



IJSN - Instituto Jones dos Santos Neves

2010

12

TEXTO PARA DISCUSSÃO

**AVALIAÇÃO DA PERTINÊNCIA DE UM PROGRAMA
BOLSA QUALIFICAÇÃO PARA O COMBATE
À POBREZA NO ESPÍRITO SANTO**

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ESTADO DE ECONOMIA E PLANEJAMENTO - SEP
INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES - IJSN

**TEXTO PARA
DISCUSSÃO** | **12**

**AVALIAÇÃO DA PERTINÊNCIA DE
UM PROGRAMA DE BOLSA QUALIFICAÇÃO
PARA O COMBATE À POBREZA
NO ESPÍRITO SANTO**

Ricardo Paes de Barros
Mirela de Carvalho
Andrezza Rosalém Vieira
Samuel Franco

Instituto Jones dos Santos Neves
Avaliação da pertinência de um programa de
bolsa qualificação para o combate à pobreza no
Espírito Santo. Vitória, ES, 2010.

27f. il. (Texto para discussão, 12)
ISBN 978-85-62509-54-4

1.Pobreza. 2.Programa Social. 3.Espírito
Santo (Estado). I.Título. II.Série.

Sumário

Apresentação	5
1. Alívio versus Combate Estrutural à Pobreza	6
1.1. Tipos de Combate à Pobreza.....	6
1.2. Objetivos do Programa.....	6
1.3. Alívio da Pobreza Volátil.....	7
1.4. Qualificação e a Redução na Pobreza Estrutural	8
2. Alternativas de Desenho	10
2.1. Alívio à Pobreza: Focalização e Cobertura	10
2.2. Eficácia versus Focalização	10
2.3. Transferências versus Qualificação	10
2.4. Qualidade versus Quantidade.....	11
2.5. Expandir Capacidades versus Intensificar sua Utilização.....	11
2.6. Ajuda de Custo ou Incentivo à Participação.....	12
3. População Alvo	13
3.1. População Alvo e o Perfil da Pobreza	14
3.2. Contribuição para a Renda Familiar	15
3.3. Impacto da Qualificação Profissional sobre o Desemprego	16
3.4. Impacto da Qualificação Profissional sobre a Remuneração	20
4. Disponibilidade versus condições para Participar	22

5. Desafios Informativos	25
5.1. Cadastro de Beneficiários.....	25
5.2. Planejamento versus Mercado.....	26
5.3. Cadastro da Oferta de Cursos de Qualificação.....	26
5.4. Cadastro de Vagas e Re-inserção.....	27

APRESENTAÇÃO

Este ano o Governo do Estado de São Paulo introduziu um sistema de bolsas no seu programa de qualificação da força de trabalho. Como de praxe, o programa consiste em cursos de qualificação profissional de 200 horas. Estes cursos contemplam um módulo de habilidades gerais de 120 horas e outro de 80 horas voltado para o desenvolvimento de habilidades específicas (FJS (2009)). Os cursos têm duração de três meses a um custo de R\$600 por aluno. A inovação neste caso, é a concessão, durante o período em que os beneficiários participam dos cursos, de uma bolsa de valor mensal próximo a meio salário mínimo como ajuda de custos e incentivo à participação (FJS (2009)). O programa é dirigido a trabalhadores adultos (30 a 59 anos) desempregados de baixa escolaridade (fundamental incompleto) (FJS (2009)).

Este trabalho busca avaliar *ex ante* a pertinência e o impacto de um programa de qualificação com as mesmas especificações, no contexto capixaba. Para simplificar, o programa será aqui denominado Bolsa Qualificação. Seu desenho nos informa que se trata de uma transferência de renda (meio salário mínimo por mês de participação na qualificação) focalizada (adultos desempregados de baixa escolaridade) e condicionada à participação em curso de qualificação profissional (200 horas distribuídas em três meses cobrindo tanto habilidades gerais como específicas).

O objetivo maior desta avaliação é examinar a pertinência deste tipo de programa enquanto componente da política de combate à pobreza do estado com base num diagnóstico das condições locais do mercado de trabalho e da oferta e demanda por qualificação. A análise da pertinência detém-se sobre quatro aspectos do desenho do programa. Em primeiro lugar, investiga o papel cumprido pelas transferências: alívio da pobreza, ajuda de custos ou incentivo à participação? Em segundo, avalia a pertinência da escolha da população alvo. Qual é a justificativa para eleger-se como beneficiários prioritários adultos desempregados de baixa escolaridade? Em terceiro lugar, investiga em que medida a qualificação profissional é fundamental para re-inserir desempregados no mercado e em quanto eleva a produtividade e daí a remuneração do trabalho. Por fim, avalia em que medida a baixa qualificação da força de trabalho capixaba resulta da limitada disponibilidade de cursos ou de insuficiência de demanda.

Neste processo de avaliação buscou-se estimar os possíveis impactos que um programa deste tipo pode ter sobre o desemprego, a remuneração dos trabalhadores e a pobreza no estado. Procurou-se também identificar os principais entraves operacionais à implantação de um programa desta natureza no estado, em particular os relacionados à necessidade de informações.

1. ALÍVIO VERSUS COMBATE ESTRUTURAL À POBREZA

1.1. Tipos de Combate à Pobreza

As políticas de combate à pobreza sempre terminam por procurar reduzi-la através de três canais complementares: (i) alívio, (ii) combate estrutural, e (iii) ruptura da transmissão intergeracional da pobreza. Uma ação *alivia a pobreza* quando transfere recursos aos mais pobres permitindo-lhes satisfazerem necessidades impossíveis de serem satisfeitas exclusivamente com os recursos que estes (ou suas famílias) são capazes de gerar. As políticas *combatem a pobreza de forma estrutural* quando transformam a capacidade produtiva (aumentam o valor da produtividade do trabalho) dos membros da família em idade ativa ou criam oportunidades e estimulam o uso mais intenso das capacidades disponíveis (ampliam as oportunidades de trabalho). Por fim, as políticas rompem com a *transmissão intergeracional da pobreza* quando criam para as novas gerações oportunidades de desenvolvimento e condições e incentivos para aproveitá-las. Por suposto, quando devidamente aproveitadas estas oportunidades serão capazes de garantir a superação da pobreza quando estas gerações alcançarem a vida adulta.

1.2. Objetivos do Programa

Por se tratar de transferência de renda focalizada e condicionada à participação em cursos de qualificação, ações como a Bolsa Qualificação atuam em dois desses três canais: o alívio e o combate estrutural. Em princípio, espera-se que seja baixa a contribuição de programas desta natureza para a ruptura da transmissão intergeracional da pobreza.

Para alcançar estes dois objetivos, o programa conta com dois instrumentos: a transferência de renda e a qualificação. Esta última busca combater estruturalmente a pobreza por dois caminhos: elevando a produtividade dos que dela participam e expandindo o leque de oportunidades de trabalho oferecido. Busca, portanto, por um lado, expandir a capacidade produtiva dos trabalhadores mais pobres e, por outro, intensificar o grau de utilização desta capacidade. Em ambos os casos, a qualificação busca elevar a renda do trabalho e daí reduzir estruturalmente a pobreza.

Se, por um lado, a qualificação serve apenas para reduzir estruturalmente a pobreza, por outro, as transferências têm múltiplas funções. Elas promoverão o alívio direto da pobreza quando o custo de participação na qualificação for inferior ao valor da bolsa outorgada. Além disto, também contribuem para a redução estrutural da pobreza por duas vias. Por um lado, criam as condições mínimas para a efetiva participação dos beneficiários interessados na qualificação. Por outro, incentivam a participação daqueles que dela poderiam beneficiar-se mas que por desinformação ou miopia não o fazem. Em ambos os casos, por estar condicionada à participação na qualificação a transferência opera como subsídio à acumulação de capital humano.

Assim, o programa termina por ter cinco objetivos imediatos: (a) aliviar a pobreza, (b) incentivar a participação de beneficiários que deveriam ter mas não mostram interesse em qualificar-se, (c) criar para os interessados condições que lhes permitam participar efetivamente da qualificação e dela beneficiarem-se, (d) expandir a capacidade produtiva dos trabalhadores mais pobres por meio da qualificação e (e) intensificar a utilização das capacidades disponíveis pela re-inserção dos desempregados no mercado de trabalho.

1.3. Alívio da Pobreza Volátil

De imediato, é necessário reconhecer que a Bolsa Qualificação não é o único tipo de programa capaz de alcançar tais objetivos. De fato, ações como a Bolsa Qualificação são formas bastante particulares de buscá-los, não só pelo tipo de população alvo que atendem como pela forma pela qual se propõem a transformar a capacidade produtiva desta população.

Por centrar a atenção apenas em trabalhadores adultos, desempregados e de baixa escolaridade, a Bolsa Qualificação seguramente não pretende ser um programa amplo de alívio a pobreza. Ao contrário, sua vantagem está em focalizar um grupo específico cuja pobreza é altamente volátil e que, via de regra, não é coberto pelas políticas mais amplas de alívio à pobreza. Estas políticas buscam, em geral, atender os pobres estruturais, aqui entendidos como os que permanecem pobres durante todo o ano e por vezes por anos seguidos.

A opção destes programas mais tradicionais deve-se, em parte, ao fato de que o cadastramento dos pobres estruturais é tarefa mais simples tanto em termos da sua identificação inicial como da atualização das informações. Por estes motivos, é natural que o alívio à pobreza tenha em geral evitado tratar da pobreza eventual. Entretanto, podem haver exceções quando os cadastros disponíveis são bons, como é o caso do cadastro do seguro desemprego voltado para trabalhadores recém demitidos do setor formal. Mesmo neste caso, a opção de trabalhar informalmente durante o período em que recebe o seguro desemprego faz com que a contribuição deste programa para o alívio à pobreza seja bastante criticada. Boa parte dos beneficiários do seguro desemprego nem é pobre nem está desempregada.

Além desta questão pragmática relacionada à identificação da população alvo, muitos programas de alívio, como a Bolsa Família, são levados a centrar atenção nos pobres estruturais uma vez que buscam combinar o alívio com a ruptura da transmissão intergeracional da pobreza e portanto requerem intervenções prolongadas.

Por centrar atenção no alívio da pobreza volátil, ações como a Bolsa Qualificação complementam programas já vigentes no país que focalizam prioritariamente a infância ou a população idosa estruturalmente pobre. Entretanto, esta inovação tem custos uma vez que requer a implantação de um sistema de cadastramento próprio e ágil (necessário para tratar da pobreza volátil). Além disso, é razoável supor que a disponibilidade de uma bolsa para

desempregados possa levar uma parcela dos inativos a querer passar-se por desempregada. Como a situação de desemprego é em última instância e inexoravelmente auto-declarada, a diferenciação entre desempregados e inativos – essencial para a correta focalização assim como para a capacidade do programa de reduzir a pobreza estrutural (a capacitação de inativos não deve levar a redução do desemprego) – resulta num enorme desafio para o sistema de seleção de beneficiários do programa.

1.4. Qualificação e a Redução na Pobreza Estrutural

Tanto no caso do alívio como no da transformação da capacidade produtiva dos mais pobres, a atuação da Bolsa Qualificação utiliza um tipo específico de intervenção. Por centrar a atenção nos desempregados, o programa automaticamente exclui a possibilidade de expandir a capacidade produtiva de um amplo leque de trabalhadores ocupados.

Mesmo quando dentre as ações de combate à pobreza estrutural de desempregados a qualificação é apenas uma de muitas alternativas. Em princípio, trabalhadores desempregados precisam de um conjunto de apoios e serviços para se reinserirem no mercado de trabalho. Tais como informações sobre os postos de trabalho disponíveis e apoio para que as empresas que os ofertam conheçam suas habilidades e sua disponibilidade para o trabalho. Quando a transição for para trabalho por conta própria o trabalhador pode necessitar de crédito, assistência técnica, contábil ou jurídica, ou apoio na comercialização dos produtos. Por vezes, o que poderá dificultar sua inserção no mercado será a falta de apoio em áreas não diretamente relacionadas ao trabalho, como a necessidade atender a outros membros dependentes da família – como crianças e idosos, casos em que seria necessário ter acesso a creches ou centros de convivência para idosos – ou problemas de doenças do trabalhador ou dos familiares que o impeçam de trabalhar ou mesmo problemas habitacionais e de transporte que o impeçam de alcançar as áreas onde a demanda por trabalho é intensa.

Programas como a Bolsa Qualificação centram a atenção em apenas uma destas potenciais necessidades: a qualificação profissional. Portanto, deve haver motivos para que este serviço seja, se não o mais, um dos mais importantes para impedir que os desempregados se re-insiram no mercado de trabalho. A importância de um programa deste tipo será tanto maior quanto maior for a da falta de qualificação como fator determinante da pobreza e da dificuldade de inserção destes trabalhadores no mercado de trabalho.

Embora seja mais natural atribuir à qualificação dos desempregados uma importância imediata para sua re-inserção no mercado, esta pode também desempenhar outras funções. Por um lado, pode-se argumentar que a qualificação ocorre no período do desemprego não porque é particularmente importante para o fim daquele episódio específico, mas simplesmente porque aquele é o momento em que o trabalhador tem maior disponibilidade de tempo. Neste caso a qualificação será um investimento para toda a vida do trabalhador, capaz de aumentar não apenas a probabilidade da sua re-inserção, quando desempregado, mas também a sua

produtividade, quando empregado, e de reduzir sua probabilidade de ser demitido. Na mesma linha de argumentação, a qualificação (ao invés de uma creche) seria escolhida não necessariamente por produzir maior impacto sobre a geração de renda para os trabalhadores, mas por ser particularmente adequada dado que o trabalhador está desempregado. Uma vez que esteja empregado, o acesso à creche para os filhos pode, por exemplo, ser muito mais importante. A qualificação pode ter impacto ainda mais instrumental. É possível supor que seu verdadeiro objetivo seja apenas o alívio da pobreza dos desempregados e que a imposição da condicionalidade quanto à qualificação seja apenas um mecanismo que permite discriminar inativos e desempregados. Neste caso a qualificação seria fundamental mesmo que seu impacto estrutural sobre a pobreza fosse muito baixo. Sua função seria promover um mecanismo de auto-focalização. O local, horário e conteúdo da qualificação seriam desenhados de forma a transformar a vasta maioria dos desempregados oriundos de famílias pobres em candidatos ao programa. A qualificação funcionaria neste programa como mecanismo de auto-focalização, da mesma forma que o trabalho funciona nas frentes de trabalho.

2. ALTERNATIVAS DE DESENHO

Na seção 1.2 acima vimos que programas como a Bolsa Qualificação buscam compatibilizar cinco grandes objetivos imediatos: (a) aliviar a pobreza, (b) incentivar a participação de beneficiários que deveriam ter, mas não mostram interesse em participar da qualificação, (c) criar condições para a efetiva participação dos interessados na qualificação e para que dela estes se beneficiem; (d) expandir a capacidade produtiva dos trabalhadores mais pobres por meio da qualificação e (e) intensificar a utilização das capacidades já disponíveis dos desempregados pela sua re-inserção no mercado. A ênfase atribuída a cada um destes objetivos dependerá do desenho adotado pelo programa. Como ênfases alternativas levam a diferentes desenhos de programas, tais desenhos serão objetos da próxima seção.

2.1. Alívio à Pobreza: Focalização e Cobertura

Quando o principal objetivo é o alívio da pobreza, o foco deve recair sobre os trabalhadores de famílias mais pobres, o número de famílias atendidas deve ser o maior possível e a magnitude da transferência mais importante que o gasto com a qualificação. E, portanto, mais importante que a própria qualidade da qualificação. De fato, quando o alívio é o objetivo central, em geral, a melhor opção é priorizar os muito pobres e se possível atender toda população pobre. Como os recursos são limitados, é melhor transferir relativamente pouco para todos do que um volume substancialmente maior apenas para um subconjunto dos pobres.

2.2. Eficácia versus Focalização

Quando o combate estrutural à pobreza é o objetivo central, o ideal será atender às famílias pobres cujo potencial de beneficiar da qualificação seja maior. Neste caso a eficácia da intervenção passa a ser mais importante que a focalização. O ideal deixa de ser atender necessariamente os mais pobres dentre os pobres. A prioridade passa para aqueles que pela escolaridade, experiência no mercado e qualificação profissional sejam mais eficazes para elevar a produtividade e para promover sua inserção no mercado de trabalho. Além disso, quando eficácia da qualificação é crucial, a adequação dos cursos às necessidades e potencialidades dos grupos beneficiados também passa a receber atenção especial.

2.3. Transferências versus Qualificação

A importância das transferências e da eficácia da qualificação varia segundo a centralização do programa no alívio ou no combate estrutural à pobreza e **como ela** varia a distribuição dos recursos entre transferências e qualificação. Quando o alívio é o objetivo central, as transferências são cruciais. Entretanto, quando o objetivo for a erradicação, é recomendável reduzir os gastos com transferências em prol da melhoria da qualidade dos cursos de qualificação oferecidos. A redução das transferências é, entretanto, limitada pela necessidade

de que continuem a desempenhar o papel de ajuda de custo e de incentivo, caso contrário seu papel de estimuladoras da demanda ficará comprometido impedindo que o objetivo de combate estrutural a pobreza seja alcançado. Vale ressaltar que quando o enfoque é este combate estrutural, o número de beneficiários também deverá ser reduzido e desta forma o valor das transferências por beneficiário pode até aumentar mesmo quando o total de recursos dedicado às bolsas declina.

2.4. Qualidade versus Quantidade

Mais que isso, como os recursos disponíveis são limitados, pode-se mesmo recomendar a concentração do atendimento em um único sub-grupo de pobres para os quais a qualificação tenha grande eficácia. Este é particularmente o caso quando os ganhos com a qualidade do serviço oferecido são crescentes. Como o impacto de um curso de qualificação de boa qualidade tende a ser maior do que a soma dos impactos de dois cursos de pior qualidade, será mais eficaz concentrar os recursos em um número menor de vagas de cursos melhores do que pulverizá-los em muitas vagas de cursos piores. De novo, a estratégia permite que o valor da bolsa por beneficiário cresça mesmo quando declina o volume total dos recursos dedicados a transferências.

2.5. Expandir Capacidades versus Intensificar sua Utilização

Em princípio, a qualificação tanto pode ser útil para elevar a produtividade do trabalhador (expandir suas capacidades) como para facilitar sua re-inserção no mercado de trabalho (pela maior utilização das suas capacidades). Neste último caso, a capacitação tanto pode ter um impacto episódico – de elevar a probabilidade imediata de re-inserção do trabalhador desempregado – como um impacto mais permanente – de elevar a probabilidade futura de re-inserção no mercado e de reduzir a de demissão. Dados estes objetivos alternativos da qualificação é importante que se defina a prioridade.

Alguns dos conteúdos dos cursos de qualificação podem ser mais importantes para facilitar a re-inserção imediata no mercado, outros para produzir impacto mais permanente sobre as probabilidades de se obter ou perder o emprego e outros, ainda, por sua maior influência sobre a produtividade dos trabalhadores ocupados. A própria duração, o horário e o local dos cursos dependerão do objetivo prioritário.

Em mercados de alta volatilidade, trabalhadores perdem e conseguem trabalho com grande frequência. Neste tipo de ambiente a qualificação profissional ocorre no momento do desemprego, não porque o trabalhador desempregado dela precise para obter trabalho, mas, porque é neste momento que dispõe de mais tempo para qualificar-se. Neste caso, apesar de oferecida a desempregados, a qualificação deve centrar-se em fatores mais estruturais relacionados ao aumento da produtividade e à redução da sua probabilidade de obter ou perder um posto de trabalho, ao invés de centrar-se na taxa imediata de re-inserção. Deve ainda ser

oferecida em horários compatíveis com o trabalho, uma vez que se espera que boa parte dos que iniciam os cursos obtenham trabalho no decorrer dos mesmos. A inobservância desta peculiaridade pode provocar a evasão dos que obtêm trabalho e até mesmo a recusa da oferta de trabalho.

Por outro lado, quando a população alvo é formada por trabalhadores desempregados de longa data para os quais são grandes as dificuldades de re-inserção, o conteúdo dos cursos deve focalizar a facilitação da empregabilidade (preparação de currículo, apresentação pessoal e demais fatores que facilitem o recrutamento e a intermediação de mão de obra) atribuindo-se pouca atenção a horários e locais. No caso anterior, o ideal seriam cursos noturnos com turmas pequenas e próximos aos locais de trabalho; neste caso, cursos diurnos, turmas grandes e não necessariamente próximos aos locais de trabalho.

2.6. Ajuda de Custo ou Incentivo à Participação

A magnitude da transferência também guarda relação com a definição do público alvo no sentido de permitir apenas a participação dos naturalmente interessados ou de incentivar a participação de grupos mais amplos de trabalhadores incluindo os que, embora devessem interessar-se, por miopia ou desinformação não o fazem. Se o interesse é incluir apenas os naturalmente interessados na qualificação, a magnitude da transferência pode ser menor o bastante para cobrir os custos da qualificação. Entretanto, se o objetivo é incentivar grupos pouco interessados, pode ser necessário que esta magnitude seja bem mais elevada.

No entanto, vale ressaltar que a opção por cursos de melhor qualidade pode também incentivar a participação de um conjunto maior de trabalhadores. Em que medida melhorias na qualidade dos cursos ou na magnitude das transferências são mais eficazes para atrair beneficiários depende do motivo da insuficiência da demanda. Quando esta insuficiência decorre de miopia e desinformação quanto às vantagens da qualificação, são necessárias transferências mais elevadas; já quando o motivo decorre da correta percepção de que os cursos oferecidos são de baixa qualidade e, portanto, pouco eficazes, a melhor opção é aumentar o gasto com qualificação.

3. POPULAÇÃO ALVO

Por certo a opção de focalizar a qualificação em desempregados adultos de baixa escolaridade não é a única possível. Programas similares podem ser desenhados para atender à população ocupada ou à de jovens desempregados. Portanto, é importante examinar em que medida a população focalizada se adequa ao perfil da pobreza e ao funcionamento do mercado de trabalho capixaba. Para que se avalie esta adequação ao menos cinco questões precisam ser investigadas.

Em primeiro lugar, é necessário examinar a relação existente entre o perfil da pobreza e a população alvo do programa. Por um lado, deve-se avaliar se os trabalhadores do grupo alvo são os que têm maior probabilidade de originarem-se de famílias pobres. Por outro, se a maioria das famílias pobres capixabas tem ao menos um trabalhador incluído na população alvo do programa. É só quando ao menos uma destas condições é satisfeita que se justifica plenamente a seleção do grupo como foco do alívio da pobreza no estado.

Em princípio, o combate à pobreza estrutural pela re-inserção de desempregados no mercado de trabalho pode também ser um dos objetivos do programa. Assim, é também fundamental verificar se a re-inserção que o programa pretende proporcionar, quando bem sucedida, produzirá, de fato, repercussão significativa sobre a renda familiar e daí sobre a pobreza. Apenas neste caso, justificar-se-á a focalização da qualificação na população priorizada (desempregados adultos de baixa escolaridade).

No entanto, para que o programa funcione adequadamente não basta que esta re-inserção produza reduções significativas na pobreza. É também necessário que a qualificação profissional oferecida seja eficaz na promoção da re-inserção. Se além disso, a qualificação for capaz de elevar a produtividade dos beneficiários, será maior ainda sua capacidade de reduzir a pobreza estrutural. Assim, é fundamental avaliar o impacto que a qualificação profissional produz tanto sobre a probabilidade de re-inserção dos beneficiários no mercado como sobre sua produtividade. Uma vez que o programa focaliza uma determinada população alvo, é de especial interesse avaliar se os impactos da qualificação profissional sobre o grupo priorizado são particularmente maiores.

Por fim, deve-se reconhecer que a população alvo não é homogênea e que nada garante que um mesmo tipo de qualificação será eficaz para todos os subgrupos que a compõem. Deve-se, portanto, avaliar como poderá variar uma qualificação mais adequada - e portanto mais eficaz - relativamente ao nível educacional, à experiência no mercado de trabalho e possivelmente ao gênero do trabalhador a ser beneficiado.

Na seqüência cada uma destas questões é avaliada.

3.1. População Alvo e o Perfil da Pobreza

Para que o programa produza impacto sobre a pobreza é necessário que atenda à população pobre. Para que seja componente importante da estratégia de combate à pobreza é fundamental que atenda grande parte da população pobre. Nesta seção investigamos em que medida o foco nos trabalhadores desempregados de baixa qualificação resulta num bom foco da população pobre capixaba.

A evidência disponível revela claramente que o risco de ser pobre declina substancialmente com a escolaridade. Este declínio, entretanto, não é linear. Entre trabalhadores com educação fundamental incompleta o risco declina apenas ligeiramente em função do número de séries completadas com sucesso. É a partir da conclusão do fundamental que o risco passa a declinar de forma acentuada. Assim, a escolha dos que possuem educação fundamental incompleta como população alvo é seguramente um importante componente para que se assegure uma boa focalização. Esta escolha, entretanto, não é suficiente uma vez que apenas cerca de 20% dos integrantes deste grupo são efetivamente pobres.

O foco em trabalhadores desempregados é outro passo importante na busca pela melhoria da focalização. O risco de um desempregado originar-se de família pobre é cerca de 4 vezes maior do que o de um trabalhador ocupado e quase duas vezes maior do que o de um inativo. Cerca de um terço dos trabalhadores capixabas desempregados vivem em famílias pobres, indicando um risco de ser pobre de duas vezes a média do estado. Note-se que, embora o grau de pobreza dos desempregados seja o dobro da média para o estado, ainda assim dois terços dos desempregados provêm de famílias não pobres. Assim como no caso da baixa escolaridade, aqui também a opção pelos desempregados isoladamente não é suficiente.

Dos três recortes que definem a população alvo, a opção por trabalhadores adultos (30 a 59 anos) é certamente a que menos contribui para que se alcance os grupos mais pobres do estado. Apenas 12% dos capixabas nesta faixa etária são pobres. Seu grau de pobreza é 25% inferior à média estadual e ao observado para aqueles cujo grau de pobreza é similar à média do estado. Assim, seguramente, a opção por esta faixa etária não produz uma focalização melhor. Conforme veremos na próxima seção, a justificativa para seleção desta faixa estaria mais relacionada à elevada contribuição deste grupo, quando ocupado, para a renda familiar.

Quando estes três critérios são combinados, observa-se que cerca da metade dos trabalhadores adultos (30 a 59 anos) desempregados de baixa escolaridade (fundamental incompleto) provêm de famílias pobres. Trata-se de um grau de pobreza correspondente a três vezes o da média estadual, justificando plenamente a escolha do grupo para atendimento prioritário. Para fins de comparação, vale ressaltar que a proporção de famílias pobres no grupo de adultos ocupados com alguma educação média (ao menos) não chega a alcançar 1%. De toda forma, deve-se reconhecer que como metade dos desempregados adultos de baixa escolaridade não provêm de famílias pobres, não seria redundante priorizar os pobres, mesmo neste grupo.

O fato de boa parte da população alvo ser pobre não implica necessariamente a cobertura de grande parte da pobreza do estado. Na verdade, o estado possui 540 mil pessoas vivendo em famílias pobres e destas apenas 38 mil em famílias que contam com algum adulto desempregado de baixa escolaridade. Portanto, embora extremamente vulnerável este segmento da população representa apenas uma pequena parcela (20%) da população pobre do estado. Este número decorre do fato de que o segmento representa apenas 6,4% população capixaba. Um segmento populacional pequeno – mesmo que seu grau de pobreza seja muito superior à média – deve responder por parcela também pequena da pobreza do estado. De fato, a contribuição de um grupo para a pobreza é igual a sua participação na população multiplicada pela razão entre seu grau de pobreza e o grau médio no estado. Como o grau de pobreza da população alvo do programa é três vezes a média do estado sua contribuição para a pobreza (20%) é igual a três vezes sua participação na população (6,4%).

Dada a limitada contribuição da sua população alvo para a pobreza, a Bolsa Qualificação, como qualquer outro programa focado nesta população, deve ser pensado apenas como componente de um leque muito mais amplo de políticas de combate à pobreza no estado.

3.2. Contribuição para a Renda Familiar

O impacto do programa sobre a pobreza não depende apenas do seu grau de focalização e da sua capacidade de re-inserir seus beneficiários no mercado de trabalho. Sua eficácia também depende da importância que a renda dos beneficiários – uma vez re-inseridos – terá sobre a renda das famílias a que pertencem. Quanto maior a importância da renda do trabalho dos beneficiários do programa para a renda familiar, maior a contribuição potencial que o programa poderá dar à redução da pobreza.

Para avaliar a importância da renda do trabalho dos beneficiários três tipos de evidência foram analisados. Constatou-se inicialmente que – dadas as características destes trabalhadores e as condições do mercado de trabalho capixaba – caso estes beneficiários obtivessem trabalho poderiam receber uma remuneração média próxima a R\$540 por mês e portanto elevar na mesma magnitude a renda da sua família. Este valor é quatro vezes maior do que o que define a linha de pobreza e por si só, seria capaz de retirar da pobreza uma família de quatro membros sem o apoio de qualquer outra fonte de renda.

É importante ressaltar que este impacto decorre - e portanto depende - da capacidade que a qualificação tenha de promover a re-inserção do desempregado no mercado. Certamente o ganho de produtividade que ela pode também trazer corresponde a uma parcela menor da renda familiar. De fato, mesmo que o aumento de produtividade corresponda a 10% da renda recebida, este valor representaria para os desempregados necessariamente uma parcela limitada do benefício da re-inserção, embora de extrema importância para os trabalhadores ocupados.

Uma forma alternativa de avaliar a importância potencial de um programa desta natureza consiste em estimar o quanto a renda de trabalhadores ocupados que tenham o mesmo perfil (adultos de baixa escolaridade) representa da renda das suas famílias e em quanto a pobreza das suas famílias aumentaria caso fossem demitidos. Esta avaliação revela que a renda média mensal deste grupo é de R\$550 e representa cerca de 60% da renda total das suas famílias, cujo valor *per capita* é de R\$370. Caso perdessem o trabalho e não houvesse compensação por trabalho extra de nenhum outro membro da família, a renda *per capita* familiar cairia para R\$150 e a percentagem de famílias abaixo da linha de pobreza cresceria de 13% para 63%.

Entretanto, esta avaliação não leva em consideração o fato de que o perfil demográfico dos trabalhadores ocupados e desempregados assim como seus arranjos familiares são diferentes, ao menos em parte, em decorrência de fatores independentes da condição de desemprego. Assim, uma alternativa para avaliar o impacto potencial do programa seria estimar em quanto a pobreza declinaria caso os atualmente desempregados obtivessem trabalho, ao invés de estimar em quanto a pobreza aumentaria caso os empregados perdessem o emprego.

Como a renda familiar *per capita* dos trabalhadores da população alvo é de apenas R\$180 – reduzindo-se a R\$69 se os trabalhadores forem limitados aos das famílias pobres – para os beneficiários pobres que conseguirem empregar-se a renda familiar mais que triplicar (passando de R\$69 para R\$250). Por conseguinte, para os que se re-inserissem no mercado de trabalho o risco de pobreza declinaria de 47% para 13%.

3.3. Impacto da Qualificação Profissional sobre o Desemprego

Vimos acima que se o programa de fato promover a re-inserção de uma parcela significativa dos desempregados que beneficia no mercado de trabalho, produzirá importante impacto estrutural sobre a pobreza. É, assim, de fundamental importância investigar em que medida os programas de qualificação são realmente efetivos na promoção desta re-inserção.

A relação entre qualificação profissional e re-inserção pode ocorrer de duas formas distintas aqui denominadas episódica e estrutural. Em um extremo está a visão de que um período de desemprego, via de regra, não se encerra graças a eventos aleatórios fora do controle dos agentes (típico da noção friccional do desemprego) e de que a re-inserção dos desempregados, ao contrário, depende de ações e oportunidades bem aproveitadas tais como cursos de qualificação focados em temas corretos e oferecidos nos momentos adequados (típico da noção de desemprego por descasamento). Deste ponto de vista o grande impacto da qualificação ocorre no curto prazo quando esta aumenta a taxa de re-inserção dos desempregados no mercado. O impacto da qualificação sobre a produtividade e, portanto, sobre a remuneração do trabalhador ocupado não é questão central. Nesta visão episódica, o que realmente define a eficácia da qualificação é sua capacidade de aumentar as chances imediatas de re-inserção dos beneficiários no mercado. Daí a importância de priorizar a qualificação de trabalhadores desempregados.

No outro extremo, a visão da qualificação profissional é mais estrutural e considera a re-inserção dos desempregados um evento essencialmente aleatório e em boa medida fora do controle do trabalhador. Embora a probabilidade de re-inserção possa variar segundo o trabalhador, eventualmente todos terão oportunidade de voltar a trabalhar. Neste caso a qualificação é tida como instrumento capaz tanto de aumentar a produtividade do trabalhador e reduzir a probabilidade da sua demissão, como também de elevar a taxa de re-inserção do desempregado no mercado. A qualificação teria pouco impacto sobre a probabilidade de se obter trabalho imediato (no mês seguinte). Seria um investimento para toda a vida produtiva do trabalhador aumentando sua remuneração e reduzindo a parcela da vida que o trabalhador passa desempregado (porque eleva a taxa de re-inserção e reduz a de demissão). A vantagem da qualificação durante o desemprego é apenas operacional e decorre do fato de o trabalhador ter maior disponibilidade de tempo naquele momento. Por esta ótica, deveria ser atribuída grande importância também à qualificação dos trabalhadores ocupados, uma vez que esta elevaria sua produtividade e reduziria a probabilidade da sua demissão. Além disso, a qualificação dos ocupados tende a ser mais efetiva uma vez que as habilidades que são ou serão requeridas são mais evidentes, embora o trabalhador disponha de pouco tempo.

Infelizmente, a evidência disponível quanto ao impacto da qualificação sobre a probabilidade de re-inserção e de demissão é extremamente limitada. Sabe-se apenas que a taxa de desemprego de adultos de baixa escolaridade é de 9% para os que não concluíram curso de qualificação profissional e de 8% para os que o concluíram, ou seja, um ponto percentual menor para os que se qualificaram. Parte desta diferença deve-se a diferenças nas características dos trabalhadores com e sem qualificação profissional. Quando se controla por estas características – comparando a taxa de desemprego de trabalhadores com as mesmas características dos então desempregados de baixa escolaridade – a diferença reduz-se a 0,3 ponto percentual. Embora diferenças nas características não observáveis dos dois grupos também possam explicar parte deste diferencial, é razoável supor que este represente o limite superior do impacto da qualificação profissional.

O desemprego é o resultado líquido de dois fluxos, um dos quais relativo à capacidade dos trabalhadores desempregados re-inserirem-se no mercado, e outro, à capacidade dos ocupados de manterem seus empregos (ou evitarem o desemprego). Assim para que a qualificação produza impacto sobre o desemprego é necessário que o produza sobre pelo menos um destes fluxos. Como na ausência de informações longitudinais ou retrospectivas estes fluxos não são observáveis, a difícil questão é como derivar do impacto da qualificação sobre a taxa de desemprego, estimativas quanto ao seu impacto sobre a taxa de re-inserção. Em princípio, a qualificação deve elevar a probabilidade de re-inserção no mercado e reduzir a de demissão, sendo o impacto sobre a taxa de desemprego o resultado líquido destes dois efeitos.

Para isolar estes dois efeitos da qualificação sobre a taxa de desemprego é útil lembrar que na condição de equilíbrio o número de demissões (novos desempregados) deve ser igual ao de

admissões (desempregados que se re-inserem). Assim, se o número de ocupados é dado por O ; o de desempregados por D ; e as taxas com que ocorrem demissões e admissões por d e a , respectivamente, teremos então na condição de equilíbrio necessariamente que $dO = aD$. Como a taxa de desemprego, u , é dada por:

$$u(q) = \frac{d}{a(q) + d}$$

e, portanto, como

$$a(q) = \frac{1 - u(q)}{u(q)} d$$

seque que o impacto da qualificação sobre a re-inserção seria dado por

$$\frac{\partial a(q)}{\partial q} = - \frac{d}{u^2} \frac{\partial u(q)}{\partial q}$$

Assim, sob a hipótese de que a qualificação não influencia a taxa de demissão, e reconhecendo que a taxa de desemprego para o grupo relevante encontra-se em torno de 10% e que a qualificação tem impacto de um ponto percentual sobre a taxa de desemprego, obtém-se uma taxa de re-inserção dada por ∂d e um impacto da qualificação sobre a taxa mensal de re-inserção igual a d .

Portanto, para se obter uma estimativa do impacto da qualificação sobre a taxa de re-inserção no mercado de trabalho faz-se necessário conhecer não apenas o impacto da qualificação sobre a taxa de desemprego, mas também a taxa com que os trabalhadores ocupados são demitidos a cada instante, d . Embora estimativas desta taxa para o mercado de trabalho capixaba não estejam disponíveis, para o segmento formal ela pode ser obtida no CAGED. Esta estima que a cada mês cerca de 3% dos trabalhadores adultos (30 a 64 anos) formais de baixa escolaridade (fundamental incompleto) são desligados. Para o setor informal esta taxa de rotatividade varia muito, supondo-se que seja bem mais elevada para os empregados informais (sem carteira e domésticos), porém menos elevada para os trabalhadores por conta-própria, familiares e para o auto-consumo. Como a proporção de empregados informais é ligeiramente inferior a 30% e a de trabalhadores por conta-própria e familiares pouco mais de 30% supõe-se que os dois efeitos se cancelam e portanto que a taxa de desligamento do setor formal, 3%, também se aplica ao conjunto do mercado de trabalho.

Assim, se a taxa de desemprego do grupo sem qualificação profissional é de 10% e a porcentagem dos ocupados desligando-se mensalmente do trabalho, de 3%, conclui-se que a taxa de re-inserção dos trabalhadores deste grupo quando desempregado seria de 27%. Além disso, se considerarmos que o impacto da qualificação sobre a taxa de desemprego é de um

ponto percentual conclui-se que o impacto da qualificação sobre esta taxa de re-inserção deve ser de 3 pontos percentuais.

Este resultado, entretanto, como já enfatizado é extremamente dependente da estimativa da taxa de rotatividade utilizada. Como esta taxa entre os trabalhadores por conta-própria tende a ser limitada e como menos de 30% dos ocupados são empregados informais (sem carteira ou domésticos), mesmo que a taxa de rotatividade neste grupo chegue a níveis extremamente elevados, digamos 10%, para o conjunto dos trabalhadores com baixa escolaridade esta dificilmente alcançaria 5%. Portanto, o impacto da qualificação sobre a taxa de re-inserção dificilmente deverá superar 5 pontos percentuais. Em resumo, estima-se que o impacto da qualificação sobre a taxa de re-inserção deva situar-se entre 3 e 5 pontos percentuais.

A interpretação deste impacto, entretanto, depende de como interpretamos a forma pela qual a qualificação influencia a re-inserção. Conforme já mencionado, existem duas formas polares pelas quais a qualificação pode influenciar o desemprego: a episódica e a estrutural. Na ótica estrutural a qualificação elevaria de forma permanente a taxa de re-inserção dos beneficiários em 3 a 5 pontos percentuais e desta forma reduziria permanentemente sua taxa de desemprego em 1 ponto percentual.

Na ótica episódica, a qualificação produziria impacto apenas sobre probabilidade de re-inserção dos trabalhadores correntemente desempregados. Caso estes obtenham trabalho e voltem posteriormente a ficar desempregados o curso anterior de qualificação não seria de muita utilidade para sua nova re-inserção. Neste caso, uma nova qualificação far-se-ia necessária para promover a re-inserção a cada evento de desemprego. Como segundo esta interpretação o impacto da qualificação ocorre uma única vez, para que seu impacto global seja igual ao obtido sob a ótica estrutural, quando este impacto ocorrer deverá ser igual ao estrutural multiplicado pelo número de vezes que o trabalhador ficar desempregado ao longo de sua vida produtiva. Para uma taxa de desemprego de 10%, taxas de desligamento de 3% (5%) levam a taxas de re-inserção de 27% (45%) e portanto a durações medias do emprego e do desemprego de 2,8 (1,6) anos e 0,3 (0,2) anos respectivamente. Portanto, cada ciclo teria duração de 3,1 (1,8) anos. Assumindo que a vida produtiva seja de 30 anos conclui-se que cada trabalhador cumpriria em media 10 (17) ciclos ao longo da sua vida produtiva. Assim, se o impacto da qualificação for episódico, sua magnitude a cada ocorrência seria 10 (17) vezes superior a do impacto estrutural. Por conseguinte, se as estimativas para o impacto estrutural variam de 3 a 5 pontos percentuais, as do episódico variam de 30 a 85 pontos percentuais.

Em resumo, estima-se que no estado a taxa mensal de re-inserção dos desempregados sem qualificação deve estar entre 27% e 45%. Dependendo da interpretação do impacto da qualificação, a correspondente taxa para aqueles que concluíram qualificação deverá situar-se entre 30% e 50%, indicando que o impacto ficaria entre 3 e 5 pontos percentuais. Assim, embora se deva esperar que 30% (50%) dos qualificados obtenham emprego no mês seguinte ao curso de qualificação, o impacto do curso seria de apenas 3 (5) pontos percentuais, uma vez que de qualquer forma 27% (45%) obteriam emprego no mês seguinte.

Já segundo a ótica episódica, se a taxa mensal de re-inserção dos desempregados sem qualificação ficar em 27% (45%), a correspondente taxa para os que a concluíram deve ficar em 57% (100%), indicando que o impacto imediato da qualificação ficaria em 30 (55) pontos percentuais. Neste caso, espera-se que mais da metade dos qualificados obtenham emprego no mês seguinte em decorrência do curso de qualificação, uma vez que na ausência do curso apenas 27% obteriam um trabalho no mês seguinte.

Para avaliar a importância do impacto da qualificação sobre o desemprego no combate estrutural à pobreza, estimou-se qual seria a redução no grau de pobreza da população alvo e na do estado resultante de uma redução no desemprego de um ponto percentual. As estimativas obtidas revelam que um programa desta natureza produziria uma redução de 47,3% para 40,5% na pobreza da população alvo e portanto de quase 7 pontos percentuais. No que diz respeito à pobreza geral do estado a redução seria de 15,8% para 15,1%, ou de 0,7 pontos percentuais.

Vale ressaltar que esta é uma interpretação estrutural do impacto da qualificação, segundo a qual a qualificação de uma coorte teria um impacto duradouro e os cálculos acima seriam estimativas deste impacto. No caso da interpretação episódica o impacto imediato seria muito mais elevado. Graças a um aumento de 30 pontos percentuais na taxa de re-inserção dos desempregados, o programa teria um impacto imediato pelo menos três vezes maior e seria capaz de reduzir de imediato o grau de pobreza da população alvo trazendo-a de 47% para 26% e o da pobreza do estado, de 16% para 14%. Caso o programa não fosse continuado, este impacto seria rapidamente erodido se, devido a rotatividade da mão de obra, os trabalhadores re-inseridos por força da qualificação voltassem a ficar desempregados. Dada a elevada taxa de rotatividade da mão de obra do estado, espera-se que em dois anos metade dos trabalhadores já tenham perdido seu emprego e em 4 anos apenas um quarto ainda permaneça em seus postos de trabalho.

3.4. Impacto da Qualificação Profissional sobre a Remuneração

Além de seu impacto sobre a taxa de re-inserção no mercado de trabalho, a qualificação profissional também leva aqueles que obtêm trabalho a receber mais do que receberiam sem ela, uma vez que a qualificação eleva sua produtividade e esta, sua remuneração.

Caso os trabalhadores que participam dos cursos de qualificação fossem similares aos que não participaram, as estimativas deste impacto poderiam ser obtidas contrastando-se a remuneração dos que dela participaram com a dos que não participaram. Em 2007, esta diferença era de R\$100 no Espírito Santo. Entretanto, como os que concluíram tendem a ser distintos dos que não concluíram (em particular, tendem a ter maior escolaridade), de modo geral, apenas uma parcela desta diferença bruta deve-se propriamente à qualificação profissional.

Um avanço potencial consiste em estimar esta diferença controlando-a por um conjunto de características pessoais dos trabalhadores como escolaridade, experiência, gênero e cor que também poderiam explicá-la. Quando estas diferenças nos observáveis são controladas chega-se a uma diferença líquida de R\$60 que corresponde a apenas 7% da bruta. Embora diferenças em atributos não observáveis possam fazer com que o real impacto da qualificação seja maior ou menor do que a diferença líquida produzida pelas disparidades nas características observáveis, é razoável supor que esta diferença representa um limite superior do impacto da qualificação.

O fato desta estimativa do impacto declinar com a escolaridade do trabalhador é importante, uma vez que mostra que, ao menos neste caso, focalização e eficácia caminham na mesma direção. Ambos os fatores revelam que deve ser atribuída prioridade a trabalhadores de menor escolaridade uma vez que este é o grupo no qual o grau de pobreza é mais elevado e o impacto da qualificação mais acentuado.

Em termos educacionais ao se incluir todos os trabalhadores desempregados de educação fundamental incompleta na população alvo, esta se torna educacionalmente muito ampla. O fato de a qualificação ser, em média, eficaz para elevar a remuneração dos trabalhadores deste grupo não significa que o seja para todos os grupos educacionais que a compõem. Entretanto, quando se analisa a eficácia da qualificação desagregada por grupo educacional, observa-se que o impacto tende a ser inclusive mais acentuado nos grupos de menor escolaridade. De fato, enquanto o impacto da qualificação entre os analfabetos funcionais alcança 18%, para aqueles com o fundamental incompleto que tenham completado pelo menos a 4a série, este impacto é menor: 15%.

Entretanto, este resultado não significa que o tipo de qualificação para os diversos grupos educacionais deva ser o mesmo ou que o método ensino-aprendizagem a ser utilizado deva ser similar. Assim, o desenho de um programa adequado de qualificação deve levar em consideração a heterogeneidade da população alvo ao planejar o leque de cursos e métodos de ensino a serem adotados.

Para avaliar em que medida o impacto da qualificação sobre a remuneração dos trabalhadores produz um impacto maior sobre a pobreza, estimou-se o efeito que o aumento de um ponto percentual na taxa de desempregados teria sobre a pobreza levando-se ou não em conta o impacto da qualificação sobre a remuneração. Os resultados obtidos indicam que se a qualificação elevasse a taxa de re-inserção mas não aumentasse a produtividade, a redução da pobreza na população alvo declinaria, como já visto, em 7 pontos percentuais, mas quando é também levado em consideração o impacto sobre a remuneração, a redução na pobreza do grupo declina em menos do que um ponto percentual a mais. Quando o impacto avaliado é sobre a pobreza geral do estado a queda é essencialmente a mesma sendo ou não levado em consideração o impacto sobre a remuneração.

4. DISPONIBILIDADE VERSUS CONDIÇÕES PARA PARTICIPAR

Mesmo reconhecendo-se que a limitada qualificação profissional da força de trabalho capixaba é um dos principais fatores responsáveis pelo desemprego no estado, resta identificar os motivos desta baixa qualificação para que se possa desenhar adequadamente um programa de qualificação. A insuficiência desta qualificação pode decorrer tanto de uma oferta de serviços inadequada às necessidades dos trabalhadores capixabas como de fatores relacionados à demanda. A qualificação dos trabalhadores pode ser insuficiente por falta das condições que lhes permitam dela participar ou simplesmente por falta de incentivos para que aproveitem as oportunidades de qualificação oferecidas.

Ações como a Bolsa Qualificação partem do princípio de que não basta a oferta gratuita de qualificação. Pressupõem uma demanda insuficiente e portanto a necessidade de garantir bolsas aos beneficiários. Mas que necessidade específica justificaria esta transferência?

Uma justificativa seria o alívio da pobreza. Neste caso haveria pouca ligação entre os dois componentes do programa. Para os desempregados de longa data de famílias pobres seria feita uma transferência de renda que é complementada pela oferta de uma oportunidade de se qualificar. Desta perspectiva haveria pouca necessidade de se vincular a transferência à qualificação.

Se, entretanto, o objetivo das transferências é dar aos beneficiários as condições e os incentivos para que participem da qualificação, a transferência passa a ser uma bolsa de estudos necessariamente vinculada à participação na qualificação. Vale ressaltar que o vínculo da bolsa à participação, por um lado, permite que os beneficiários naturalmente interessados na qualificação tenham as condições de que precisam para participar. E, por outro, serve como incentivo para que os pouco interessados passem a interessar-se.

Estas duas funções requerem bolsas de magnitude inteiramente diversas. Se a bolsa for pensada apenas para cobrir custos de participação, em princípio deveria dar condições de participar apenas aos naturalmente interessados. Só quando o valor da bolsa for superior ao custo de participação é que ela começará a atrair trabalhadores desempregados que não tenham particular interesse na qualificação.

O incentivo aos que não estão naturalmente interessados tem certamente um componente paternalista. Para justificá-lo é preciso que a qualificação profissional seja um bem de mérito, ou seja, um bem não percebido pelos potenciais beneficiários na sua plenitude ou como benefício privado, seja em decorrência de informação imperfeita, seja de miopia ou de outras potenciais razões.

Sem dúvida, a falta de condições é justificativa relativamente mais comum para a não participação nos cursos de qualificação profissional entre os desempregados e os mais pobres

do que entre os ocupados e os mais ricos. Entretanto, mesmo nos grupos mais vulneráveis, metade dos potenciais beneficiários declara não participar por falta de interesse geral na qualificação profissional ou porque os cursos disponíveis não eram os desejados.

Esta ampla falta de interesse pela qualificação profissional contrasta de forma acentuada com nossas estimativas do elevado impacto que cursos deste tipo podem ter sobre a produtividade, e daí sobre a remuneração do trabalho, assim como sobre a taxa de re-inserção dos desempregados no mercado. Parece que há apenas três formas de compatibilizar a evidência apresentada. Ou (a) as magnitudes do impacto da qualificação estão grosseiramente superestimadas, ou (b) há grande heterogeneidade no que diz respeito ao impacto desta qualificação, sendo este extremamente elevado para alguns grupos de trabalhadores e insignificante para a vasta maioria dos que nem têm qualificação nem declaram interesse em qualificar-se, ou (c) há considerável desinformação e acentuada miopia dos trabalhadores quanto à importância da qualificação, levando-os a não atribuir muito valor aos seus ganhos futuros. Destas alternativas a mais plausível é, provavelmente, a terceira. Se boa parte da baixa taxa de participação na qualificação é explicada pela falta de percepção da sua importância, a característica de bem de mérito desta qualificação fica clara, assim como a necessidade de incentivar a sua utilização.

Embora de modo geral a necessidade de incentivar a demanda seja a principal justificativa para a oferta de bolsas, no caso dos desempregados e dos mais pobres a falta de recursos é também importante. Por isso, neste caso, outra justificativa válida é a garantia de condições mínimas que permitam sua efetiva participação nos cursos de qualificação.

Priorizar a concessão de bolsas a desempregados adultos é opção de difícil justificação. Não há, por exemplo, evidência de que a falta de condições para qualificação dos trabalhadores adultos seja maior do que a dos trabalhadores mais jovens. Assim, mesmo que existam justificativas para a concessão de bolsas que procuram garantir condições de participação, a racionalidade maior está em direcioná-las aos mais jovens ao invés da população adulta.

Existem, porém, significativas diferenças mesmo entre os desempregados de baixa escolaridade (fundamental incompleto). Como vimos na seção anterior, ao menos o impacto da qualificação profissional sobre a remuneração tende a ser mais elevado para os analfabetos funcionais do que para aqueles cuja escolaridade é 4 a 7 anos. Apesar disso, dentre os desempregados de baixa escolaridade a proporção sem interesse na qualificação é bem maior do que entre os analfabetos funcionais. Portanto, parece claro que há substancial dose de desalento e desinformação quanto às vantagens da qualificação nos grupos cujos níveis de escolaridade sejam os mais baixos. Para este grupo mais que para qualquer outro o papel da bolsa como incentivo a participação mostra-se vital.

Em conjunto a falta de interesse e a falta de recursos explicam a quase totalidade da não participação nos cursos de qualificação. De fato, mesmo entre os desempregados para os

quais a demanda por qualificação é mais intensa, cerca de apenas 10% dos que não participam declaram não participar por falta de oferta de cursos ou por falta de vagas nos disponíveis.

Em suma, a evidência disponível revela, por um lado, que a qualificação profissional tem grande impacto sobre a produtividade, a remuneração e a inserção no mercado de trabalho, particularmente para trabalhadores de baixa escolaridade. Por outro, que a participação em cursos de qualificação permanece extremamente limitada, em grande medida, por falta de interesse dos trabalhadores, em especial daqueles de baixa escolaridade para os quais a qualificação é particularmente benéfica. Em conjunto, estas duas evidências apontam para a clara necessidade de se incentivar a participação nos cursos de qualificação, particularmente a dos analfabetos funcionais. Portanto, existe forte justificativa para a concessão de bolsas de qualificação, em particular para os desempregados de escolaridade muito baixa. Além disso, constatou-se que significativa parcela de trabalhadores declarou não poder participar dos cursos por falta de recursos, especialmente os mais pobres e os desempregados. Por este motivo justifica-se também a bolsa qualificação como uma forma de garantir que seus beneficiários alcancem as condições necessárias para permitir-lhes aproveitar as oportunidades já disponíveis. Por fim, vale ressaltar que a despeito da baixa participação da força de trabalho em cursos de qualificação não foi encontrada qualquer evidência que indique que esta seja consequência de uma oferta insuficiente de cursos e vagas.

5. DESAFIOS INFORMACIONAIS

O sucesso dos programa de qualificação no que diz respeito à sua eficácia no combate estrutural à pobreza depende da sua capacidade de garantir ao trabalhador selecionado uma qualificação adequada no momento, horário e local apropriados. Esta eficácia depende, portanto, da disponibilidade de amplo leque de informações.

5.1. Cadastro de Beneficiários

Em primeiro lugar, é necessário contar com um cadastro atualizado incluindo informações quanto às características, necessidades e localização da população alvo (desempregados de longa data, não jovens, de baixa escolaridade e oriundos de famílias pobres). É com base neste cadastro que será possível selecionar os beneficiários, determinar que cursos de qualificação são de maior interesse e quando e onde os beneficiários gostariam que os cursos fossem oferecidos.

Em princípio, a identificação dos trabalhadores pobres de baixa escolaridade pode ser feita a partir do Cadastro Único ou outros cadastros disponíveis. A grande dificuldade é, seguramente, a diferenciação de desempregados e inativos, uma vez que a diferença entre os dois grupos é baseada puramente na intenção de trabalhar ou na predisposição a buscar trabalho. Frente à opção de receber uma bolsa qualificação, muitos inativos podem passar a se declararem desempregados mesmo que não tenham real intenção de trabalhar no curto prazo.

Como o número de adultos pobres de baixa escolaridade é muito mais elevado que o de desempregados, um programa que em princípio teria uma população alvo bem limitada pode passar a ter uma demanda elevada de adultos sem grande interesse em trabalhar. Esta mescla de populações pode não apenas reduzir as chances daqueles que realmente precisam do programa como reduzir também seu impacto, uma vez que uma parcela significativa dos beneficiários pode não se empregar logo após a qualificação por falta de interesse e não de oportunidade.

No estado existem 27 mil trabalhadores adultos desempregados de baixa escolaridade e destes cerca de 13 mil vivem em famílias pobres. O número de inativos na mesma situação supera 200 mil dos quais 40 mil provêm de famílias pobres. Portanto, os desempregados representam menos de um sexto dos adultos não ocupados de baixa escolaridade. Identificá-los é um dos grandes desafios de um programa como a Bolsa Qualificação.

Uma das opções seria restringir o acesso a trabalhadores com comprovada inserção prévia no mercado de trabalho, a exemplo dos ex-beneficiários do seguro desemprego. Neste caso, a grande limitação seria a exclusão dos trabalhadores com inserção informal e de mulheres que buscam re-inserção no mercado de trabalho após longa ausência provocada, possivelmente, por motivos familiares.

Outra alternativa seria reduzir o valor da bolsa até o nível de uma real ajuda de custos e incluir um prêmio exclusivamente para os que completarem a qualificação com sucesso e se reinserirem no mercado de trabalho. Neste caso, a bolsa preservaria sua função de ajuda de custos mas perderia a de incentivar a participação na qualificação. O prêmio seria o incentivo para a re-inserção no mercado. Tal sistema de incentivos deve impulsionar a participação dos desempregados que buscam re-inserção e desestimular a dos inativos.

Esta mudança de desdenho mostra, entretanto, deficiências. Como o prêmio seria pago aos que alcançam o mercado de trabalho e nele se re-inserem, seu impacto sobre a pobreza fica reduzido, tanto porque boa parte da transferência só ocorre quando o trabalhador já tem novo emprego - e portanto é menos pobre - como porque a nova estrutura de incentivos estará atraindo para o programa trabalhadores com maior chance de re-inserção - que devem também ser menos pobres.

5.2. Planejamento versus Mercado

Para que os cursos de qualificação possam ser eficazes na promoção da re-inserção de trabalhadores no mercado é necessário que seus conteúdos estejam adequados às demandas do mercado capixaba. Uma alternativa para alcançar esta adequação seria planificar a oferta. Este planejamento exige que se conheça o perfil das vagas disponíveis, o do trabalhador e a qualificação que requerem.

A seleção dos beneficiários, a organização dos cursos e sua realização demandam meses e a escolha dos conteúdos deve preceder todo o processo. Assim, para a planificação da oferta faz-se necessário não apenas conhecer o perfil das vagas disponíveis como também predizê-lo com meses de antecedência.

Uma alternativa ao planejamento seria promover ou simular o funcionamento de um mercado de qualificação. Neste caso, ao invés de contratar ou oferecer um dado conjunto de cursos de conteúdos pré-selecionados, cada beneficiário - com o apoio de agentes do programa - escolheria a melhor opção disponível no mercado em termos de horário, local, data e conteúdo. Os beneficiários teriam acesso prioritário a estes cursos que, quando oferecidos pelo setor privado, teriam o custo coberto com recursos do programa. Além de freqüentarem um curso de sua escolha gratuitamente os beneficiários receberiam uma bolsa enquanto participam. Para incentivar a re-inserção dos beneficiários, os provedores dos cursos poderiam também receber remuneração adicional por beneficiário que concluir a qualificação e se re-inserir no mercado no prazo máximo de um ou dois meses após o fim do programa.

5.3. Cadastro da Oferta de Cursos de Qualificação

Além disto, para que os cursos considerados prioritários sejam realizados é necessário contar com um cadastro de instituições capazes de oferecê-los no momento e local desejado.

5.4. Cadastro de Vagas e Re-inserção

Por fim, uma vez qualificados os trabalhadores é necessário contar com um cadastro de vagas que permita o encaminhamento dos que tenham sido beneficiados pelos programas de qualificação.

Em resumo, a operacionalização de um programa desta natureza exige ao menos três cadastros detalhados. Um deles contendo informações sobre a população alvo (incluindo nome, residência e necessidades e qualificações), outro sobre a disponibilidade de vagas e um terceiro sobre as instituições disponíveis capazes de oferecer cursos de qualificação. Além disso, para o planejamento dos cursos faz-se necessária uma capacidade de previsão do perfil da demanda por trabalhadores qualificados com meses de antecedência, no qual a qualificação demandada deve ser conhecida com riqueza de detalhes de modo a permitir a elaboração dos programas dos cursos, especialmente no que diz respeito à complementação da educação formal pela profissional.

Editoração

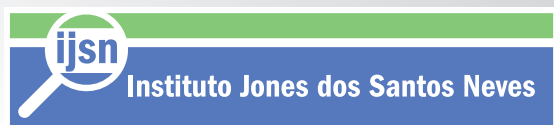
João Vitor André

Capa

Eugênio Geaquinto Herkenhoff

Bibliotecária

Andreza Ferreira Tovar



GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
Secretaria do Governo