

Políticas voltadas para a pobreza: o caso da formação profissional

Eduardo Luiz G. Rios-Neto*
Ana Maria H. C. Oliveira**

1 - Introdução

Este estudo discute a relação entre pobreza e políticas de trabalho, em particular o papel da qualificação profissional. A ênfase será na comparação entre as experiências internacionais e brasileira. Ao observar as políticas de trabalho no contexto mais amplo das políticas de combate à pobreza, três aspectos chamam a atenção: *a*) as diferenças entre políticas de trabalho ativas *versus* passivas (políticas de bem-estar *versus* de seguridade social); *b*) no caso das políticas de qualificação, a discussão da noção de programas com participação compulsória *versus* voluntária; e *c*) a comparação das políticas de treinamento no Brasil e no exterior, com ênfase nas características de concepção, execução e desempenho, assim como nas experiências recentes de avaliação.

Uma das ênfases principais do trabalho é a exploração da análise das políticas de bem-estar (passivas) americanas e sua ligação com políticas ativas de trabalho, principalmente a qualificação profissional. A pobreza entra tanto como pano de fundo para a ênfase nas políticas de focalização, de acordo com a definição e os determinantes da pobreza e da exclusão, quanto pela importância que a discussão dos conceitos gera em termos de definição de políticas. O sistema de proteção social e políticas de bem-estar social podem ser vistos na perspectiva da sua relação com a dinâmica social que gera a pobreza e a exclusão social. Uma linha de análise é centrada na questão da pobreza e, segundo essa linha, as políticas respondem a falhas do mercado e a provisão social é redistributiva. Outra linha é centrada na questão da exclusão e inclusão sociais. Nela, as políticas de bem-estar social são um princípio organizador da sociedade, enfatizando a relação entre os grupos sociais que caracterizam a dualidade exclusão/inclusão.

* Professor Titular do Departamento de Demografia do Cedeplar/UFMG.

** Aluna do Curso de Doutorado em Demografia do Cedeplar/UFMG.

A base empírica para a discussão tem por parâmetro os resultados preliminares da avaliação do Programa Estadual de Qualificação (PEQ) de Minas Gerais e os resultados de avaliações internacionais de programas similares. As avaliações internacionais apontam para caminhos que podem ser perseguidos no Brasil, caso a política social de pobreza seja um caminho efetivo.

2 - O caso do Plano Nacional de Formação Profissional (Planfor) e do PEQ de Minas Gerais

Nesta seção será discutida a experiência brasileira na área de formação profissional e qualificação, tendo como eixo central a experiência de implantação do PEQ de Minas Gerais em 1996. O ponto de partida será mencionar alguns dos dilemas centrais discutidos nas seções anteriores para tentar contextualizar o caso brasileiro.

Do ponto de vista histórico, a educação e a qualificação profissional no Brasil aceleram o processo de industrialização dos anos 50, momento caracterizado por uma grande expansão do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac). Posteriormente o chamado sistema “S” é complementado com as demais instituições de formação profissional — Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar) e Serviço Nacional de Aprendizagem dos Transportes (Senat). Essa época inicial é marcada pela dicotomia “educação para a vida” e “educação para o trabalho”, sendo que a educação técnica estava contida no sistema formal de ensino. O período é marcado por uma perda de controle do setor público sobre as instituições de formação profissional [Vieira e Alves (1995)].

Não é objetivo desta seção efetuar um histórico ou avaliação do chamado sistema “S”, entretanto, torna-se necessário contextualizar sua atuação para caracterizar seu papel histórico e sua atuação no momento de criação do Planfor. O Senai e o Senac, como representativos do chamado sistema “S”, marcaram a história do treinamento vocacional no Brasil. Sob o ponto de vista da literatura comparativa internacional¹ este é considerado um caso de sucesso pela qualidade dos seus cursos de longa duração e inserção dos seus profissionais, principalmente na chamada indústria de transformação. Um dos estudos mais completos sobre o Senai foi elaborado por Amadeo (1992), que concluiu que na época o Senai treinava trabalhadores e jovens estudantes, mas não tinha programas especiais para os desempregados. O nível de escolaridade dos seus treinandos era alto comparado à escolaridade média da população brasileira. Os cursos de curta duração oferecidos por ele parecem eficientes para a população ocupada, mas não para a população que se matriculou voluntariamente. A maioria dos alunos formados pelo Senai é empregada em algum setor industrial (mecânica, equi-

1 O documento do Banco Mundial *Vocational and Technical Education and Training*, de 1991, é um bom exemplo dessa apreciação positiva.

pamentos de transporte, eletrônica e metalúrgica). Esses egressos vão mais para empresas de grande porte do que para pequenas e médias empresas. Foram encontradas evidências de que há um excesso de qualificação do Senai, uma vez que parte do conteúdo das disciplinas oferecidas não encontra aplicação nos empregos. O aumento na oferta de cursos de curta duração prejudicou os cursos formativos de longa duração sem contrapartida em maior efetividade dos primeiros. O sistema de isenção dos impostos tem facilitado a provisão de um serviço público para necessidades privadas de algumas empresas.

O sumário das conclusões do estudo de Amadeo mencionado mostra bem os limites do chamado sistema “S”. Num país onde a população economicamente ativa (PEA) possui baixa escolaridade, o sistema mostra claramente uma relação complementar e positiva entre escolaridade e formação profissional. O sistema de financiamento similar ao do modelo francês discutido anteriormente não parece ter sido suficiente para motivar a maioria dos pequenos e médios empresários dos diversos setores de atividade a investir em treinamento específico dos seus trabalhadores. Um fator associado a essa aceitação limitada deve ter sido a alta flexibilidade da mão-de-obra brasileira medida em termos de rotatividade. Também o alto grau de segmentação da ocupação brasileira nos setores formal e informal (incluindo os dois segmentos relevantes dos trabalhadores autônomos e dos empregados sem carteira) impunha limites à atuação do sistema de treinamento instalado. Mesmo com o sucesso relativo do Senai, comparado à experiência do sistema de aprendizagem alemão anteriormente mencionada, a experiência brasileira deixou a desejar — como de resto a de vários países de industrialização avançada.

O corolário dessa insatisfação é a tentativa de se organizar uma atuação do governo na área de qualificação e formação profissionais do trabalhador. A primeira tentativa foi marcada pela proposta de reestruturação do Sistema Nacional de Empregos (Sine) em 1994. No bojo dessa reforma, o Programa Governamental de Reciclagem Profissional (PRP) do Ministério do Trabalho foi lançado, visando proporcionar ao trabalhador desempregado conhecimentos básicos e específicos para ajudar sua reinserção no mercado de trabalho — a prioridade era para o beneficiário do seguro-desemprego [Vieira e Alves (1995)]. O programa não deslanchou mas teve vários de seus aspectos incorporados ao Planfor, que cobre o período 1995/98, implementado a partir de 1996 com a Resolução 126/96, utilizando recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

O PRP já delimitava uma mudança de clientela ou foco para privilegiar os desempregados, principalmente beneficiários do seguro-desemprego. É possível sugerir que o paradigma da exclusão dominava absolutamente essa proposta, muito nos moldes europeus de política social e refletindo a influência do movimento sindical paulista da época no Ministério do Trabalho. O Planfor radicaliza essa proposta e assume o desafio de qualificação e formação profissionais para segmentos de baixa escolaridade que, conseqüentemente, teriam maiores dificuldades de obter altas taxas de retorno com o investimento em treinamento.

Nessa proposta, a perspectiva da exclusão é mantida, mas é ampliada para uma multidimensionalidade que englobaria também aspectos de pobreza e privação associados com as características adscritas (como, por exemplo, raça/cor e sexo) e deficiências adquiridas (por exemplo, baixa escolaridade) pela clientela alvo. O mérito de trazer a qualificação e formação profissionais para os segmentos de baixa escolaridade impunha os limites de sucesso de retorno econômico do programa em termos de ganhos de renda de trabalho (em empregos formais e informais). Se a experiência de treinar trabalhadores desfavorecidos nos Estados Unidos já apresentou resultados conflitantes, com maiores taxas de retorno para mulheres adultas do que para homens, e com baixíssimo retorno para os jovens, o que se especulava era que as chances de sucesso entre os desfavorecidos brasileiros com escolaridade mais baixa seriam ainda menores.²

A meta global do Planfor era bastante ambiciosa, sendo, para o período 1995/98, “qualificar ou requalificar, anualmente, até 1999, pelo menos 20% da PEA, ou seja, 15 milhões de trabalhadores ao ano”. Os documentos do Planfor estimavam uma PEA brasileira de cerca de 70 milhões de trabalhadores e estabeleciam uma meta de 5 milhões de trabalhadores (7% da PEA) em 1996, 8 milhões (11% da PEA) em 1997, 11 milhões (15% da PEA) em 1998 e 15 milhões (20% da PEA) em 1999. Já a meta global dos PEQs dentro do Planfor era também ambiciosa, mas envolvia magnitudes menores, sendo de 750 mil trabalhadores (1% da PEA) em 1996; 1,8 milhão (2,5% da PEA) em 1997; 2,5 milhões (3,5% da PEA) em 1998; e 3 milhões (4,2% da PEA) em 1999. Isto significa que os PEQs aumentariam sua participação no estoque de treinandos de cerca de 14% em 1996 para 20% em 1999. As metas absolutas e relativas dos PEQs eram mais factíveis.

Questionou-se muito em que medida essas metas ambiciosas seriam factíveis. No contexto da avaliação do PEQ de Minas Gerais no ano de 1996, efetuamos uma análise de conteúdo do programa e também consideramos as metas ambiciosas. De fato, o Planfor teve uma implementação impressionante e em massa nos anos de 1996 e 1997. Os dados publicados pelo relatório *Avaliação Gerencial 2* [MTb (1998)] indicam cerca de 1,2 milhão de treinandos em 1996 e 2 milhões em 1997, representando um investimento de R\$ 220 milhões em 1996 e R\$ 348,1 milhões em 1997. Na hipótese de que os dados reflitam a realidade, eles são impressionantes, mas não há como ter certeza da proporção de sobre-registro. Mesmo que os números estejam exagerados, o apoio financeiro do FAT ao programa impediu que o mesmo fosse uma experiência-piloto como o PRP de 1994, tornando-se uma realidade.

Programas de política pública podem ser avaliados tanto no que tange à implementação e eficiência quanto no que se refere a sua eficácia. Foge aos

2 Outros aspectos como a dificuldade de se combinar os conteúdos de habilidades básicas, específicas e de gestão numa estrutura que estava sendo construída no processo não serão abordados aqui.

propósitos deste trabalho discutir a implementação do Planfor, que foi estruturada em três eixos: avanço conceitual (novos conceitos e novas metodologias), articulação institucional (incorporação de novos agentes na rede de educação profissional e fortalecimento das instituições locais) e apoio à sociedade civil (educação permanente com prioridade para desempregados e grupos críticos de trabalhadores) — *Avaliação Gerencial 2* [MTb (1998)]. A implementação do Planfor baseou-se em dois mecanismos: os PEQs e as parcerias nacionais e regionais. Certamente os relatórios de avaliação e supervisão no âmbito dos PEQs apontaram problemas de implementação, mas de qualquer forma o resultado de cumprimento das metas de cobertura é positivo. Comparativamente a outros projetos sociais da esfera federal, o Planfor teve o grande mérito de definir *ex-ante* uma avaliação, determinando os critérios de avaliação da implementação do programa. Por causa disso, possui um relativo controle de dados agregados sobre sua implementação que outros programas carecem. As avaliações *ex-post* compreendem o estudo das metas quantitativas de focalização dos gastos sociais e da eficácia. Essas abordagens priorizam as variáveis resultados e tomam a implementação como uma verdadeira “caixa-preta” que não é objeto de análise; discute-se apenas a relação entre os insumos e o produto final do programa.

Destaca-se o modelo tripartite de gestão das comissões estaduais e municipais de emprego. O PEQ do Planfor apresenta similaridades com algumas partes do programa americano *Job Training and Partnership Act* (JTPA) de 1983 — o PEQ não possui o componente de treinamento no serviço (*on-the-job training*). Os programas se assemelham em vários pontos, por exemplo, na proposta de atendimento dos seguimentos desfavorecidos, no seu caráter voluntário e também na distribuição dos recursos, que são transferidos para os governos estaduais.

A documentação avaliada mostra que inicialmente o Planfor definiu seu foco no mercado e na clientela. A proposta sugere a abertura para clientelas diversificadas com prioridade para os desempregados atendidos pela intermediação do Sine, trabalhadores sob risco de perda do emprego e outras populações em risco ou desvantagem social [MTb (1996a)]. Em documento anterior é enfatizado o *privilégio* para “desempregados e populações excluídas, especialmente grupos críticos de jovens e mulheres, usualmente também marginalizados do sistema de educação e formação profissional no país” [MTb (1995a, p.18)]. As prioridades acima listadas dão uma idéia de focalização da clientela (*targeting*).

Dentro das linhas de atuação do Planfor, os PEQs devem integrar mais dois níveis de programas: emergenciais e nacionais. Nos programas nacionais são definidas clientelas, compostas por grupos socialmente vulneráveis. Entre esses grupos vulneráveis estão os jovens de baixa escolaridade (em risco social), os detentos e egressos do sistema penitenciário e os portadores de deficiência [MTb (1995b)]. Cumpre destacar que, para além dos atributos sociais dos grupos socialmente vulneráveis acima listados, os programas emergenciais e nacionais discriminam regiões e setores econômicos como alternativas de qualificação e requalificação profissional.

A Resolução 194/98 regula o Planfor para o triênio 1999/2002, determinando algumas modificações no programa. A focalização da clientela para o período é concentrada em quatro grupos de população alvo: trabalhadores desocupados (beneficiários de seguro-desemprego e candidatos a primeiro emprego), pequenos e microprodutores urbanos e rurais, trabalhadores sob risco de desocupação em atividades urbanas e rurais e trabalhadores autônomos (principalmente aqueles afetados pela sazonalidade).

Os segmentos populacionais “desfavorecidos” são definidos pela Resolução 194/98 como pessoas “vulneráveis econômica e socialmente”, sendo que elas têm “preferência de acesso” aos programas. Essa prioridade de acesso deve ser colocada no momento de execução do programa. O encaminhamento dos treinados ao mercado de trabalho é um dos mecanismos dessa prioridade. Sete critérios de atendimento preferencial são definidos: pobreza (famílias situadas no primeiro terço da renda *per capita* familiar), escolaridade (inferior ao primeiro grau, principalmente até quatro anos de estudos completos), sexo (mulheres chefes de família), idade (jovens de 14-24 anos, principalmente candidatos ao primeiro emprego), raça/cor (etnias afro-brasileira e indígena), localização (moradores de periferia de áreas metropolitanas e municípios do Programa Comunidade Solidária), pessoas com necessidades especiais (visão, locomoção, audição ou mentais). A despeito do critério de atendimento preferencial, a documentação esclarece que o Planfor pretende atingir o conjunto da PEA — *Avaliação Gerencial 2* [MTb (1998)]. No contexto dessa nova resolução os níveis de programas classificados em nacionais, estaduais e emergenciais são eliminados, com os estados e parceiros tendo flexibilidade para definir um duplo foco: população alvo e setores de atividade econômica.

O Planfor contemplou a possibilidade de parcerias desde a sua implementação. Essas parcerias visam ampliar a capacidade de execução dos PEQs e foram firmadas com sindicatos, universidades e fundações públicas. A maior parte das parcerias (75%) firmadas no período 1996/97 concentrou-se na região Sudeste, que apresenta a maior capacidade instalada de educação profissional. A Resolução 194/98 define um novo foco para as parcerias no período 1999/2002, privilegiando a formação de formadores, gestores e avaliadores; a formação e desenvolvimento de membros das comissões estaduais e municipais de emprego; o desenvolvimento e produção de metodologias e materiais didáticos; e o fortalecimento e articulação da rede nacional de ensino profissional.

No que tange ao aspecto de localização, o Planfor tem abrangência nacional em termos de municípios, sendo que a cobertura dos PEQs de 1997 abrangem 70% dos municípios. A relação com os municípios do Comunidade Solidária merece destaque, sendo que 925 municípios do programa (68%) foram cobertos pelos PEQs de 1997, segundo o *Avaliação Gerencial 2* [MTb (1998)].

A descrição parcial do conteúdo do Planfor, delineada com a descrição de alguns resultados de implementação do programa,³ permite que se faça uma reflexão sobre ele no contexto da literatura de políticas sociais e de qualificação profissional previamente discutidas.

A definição do foco da clientela e da preferência de acesso ao programa deixa claro que o Planfor segue uma tradição mista entre o modelo europeu continental, que enfatiza aspectos relacionais (sociológicos) de exclusão, e o modelo anglo-saxão, que enfatiza aspectos de privação (econômicos) distributivos. Os aspectos de exclusão trazem como corolário o debate sobre a empregabilidade (ou “trabalhabilidade”), enquanto os aspectos distributivos trazem à baila o combate à pobreza no seu aspecto de privação. Esta ambigüidade provavelmente reflete a própria diversidade do país. A questão do desemprego aberto e do sindicalismo no ABC paulista reflete uma realidade muito mais próxima do contexto de exclusão europeu do que do debate de pobreza americano. Já o foco no trabalhador autônomo é mais relacionado com o incentivo à formação de renda, de acordo com a ênfase na privação econômica (econômico) e não na inclusão (social). Os grupos preferenciais de acesso são mais ligados a questões econômicas de privação, na melhor tradição anglo-saxã, do que com a problemática da exclusão social. É possível que avanços nessas clarificações contribuam para uma melhor definição dos parâmetros quantitativos e objetivos de avaliação da eficácia nos diversos segmentos.

Uma a ser mais explorada no futuro refere-se à possibilidade de se definir objetivos complementares de avaliação de eficácia, tendo em vista as ligações de alguns focos de clientela com outros programas sociais existentes, principalmente no caso de políticas passivas de trabalho. Um exemplo claro nessa linha é o seguro-desemprego. Estudos futuros poderiam avaliar o impacto de empregabilidade acoplado a uma possível redução na duração e frequência do desemprego, incluindo aí a diminuição no período da coleta do benefício de seguro-desemprego. No caso dos programas de renda mínima, à medida que eles se tornem cada vez mais generalizados, uma atuação alternativa do Planfor seria complementar, uma vez que os grupos preferenciais de acesso são similares ao público alvo de renda mínima — os desfavorecidos ou vulneráveis. Nesse caso, um parâmetro extra e objetivo de avaliação de eficácia seria a redução na duração do período de coleta dos benefícios — uma saída da condição de privação que não só aumentaria a empregabilidade como também reduziria a privação, além de poupar recursos públicos dos gastos de políticas sociais. Nessa linha de raciocínio é possível prever que algumas clientelas do Planfor poderiam transitar de programas voluntários para compulsórios, sendo que os elementos já estão disponíveis no arcabouço institucional — de fato, a iniciativa recente de imple-

3 A documentação oficial sobre a concepção do Planfor e os relatórios de avaliação gerencial são claros e detalhados, estando disponíveis na Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (Sefor) do Ministério do Trabalho.

mentar o *lay-off* por parte do Ministério do Trabalho representou uma tentativa nessa direção.

Em suma, é claro que a formação profissional não cria emprego. O crescimento econômico e a política macroeconômica são os determinantes fundamentais. Já a formação profissional pode afetar a empregabilidade (inclusão) dos segmentos excluídos, além de gerar ganhos salariais e de produtividade daqueles segmentos empregados. Muito menos a formação profissional é panacéia para resolver os problemas da privação e da pobreza. Ela pode contribuir para aliviar o problema em duas linhas: melhorando a capacidade de formação de renda das famílias e, em segundo lugar, reduzindo os problemas de incentivo e custo dos programas de renda mínima destinados a aliviar a pobreza — é aqui que pode surgir a possibilidade histórica de se criar subprogramas de formação profissional compulsórios no âmbito do Planfor.

Mencionou-se anteriormente o aspecto de localização e o papel do Planfor no Programa Comunidade Solidária. Na mesma linha do comentário anterior sobre os programas compulsórios, a literatura internacional de combate à pobreza na tradição americana enfatiza intervenções comunitárias, principalmente tendo por modelo o conceito de *underclass* e o papel da segregação residencial em comunidades excluídas. Há um potencial para participação do Planfor em projetos-pilotos de intervenção comunitária integrada, incluindo ações de habitação, educação, vitalização da área e formação profissional. A avaliação de implementação e de eficácia de intervenções dessa natureza constitui um desafio, mas há evidências de experiências bem-sucedidas.

3 - O caso de Minas Gerais: perfil da clientela

Concluída uma breve análise histórica da formação profissional no Brasil e a apreciação da concepção e de alguns aspectos da implantação do Planfor em escala nacional, cabe discutir uma experiência concreta de avaliação da eficácia do PEQ implantado no Estado de Minas Gerais em 1996. No caso do PEQ-MG, a Sefor estima uma PEA de 8 milhões em 1996. A meta global de treinandos em 1996 era de 52.526 (0,65% da PEA estimada para o Estado de Minas Gerais) e menos do que 80 mil treinandos, que seria a participação compatível com a meta global nacional. Caso o PEQ-MG se aproximasse da meta total nacional, então seria de se esperar uma meta global de 200 mil treinandos (2,5% da PEA) para 1997; 280 mil (3,5% da PEA) para 1998; e 336 mil (4,2% da PEA) para 1999. Os diagnósticos de avaliação gerencial de 1996 e 1997 mostram que o número de treinandos no estado (70,2 mil) foi maior do que a meta prevista (52,3 mil) — um desempenho técnico 34% acima do previsto. A despeito desse número positivo, é possível afirmar, com base nas dificuldades encontradas para a amostragem do campo e relatada nos relatórios, que este primeiro ano foi complicado em termos de monitoramento da implementação do PEQ, possivelmente gerando problemas com a qualidade dos dados utilizados no relatório gerencial

no sentido da qualidade de alguns cursos implementados no período. Não se descarta a possibilidade de que este tenha sido um problema específico de implementação do primeiro ano, em que a liberação dos recursos ocorreu no segundo semestre e a maioria dos cursos foi concentrada no período que vai de novembro de 1996 a fevereiro de 1997. Em 1997 foram treinados 159,4 mil pessoas no PEQ de Minas Gerais e mais 30 mil em parcerias. Minas Gerais realizou 58% das suas metas previstas de treinamento para o período 1995/98, uma implementação abaixo da média nacional (65%), mas alta para os parâmetros da região Sudeste. A avaliação do caso de Minas Gerais será baseada numa análise do perfil da clientela e da análise de eficácia tendo por base o acompanhamento de egressos com grupos de controle escolhidos de maneira quase experimental.

A análise do perfil da clientela e avaliação de foco dos PEQs é etapa importante do processo de avaliação. O documento PEQs 1996: *Perfil da Clientela & Avaliação de Foco dos Programas* (1997) apresenta uma análise desse perfil ao comparar os dados dos treinandos (com base nas fichas de inscrição) com o perfil da população residente e da PEA obtido a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1995 do IBGE. Os relatórios técnicos de avaliação para Minas Gerais produziram estatísticas similares com base na PNAD para esta unidade da Federação, mas neste trabalho serão apresentados resultados da avaliação de foco com base na comparação entre uma amostra de treinandos do PEQ de 1996 na região metropolitana de Belo Horizonte (RMBH)⁴ e os egressos de treinamento captados por um suplemento da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) da Fundação João Pinheiro, aplicado nas entrevistas domiciliares durante os três primeiros meses de 1997. Tal procedimento permite uma comparação do perfil da clientela do mercado de “treinamento e formação profissional da RMBH” (egressos PED) com o perfil da clientela do PEQ (treinandos PEQ).

O suplemento da PED pergunta sobre a participação da população com 15 anos ou mais de idade (PIA) em algum programa de treinamento formal (TPTF). Cerca de 20% da PIA da RMBH participaram de algum treinamento formal nos últimos cinco anos — essa taxa de participação é pouco diferenciada por sexo. A taxa de participação é um pouco acima da média (21,7%) no grupo de 15 a 19 anos, alcança o máximo de 27,7% no grupo de 20 a 24 anos e atinge 20% novamente no grupo de 40 a 44 anos. Como era de se esperar, a TPTF é inferior a 10% a partir dos 55 anos de idade. Finalmente, cabe destacar que a TPTF cresce com a escolaridade. Essa taxa é de 9,5% para o segmento com primeiro grau incompleto, no segmento de primeiro grau completo a taxa de participação é de 22,2%, no segmento de segundo grau incompleto é de 34,9%, no segundo grau completo de 36,7% e no terceiro grau situa-se pouco acima de 42%.

4 Os treinandos PEQ foram entrevistados nos meses de dezembro de 1996, janeiro e fevereiro de 1997 e amostrados a partir do subsegmento das inscrições do PEQ-MG composto pelas instituições que participaram da licitação pública. No questionário-âncora da avaliação foram amostrados 1.188 homens e 272 mulheres na RMBH.

Esses dados confirmam a idéia de que o mercado reforça a relação complementar entre educação formal e formação profissional. É exatamente essa tendência de mercado que os PEQs tentam compensar ao focalizar a clientela prioritariamente nos segmentos desfavorecidos.

A TPTF difere pouco entre as pessoas ocupadas e em desemprego aberto (quase 25%), mas é bastante menor entre os inativos puros⁵ (menos de 10%). Já o padrão de TPTF é bastante diferenciado por posição na ocupação: empregado (26,3%), conta-própria (18,7%), empregador (25,4%), profissional universitário autônomo (32,2%), dono de negócio familiar (13,3%) e trabalhador familiar sem remuneração (10,1%). A TPTF dos assalariados divididos pela condição de carteira assinada é a seguinte: empregados com carteira (27,3%), empregados sem carteira (18%) e funcionários públicos estatutários (37,6%). Os dados acima mostram a maior deficiência de qualificação entre os inativos — um fato que pode indicar uma condição de privação pelo menos entre os inativos puros em idade de trabalhar. No caso dos ocupados observa-se um padrão de deficiência nos subsegmentos do informal, indicativos do impacto da rotatividade na provisão de treinamento.

Uma vez descrita a condição de participação no treinamento formal, obtida a partir do suplemento PED, passa-se à comparação dos “egressos PED” com os “treinandos PEQ” da RMBH. Essa comparação será feita segundo atributos pessoais (idade, sexo, posição no domicílio, cor, nível de escolaridade) e ocupacionais (situação ocupacional, posição na ocupação, contribuição à previdência).

a) Idade

Os treinandos do PEQ apresentam uma distribuição etária que contrasta com a dos egressos da PED, por estarem mais concentrados nos grupos centrais de idade (dos 20 aos 44 anos), e por não terem uma regularidade na distribuição por sexo (Tabela 1). Os egressos da PED apresentam uma distribuição mais regular em termos de idade e sexo: metade dos egressos da PED é do sexo feminino, ao passo que entre os treinandos do PEQ essa proporção é de apenas 19%. A distribuição por idade revela que, entre os egressos da PED, as mulheres são minoria apenas nos grupos etários mais avançados. Entre os treinandos do PEQ as mulheres são minoria em todos os grupos etários; nota-se uma concentração maior de mulheres no grupo de 40 anos e mais, entretanto a sua proporção está longe de atingir a metade (Tabela 2).

b) Posição no domicílio

Uma diferença básica entre os grupos é que existem mais chefes de domicílio entre os egressos da PED. Nesse grupo os homens que são chefes são mais da metade (54%); entre as mulheres 12% são chefes, 39% são cônjuges e 42% são filhas. Entre os treinandos do PEQ, a grande maioria, tanto homens como mulheres, é composta por filhos (74%; 62%) (Tabela 3).

5 Inativos puros excluem aquelas pessoas em desemprego oculto por desalento.

Tabela 1

Distribuição segundo os grupos de idade (EM %)

GRUPOS DE IDADE	EGRESSOS PED		TREINANDOS PEQ	
	HOMENS	MULHERES	HOMENS	MULHERES
15-19	16,4	18,2	5,5	9,9
20-24	18,2	20,4	49,7	42,3
25-29	14,7	15,7	16,8	12,0
30-34	14,8	12,8	11,8	9,9
35-39	13,1	12,1	6,1	4,7
40-44	9,5	8,3	4,2	10,6
45-49	6,0	5,1	3,9	4,4
50-54	3,6	3,8	1,4	2,2
55-59	2,1	2,0	0,6	3,6
60-64	1,0	0,9	0,2	0,0
65 e mais	0,8	0,8	0,0	0,4

Fontes: FJP (1997) e Cedeplar (1997).

Tabela 2

Proporção de mulheres segundo os grupos de idade (EM%)

GRUPOS DE IDADE	EGRESSOS PED	TREINANDOS PEQ
15-19	53,7	29,3
20-24	54,1	16,4
25-29	52,8	14,2
30-34	47,5	16,2
35-39	49,3	15,3
40 e mais	48,7	32,2
Total	51,1	18,7

Fontes: FJP (1997) e Cedeplar (1997).

c) Cor

Entre os egressos da PED, para ambos os sexos, a maioria é de raça branca (58% dos homens e 62% das mulheres). Entre os treinandos do PEQ, a proporção de brancos é de cerca de 29% para ambos os sexos. Nesse grupo a maioria é

Tabela 3

Distribuição segundo posições no domicílio (EM%)

POSIÇÃO NO DOMICÍLIO	EGRESSOS PED		TREINANDOS PEQ	
	HOMENS	MULHERES	HOMENS	MULHERES
Chefes	54,4	12,1	19,4	6,2
Cônjuges	0,3	38,5	1,5	28,0
Filhos	39,3	42,2	73,8	62,2

Fontes: FJP (1997) e Cedeplar (1997).

composta por pardos (53% dos homens e 54% das mulheres). Os negros representam apenas cerca de 10% entre os egressos da PED para o total de homens e mulheres; entre os treinandos do PEQ, os negros representam cerca de 17% dos homens e 14% das mulheres; isso quer dizer que a participação dos negros é relativamente superior entre os treinandos do PEQ (Tabela 4).

d) Nível de escolaridade

A quase totalidade dos treinandos do PEQ possui o primeiro grau incompleto (85% dos homens e 81% das mulheres); os egressos da PED mostram uma distribuição por nível de escolaridade mais regular em todos os grupos, apresentando uma proporção elevada de pessoas com segundo e terceiro graus completos (Tabela 5).

As comparações mostram que os treinandos PEQ em 1996 tiveram uma proporção de mulheres (19%), bastante menor do que o mercado de egressos PED representa.⁶ Os treinandos PEQ apresentam uma concentração maior no grupo de 20 a 24 anos, enquanto a distribuição é mais regular no mercado — inclusive captando uma participação maior de jovens. Há mais filhos entre os

Tabela 4

Distribuição segundo a cor (EM %)

COR	EGRESSOS PED		TREINANDOS PEQ	
	HOMENS	MULHERES	HOMENS	MULHERES
Branco	58,2	61,8	28,5	29,1
Negro	10,4	9,9	16,8	13,8
Pardo	31,4	28,2	52,5	53,5

Fontes: FJP (1997) e Cedeplar (1997).

⁶ Essa distorção foi levada em consideração pelas autoridades estaduais no sentido de corrigir o resultado em 1997.

Tabela 5

Distribuição segundo o nível de escolaridade (EM %)

NÍVEL DE ESCOLARIDADE	EGRESSOS PED		TREINANDOS PEQ	
	HOMENS	MULHERES	HOMENS	MULHERES
1º grau incompleto	28,3	19,4	85,2	80,7
1º grau completo	14,1	10,4	8,0	8,0
2º grau incompleto	10,2	14,0	6,5	11,3
2º grau completo	25,3	31,1	0,2	0,0
3º grau incompleto	6,9	7,0	0,2	0,0
3º grau completo	14,6	17,6	0,0	0,0

Fontes: FJP (1997) e Cedeplar (1997).

treinandos PEQ, enquanto o mercado incorpora mais chefes (inclusive mulheres chefes de domicílio). A maioria dos treinandos PEQ é composta por não-brancos enquanto o mercado apresenta uma maioria de brancos. Quanto à escolaridade os treinandos PEQ, são concentrados no nível de primeiro grau incompleto, enquanto o mercado é mais distribuído. Esses resultados mostram que a focalização da clientela foi excelente no que tange a cor e escolaridade, mas deixou a desejar nos quesitos sexo, mulheres chefes de família e estrutura etária (a proporção de jovens poderia ser maior). Uma possível explicação para os problemas de focalização encontrados pode estar no alto grau de aproveitamento da estrutura de educação profissional previamente existente, sem o recurso a experiências alternativas requeridas por essa nova proposta.

e) Situação ocupacional

Um ponto em comum entre os grupos é a pequena proporção de desocupados; nota-se que essa proporção é menor entre os treinandos do PEQ. A proporção de ocupados entre os egressos da PED é duas vezes superior à dos treinandos do PEQ; a proporção de inativos entre os treinandos do PEQ é quase três vezes superior à dos egressos da PED (Tabela 6).

f) Contribuição a instituto de previdência

Entre os ocupados, a maioria dos egressos da PED contribui para a previdência (80% dos homens e 73% das mulheres); entre os treinandos do PEQ a situação se inverte e a maioria não contribui — 70% dos homens e 78% das mulheres (Tabela 7).

g) Posição na ocupação

Entre os egressos ocupados da PED, 79% dos homens e das mulheres estavam na situação de empregados; essa proporção entre os treinandos do PEQ é 55% dos homens e das mulheres. Entre os treinandos ocupados do PEQ, compa-

Tabela 6

Distribuição segundo a situação ocupacional (EM %)

	EGRESSOS PED		TREINANDOS PEQ	
	HOMENS	MULHERES	HOMENS	MULHERES
Desocupados	5,4	8,2	3,9	0,4
Ocupados	81,1	63,2	46,4	25,5
Inativos	13,5	28,6	49,7	74,2

Fontes: FJP (1997) e Cedeplar (1997).

Obs.: Os desocupados correspondem à situação de desemprego aberto na PED; os ocupados correspondem às situações de desemprego oculto pelo trabalho precário, ocupados e inativos com trabalho excepcional; e os inativos correspondem às situações de desemprego oculto pelo desalento e inativos puros.

Tabela 7

Proporção de contribuintes a instituto de previdência (EM %)

PROPORÇÃO DE CONTRIBUINTES	
Egressos PED	
Homens	80,0
Mulheres	72,7
Treinandos PEQ	
Homens	28,2
Mulheres	21,7

Fontes: FJP (1997) e Cedeplar (1997).

rativamente com os egressos da PED, registra-se um peso quase duas vezes maior de indivíduos que trabalham por conta própria; os empregadores aparecem entre os egressos da PED com 6% e 5%, respectivamente, de homens e mulheres, sendo inexpressivas as proporções entre os treinandos do PEQ (Tabela 8).

As comparações citadas mostram que há maior proporção de inativos entre os treinandos PEQ e de ocupados entre os egressos PED. A maioria dos ocupados treinandos PEQ não contribui para a previdência social, enquanto a maioria dos egressos PED contribui. A proporção de trabalhadores por conta própria entre os treinandos PEQ ocupados é maior do que a proporção entre os egressos PED. Os resultados mostram que a focalização da clientela voltada para o combate à exclusão social dentro da estrutura ocupacional foi bem-sucedida.

A análise comparativa entre os benefícios do treinamento obtidos pelos egressos PED e os benefícios esperados pelos treinandos do PEQ é um outro exemplo do papel do combate à exclusão social do Planfor. Uma das maiores diferenças entre os dois grupos é que, entre os egressos da PED, apenas cerca de

5% dos homens e mulheres declararam que o treinamento ajudou a arranjar um trabalho ou emprego. Entre os treinandos do PEQ, o percentual de treinandos que espera que o treinamento ajude a arranjar um trabalho ou emprego é de cerca de 48% do total. Entre os egressos da PED a maioria respondeu que o treinamento ajudou em seu aperfeiçoamento pessoal e profissional e a trabalhar com mais eficiência (Tabela 9).

Tabela 8

Distribuição dos ocupados segundo a posição na ocupação (EM %)

	EGRESSOS PED		TREINANDOS PEQ	
	HOMENS	MULHERES	HOMENS	MULHERES
Empregado	78,6	79,1	53,5	55,4
Conta própria	15,2	15,8	27,6	31,3
Empregador	6,1	5,1	0,9	0,0

Fontes: FJP (1997) e Cedeplar (1997).

Tabela 9

Distribuição segundo os principais benefícios obtidos/esperados com o treinamento (EM %)

BENEFÍCIOS DO TREINAMENTO	EGRESSOS PED		TREINANDOS PEQ	
	HOMENS	MULHERES	HOMENS	MULHERES
Arranjar um trabalho ou emprego	5,7	5,0	44,4	52,2
Mudar de trabalho ou emprego	2,0	1,7	9,9	5,6
Ganhar mais	7,3	4,4	5,4	4,5
Trabalhar com mais eficiência	27,7	21,4	3,1	3,7
Obter uma promoção	1,6	0,8	0,8	0,0
Aprender ou mudar de ocupação	2,1	2,4	1,8	1,9
Aperfeiçoamento pessoal e profissional	68,7	70,2	32,8	26,9
Outro	2,7	3,7	1,7	2,6
Nenhum	9,4	12,3	0,1	2,6

Fontes: FJP (1997) e Cedeplar (1997).

Obs.: Entre os treinandos do PEQ, o benefício é esperado, enquanto entre os egressos da PED já foi obtido.

4 - O caso de Minas Gerais: análise de resultados ou eficácia

A avaliação de eficácia empreendida pelo Cedeplar/UFMG ao PEQ de Minas Gerais em 1996 foi um projeto de desenvolvimento metodológico. A primeira grande novidade do projeto foi a efetivação de uma análise amostral e domiciliar de acompanhamento de egressos em duas rodadas (dois *follow-ups*). A amostra do questionário âncora foi aplicada a 3.721 entrevistados, 2.891 (2.202 homens e 689 mulheres) pertencentes ao grupo de tratamento e 746 (453 homens e 293 mulheres) ao grupo de controle. O segundo *follow-up* conduzido em fevereiro de 1998 conseguiu recuperar 2.839 indivíduos (representando uma perda de pouco mais de 25% em 12 meses), 2.212 pertencentes ao grupo de tratamento e 627 ao grupo de controle — esta perda é considerada pela literatura uma taxa de atrito característica de dados longitudinais e pode afetar os resultados.

O ponto central desta perspectiva é o pressuposto de que uma análise de acompanhamento de egressos dá apenas um indicativo parcial da eficácia do programa, uma vez que a comparação do “desempenho depois” com o “desempenho antes” pode estar sendo afetada por fatores ambientais (macroeconômicos) e outros fatores irrelevantes ao papel do PEQ no desempenho dos indivíduos. Uma vez decidido que a existência de um grupo de controle é fundamental para a avaliação da eficácia, a grande questão consiste em se decidir qual seria o grupo de controle ideal. A comparação dos egressos PED e treinandos PEQ efetuada anteriormente demonstra claramente que a PEA é bastante heterogênea, mesmo no que tange a características observáveis. Ao se concordar que a motivação individual (heterogeneidade não-observável) também pode afetar o desempenho relativo de tratamento e controle no mercado de trabalho, constata-se que a comparação entre tratamento e controle é complicada. A literatura internacional sobre avaliação sugere dois métodos alternativos para se utilizar grupos de controle: o método econométrico e o método experimental. O método econométrico utiliza uma fonte alternativa (pesquisa domiciliar) de grupo de controle e a econometria para se corrigir os vieses decorrentes dos problemas de heterogeneidade não-observada. O método experimental demanda a conduta de um experimento no qual pessoas que se candidatam ao programa de treinamento (no caso o PEQ) são alocadas como grupo de controle. Nesses casos, a simples comparação da diferença entre os desempenhos “depois” e “antes” dos grupos de tratamento e controle é um indicativo do ganho (eficácia) causado pelo programa.⁷

Heckman e Smith (1995) mostram como todo o problema de avaliação consiste na impossibilidade de se observar uma mesma pessoa nos dois estados possíveis: tratamento (treinamento) e controle (não-treinamento). Por causa

7 Esse ponto é melhor discutido em outros trabalhos científicos e relatórios do Cedeplar/UFMG; neste trabalho o foco se concentra mais nos resultados obtidos que na metodologia.

dessa impossibilidade, as comparações têm de ser feitas entre pessoas. É preciso diferenciar as pessoas que participariam do programa de treinamento e as pessoas que não participariam, além das que participariam e foram alocadas como tratamento ou como controle.

Utilizando-se a notação desses autores, define-se: Y_0 = renda sem treinamento; Y_1 = renda com treinamento; $d^* = 1$, pessoas dispostas a participar do treinamento; $d^* = 0$, todos os demais; $\tau = 1$, pessoas $d^* = 1$ alocadas ao grupo de tratamento; $\tau = 0$, pessoas $d^* = 1$ alocadas ao grupo de controle. O problema de seletividade do método anterior ocorre quando a comparação é a seguinte:

$$E(Y_1 - Y_0) = E(Y_1 / d^* = 1) - E(Y_0 / d^* = 0)$$

A expressão de interesse seria a seguinte:

$$E(Y_1 - Y_0) = E(Y_1 / d^* = 1) - E(Y_0 / d^* = 1)$$

Como é impossível observar o segundo termo do lado direito da equação anterior, o experimento social aleatório possibilita a obtenção da expressão abaixo:

$$E(Y_1 - Y_0 / d^* = 1) = E(Y_1 / \tau = 1 \text{ e } d^* = 1) - E(Y_0 / \tau = 0 \text{ e } d^* = 1)$$

O modelo de experimento teria a seguinte forma:

$$Y = \alpha + \beta d + u$$

onde: β = efeito comum de treinamento; d = variável *dummy* indicativa de treinamento; e u = erro afetado por características não observadas. O valor de β determina o efeito comum (*common-effect*) do experimento, implicando que o impacto do treinamento é o mesmo para todas as pessoas. No caso de d e u serem correlacionados, o experimento aleatório não garante estimativas que não sejam viesadas.

O teste *t* de médias foi realizado com o objetivo de comparar os grupos de tratamento e controle, medindo o valor médio da variável de interesse entre os indivíduos; ou seja, foram comparadas as médias dos efeitos de ter participado do treinamento ou não. O teste *t* é um teste de hipótese para a igualdade das médias de variáveis dos dois grupos de observação. As variáveis cujas médias são comparadas entre o grupo de tratamento e o grupo de controle são: a diferença entre a remuneração depois (em fevereiro de 1998) e antes (em novembro de 1996) do treinamento (*difrem*), para os ocupados; e as diferenças das taxas de ocupação (*difocp*), desemprego (*difdes*) e atividade (*difatv*) depois e antes do treinamento, para o total da amostra. Foram obtidas análises separadas para grupos

definidos pelas variáveis de sexo e residência na RMBH: *a*) homens na RMBH; *b*) mulheres na RMBH; *c*) homens no interior de Minas Gerais; e *d*) mulheres no interior de Minas Gerais. Os resultados são apresentados a seguir (Tabela 10).

Tabela 10

Teste t — diferença de remuneração (ocupados)

GRUPO	HOMENS		MULHERES	
	MÉDIA	DESVIO-PADRÃO	MÉDIA	DESVIO-PADRÃO
RMBH				
Tratamento	-34,29	14,96	-73,89	36,85
Controle	-42,64	28,80	-49,61	47,25
Interior				
Tratamento	37,06	13,93	-24,75	24,00
Controle	-26,73	15,52	-32,18	10,33
Significativo ao nível de 5%				

Número de observações

GRUPO	RMBH		INTERIOR	
	HOMENS	MULHERES	HOMENS	MULHERES
Tratamento	409	54	399	186
Controle	84	18	123	85

Em resumo, o treinamento causou impacto entre os homens ocupados no interior quando medido em termos da diferença de rendimento antes e depois, dado que, nos casos estatisticamente significativos, o aumento de renda foi maior no grupo de tratamento. Para todos os indivíduos amostrados na RMBH e para as mulheres no interior, não houve qualquer diferença significativa nessa variável.

No caso da diferença das taxas de ocupação (*difocp*), é verificada uma diferença significativa no caso dos homens no interior; não há diferenças significativas na RMBH e nem para as mulheres no interior (Tabela 11). O aumento da taxa de ocupação entre os homens do interior foi significativamente maior no grupo de tratamento do que no grupo de controle, um resultado favorável ao programa de treinamento.

As diferenças das taxas de desemprego (*difdes*) não são estatisticamente significativas para nenhum dos grupos (Tabela 12).

Os resultados a respeito das diferenças das taxas de atividade (*difatv*) indicam um resultado positivo e significativo para mulheres (ao nível de 5%) e homens (ao

Tabela 11

Teste *t* — diferenças das taxas de ocupação

GRUPO	HOMENS		MULHERES	
	MÉDIA	DESVIO-PADRÃO	MÉDIA	DESVIO-PADRÃO
RMBH				
Tratamento	0,035	0,021	0,073	0,038
Controle	0,043	0,049	0,164	0,069
Interior				
Tratamento	0,117	0,020	0,035	0,026
Controle	0,039	0,042	0,005	0,044
Significativo ao nível de 10%				

Número de observações

GRUPO	RMBH		INTERIOR	
	HOMENS	MULHERES	HOMENS	MULHERES
Tratamento	911	232	751	318
Controle	163	67	204	193

Tabela 12

Teste *t* — diferenças das taxas de desemprego

GRUPO	HOMENS		MULHERES	
	MÉDIA	DESVIO-PADRÃO	MÉDIA	DESVIO-PADRÃO
RMBH				
Tratamento	0,071	0,020	0,030	0,041
Controle	0,025	0,047	-0,104	0,074
Interior				
Tratamento	-0,027	0,018	0,082	0,027
Controle	-0,005	0,040	0,016	0,044

nível de 10%) do interior (Tabela 13). A elevação das taxas de atividade entre homens e mulheres no interior também foi significativamente maior nos grupos de tratamento do que nos grupos de controle.

Em resumo, o impacto do treinamento foi importante para homens no interior, mas pouco relevante para os outros grupos quando medido pela diferença das taxas de ocupação antes e depois do treinamento. Em relação ao desemprego, o impacto do treinamento praticamente inexistiu para todos os grupos. Houve impacto positivo do tratamento nas diferenças das taxas de atividade antes e depois para o segmento de mulheres e homens no interior.

Pelo teste de médias, pode-se concluir que o impacto do treinamento foi geralmente pequeno, mas favorável ao tratamento. Efeitos positivos do tratamento se fizeram sentir nos diferenciais de rendimento, ocupação e atividade para os homens no interior. No caso das taxas de atividade (participação na PEA), efeitos positivos do tratamento também foram encontrados para as mulheres no interior. Estes resultados são preliminares e mostram apenas um potencial que o programa pode ter em termos de eficácia, levando-se em conta a experiência de Minas Gerais no primeiro ano de funcionamento do PEQ. O grande número de resultados não-significativos estatisticamente comprova a expectativa de que um programa dessa natureza tenda a gerar pequenos ganhos de empregabilidade, tanto medido em termos de ganhos de renda quanto em termos de geração de ocupação. O impacto positivo nas taxas de atividade mostra que o resultado do programa é aumentar a taxa de atividade, efeito esse que pode gerar um desemprego temporário uma vez que a clientela PEQ está em grande medida inativa — isto é mais verdade ainda no caso da população feminina. O maior ganho financeiro de renda monetária encontrado foi observado

Tabela 13

Teste t — diferenças das taxas de atividade

GRUPO	HOMENS		MULHERES	
	MÉDIA	DESVIO-PADRÃO	MÉDIA	DESVIO-PADRÃO
<i>RMBH</i>				
Tratamento	0,106	0,016	0,103	0,040
Controle	0,067	0,035	0,060	0,067
<i>Interior</i>				
Tratamento	0,091	0,016	0,116	0,027
Controle	0,034	0,023	0,021	0,037
Significativo ao nível de 10%			Significativo ao nível de 5%	

na diferença dos ganhos do tratamento e do controle dos homens com residência na região não-metropolitana do estado — um ganho mensal de R\$ 63,79. Esse ganho refere-se apenas ao segmento ocupado dos treinandos, e dá um alto limite de possíveis ganhos do programa. Os homens ocupados residentes na RMBH tiveram um ganho mensal de apenas R\$ 8,35 (que não é estatisticamente significativo). Uma comparação interessante deveria incluir com renda nula as pessoas que não trabalham. Além disso, a comparação feita refere-se à renda em fevereiro de 1998 menos a renda no mês que antecede o início do treinamento (novembro de 1996). Seria interessante comparar a média de rendimento antes do período de treinamento e depois do período de treinamento. Esse exercício é feito a seguir (Tabela 14).

Tabela 14

Teste *t* — diferença de remuneração (ocupados e não-ocupados), média de remuneração depois e média de remuneração antes

GRUPO	HOMENS		MULHERES	
	MÉDIA	DESVIO-PADRÃO	MÉDIA	DESVIO-PADRÃO
RMBH				
Tratamento	42,26	154,58	33,15	117,10
Controle	32,91	188,38	51,90	230,52
Interior				
Tratamento	54,54	194,51	20,49	202,85
Controle	39,86	146,14	15,94	114,00

Número de observações

GRUPO	RMBH		INTERIOR	
	HOMENS	MULHERES	HOMENS	MULHERES
Tratamento	911	232	751	318
Controle	163	67	204	193

Os resultados mostram que não houve impacto estatisticamente significativo em nenhuma das situações — o que pode refletir o problema do tamanho da amostra dado o tipo de ganho esperado nesses programas. De qualquer forma o ganho esperado para os homens no interior é em torno de R\$ 15 e para os homens da capital é de R\$ 9. Os ganhos esperados para as mulheres do interior é de aproximadamente R\$ 5 e as mulheres da capital apresentam per-

das.⁸ Mais do que se firmar em um único resultado, deve-se especular sobre as lições que podem ser tiradas do exercício, além de se esperar por mais resultados. Em primeiro lugar, é possível concluir que o tempo de duração do acompanhamento do egresso (três meses, seis meses, um ano, dois anos etc.) é uma variável relevante; também é relevante comparar os ganhos médios no período e nos extremos — os resultados nem sempre coincidem. Finalmente, fica a questão sobre em que medida os ganhos mensais observados são compatíveis com uma avaliação de eficácia favorável ou não. Para tal análise cabe fazer um exercício de custo-benefício à guisa de conclusão.

5 - O custo-benefício à guisa de conclusão da avaliação de eficácia

O critério da taxa interna de retorno é bastante adequado para se efetuar uma análise de custo-benefício. Para saber se o treinamento oferecido pelo PEQ-MG teve um retorno econômico sobre a perspectiva do treinando e do contribuinte, fez-se um exercício de cálculo da taxa de retorno para dois cenários. O primeiro cenário apresenta o custo médio do investimento por treinando em 1996 (R\$ 133) mais o custo de oportunidade do trabalhador (assumido equivalente a R\$ 60,00). O segundo calcula o retorno com base no custo médio do investimento por treinando em 1997 (R\$ 187) e o mesmo custo de oportunidade. O cálculo das taxas de retorno é efetuado para três períodos de maturação do investimento medidos em meses (12, 24 e 36). Os resultados são apresentados na Tabela 15.

Os resultados mostram que um ganho de R\$ 20 por mês é suficiente para gerar taxas de retorno positivas e altas em todos os períodos de maturação do primeiro cenário (11,3% em 36 meses, 10,4% em 24 meses e 4,2% em 12 meses). Isso significa dizer que um ganho de R\$ 20 como diferença entre tratamento e controle é bastante razoável em termos de taxa de retorno. Um ganho de R\$ 15 já apresenta uma taxa de retorno negativa no período de 12 meses de maturação, mas a taxa é bastante razoável para a maturação de 24 e 36 meses (6,4% e 7,8% respectivamente). Mesmo o ganho de R\$ 10 consegue apresentar um retorno razoável para o prazo de maturação de 36 meses (4,2%). Os resultados para o cenário 2 não são importantes, mostrando que a taxa de retorno é sensível mesmo a uma variação de R\$ 54 nos custos do treinamento. Praticamente todos os ganhos geram uma taxa de retorno negativa no período de maturação de 12 meses. A taxa de retorno para o maior ganho mensal simulado R\$ 20 é de 6,9% no prazo de maturação de 24 meses e 8,3% no prazo de 36 meses.

8 Análises de regressão também são efetuadas e analisadas em outros contextos. É legítimo dizer que a faixa de variação dos ganhos obtidos na utilização da regressão são compatíveis com os resultados aqui apresentados.

Tabela 15

Taxa interna de retorno (EM %)

	CUSTO/TREINANDO (MÊS 1) R\$ 133 CUSTO DE OPORTUNIDADE R\$ 60	CUSTO/TREINANDO (MÊS 1) R\$ 187 CUSTO DE OPORTUNIDADE R\$ 60
Durante 36 meses		
Ganho mensal (tratamento x controle)		
R\$ 10	4,15	2,34
R\$ 15	7,82	5,46
R\$ 20	11,29	8,26
Durante 24 meses		
Ganho mensal (tratamento x controle)		
R\$ 10	2,00	-0,25
R\$ 15	6,41	3,60
R\$ 20	10,36	6,92
Durante 12 meses		
Ganho mensal (tratamento x controle)		
R\$ 10	-7,65	-11,02
R\$ 15	-1,24	-5,29
R\$ 20	4,24	-0,52

Esses resultados permitem concluir que pequenos ganhos mensais da ordem de R\$ 15 a R\$ 20 geram taxas positivas de retorno desde que persistam pelo menos por 24 ou 36 meses. Os resultados mostram também que para ganhos dessa ordem os custos do investimento em treinamento devem ser administrados com bastante eficiência (um problema de implementação). Diferenças da ordem de R\$ 50 a R\$ 100 podem alterar a direção do retorno e eficácia obtidos.

Bibliografia

ADNETT, N. *European labour markets: analysis and policy*. New York: Addison Wesley Longman, 1996.

AMADEO, E. J. *Vocational education in Brazil: an evaluation of Senai*. Rio de Janeiro: PUC, 1992, mimeo.

- AZEREDO, B. *Políticas públicas de emprego: a experiência brasileira*. São Paulo: Abet, 1998.
- CEDEPLAR. *Pesquisa com Treinamento do PEQ*, 1997.
- COUCH, K. New evidence on the long-term effects of employment training programs. *Journal of Labor Economics*, v. 10, n. 4, p. 380-388, 1992.
- ERHEL, C., GAUTIÉ, J., GAZIER, B., MOREL, S. Job opportunities for the hard-to-place. In: SCHMID, G., O'REILLY, J., SCHÖMANN, K. (eds.). *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Cap. 9, p. 277-307, 1996.
- FARIA, V. Social exclusion and Latin American analyses of poverty and deprivation. In: RODGERS, G., GORE, C., FIGUEIREDO, J. B. (eds.). *Social exclusion: rhetoric, reality, responses*. ILO, 1995.
- FJP. *Pesquisa de Emprego e Desemprego*, 1997.
- FRIEDLANDER, D., GREENBERG, D. H., ROBINS, P. K. Evaluating government training programs for the economically disadvantaged. *Journal of Economic Literature*, v. 35, p. 1.809-1.855, 1997.
- GILAIN, B., VAN PARIJS, P. Um panorama a curto prazo e seu impacto distributivo. In: SPOSATI, A. (org.). *Renda mínima e crise mundial*. São Paulo: Cortez, 1997.
- HAM, J. C., LALONDE, R. J. The effect of sample selection and initial conditions in duration models: evidence from experimental data on training. *Econometrica*, v. 64, n. 1, p. 175-205, 1996.
- HECKMAN, J. J., SMITH, J. A. Assessing the case for social experiments. *Journal of Economic Perspectives*, v. 9, n. 2, p. 85-110, 1995.
- JORDAN, B. *A theory of poverty and social exclusion*. Cambridge, UK: Polity Press, 1996.
- LYNCH, L. M. Payoffs to alternative training strategies at work. In: FREEMAN, R. B. (ed.). *Working under different rules*. New York: Russell Sage Foundation, 1993.
- MINCY, R. B. The underclass: concept, controversy, and evidence. In: DANZIGER, S. H., SANDEFUR, G. D., WEINBERG, D. H. (eds.). *Confronting poverty: prescriptions for change*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1994.
- MTB. *Educação profissional: um projeto para o desenvolvimento sustentado*. Brasília: Sefor, 1995a.
- . *Questões críticas da educação brasileira*. Brasília: Sefor, 1995b.
- . *Habilidades, uma questão de competências?*, Brasília: Sefor, 1996a.
- . *Sistema público de emprego e educação profissional*. Brasília: Sefor, 1996b.

- . *O mercado de trabalho e a geração de empregos*. Brasília: Sefor, 1996c.
- . *PEQs 1996: perfil da clientela & avaliação de foco dos programas*. Brasília: Sefor, 1997.
- . *Avaliação gerencial 2*. Brasília: Sefor, 1998.
- RAMOS, C. A. *Notas sobre políticas de emprego*. IPEA, 1997 (Texto para Discussão, 471).
- RODGERS, G. The design of policy against exclusion. In: RODGERS, G., GORE, C., FIGUEIREDO, J. B. (eds.). *Social exclusion: rhetoric, reality, responses*. ILO, 1995.
- SCHILLER, B. R. *The economics of poverty and discrimination*. New York: Prentice Hall, 7ª ed., 1998.
- SILVER, H. Reconceptualizing social disadvantage: three paradigms of social exclusion. In: RODGERS, G., GORE, C., FIGUEIREDO, J. B. (eds.). *Social exclusion: rhetoric, reality, responses*. ILO, 1995.
- SILVER, H., WILKINSON, F. Policies to combat social exclusion: a French-British comparison. In: RODGERS, G., GORE, C., FIGUEIREDO, J. B. (eds.). *Social exclusion: rhetoric, reality, responses*. ILO, 1995.
- SPOSATI, A. Sobre os programas brasileiros de garantia de renda mínima. In: SPOSATI, A. (org.). *Renda mínima e crise mundial*. São Paulo: Cortez, 1997.
- VIEIRA, C. A. S., ALVES, E. L. G. *Qualificação profissional: uma proposta de política pública*. IPEA, 1995 (Texto para Discussão, 376).
- WILSON, W. J. *The Truly disadvantaged: the inner city, the underclass and public policy*. Chicago: University of Chicago Press, 1987.
- WORLD BANK. *Vocational and technical education and training*. Washington, D.C.: The World Bank, 1991.