b*) sua percepção da qualidade dos cursos for de que a mesma não é boa. Entretanto, se seu custo de oportunidade for baixo, ou suas perspectivas no mercado de trabalho forem ruins, ele terá maior probabilidade de aceitar participar do curso. Isso significa que:

*Proposição 6:* Dada uma percepção de qualidade dos cursos, a probabilidade de um indivíduo se interessar por eles aumenta quando a sua perspectiva de renda futura for pior. Isso significa que os cursos tendem a contribuir para nivelar a disponibilidade de capital humano na sociedade e com isso reduzir as desigualdades de renda.

Além dessa proposição, o raciocínio citado anteriormente pode também levar à seguinte conclusão:

*Proposição 7:* Dado um certo nível de competência de um indivíduo, a probabilidade de ele se interessar por um curso do PEQ aumenta quando se eleva a perspectiva de qualidade deste. Consequentemente, cursos e programas que

têm melhor qualidade tendem a arregimentar um público interessado que tenha melhor condição de inserção no mercado de trabalho.

Todos esses resultados levam a crer que os incentivos aos alunos levam à eficiência do programa, já que este tende a produzir maior igualdade de renda. Entretanto, caso a qualidade dos cursos caia muito, o PEQ pode terminar por atingir uma proporção elevada de pessoas com pouca capacidade de inserção no mercado de trabalho, reduzindo assim o impacto social.

#### 4.4 - Incentivos individuais e eficiência do Planfor

Nesta subseção é discutido o papel dos incentivos gerados para alguns dos agentes envolvidos na execução do Planfor, na determinação de sua eficiência. No caso das secretarias que são responsáveis por sua administração, percebeu-se que apenas sob circunstâncias específicas — quando esses agentes se envolvem em disputa política acirrada — os incentivos são favoráveis à eficiência do programa. Caso contrário, as secretarias poderão ser agentes indutores de sérias ineficiências. Isso, contudo, não quer dizer que, de fato, estejam agindo nesse sentido, mas que a política de determinação da alocação de recursos não está adequada, pois gera incentivos aos agentes individuais que podem ser contrários aos objetivos do programa.

As instituições executoras também podem operar sob sistema de incentivos que são adversos aos programas, principalmente se encontrarem uma secretaria que esteja operando sob filosofia inadequada para que o Planfor venha a atingir seus objetivos, como ocorre quando não há um equilíbrio político no estado. Nesse caso, é provável haver uma seleção de entidades que têm má qualidade, desde que possam oferecer favores aos tomadores de decisão pelo governo. Essas entidades terão poucas chances de permanecer no programa, caso haja mudanças políticas, e dessa forma vão agir de forma ineficiente, ou seja, o sistema de incentivos gerados para as entidades pode corroborar as ineficiências que surjam a partir de ações inadequadas das secretarias.

Caso os dois problemas mencionados existam e o programa seja ineficiente, deverá ter como resultado cursos de má qualidade, que tenderão a atrair um contingente muito grande de pessoas sem perspectivas de engajamento no mercado de trabalho. Com isso, o impacto positivo no emprego e na renda a partir do Planfor fica reduzido e, por consequência, também o seu efeito como instrumento de combate à pobreza. Tendo clareza de como esses problemas podem ser gerados, pode-se proceder agora a uma análise concreta de sua existência em dois estados brasileiros, Pernambuco e Mato Grosso. Antes, contudo, vale estimar o impacto de cada um desses programas na renda e no emprego em cada um desses estados.

## 5 - Algumas conclusões empíricas

Antes de tentar explicar as diferenças entre os programas mencionados, serão apresentadas estimativas do impacto da qualificação ofertada pelos PEQs de Pernambuco e Mato Grosso, na renda e na probabilidade de seus treinados obterem um emprego em 1998. Esses resultados advêm de pesquisa de campo realizada com amostra composta de indivíduos que participaram do programa de treinamento no estado, e ainda por um grupo de controle composto de indivíduos que não participaram de treinamento, mas residiam nas circunvizinhanças do primeiro grupo.

Para atingir esse objetivo, partiu-se de uma equação da seguinte forma:

$$Y_i = \sum_{j=0}^n \beta_j X_{ji} + e_i \quad (15)$$

onde:

$$Y_i = \begin{cases} a) \text{ renda do indivíduo } i \text{ no mês de aplicação do questionário;} \\ b) \text{ condição na ocupação do indivíduo } i \text{ (empregado} = 1, \text{ desempregado} = 0); \end{cases}$$

$X_{ji}$  representa a variável  $j$  com o valor definido para o indivíduo  $i$ . Essas variáveis vão ser distintas para cada um dos modelos que serão discutidos.

Vale observar que a renda do indivíduo com defasagem de um ano, o que é válido para antes da participação no PEQ-PE de 1998, também foi incluída entre as variáveis independentes, o que assegura correção para outros determinantes estruturais de determinação da renda que não sejam incluídos entre as variáveis independentes da equação (15). As demais variáveis incluídas são idade, grau de instrução etc., típicas de modelos de determinação de rendas e probabilidades de obtenção de emprego individuais na literatura sobre o assunto. As Tabelas 2 e 3 apresentam a lista das variáveis independentes incluídas nos dois modelos.

A hipótese de que os PEQs de Pernambuco e Mato Grosso de 1998 teve um impacto nas variáveis dependentes será testada a partir de testes *t-student* para o coeficiente da *dummy* para beneficiados nesses dois programas, que se encontrará entre as variáveis independentes. Essa *dummy* terá valor unitário para os indivíduos que se beneficiaram dos PEQs de 1998 e zero para os demais. O valor desse coeficiente será a mensuração do impacto dos PEQs de 1999 para a variável em questão.

Apenas a amostra urbana foi incluída para que todos os indivíduos considerados tivessem um percentual elevado de sua renda definido em termos monetários. Apesar de os dois PEQs em análise terem uma participação não-desprezível de qualificação na área rural, a inclusão dessa parte da amostra poderia reduzir a robustez das conclusões.



Tabela 2

### Resultados das estimações para impacto da qualificação na renda — casos de Pernambuco e Mato Grosso

VARIÁVEIS	COEFICIENTE	ESTATÍSTICA t	SIGNIFICÂNCIA
1. Constante	-1,0290	-8,7792	0,0000
2. Idade	0,0347	4,6540	0,0000
3. Idade 2	-0,0003	-2,7231	0,0065
4. Última série do entrevistado	0,0508	8,4304	0,0000
5. Sexo do entrevistado (masculino = 1)	0,2161	7,0830	0,0000
6. Empregado no momento da pesquisa (sim = 1)	5,0798	130,2233	0,0000
7. Índice de competência individual <sup>a</sup>	0,0386	3,5282	0,0004
8. Índice de competência setorial <sup>a</sup>	-0,0095	-0,4067	0,6843
9. <i>Dummy</i> para residência em Pernambuco (sim=1)	-0,1110	-2,5364	0,0112
10. <i>Dummy</i> para egressos de Mato Grosso	0,0499	1,3148	0,1886
11. <i>Dummy</i> para egressos de Pernambuco	0,0876	1,9730	0,0485
12. Logaritmo da renda individual em 1998	0,1239	18,0419	0,0000
R <sup>2</sup>	0,96	Durbin Watson	1,76
Teste qui-quadrado para igualdade dos coeficientes		1.234,26	0,0000

*Nota:* Os dados foram colhidos em pesquisa de campo diretamente com os egressos dos dois programas e grupo de controle, por pesquisadores da Fade-UFPE. A amostra total é de 1.909 indivíduos. As estimativas foram realizadas por MQOs e utilizaram correção para heterocedasticidade pelo método de White (1980).

<sup>a</sup> Detalhes sobre o cálculo desses índices podem ser obtidos em Barros, Correia de Andrade, Perrelli e Lopes (1999).

O método de estimação da equação da renda foi o dos mínimos quadrados ordinários (MQOs) com correção para heterocedasticidade pelo método de White (1980), enquanto a equação para a situação do indivíduo no mercado de trabalho — se está empregado ou não — foi estimada por Probit. As Tabelas 2 e 3 apresentam os resultados para as duas variáveis dependentes em análise. As principais conclusões podem ser agregadas em três grupos, que são:

#### Conclusões relativas ao impacto do PEQ na renda individual

a) Enquanto os dados de Pernambuco indicam um impacto do PEQ-PE de 1998 de 8,8% na renda individual, em Mato Grosso esse valor chega a apenas 5,0%, ou seja, a estimativa pontual do impacto em Pernambuco é maior do que esta mesma estimativa em Mato Grosso.

b) A hipótese de que esses impactos não são diferentes de zero é refutada em Pernambuco em um nível de significância de 5% e em Mato Grosso, de apenas 19%, o que está fora dos padrões usualmente aceitos. Isso significa que o impacto do PEQ-PE é positivo dentro dos padrões usualmente aceitos.

Tabela 3

**Resultados da estimação da regressão para a probabilidade de estar empregado em 1999**

VARIÁVEIS	COEFICIENTE	ESTATÍSTICA t	SIGNIFICÂNCIA
1. Constante	-2,9517	-11,3360	0,0000
2. Idade	0,1405	9,4518	0,0000
3. Idade 2	-0,0017	-8,4490	0,0000
4. Última série do entrevistado	-0,0079	-0,5895	0,5555
5. Sexo do entrevistado (masculino = 1)	0,4400	6,3418	0,0000
6. Empregado no momento da pesquisa (sim = 1)	1,3004	9,5455	0,0000
7. Índice de competência individual	0,2082	8,4044	0,0000
8. Índice de competência setorial	-0,1516	-2,9533	0,0031
9. <i>Dummy</i> para residência em Pernambuco (sim = 1)	-0,2845	-2,3696	0,0178
10. <i>Dummy</i> para egressos de Mato Grosso	0,0495	0,4676	0,6401
11. <i>Dummy</i> para egressos de Pernambuco	0,3098	3,1455	0,0017
12. Logaritmo da renda individual em 1998	0,0320	1,2754	0,2022
Acertos/total	0,8077	<i>Average likelihood</i>	0,64
Teste qui-quadrado para igualdade dos coeficientes		260,02	0,0000

*Nota:* Os dados foram colhidos em pesquisa de campo diretamente com os egressos dos dois programas e grupo de controle, por pesquisadores da Fade-UFPE. A amostra total é de 2.153 indivíduos. As estimativas foram realizadas por Probit.

c) A hipótese de que o impacto na renda individual em Pernambuco é igual ao do PEQ-MT foi rejeitada a 1% de significância, o que mostra que há suporte estatístico para a hipótese de que o impacto em Pernambuco foi maior do que em Mato Grosso.

**Conclusões relativas ao impacto do PEQ na empregabilidade**

a) A estimativa pontual da elevação da probabilidade de o indivíduo estar empregado após a realização de cursos pelo PEQ de Pernambuco é de 31%, enquanto esta mesma estatística para Mato Grosso é de 5%.

b) Assim como no caso do impacto na renda individual, a hipótese de que esses impactos não são diferentes de zero é refutada em Pernambuco em um nível de significância de 2% e em Mato Grosso, de apenas 65%, o que está totalmente fora dos padrões usualmente aceitos. Isso significa que há suporte estatístico para o fato de que a qualificação profissional afetou positivamente a probabilidade de o indivíduo estar empregado em Pernambuco, mas o mesmo não é verdadeiro para Mato Grosso.

c) A hipótese de que o impacto do PEQ na empregabilidade é igual em Pernambuco e em Mato Grosso é rejeitada a 1%, mostrando que essa elevação da empregabilidade é maior em Pernambuco, como sugerido pelas estimativas pontuais.

### Outras conclusões relevantes

a) A hipótese de que os salários médios são menores em Pernambuco do que em Mato Grosso, após o controle para as demais variáveis incluídas no modelo, recebe suporte estatístico dessas estimações. A hipótese de que não há diferenciação nos rendimentos individuais é rejeitada a 2%. Sendo Pernambuco um estado com maior concentração de renda do que Mato Grosso e níveis de escolaridade médio da população semelhantes, este resultado seria esperado.

b) Os homens têm um maior aumento na renda do que as mulheres no período em análise, o que é normalmente encontrado no mercado de trabalho, pois elas tendem a enfrentar mais dificuldades de inserção no mercado de trabalho que os homens, porque sofrem de maior demanda doméstica.

c) O indivíduo com maior competência tende a ter uma elevação maior dos seus rendimentos e maior probabilidade de estar empregado do que os indivíduos menos competentes. Esses resultados também são esperados.

d) Apesar de o grau de instrução afetar o crescimento da renda individual, como é teoricamente esperado, não parece afetar de forma relevante a probabilidade de estar empregado.

A explicação dessas conclusões pode ser facilitada caso se apresentem alguns resultados empíricos que aparecem na Tabela 2. Essa regressão foi realizada utilizando-se o método MQO com correção para heterocedasticidade pelo método de White (1980). A variável dependente é o índice de competência individual. Essa regressão foi realizada com amostra que inclui apenas os egressos dos dois programas. Os resultados mostram que a competência cresce caso o indivíduo seja egresso de Pernambuco. Vale salientar que esse índice é definido de forma relativa ao mercado de trabalho em que o indivíduo atua, o que faz com que as diferenças encontradas sejam explicadas não pelo fato de a competência média em Pernambuco ser mais elevada, mas sim pelo fato de em Pernambuco os participantes do PEQ serem, na média, relativamente mais competentes no seu mercado de trabalho. Essa conclusão segue naturalmente da existência de maior taxa de desemprego em Pernambuco do que em Mato Grosso, como a própria amostra do grupo de controle utilizada indica.

## 6 - Alguns comentários sobre os resultados empíricos encontrados

O PEQ-PE de 1998 foi implementado sob o comando de um governador de estado que estava em situação difícil nas pesquisas eleitorais, logo com pouca probabilidade de seus administradores se manterem no poder. Em adição a essa condição adversa, o governador e candidato à reeleição Miguel Arraes se encontrava

claramente em fim de carreira política, considerando os seus 82 anos de idade na época das eleições, e não apresentava sucessor que pudesse mostrar capacidade de manter o seu patrimônio eleitoral. Isso significa que a secretaria deveria definir suas ações no sentido de privilegiar favores pessoais em detrimento da eficiência do programa.

Contrariamente a essa situação, o PEQ-MT foi implementado sob a coordenação de um governador jovem, candidato à reeleição e com boas chances de ser conduzido ao poder por mais quatro anos, tanto que efetivamente venceu as eleições de novembro de 1998. Diante desse quadro, pode-se dizer que os incentivos para que a secretaria promovesse a eficiência do PEQ-MT foram maiores. Uma prática concentrada na obtenção de favores poderia implicar perda das eleições de novembro no caso desse estado.

De fato, essa dicotomia de comportamento das duas secretarias foi encontrada, como pode ser inferido a partir dos relatórios de avaliação dos PEQs conduzidos pela Fade-UFPE, que analisam todo o processo operacional dos dois programas [ver Barros e Correia de Andrade (1999a e b)]. O programa em Pernambuco foi bem mais desorganizado, com contratação de entidades com menor capacidade de execução de cursos de qualidade,<sup>3</sup> acarretando perda muito grande de informações sobre cursos e alunos, uma vez que várias turmas não foram supervisionadas pela secretaria e suas equipes de avaliação. Em todas as etapas, desde o seu planejamento inicial, o PEQ-PE foi mais desorganizado e buscou menos a eficiência na sua atuação do que o de Mato Grosso.

As entidades executoras de Pernambuco podem ser divididas em dois grupos. Um, formado pelas que tinham poucas chances de se manter no programa, pois tinham indicação política por trás de sua participação no PEQ e provavelmente não seriam readmitidas, caso houvesse mudança de governo. O segundo tinha qualidade e independência política para se manter no programa após uma mudança de governo. Entretanto, esse segundo grupo tinha de mostrar a boa qualidade dos seus serviços para aumentar suas chances de se manter entre as executoras escolhidas, as quais tiveram incentivos para implementar cursos de qualidade. Seguramente os seus esforços estão entre os responsáveis pelo bom desempenho do programa, como encontrado pelos resultados empíricos apresentados na seção anterior.

Os treinandos em Pernambuco tinham um perfil ligeiramente diferente dos de Mato Grosso. Como o mercado de trabalho em Pernambuco apresenta maior taxa de desemprego e menor remuneração do que o de Mato Grosso, para a maioria do público-alvo do programa, o PEQ-PE teve condições de mobilizar segmentos da população relativamente mais competentes, o que decorre de sua

3 A participação de grande número de ONGs, muitas delas com pouca experiência na execução de cursos dessa natureza, e de órgãos públicos, que na maior parte dos casos terceirizavam a execução dos cursos com a qualidade dos terceirizados fora do controle da secretaria, é indicativo da má qualidade das instituições executoras e da propensão à perda do controle da execução, no caso de Pernambuco.

maior perspectiva de queda de renda, perda de emprego ou de maior probabilidade de já se encontrar em situação de desemprego. Com isso, o mesmo nível de cursos em Pernambuco e em Mato Grosso tenderia a produzir melhores resultados no primeiro do que no segundo, ou seja, as contingências do mercado de trabalho em Pernambuco induziram uma seleção de treinandos que contribuiu para promover a eficiência do programa nesse estado, relativamente a Mato Grosso.

Esses comentários implicam que, apesar de ter havido maior eficiência operacional no PEQ de Mato Grosso do que no de Pernambuco, especificidades nos incentivos enfrentados pelas entidades executoras e dos diversos grupos de indivíduos para participarem dos treinamentos fizeram com que o PEQ-PE tivesse maior eficiência relativa na geração de renda e elevação da probabilidade dos indivíduos de obterem um emprego após os cursos, do que o PEQ de Mato Grosso.

## 7 - Conclusões

O Planfor consiste em um instrumento importante de combate à pobreza no Brasil, podendo desempenhar papel relevante no aumento da renda e na probabilidade de obter um emprego, para uma ampla gama de indivíduos que se beneficia de seus cursos. A prioridade permanente para o atendimento de pessoas com baixa escolaridade e em posição desvantajosa no mercado de trabalho faz com que vários indivíduos com riscos de cruzar a linha de pobreza sejam beneficiados pelo programa. Obviamente, o Planfor pode também contribuir para que pessoas que estão abaixo dessa linha possam cruzá-la para sair do seu estado de pobreza.

O Brasil se encontra em uma encruzilhada importante de seu desenvolvimento econômico, necessitando promover um reajuste em seu modelo de desenvolvimento tecnológico, pois o modelo de desenvolvimento a partir da substituição do homem pela máquina já se esgotou. Atualmente, é preciso incorporar os novos paradigmas tecnológicos existentes no Primeiro Mundo para que a produtividade do país possa seguir estreitando o *gap* com o Primeiro Mundo. Esses paradigmas, contudo, demandam um nível de qualificação da mão-de-obra superior ao que se encontra hoje na maioria da população. Esperar que somente a educação formal preencha essa lacuna é pôr um freio na capacidade de crescimento do país. A qualificação profissional pode ajudar a acelerar o processo de *catching up* e estendê-lo a contingentes maiores de mão-de-obra.

A eficiência do Planfor, contudo, se baseia em um equilíbrio muito frágil. As secretarias de estado responsáveis por sua execução só têm estímulo para operar de forma eficiente em condições muito específicas, nas quais elas e os seus suportes políticos têm boas chances de perpetuação no poder. Por outro lado, as entidades executoras só deverão agir de forma eficiente quando tiverem interesses de longo prazo que possam ser mantidos por uma postura eficiente das

secretarias. O grupo de treinandos que melhor contribuir com o programa também só será devidamente engajado caso os demais elos do programa estejam funcionando de forma adequada. Diante de tudo isso, torna-se fácil gerar ineficiência na execução do programa.

No caso específico da comparação entre Pernambuco e Mato Grosso, por exemplo, percebeu-se que, enquanto as ações da secretaria tiveram uma preocupação maior com a eficiência no segundo estado do que no primeiro, as especificidades em que se encontravam as entidades e alunos de Pernambuco levaram a posturas relativamente mais eficientes neste estado do que em Mato Grosso, e o programa como um todo terminou surtindo maior efeito quanto ao seu impacto sobre a renda e a probabilidade de obtenção de emprego dos treinandos em Pernambuco. Com isso, o PEQ-PE terminou tendo um melhor desempenho quanto a essas duas variáveis do que o PEQ-MT.

Essas colocações sugerem que o Planfor ainda pode ser aprimorado, fazendo com que os incentivos proporcionados aos agentes individuais que fazem parte desse programa conduzam de forma mais clara e estável à eficiência do mesmo e, com isso, o papel da mão invisível na promoção do bem comum seja recuperado. Dessa forma, a sociedade poderá reduzir os seus gastos com o controle do programa e evitará algumas distorções geradas por má aplicação de recursos — problema que ainda ocorre em alto grau no Planfor. Seguramente, aprimoramentos nessa linha poderiam reduzir substancialmente vários dos problemas enfrentados pelo Planfor, mencionados na Seção 2.

## Bibliografia

- BARROS, A. Desigualdades regionais no Brasil: causas da reversão da tendência na última década. *Anais do XXV Encontro Nacional de Economia*. Rio de Janeiro: ANPEC, 1997.
- BARROS, A., CORREIA DE ANDRADE, S. *Relatório de avaliação do programa estadual de qualificação profissional de Mato Grosso, 1998*. Recife: Fade-UFPE, 1999a.
- . *Relatório de avaliação do programa estadual de qualificação profissional de Pernambuco, 1998*. Recife: Fade-UFPE, 1999b.
- BARROS, A., CORREIA DE ANDRADE, S., PERRELLI, R., LOPES, C. M. *Relatório de acompanhamento de egressos do PEQ-PE de 1998*. Recife: Pimes-UFPE, 1999, mimeo.
- BARROS, A., PERRELLI, R. Os impactos do plano estadual de qualificação profissional em Pernambuco. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 29, n. especial, p. 911-933, jul. 1998.
- KEYNES, J. M. *The general theory of employment, interest and money*. London: Macmillan, 1936.

- LUCAS, R. Econometric policy evaluation: a critique. In: LUCAS, R. (1981a). Reprinted from BRUNNER, K., MELTZER, A. H. (eds.). *The Phillips curve and labor markets*. Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, v. 1. Amsterdam: North-Holland, 1976.
- . On the mechanics of economic development. *Journal of Monetary Economics*, v. 22, n. 1, p. 3-42, 1988.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO. Sefor/Planor. *Avaliação gerencial 1995/98: balanço de um projeto para o desenvolvimento sustentado*. Brasília, FAT, mar. 1999a.
- . *Anuário estatístico 1995/1998*. Brasília, FAT, mar. 1999b.
- NEWBERY, D., STIGLITZ, J. *The theory of commodity price stabilization: a study in the economics of risk*. 1982.
- PERRELLI, R. Uma nota sobre a teoria do capital humano. *Revista Estudos Empresariais*. Brasília: Editora Universal, Universidade Católica de Brasília (UCB), 1999 (no prelo).
- . *Revisitando a teoria do capital humano: alcances e limitações dos programas de qualificação profissional em Pernambuco: 1995/98*. Recife: Pimes/UFPE, 1998 (Dissertação de Mestrado).
- PRESCOTT, E. Theory ahead of business-cycle measurement. *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, n. 25, p. 11-44, 1986.
- WHITE, H. A Heteroskedasticity-consistent covariance matrix estimator and direct test for heteroskedasticity. *Econometrica*, n. 48, p. 817-838, 1980.