

Davidson Afonso de Ramos

**POLÍTICAS PÚBLICAS ATIVAS DE EMPREGO:
Estudo de caso do Plano Nacional de Qualificação
Profissional - PLANFOR**

Belo Horizonte
Departamento de Ciências Políticas
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG
2006

Davidson Afonso de Ramos

**POLÍTICAS PÚBLICAS ATIVAS DE EMPREGO:
Estudo de caso do Plano Nacional de Qualificação
Profissional - PLANFOR**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado em Ciências Políticas da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciências Políticas.

Orientador: Jorge Alexandre Neves

Belo Horizonte
Departamento de Ciências Políticas
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG
2006

Dedico este trabalho às quatro pessoas mais importantes da minha vida, que sofreram comigo os momentos de dúvidas e dificuldades: a minha esposa, Luciana, ao meu filho, Pedro, à minha mãe, Helena e à minha Tia Marta, pela confiança, amor, cumplicidade e, principalmente, paciência.

O problema do mundo pós-industrial é que tudo do mundo industrial que ele sucateou desaparece, mais cedo ou mais tarde – menos o homem. A mão-de-obra se tornou obsoleta, mas não seguiu o caminho dos outros componentes da produção anacrônica, para a extinção. Continua sendo produzida como se ainda tivesse uso, e sem qualquer adaptação aos novos tempos... Todos os outros instrumentos da produção industrial foram se modificando ao correr dos anos, ou simplesmente se retirando e dando lugar a mecanismos mais eficientes ou rentáveis. O homem não apenas não se adapta aos novos métodos de produção como não aceita sua substituição com a mesma resignação filosófica de um torno ultrapassado, por exemplo. E continua se reproduzindo. Entulhando o mercado com obsoletos iguais a ele. (Luis Fernando Veríssimo. Comédias da Vida Pública. Na crônica “sucata”).

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar gostaria de agradecer a minha família, parentes e amigos.

Em segundo lugar, ao programa de Pós-graduação em Ciências Políticas do Departamento de Ciências Políticas da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais pela oportunidade de estudar em um ambiente fecundo de idéias. A todos os professores e colegas do departamento de Ciências Políticas que direta ou indiretamente contribuíram para a realização desta dissertação.

À CAPES pelo incentivo financeiro.

À professora Doutora Ana Maria Hermeto de Oliveira pela gentileza de ceder o banco de dados utilizado neste trabalho, bem como pela presteza com que me ajudou a esclarecer as muitas dúvidas que tive ao longo do percurso.

Em especial ao meu orientador e amigo, Professor Doutor Jorge Alexandre Neves, pelo constante incentivo e pela forma atenciosa e generosa com que sempre me guiou.

RESUMO

Este trabalho teve como objetivo desenvolver um estudo abrangente sobre o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - PLANFOR. Tendo em vista a multiplicidade de estudos e avaliações sobre essa política, o foco da dissertação foi uma tentativa de sistematizar as principais conclusões a respeito do programa. Primeiramente, procurou-se traçar em linhas gerais todo o contexto social, político e econômico em que emergiu o PLANFOR, para posteriormente entendê-lo e analisá-lo. Por último, a presente dissertação fez uma correlação entre os impactos do PLANFOR e elementos de Capital Social.

Palavras-chave: Estado de Bem-Estar Social, Políticas públicas de Emprego e Renda, Processo de Implementação de Políticas, Federalismo, Comissões Municipais e Estaduais de Emprego, Capital Social.

ABSTRACT

This dissertation has got as a goal to develop a wide study about the Workers Qualification National Plan – PLANFOR. Considering the multiplicity of studies and estimations about this subject, the dissertation focus was an attempt of systematizing the main conclusions about the program. First of all, the social, politic and economic context from which the PLANFOR was created, was outlined in general lines, for further understanding and analysis. At last, the present dissertation made a correlation between the PLANFOR impacts and the Social Capital elements.

Keywords: Welfare State, Employment and Income Public Politics, Implementation Process of Politics, Federalism, Employment Municipal and State councils, Social Capital.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
CAPITULO 1	11
Emergência de uma nova realidade - Um breve apanhado teórico e histórico	11
1.1- Crise do Estado Redistribuidor.....	11
1.2- Crise do Estado Interventor	16
1.3- Precarização das Relações de Trabalho.....	22
CAPÍTULO 2	26
Políticas Públicas de Emprego – Experiência brasileira	26
2.1- Os tipos de políticas públicas de emprego e renda.....	26
2.2- Histórico da Experiência Brasileira nas Políticas Públicas de Emprego.....	30
2.2.1 – Políticas passivas de emprego.....	33
2.2.1.1 – FGTS.....	34
2.2.1.2 – Seguro-Desemprego	37
2.3- O Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT	42
CAPITULO 3	47
PLANFOR	47
3.1- Modelo de Atuação do Estado Brasileiro.....	47
3.2- Políticas de qualificação profissional: experiências internacionais.....	51
3.3- Conhecendo o PLANFOR	54
CAPITULO 4	61
O processo de implementação do PLANFOR.....	61
4.1- A implementação de políticas públicas em Estados federativos	63
4.1.1 – Atual Configuração do Federalismo Brasileiro	65
4.2- A Implementação do PLANFOR: descentralização e autonomia.....	67
4.3- As comissões de emprego	70
CAPITULO 5	75
Avaliação de impacto do PLANFOR	75
5.1- Uma discussão Conceitual.....	75
5.2- Características do banco de dados utilizado	77
5.3- Uma análise de efetividade.....	81
CAPITULO 6	84
Qualificação e capital social.....	84
6.1- PLANFOR e Capital Social.....	84
6.2- O Conceito de Capital Social.....	85
6.3- Análise descritiva dos Dados: Freqüências	87
6.4- Análise dos cruzamentos Cruzamentos	95
6.5- Análise da Regressão Logística Multinomial	99
6.6- Análise final dos dados	117
CONCLUSÃO.....	119
BIBLIOGRAFIA.....	123
ANEXO 1	130

INTRODUÇÃO

A década de 1990 no Brasil caracterizou-se pelo expressivo crescimento das taxas de desemprego e sua manutenção em patamares significativos. Ao mesmo tempo, as discussões acerca das questões do desemprego e da forma como os Estados devem intervir na economia e na sociedade, a partir desta década, tomaram configurações muito diferentes das que tinham em épocas anteriores.

A recente preocupação com políticas públicas de emprego aponta para um conjunto de problemas complementares e interdependentes. Primeiramente, observa-se uma crise no modelo de atuação dos Estados que priorizava a intervenção no campo econômico e uma gestão de políticas sociais que buscava a universalidade (crise dos Welfare States). Concomitante à crise dos Estados de Bem-Estar Social temos um período prolongado de estagnação econômica; a tentativa de se resolver esta estagnação gerou um outro problema, representado por um crescente processo de precarização do trabalho, que vem a ser uma quantidade cada vez maior de trabalhadores afastados do mercado formal de trabalho (pela informalidade ou pelo desemprego) e, portanto, alijados dos seus direitos trabalhistas.

Este cenário obriga os governos nacionais a se preocuparem com políticas públicas de emprego visando a dois objetivos: 1) o primeiro de caráter compensatório, almejando amparar o trabalhador excluído do mercado de trabalho (políticas passivas); 2) o segundo, buscando intervir efetivamente na demanda por trabalho e na qualidade da oferta, ou seja, foco na empregabilidade (políticas ativas).

Partindo do princípio de que a inclusão do trabalhador é um pressuposto fundamental para a estabilidade das instituições democráticas e para a cidadania, a Organização Internacional do Trabalho (OIT), diz que “o emprego é um direito de todos e cabe aos Estados Nacionais garanti-lo, através de sistemas públicos de emprego bem estruturados”. Nessa mesma linha, a Declaração Universal dos Direitos Humanos em seu artigo XXIII inciso I coloca que “toda pessoa tem direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, a condições justas e favoráveis de trabalho e à proteção contra o desemprego”.

Para atingir tais desideratos, deve aceitar-se o fato de que os Estados precisam intervir ativamente no planejamento da economia, visando à promoção de políticas ativas de emprego.

Com base nesses entendimentos, a presente dissertação dedicarse-á à avaliação das políticas públicas de emprego ativas, efetuadas no Brasil durante a década de 1990, tentando responder às seguintes questões: Quais são essas políticas ativas de emprego? Como elas operam? E, principalmente, elas são eficazes?

Para tanto esta dissertação está estruturada da seguinte forma: o Capítulo I contém uma revisão histórica de como a questão do emprego se tornou um problema para as sociedades contemporâneas, em especial no Brasil, tendo em vista a crise dos Estados de Bem-Estar Social, o processo de reestruturação produtiva (fruto das crises econômicas iniciadas na década de 1970) e o resultante processo de flexibilização das relações de trabalho.

No capítulo II, consta um breve apanhado das experiências de políticas públicas de emprego voltadas para o mercado de trabalho no Brasil. O objetivo não é exatamente uma descrição detalhada de cada momento e de

cada mudança; o foco do capítulo é tentar entender o porque da atual configuração das instituições e dos programas governamentais ligados ao mercado de trabalho. Parte-se do princípio de que instituições e políticas não nascem no limbo, elas são frutos de desenvolvimentos anteriores e muito de suas características podem ser entendidas com base no que existia antes. O capítulo ajuda a entender minimamente a mecânica interna do Sistema de Emprego Público brasileiro.

O Capítulo III tenta descrever e analisar a principal política pública ativa de emprego implementada pelo governo federal brasileiro durante a década de 1990 – o PLANFOR.

Em seguida o capítulo IV analisa o processo de implementação do PLANFOR.

Os capítulos V e VI tentam avaliar os impactos, esperados e não esperados, do programa. A avaliação dos impactos esperados foi baseada em um trabalho desenvolvido pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais. A avaliação do impacto não esperado do programa diz respeito à interação entre participação em cursos de qualificação e elementos de Capital social. A análise foi desenvolvida utilizando o mesmo banco de dados.

E, finalmente, encerrando o trabalho, uma guisa de conclusões.

CAPITULO 1

Emergência de uma nova realidade - Um breve apanhado teórico e histórico

1.1- Crise do Estado Redistribuidor

Durante o período do pós-segunda guerra mundial (de 1945 até meados da década de 1970), as economias dos países capitalistas avançados caracterizavam-se por altas taxas de crescimento, ausência de crises profundas e uma situação de quase pleno emprego. O desemprego era uma condição passageira na vida do trabalhador e as políticas para esta área, quando existiam, resumiam-se a garantir a esse trabalhador algum recurso para que ele possa reintegrar-se ao mercado de trabalho.

Esse período de bonança foi proporcionado por uma feliz combinação entre uma concepção de política econômica onde o Estado exercia papel fundamental como organizador e estimulador da economia e uma política social na qual o Estado atuava como redistribuidor de riquezas, buscando justiça social através de um alto grau de igualdade entre os cidadãos.

As economias avançadas, durante quase três décadas após a segunda guerra mundial, apresentaram três características marcantes: em primeiro lugar os países centrais viveram um longo período de crescimento, liderado pela produção de bens de consumo duráveis; em segundo lugar, graças à elevação da carga tributária, foi possível o desenvolvimento de mecanismos de proteção social, assegurando aos indivíduos o acesso universal à saúde, à educação e à previdência; e, por último, verificou-se o predomínio de um novo padrão de uso da força de trabalho, sendo que as

condições de ingresso, permanência ou saída do emprego eram objeto de regulamentação pública, de forma direta ou indireta.

Entretanto, este período áureo de prosperidade econômica e justiça social entrou em declínio. A partir das duas crises do Petróleo, da crise do padrão monetário e do aumento das taxas de juros internacionais, todos na década de 1970, os Estados e economias nacionais pelo mundo, perderam muito de seu dinamismo, apresentando baixas taxas de crescimento aliadas a uma escalada inflacionária e a crônicos déficits fiscais. Com relação a esses déficits, pode-se dizer que representaram o grande problema dos Estados de Bem-Estar Social. De acordo com DRAIBE e HENRIQUE

A crise econômica atual vem solapando as bases de financiamento dos gastos sociais: seja pela diminuição das receitas e/ou das contribuições sociais, provocadas pela redução da atividade econômica, seja pelas pressões advindas do desemprego crescente e da aceleração inflacionária, que elevam os custos e despesas sociais (DRAIBE e HENRIQUE, 1998: 55).

Essa crise levou muitos governos a priorizar políticas de ajuste fiscal, reformulando os grandes sistemas inclusivos de proteção social em favor de uma ação mais “focalizada” na pobreza. Autores como Maria da Conceição Tavares e José Luís Fiori (1993) classificaram esse cenário como sendo o de uma onda de “ajuste global” ou “desajuste global”. Esses tais ajustes, claramente influenciados por uma visão liberal e conservadora das funções do Estado e das relações entre capital e trabalho, levaram à redução ou mesmo à supressão de políticas de bem-estar, minando os fundamentos de igualdade propugnados pelo Estado de Bem-Estar Social. Em resumo, a partir da década de 1970, os Estados, supostamente, mostraram “incapacidade”, ou pelo menos

uma grande dificuldade, para financiarem os seus programas sociais ou mesmo fazer frente às novas demandas.

Como conseqüência deste novo contexto observa-se que os Estados começam a passar por amplas transformações na base produtiva, com implicações profundas sobre o mercado de trabalho. O progresso técnico, um velho conhecido da humanidade, atualmente associado a um processo de internacionalização do capital – conhecido pelo nome de Globalização – tem determinado um ritmo vertiginoso nas mudanças na produção e no emprego. No caso brasileiro, as conseqüências tornam-se mais dramáticas ao se juntarem aos problemas oriundos da miséria, informalidade, subemprego, trabalho precário, marginalidade, entre outros, decorrentes da má distribuição da renda e da riqueza, bem como do nível insuficiente de crescimento econômico.

Essas transformações no contexto sobre o qual se fundavam os Estados de bem-estar social levaram os mesmos, em maior ou menor grau, a restringir a universalidade de alguns programas, ou extinguir outros. Principalmente durante a década de 90 observou-se uma grande desconfiança em relação à capacidade do Estado de implementar políticas sociais.

Dentro desse novo quadro, ressurgiram concepções liberais que enfatizam a tese do caráter não distributivo do Estado, dada sua ineficiência, que terminaria por privilegiar essencialmente as classes médias. Nesse momento observa-se uma maior focalização dos programas de bem-estar acompanhado por um substancial corte no orçamento social. Nas décadas de 80 e 90 re-emerge, e posteriormente torna-se hegemônico, um modelo de

gestão da política econômica que visa à manutenção da estabilidade macroeconômica em detrimento do social.

Basicamente, apregoa-se uma reestruturação interna do aparato estatal, buscando uma racionalização do serviço público, e aperfeiçoamento dos marcos regulatórios. Em outras palavras criando um ambiente microeconômico saudável (alterando a lei de falência, diminuindo a rigidez de alguns setores, agências regulatórias independentes com marcos claros) e macroeconômico estável (taxa de cambio, inflação, taxa de juros, etc.) para os investimentos externos.

Neste momento vale ressaltar que a hegemonia neoliberal na Europa e nos Estados Unidos não se deu do dia para noite, ela levou praticamente toda a década de 1970 para se consolidar. Foi apenas em 1979, ano em que eclodiu a segunda crise do petróleo, que um país de capitalismo avançado teve um governo publicamente empenhado em pôr em prática o programa neoliberal. Foi o governo Thatcher na Inglaterra. Em seguida, os governos neoliberais se proliferaram nos países de capitalismo avançado e também nos países em desenvolvimento.

Em alguns países europeus, surgiram lideranças tais como Mitterrand na França, Gonzáles na Espanha, Soares em Portugal, entre outros, que visavam consolidar uma corrente antineoliberal. Contudo, mesmo estes governos de orientação social-democrata, se mostraram resolutos em aplicar políticas neoliberais, não conseguindo sustentar antigos dogmas.

De fato as políticas neoliberais tiveram grande sucesso em deter a inflação na década de 70 nos países desenvolvidos e durante a década de 90 nos subdesenvolvidos. Também houve êxito no tocante à recuperação dos

lucros e na criação e manutenção de uma taxa de desemprego que teoricamente viabilizaria uma melhor eficiência das economias de mercado. Todos estes fatores, somados ao aumento da desigualdade, reanimaram temporariamente o capitalismo avançado mundial, restaurando, em um primeiro momento, taxas de crescimento estáveis e relativamente altas.

Contudo, este êxito inicial do modelo neoliberal não durou muito, e logo mostrou seu lado perverso. A desregulamentação financeira, que foi um elemento fundamental do programa neoliberal, criou condições muito mais propícias para um aumento significativo das transações financeiras puramente especulativas, em detrimento do setor produtivo da economia. O peso das operações meramente parasitárias teve um incremento vertiginoso, levando os Estados a gastarem mais com políticas sociais, devido ao aumento da demanda por esses serviços.

Economicamente, o neoliberalismo não conseguiu nenhuma revitalização básica do capitalismo avançado. Socialmente, ele criou sociedades marcadamente desiguais, embora não tão desestatizadas como objetivavam seus teóricos. Política e ideologicamente, o neoliberalismo alcançou um êxito fabuloso, disseminando a simples idéia de que não há alternativas.

Passados mais de vinte anos de ajustes econômicos, com suas famigeradas privatizações, não se constatou nenhuma melhoria no padrão de vida das pessoas. E, curiosamente, os Estados continuam exercendo um papel fundamental nas dinâmicas política e econômica nos anos 2000; eles continuam arrecadando muito e gastando muito. A grande mudança ocorrida no âmbito de atuação dos Estados foi no tocante à natureza dos gastos, que

deixaram de ser eminentemente sociais e passaram a ser mais voltados para a manutenção de indicadores macroeconômicos e pagamento dos serviços de sua dívidas.

Concomitantemente à crise fiscal pela qual passaram os Estados Providência (dificuldade de financiamento dos programas sociais), houve também uma crise de legitimidade. Essa última tem raízes no fato de que uma rápida expansão na demanda por certos bens e serviços, em geral, traz consigo uma deterioração da qualidade desses serviços. Ao não corresponder às expectativas dos usuários, a prestação desses serviços acaba produzindo uma grande insatisfação com relação à performance do setor público. De certa forma, pode-se dizer que o Estado de Bem-Estar entrou em crise não pelos seus defeitos, mas pela ambição de suas metas.

1.2- Crise do Estado Interventor

Dentro do novo contexto de organização da atuação do Estado, determinou-se que seu maior objetivo seria combater a inflação e reduzir o déficit no balanço de pagamentos. Ao abrir mão de estabelecer objetivos referentes ao nível de emprego, à distribuição de renda, à eliminação das disparidades regionais e à erradicação da pobreza absoluta, os “novos gestores” dos Estados fazem uma inversão de prioridades; o que antes era meio para se atingir um fim, passa a ser um fim em si mesmo. Em outras palavras, antes controlar a inflação era um condicionante para o desenvolvimento, agora controlar a inflação é o objetivo único das políticas públicas.

Isso significa, basicamente, que na medida em que se tem como temas dominantes a inflação e o balanço de pagamentos, todas as demais decisões passam a ser condicionadas, subordinadas ou derivadas.

Além dessa inversão de prioridades, da diminuição e focalização dos gastos sociais, também predomina a tese de que há uma excessiva intervenção do Estado na economia e, portanto, uma das alternativas para se desenvolver o país seria a privatização do setor estatal produtivo. Entretanto, não se pode perder de vista o fato de que o capitalismo brasileiro se desenvolveu através de uma tríplice aliança entre as multinacionais, o capital privado nacional e o Estado. Nem sempre o relacionamento entre esses três seguimentos produtivos foi de conflito. Ao contrário, usualmente, esse relacionamento tem sido de complementaridade, de integração ou de convergência de interesses em função de questões práticas ligadas à escala de produção, à escolha dos processos tecnológicos, à estratégia comercial, além de fatores históricos específicos.

São numerosos os exemplos de empresas estatais que, no processo histórico de desenvolvimento do Brasil, se constituíram para viabilizar a iniciativa privada nacional em termos de complementação produtiva. Em diversos períodos da história do país, caracterizados pelo estrangulamento da capacidade para importar, como a crise de 29, a II Guerra Mundial, a própria iniciativa privada nacional convoca o Estado a investir nos setores estratégicos da economia, a fim de poder ter esses insumos em condições estáveis de preço e de abastecimento para o seu funcionamento. Assim, várias empresas estatais nasceram com o suporte e o apoio de campanhas feitas por associações de classe empresariais. Percebendo a necessidade de regularizar

as condições de oferta de certos insumos básicos, elas convocaram o Estado a produzir, ainda que com custos elevados, ou a subsidiar os insumos que faltavam para a expansão do parque industrial.

O Estado brasileiro sempre assumiu um papel mais amplo do que um simples coletor de impostos e provedor de serviços básicos. Além de regulamentar o funcionamento dos mercados privados, ele atuou fortemente como empresário. Entretanto, a década de 1990 foi marcada pela tentativa de mudança nesse paradigma de atuação do Estado.

A crise do Estado interventor tem um outro aspecto, além do problema de se determinar qual é o escopo ideal de atuação dos Estados. Algumas concepções e medidas governamentais passaram a ter sua eficácia questionada, como por exemplo, a eficiência de incentivos setoriais para geração de empregos, ou mesmo a idéia de que incentivos governamentais levariam ao crescimento no Produto Interno Bruto, que por sua vez teria reflexos imediatos sobre o nível de emprego.

A associação entre geração de empregos via incentivos setoriais e crescimento econômico não é tão clara e direta quanto se pode pensar; em algumas situações esta relação pode ser muito delicada, já que uma política agressiva de investimento em setores geradores de emprego pode trazer como resultado a desaceleração do crescimento. Tal fato pode ocorrer quando não há coincidência entre os seguimentos onde é mais elevado o consumo de mão-de-obra e aqueles de maior impacto na produção nacional.

O novo padrão de competitividade mundial está alicerçado num baixo custo da mão-de-obra combinado a tecnologias modernas e novos métodos de organização da produção e do trabalho. Essas mudanças

promovem elevados ganhos de produtividade sem demandar muitos postos de trabalho.

Então, levando-se em conta estes problemas, poderíamos dizer que geração de empregos e crescimento econômico são objetivos contraditórios?

Para responder a esta pergunta temos, antes de qualquer coisa, que descobrir quais setores da economia são capazes de acelerar o crescimento e quais setores podem gerar mais empregos.

Segundo NAJBERG e VIEIRA (1996), os setores capazes de acelerar o crescimento econômico (chamado por elas de setores chave) são aqueles que têm elevado poder de encadeamento com outros setores, apresentando índices de interligação, para trás e para frente, acima da média. Isso porque “a interdependência entre setores tem implicações dinâmicas substanciais: quanto maiores forem os *linkages*, tanto mais difundidos serão os efeitos de expansão ou retração na economia” (NAJBERG e VIEIRA, 1996:13). Utilizando dois índices (chamados Rasmussen e Hirschman) e dados referentes ao ano de 1990 as autoras identificaram os seguintes setores chave: agropecuária, minerais não metálicos, siderurgia, metalúrgicos não-ferrosos, outros metalúrgicos, máquinas e equipamentos, material elétrico, automóveis caminhões e ônibus, peças e outros veículos, madeira e mobiliário, celulose papel e gráfica, indústria da borracha, elementos químicos, refino de petróleo, indústria têxtil, artigos do vestuário, fabricação de calçados, indústria do café, beneficiamento de produtos vegetais, abate de animais, indústria de laticínios, fabricação de açúcar, fabricação de óleos vegetais, outros produtos alimentícios.

Para descobrir os setores com maior potencial de captação de mão-de-obra NAJBERG e VIEIRA (1996) elaboraram um modelo de geração de emprego. Este modelo não se resume aos setores mais intensos em mão-de-obra, uma vez que o trabalho requerido para a produção de uma unidade de produto não se restringe apenas ao cômputo dos empregos diretos. Para se ter uma idéia mais aproximada dos setores com maior capacidade de absorção de trabalhadores é necessário considerar que, associada à produção de um bem final, existe uma demanda por insumos intermediários que, para ser atendida, também exigirá a contratação de trabalhadores, ou seja, empregos indiretos.

O objetivo deste modelo é ordenar os setores através da quantificação do impacto de choques de demanda na geração de emprego¹. Para tanto, foi simulado um aumento de demanda final em cada setor, individualmente, mantendo-se nula a demanda nos demais setores. Arbitrou-se um choque de demanda no valor de R\$ 1 milhão, a preços de 1995.

De acordo com o modelo, os setores com maior capacidade de gerar empregos são: Serviços privados não-mercantis, artigos de vestuário, agropecuária, indústria do café, abate de animais, indústria de laticínios, beneficiamento de produtos vegetais, fabricação de calçados, serviços prestados às famílias, fabricação de açúcar.

O setor de serviços privados não-mercantis, formado de entidades sem fins lucrativos, tais como sindicatos e associações religiosas, destaca-se como aquele com maior relação trabalho/produção, na medida em que o valor de sua produção é muito baixo. Logo a seguir aparece a agropecuária, o setor artigos de vestuário e algumas das atividades que compõem a agroindústria (indústria do café, beneficiamento de produtos vegetais, abate de animais, indústria de laticínios, fabricação de açúcar) (NAJBERG e VIEIRA, 1996b:13)

Dessa forma a resposta para a pergunta feita anteriormente é que o Brasil não precisa necessariamente crescer sem gerar empregos. A idéia de que o país irá se defrontar com um ciclo de crescimento sem trabalho não deve ser aceita linearmente, pois de acordo com NAJBERG e VIEIRA (1996 e 1996b), dos 21 setores com possibilidade de acelerar o processo econômico devido ao seu maior poder de encadeamento com os demais setores da economia brasileira, sete encontram-se entre os dez setores com maior capacidade de gerar emprego. Existe um grande potencial de crescimento nos setores de agroindústria e de bens não-duráveis que tem intensa absorção de mão-de-obra e não comprometem o desenvolvimento da economia como um todo.

Não existe uma contradição inerente entre crescimento econômico e geração de empregos. Ao mesmo tempo o segundo não pode ser visto apenas como um simples subproduto do primeiro. Como foi visto, não se pode pensar que uma vez garantida uma taxa elevada de crescimento do Produto Interno Bruto, haverá uma espécie de efeito contínuo sobre o emprego. Primeiro, porque esse crescimento pode ter sido gerado por um setor que absorve pouca mão-de-obra; segundo, porque a história brasileira mostra que crescimento e redistribuição de renda não são fenômenos concomitantes. Portanto, deve-se haver planejamento e intervenção estatal. Além do crescimento econômico, é fundamental a existência de um Sistema Público de Emprego (SPE).

¹ Incorporando o consumo privado que segundo as autoras é responsável por mais de 50% do total da demanda final da economia brasileira.

1.3- Precarização das Relações de Trabalho

Como resposta à crise econômica comentada anteriormente, observou-se uma profunda mudança nas relações de trabalho visando a diminuir a rigidez dos mercados de trabalho. Em outras palavras, a crise dos Estados de Bem-Estar Social conjugada à estagnação econômica gerou um movimento de desregulamentação das relações de trabalho.

Segundo BUONFIGLIO e DOWLING (2000), este processo de precarização teve seu início na década de 1970, período marcado por uma longa crise econômica internacional, pelo predomínio do ciclo do capital financeiro, pela concentração de capitais, pela ascensão de governos conservadores ou neoliberais e suas medidas (reforma do Estado, privatizações, cortes de programas sociais). O primeiro passo rumo a flexibilização foi dado com um grande processo de automação, cujo cerne da questão resume-se à redução do contingente de trabalhadores necessários à produção. Com isso, temos o desemprego, fenômeno incrementado pela grande crise econômica citada anteriormente. Os altos níveis de desemprego iniciados desde então cresceram sistematicamente ao longo dos anos posteriores, levando às várias formas de flexibilidade do trabalho e do trabalhador.

A flexibilidade do trabalho, segundo os autores, em um primeiro momento, expressou-se na explosão do trabalho autônomo, na flexibilidade funcional e na crescente transferência da produção de países ou regiões centrais ou tradicionais para países ou regiões periféricos. Esta flexibilidade do trabalho consistiu na transformação de trabalhadores assalariados em trabalhadores autônomos, prestadores de serviço. Os autores enfatizam que

esse processo buscava muito mais que a redução dos custos indiretos do trabalho, alardeada pelos porta-vozes de plantão; tratava-se de algo muito maior e com maiores possibilidades de ganhos. Ou seja, a transformação do processo de compra e venda de força de trabalho em um processo de compra e venda de trabalho. O trabalhador transformado em autônomo, além dos ganhos obtidos pela redução de encargos trabalhistas, apresenta outra vantagem para o capitalista, que transfere para o próprio trabalhador os custos de sua atualização profissional, cursos e treinamentos.

O segundo momento da flexibilização é caracterizado pela explosão da terceirização ou subcontratação, formando verdadeiras “redes empresariais”. Nas empresas terceirizadas, a flexibilidade assume formas que passam pelas relações de trabalho, pelo uso da força de trabalho, pelo tempo do trabalhador (prolongamento da jornada), pelo salário, pelas condições de trabalho, garantindo reduções substanciais do preço do fator trabalho e gerando destruição dos direitos trabalhistas.

Nos anos 90, entraram em cena novos instrumentos legais de flexibilização que permitiram às empresas maiores facilidades de contratações e demissões, flexibilizações salariais (permissões a quebras de contratos coletivos) e organizacionais (distribuição do tempo de trabalho). Também nesta década, acelerou-se a concentração de capitais que levou a processos de enxugamento das empresas envolvidas, com fortes cortes de pessoal, aumentando o grupo de autônomos, consultores e afins. Nos países latino-americanos e no leste europeu verificou-se um extenso programa de privatizações de estatais, trazendo mais demissões conjugadas com “flexibilizações”, porque os processos de enxugamento dessas empresas foram

acompanhados de terceirizações. Esse quadro traçado por BUONFIGLIO e DOWLING (2000), nos leva a concluir que a flexibilidade, com precarização das condições de vida e de trabalho que dela resultam, tornou-se a norma.

A consequência de todo este processo de flexibilização das relações de trabalho e das políticas econômicas iniciadas na década de 90 é uma desestruturação do mercado de trabalho associada à diminuição e/ou estagnação dos postos de trabalho formais.

De acordo com AZEREDO (1998) observa-se que progressivamente o trabalho vem perdendo sua “centralidade” nos processos social e produtivo. Ele está sendo substituído pelo Mercado com suas “leis férreas”, causando o fenômeno acima denominado como precarização do trabalho (desemprego estrutural, sub-emprego, aumento da informalização). Este processo cria uma distinção no mercado de trabalho entre “incluídos” (que possuem salários e direitos sociais garantidos) e os “excluídos”, que constituem um número crescente de trabalhadores com relações precárias de emprego – quando têm emprego – e dependentes de transferências de renda por parte do Estado ou de “assistencialismos” de todas as espécies.

Dessa forma, pode-se dizer que a precarização do trabalho e as altas taxas de desemprego que se encontram disseminadas pelo mundo e, em especial no Brasil, são, em parte, resultado de uma clara opção política. O modelo de gestão da política econômica hegemônico visa à manutenção da estabilidade macroeconômica em detrimento do social. Segundo ANDERSON (1995) e como também tivemos oportunidade de observar neste capítulo, essas políticas macroeconômicas caracterizam-se, em síntese, por:

- diminuição dos gastos sociais do Estado;

- manutenção, a qualquer custo, da estabilidade monetária;
- disciplina orçamentária;
- restauração da taxa “natural” de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho;
- reformas fiscais para incentivar os agentes econômicos, redução de impostos sobre os rendimentos mais altos e sobre as rendas;
- elevação das taxas de juros;
- contração de emissão monetária;
- abolição dos controles sobre os fluxos financeiros;
- implementação de um amplo programa de privatização.

Encerrando esse breve apanhado histórico, observa-se que as relações econômicas e políticas foram, nas últimas décadas, reorganizadas sob a égide de uma doutrina liberalizante. Essa nova forma de se organizar a economia e os Estados trouxe a prevalência de altas taxas de desemprego e precarização das relações de trabalho existentes. No que tange às políticas sociais, o neoliberalismo substituiu os sistemas de proteção social inclusivos por ações focalizadas na pobreza.

CAPÍTULO 2

Políticas Públicas de Emprego – Experiência brasileira

2.1- Os tipos de políticas públicas de emprego e renda

Apesar da gravidade do problema, o escopo das políticas públicas de geração de emprego e renda é muito reduzido. Podemos identificar basicamente dois grupos de instrumentos ou medidas: as ativas e as passivas.

Baseado no trabalho de AZEREDO e RAMOS (1995), devemos ressaltar que

O poder público possui inúmeras formas de intervenção que afetam o nível de emprego. Essas formas vão desde a fixação do salário mínimo, o contexto institucional que regula as relações capital trabalho e os custos fiscais e parafiscais nos encargos trabalhistas até a formação profissional. Não obstante a importância que variáveis como as citadas possuem sobre a oferta de oportunidades de trabalho (tanto no curto como no longo prazo), quando se analisam as políticas de emprego, o universo é bem mais restrito (AZEREDO e RAMOS, 1995. Pg 94).

É importante frisar que as definições a respeito do que são políticas passivas e ativas não são ponto pacífico dentro da literatura a respeito. Portanto, neste trabalho tenta-se construir uma interpretação que não necessariamente vai ser idêntica a de outros autores.

As políticas reativas ou passivas consideram o nível de emprego (ou desemprego) como dado, e o objetivo é assistir financeiramente ao trabalhador desempregado. Os instrumentos clássicos destas políticas são: seguro-desemprego e ou indenização aos desligados, programas assistenciais (para quem não tem acesso ao seguro).

As políticas ativas, por sua vez, procuram exercer um efeito positivo sobre a oferta ou demanda de trabalho, reativando antigos postos de trabalho

e/ou criando novos empregos. Os instrumentos típicos desse tipo de política são: a criação de empregos públicos, investimentos emergenciais nas frentes de trabalho, subsídios públicos à contratação, oferta de crédito para micro e pequenas empresas, redução de jornada de trabalho, incentivos ao trabalho autônomo, entre outros exemplos.

No entanto, como foi dito anteriormente, o tema é polêmico. Um trabalho publicado pelo DIEESE², e outro publicado por AZEREDO e RAMOS (1995) consideram também como política passiva a tentativa de se reduzir o “excesso de oferta de trabalho”. Todavia, políticas que tentam agir sobre a oferta de trabalho não deveriam ser classificadas estritamente como passivas. Se por um lado essas medidas consideraram a demanda de trabalho como um fato dado, por outro elas procuram agir de forma a diminuir a oferta de trabalhadores, tendo efeitos sobre as taxas de desemprego (que cairia) e de inatividade (que aumentaria). Exemplos de políticas que agiriam na oferta de trabalhos seriam: planos de incentivo à aposentadoria antecipada de trabalhadores desempregados acima de uma certa idade e com dificuldades de reinserção; a manutenção de jovens no sistema escolar; iniciativas de promoção de mobilidade geográfica nacional e internacional (fomento a migração); expulsão de população³, etc.

Azeredo (1998) também se mostra contraditória ao fazer essa classificação, ora considerando políticas voltadas para a oferta de mão-de-obra como passivas ora como ativas. Vejamos um exemplo: “também são consideradas políticas passivas os instrumentos destinados à redução da

² A Situação do Trabalho no Brasil, capítulo 11 que trata das políticas públicas de emprego e de proteção ao desempregado.

oferta de trabalho...”; “... já os programas de formação e reciclagem profissional, os serviços de intermediação de mão-de-obra e as políticas que viabilizam a mobilidade geográfica da força de trabalho, por exemplo, são medidas que atuam pelo lado da oferta de trabalho – e por isso incluem-se entre as políticas ativas” (AZEREDO, 1998:16).

O caso dos programas de formação e reciclagem profissional é ainda mais delicado. Esses programas agem sobre o trabalhador individualmente e não sobre a demanda ou sobre a oferta de trabalho como um todo. Em tese, esse mecanismo estaria aumentando a oferta de trabalhadores mais qualificados, mantendo constante a oferta global de trabalhadores, ou seja, agindo sobre parte da oferta. Dessa forma os programas de formação e reciclagem poderiam ser classificados tanto como passivos quanto como ativos. Neste trabalho, serão classificados como ativos, dado que de acordo com a concepção que norteia esse tipo de programa no Brasil, se a formação profissional não cria emprego, pode, pelo menos, aumentar a empregabilidade (ou capacidade de conseguir emprego) dos indivíduos.

Em face dessas questões, as políticas públicas de emprego ativas serão subdivididas em dois grupos: ativas via oferta; e ativas via demanda. O quadro a seguir ilustra a classificação dos principais programas.

³ Segundo AZEREDO e RAMOS (1995) Esta “política” foi utilizada em certos países da Europa Ocidental no que concerne à migração. A expulsão direta dos imigrantes ilegais ou a “ajuda financeira”

QUADRO 1
Classificação das Políticas Públicas de Emprego

Políticas Passivas	Políticas Ativas	
	Ativas Pela Oferta	Ativas Pela Demanda
Seguro-desemprego e ou indenização aos desligados	Planos de incentivo à aposentadoria antecipada de trabalhadores desempregados acima de uma certa idade e com dificuldades de reinserção	A criação de empregos públicos
Programas assistenciais (para quem não tem acesso ao seguro)	A manutenção de jovens no sistema escolar	Investimentos emergenciais nas frentes de trabalho
Intermediação de mão-de-obra	Iniciativas de promoção de mobilidade geográfica nacional e internacional (fomento a migração)	Subsídios públicos à contratação
Fundo de Garantia por Tempo de Serviço	Expulsão de população ^[1]	Oferta de crédito para micro e pequenas empresas
	Programas de formação e reciclagem profissional	Redução de jornada de trabalho
		Incentivos ao trabalho autônomo

^[1] Segundo AZEREDO e RAMOS (1995) Esta “política” foi utilizada em certos países da Europa Ocidental no que concerne à migração. A expulsão direta dos imigrantes ilegais ou a “ajuda financeira” para o retorno dos imigrantes legais a seus países de origem.

Estudos como “a Situação do Trabalho no Brasil”, desenvolvido pelo DIEESE (2001:62), apontam para o fato de que “nos últimos anos, as políticas reativas ou passivas têm constituído o eixo prioritário das intervenções públicas sobre o mercado de trabalho brasileiro”. Isso se deve ao fato de que no Brasil a questão da pobreza não está necessariamente vinculada à questão do emprego. De acordo com o trabalho acima citado,

A pobreza é combatida com políticas públicas específicas, desconectadas das ações voltadas ao mercado de trabalho. As políticas sociais de previdência e renda, por exemplo, não se articulam as questões do emprego e do mercado de trabalho. A recente reforma no sistema da Previdência Social, que prolongou o tempo de permanência dos trabalhadores na ativa, revela claramente esse descompasso, ao mesmo tempo em que a ênfase em programas assistencialistas (por exemplo, a distribuição de cestas básicas) no combate à pobreza torna ainda mais frágil a inclusão de políticas de emprego no interior das políticas sociais (DIEESE, 2001:263).

para o retorno dos imigrantes legais a seus países de origem.

Portanto, o uso exclusivo de políticas reativas tende a não ser a forma mais eficiente de combater o problema do desemprego. A não combinação de elementos passivos e ativos apenas protela o desemprego e não soluciona o problema da pobreza.

2.2- Histórico da Experiência Brasileira nas Políticas Públicas de Emprego

A preocupação com políticas sociais é algo muito recente no Brasil. Durante quase toda sua história a questão social era tratada como questão de polícia. Acreditava-se que a melhoria das condições de vida da população seria um simples subproduto do crescimento econômico.

Do descobrimento até meados do século XX prevaleceram no Brasil idéias liberais que fundamentavam um Estado que basicamente assegurava a ordem e a propriedade, deixando a cargo do mercado a regulação dos bens públicos sociais. Entretanto, gradativamente o Estado brasileiro foi assumindo funções de regulador e estimulador da economia e, posteriormente, no período de passagem do século XX para o século XXI, também passou a ser um provedor de bens sociais.

No que diz respeito ao mercado de trabalho, pode-se dizer que até a ascensão de Getúlio Vargas ao poder as relações trabalhistas no Brasil eram marcadas por uma completa liberdade de contratação e demissão, e uma total ausência de políticas públicas para essa área, fossem elas regulatórias ou compensatórias.

O início da preocupação por parte do Estado brasileiro, com políticas voltadas para o mercado de trabalho, remonta à década de 1940, auge do

período desenvolvimentista. É dessa época, 1943, a consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

O primeiro passo para a criação de um Sistema Público de Emprego (SPE) no Brasil foi dado justamente nessa época, na década de 1940, através de tentativas de formação de mão-de-obra especializada. De acordo AZEREDO e RAMOS (1995), supunha-se que a baixa capacitação da mão-de-obra seria um dos principais entraves ao desenvolvimento da indústria nacional. Para tentar sanar este problema, foi criado o “Sistema S”, formado inicialmente pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e pelo Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (SENAC). Essas instituições contam com recursos públicos provenientes da contribuição dos empregadores sobre a folha de salário⁴.

Posteriormente à criação do “Sistema S”, houve tentativas de se buscar uma melhor definição, regulamentação e, em alguns momentos, coordenação dos diversos órgãos e iniciativas que visavam à formação profissional da mão-de-obra brasileira⁵. Entretanto, todas as iniciativas nesse sentido fracassaram, e os programas de formação e qualificação de trabalhadores no Brasil continuaram sem uma política global de atuação, restringindo-se apenas a dar resposta às necessidades de setores mais modernos da economia.

Durante o regime militar, foi dado um outro passo com a criação do Sistema Nacional de Emprego (SINE) que aconteceu somente em 1975, período em que vigorava o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND).

⁴ Hoje o “Sistema S” é composto por Senai/Sesi (indústria), Senac/Sesc (comércio e serviços, exceto bancos), Senar (agricultura), Senat/Sest (transportes sobre pneus) e Sebrae (micro e pequenas empresas).

⁵ Programa intensivo de preparação de mão-de-obra (PIPMO) instituído em 1963. E o sistema Nacional de Formação de Mão-de-obra (SNFMO), criado em 1976.

Desenvolveu-se um conjunto de ações com o propósito de facilitar a oferta de mão-de-obra às empresas que estavam incrementando a produção das chamadas indústrias de base (siderúrgica, petroquímica, etc.) e, ao mesmo tempo, informar aos trabalhadores desempregados sobre os empregos existentes. Os objetivos do SINE eram: 1) intermediação de mão-de-obra; 2) implementação de um seguro-desemprego; 3) reciclagem e formação profissional; 4) geração e análise de informações sobre o mercado de trabalho; 5) promoção de projetos de emprego e renda.

A responsabilidade pela coordenação do SINE era do Ministério do Trabalho, e sua execução se dava de forma descentralizada pelos governos estaduais.

Como se pode observar, o Sistema de Emprego Público brasileiro estava intrinsecamente ligado ao modelo nacional-desenvolvimentista. A preocupação principal era de formar os recursos humanos necessários para a “modernização” da sociedade. Entre as décadas de 50 e 70, a economia brasileira registrou taxas de crescimento sem paralelo internacional, e neste período de forte desenvolvimento econômico não se discutiu implementação de políticas públicas de geração de emprego. A idéia era de que ao longo dos anos a falta relativa de postos de trabalho seria superada pelo aumento do volume de investimentos externos no Brasil. Neste contexto, o Sistema de emprego Público brasileiro se restringia a qualificar mão-de-obra para a indústria, a tentar exercer uma intermediação entre trabalhadores e firmas (evitando assim o desemprego friccional), e a ter um incipiente programa de seguro desemprego.

A partir da década de 80, a economia brasileira passa a enfrentar cíclicos momentos de recessão que impossibilitaram o país de sustentar as altas taxas de crescimento da economia levando a um quadro de desemprego estrutural. No mesmo período, o Brasil viveu um processo de redemocratização política, que trouxe à tona problemas até então menosprezados (tais como aumento da desigualdade social e crescimento das taxas de desemprego urbano). Todas essas mudanças levaram a um intenso debate a respeito do papel governamental na formulação e execução de políticas públicas dirigidas ao mercado de trabalho.

Resumidamente, pode-se dizer que da década de 1940 até a década de 1970, as políticas de emprego só tinham sentido se utilizadas para a consolidação do parque industrial brasileiro. Entretanto, a partir da década de 70, o modelo desenvolvimentista entra em declínio. Paralelamente, observa-se a ascensão de um modelo econômico e político “liberal” ou “neoliberal”. Neste processo, todas as ações governamentais no mercado de trabalho perdem sua referência e entram em desagregação.

O atual Sistema de Emprego Público⁶ brasileiro tem pouca articulação entre seus programas e continua sem um referencial, dadas a falência do modelo desenvolvimentista e a pouca efetividade do modelo neoliberal, que não apresentou bons resultados durante a década de 90.

2.2.1 – Políticas passivas de emprego

As políticas passivas de emprego fogem ao escopo de interesse deste trabalho, mas para completar o quadro das experiências brasileiras em

⁶ Programas do SPE: seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra, qualificação profissional, geração de emprego e renda e apoio a produção de dados sobre o mercado de trabalho.

políticas de emprego se fazem necessárias algumas considerações a respeito do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e, principalmente, do Seguro Desemprego.

2.2.1.1 – FGTS

O FGTS foi instituído pela Lei nº 5.107, de 13/09/66 e, de acordo com a Constituição Federal de 1988, ele é um direito social dos trabalhadores. Todos os trabalhadores regidos pela Legislação Trabalhista estão sujeitos ao regime do FGTS, a partir de sua admissão no emprego.

O advento do FGTS introduziu uma profunda mudança no paradigma sob o qual se estruturavam as relações de trabalho anteriormente. A legislação anterior garantia a estabilidade no emprego quando o trabalhador permanecia por mais de 10 anos na mesma empresa. Segundo AZEREDO (1998) a instituição do FGTS provocou profundos impactos no funcionamento do mercado de trabalho, devido à maior rotatividade da mão-de-obra.

Do ponto de vista das empresas, criou-se um dispositivo que permitia a acumulação de reservas para fazer face às indenizações devidas e, principalmente, passou-se a ter um mecanismo ágil de dispensa de trabalhadores (AZEREDO, 1998:56).

Continuando sua análise a autora diz que:

Da parte dos trabalhadores, o acesso automático a um fundo indenizatório no momento da demissão foi, sem dúvida, um ganho importante, em face das enormes dificuldades existentes anteriormente, quando muitos deles não conseguiam garantir esse direito (AZEREDO, 1998:56).

A gestão, as normas e as diretrizes do FGTS são estabelecidas por um conselho curador. Esse conselho é

“um órgão tripartite, mas não-paritário, integrado por três representantes das centrais sindicais (CUT, CGT e Força Sindical) três representantes dos empregadores (CNI, CNC e CNF) e seis representantes do governo (ministérios do Planejamento, trabalho e Emprego, Fazenda e Desenvolvimento, Caixa econômica Federal e Banco Central), sendo presidido pelo Ministério do Trabalho e do Emprego” (DIEESE, 2001:282).

Este fundo é formado por depósitos mensais, efetuados pelas empresas em nome de seus empregados, no valor equivalente ao percentual de 8% das remunerações que lhes são pagas ou devidas; em se tratando de contrato temporário de trabalho com prazo determinado, o percentual é de 2%, conforme dispõe o inciso II do art. 2º da Lei nº 9.601, de 21/01/98. As contribuições também incidem sobre o 13º salário e o adicional de férias.

Esses depósitos integram um fundo unificado de reservas, com contas individualizadas em nome dos trabalhadores. Esse valor é disponibilizado quando da aposentadoria ou morte do trabalhador, e representa uma garantia para a indenização do tempo de serviço, nos casos de demissão imotivada. O trabalhador demitido sem justa causa, além de poder ter acesso aos recursos do FGTS, também receberá um pecúlio, correspondente a 40% do valor depositado na conta do empregado, referente a uma multa que o empregador terá de pagar caso a demissão seja imotivada.

Além de proteger o trabalhador regido pela Consolidação das Leis do Trabalho, contra despedidas sem justa causa, o FGTS proporcionou um avanço nas relações de trabalho, pois se contrapõe a um modelo anterior que dava estabilidade ao trabalhador com mais de dez anos de serviço em uma mesma empresa. O FGTS foi criado também com o intuito de ser uma poupança compulsória com dois objetivos: o primeiro era respaldar o trabalhador de demissões sem justa causa; o segundo objetivo seria a

possibilidade de aplicar os recursos desse fundo em programas sociais tais como financiamento de habitações, investimentos em saneamento básico e infra-estrutura urbana.

Entretanto, dentre essas muitas funções do FGTS, interessa-nos aqui seu papel na proteção financeira ao trabalhador desempregado. O fundo desempenha importante papel dentro das políticas públicas voltadas para o mercado de trabalho no Brasil. Contudo, sua cobertura é limitada, alcançando apenas os trabalhadores regidos pela CLT. Sendo assim, parte significativa dos trabalhadores brasileiros não tem acesso a esse fundo. Essa baixa cobertura constitui-se em um problema na medida em que com um menor número de trabalhadores recolhendo tem-se necessariamente uma menor arrecadação e uma perda da capacidade de investimento do fundo. De acordo com um estudo feito pelo DIEESE (2001) essa queda da base de arrecadação está sendo acompanhada por um aumento do número de saques (devido ao aumento do desemprego), quadro que estaria levando o fundo à descapitalização.

Outro problema do FGTS diz respeito à defasagem nos saldos das contas. Durante muitos anos a correção monetária dos saldos foi inferior à inflação vigente, resultando em perdas para os trabalhadores. Mesmo atualmente a rentabilidade do FGTS é muito ruim, se comparada a outras aplicações de renda fixa.

Apesar desses problemas, a existência de fundos públicos voltados para os trabalhadores (FGTS e FAT, que veremos posteriormente) é de fundamental importância para o bom andamento do mercado de trabalho, para o sistema público de proteção social e para promoção da cidadania de modo geral.

2.2.1.2 – Seguro-Desemprego

Com relação ao seguro-desemprego, pode-se dizer que é o mais tradicional instrumento de atuação dos governos sobre o mercado de trabalho. Basicamente, ele é um benefício temporário, concedido ao trabalhador desempregado, dispensado sem justa causa.

No Brasil, mecanismos de proteção ao trabalhador figuram como preceitos constitucionais desde 1934 ressaltando pontos como a indenização por dispensa sem justa-causa. Uma menção direta à assistência financeira no momento do desemprego é um instituto previsto na constituição de 1946. Em 1967 o termo Seguro-desemprego aparece explicitamente no texto constitucional. No ano de 1965 foi criado o Fundo de Assistência ao Desempregado (FAD) e instituído um Cadastro Permanente das Admissões e Dispensas de Empregados, visando a estabelecer medidas contra o desemprego e de assistência aos desempregados.

Não é objetivo desse trabalho acompanhar a evolução histórica dos vários outros dispositivos que foram criados para regular a assistência aos desempregados no Brasil⁷. Para as pretensões desta dissertação basta observar que as constantes alterações nos modelos de assistência ao desempregado adotados no Brasil de 1937 até 1986 não resultaram numa concepção que incluísse o maior número possível de beneficiários. Ao longo da história brasileira, os programas de assistência aos desempregados sempre padeceram de muita instabilidade e progressivas reduções na cobertura da assistência e nas fontes de recursos.

⁷ Para maiores informações sobre essa evolução ver AZEREDO, 1998.

O seguro-desemprego só foi efetivamente introduzido no país em 1986. O número de beneficiários cresceu bastante, mas continuou insuficiente em vista das crescentes taxas de desemprego no mercado formal. Além disso, os valores pagos continuavam muito baixos, em comparação com o último salário auferido pelo trabalhador. Outro problema dizia respeito às fontes de financiamento do seguro, que continuaram dependentes quase que exclusivamente do Tesouro Nacional.

O princípio de Seguro-desemprego foi ratificado pela Constituição de 1988, que o coloca como um benefício integrante da seguridade social garantido pelo art. 7º dos Direitos Sociais. Contudo, a Constituição introduziu algumas alterações no benefício. A principal delas foi a diversificação das fontes de custeio. De acordo com o *caput* do Art. 239 da Constituição Federal de 1988:

“Art. 239. A arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social, criado pela Lei Complementar n. 7, de 7 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, criado pela Lei Complementar n. 8, de 3 de dezembro de 1970, passa, a partir da promulgação desta Constituição, a financiar, nos termos que a lei dispuser, o programa do seguro-desemprego e o abono de que trata o § 3º deste artigo” (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL).

Ainda em relação ao Art. 239 é importante ressaltar dois aspectos: o § 1º desse artigo assegura a destinação orçamentária para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) de 40% da arrecadação do Programa de Integração Social e do Programa de Formação de Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP); e, em seu § 4º, diz que “O financiamento do seguro-desemprego receberá uma contribuição adicional da empresa cujo índice de rotatividade da força de trabalho superar o índice médio da

rotatividade do setor, na forma estabelecida por lei” (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL).

Após a promulgação da Carta Magna, foi dado mais um passo decisivo na história do seguro-desemprego no Brasil. Em 1990, regulamentou-se o artigo 239 da constituição através da Lei n.º 7.998, de 11 janeiro de 1990. Essa Lei deliberou sobre a fonte de custeio, e instituiu o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT. Essa regulamentação permitiu a definição de critérios de concessão do benefício mais acessíveis e mudanças substanciais na forma de gestão dos recursos. Os critérios para o cálculo dos valores do seguro também sofreram profundas alterações.

“... enquanto o sistema anterior pagava um benefício de apenas 50% do último salário, para os trabalhadores que recebiam até cerca de três salários mínimos, o novo benefício passou a pagar um valor de, no mínimo, 80% da média dos três últimos salários” (AZEREDO, 1998:87)

Com a criação do FAT o seguro-desemprego passou a ser uma das suas responsabilidades, e pela primeira vez o modelo que regia o programa de seguro-desemprego ia além do mero auxílio financeiro. A criação do FAT foi a grande inovação institucional que efetivamente constituiu-se em um primeiro passo para a construção de um verdadeiro Sistema Público de Emprego no Brasil. Apesar da previsão de articulação com outros programas, o advento do FAT também viabilizou um aumento do número de beneficiários do seguro.

Após a Lei 7.998/90 muitas outras modificações foram feitas no programa de seguro-desemprego e novamente ressalta-se que não é de interesse deste trabalho tratá-las pormenorizadamente. Interessa-nos apenas observar que, mesmo após as benéficas modificações durante a década de 1990, o programa brasileiro de seguro-desemprego está longe de ser um

instrumento eficiente para combater o desemprego. Isso porque esse programa destina-se apenas aos trabalhadores desempregados que possuíam vínculo empregatício. Entretanto, durante a década de 90 a dinâmica do emprego formal revelou-se insuficiente para absorver indivíduos que ingressam no mercado de trabalho bem como aqueles que lá já se encontram.

Além disso, o programa de seguro-desemprego brasileiro abrange um período muito curto, ele é concedido de 03 (três) a 05 (cinco) parcelas, de forma contínua ou alternada, a cada período aquisitivo de 16 (dezesesseis) meses. Em um contexto marcado por um desemprego estrutural de longa duração, esse exíguo número de parcelas não consegue cumprir sua função de amparar o trabalhador desempregado.

Da forma como está construído, o programa de seguro desemprego brasileiro seria um excelente instrumento para amenizar os efeitos do desemprego friccional ou temporário em um contexto de relações de trabalho institucionalizadas ou regulamentadas. Mas tem pouca efetividade em um contexto de relações de trabalho informais e de desemprego estrutural. De acordo com AZEREDO (1998), pode-se dizer que esse instrumento consolidou-se no Brasil com algumas décadas de atraso.

Esse atraso na implementação de um efetivo programa de seguro desemprego pode ser explicado por fatores citados anteriormente. Até a década de 1980, as políticas públicas de emprego só ganhavam sentido se analisadas dentro de um contexto geral, que visava à ampliação do parque industrial nacional. Sendo assim, a temática da proteção ao desempregado não ocupava posição de destaque na agenda política nacional. O Seguro-

desemprego só foi efetivamente implantado no Brasil em meados da década de 80.

Outro sério problema do programa de seguro desemprego brasileiro continua sendo a falta de articulação com as demais políticas voltadas para o mercado de trabalho, apesar da inovação institucional representada pelo FAT.

No plano legislativo, incluindo aí as resoluções do Conselho Deliberativo do FAT, a necessidade de articulação dos programas sempre foi enfatizada. Todavia, os diversos programas na esfera do FAT atuam de maneira desarticulada. Mais especificamente no tocante ao seguro-desemprego no Brasil, segundo CHAHAD (2002:33), ele sempre foi visto como “uma espécie de ‘indenização compulsória’ um direito adquirido pelo trabalhador, mas que não lhe exige uma contrapartida em termos de busca de um novo emprego ou de procura de reciclagem profissional”.

Seguindo sua análise, CHAHAD (2002) aponta alguns efeitos perversos oriundos dessa falta de contrapartidas para concessão do seguro-desemprego. De acordo com o autor, o seguro-desemprego teria um impacto significativo sobre a taxa de desemprego, de inatividade e de informalização⁸. Em outras palavras, ele diz que o seguro-desemprego tem um potencial de estímulo à permanência como desempregado de longo prazo.

A desarticulação dos programas financiados pelo FAT é ponto pacífico na literatura. Todavia, os efeitos perversos citados anteriormente ainda carecem de maior aprofundamento. Para se poder dizer que efetivamente o seguro estimula o desemprego de longo prazo, seria necessário observar qual a porcentagem de postos de trabalho formal que não foram ocupados por falta

⁸ As parcelas do seguro tenderiam a funcionar como um suplemento de renda que permitira ao trabalhador mover-se do formal para o informal

de interesse dos trabalhadores, ou seja, seria preciso saber se existe uma demanda por trabalhadores não satisfeita. Como o SINE, órgão encarregado de fazer a intermediação da mão-de-obra, não coleta adequadamente as vagas existentes, e tão pouco as distribui de maneira satisfatória, a observação desses efeitos perversos tem de ser feita de maneira indireta e, dessa forma, não é muito confiável.

Resumindo, a experiência internacional aponta para o fato de que um programa de seguro-desemprego para ser bem sucedido e efetivamente amparar o trabalhador deve estar integrado a uma série ampla de outras medidas que constituiriam um Sistema público de Emprego que além de assistência financeira também auxiliaria o trabalhador a manter e/ou buscar novos empregos, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional. Entretanto, mesmo após a instituição do FAT o seguro desemprego no Brasil nunca conseguiu se articular com outros programas e iniciativas ficando restrito apenas à concessão de um auxílio financeiro de valor extremamente baixo para poucas pessoas e por um tempo muito curto.

2.3- O Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT

Com base no que foi dito anteriormente, pode-se observar que um dos poucos avanços na área de políticas públicas de emprego e renda foi a criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT. O sistema público de emprego brasileiro, que não contava com uma estratégia definida, um novo paradigma de atuação, após a derrocada do modelo nacional

desenvolvimentista, começa a delinear-se a partir dos recursos garantidos por esse fundo.

O FAT – instituído pela lei 7.998 de 11 de janeiro de 1990 – é um fundo especial, de natureza contábil-financeira, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, destinado ao custeio do Programa do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico.

Vale ressaltar que a lei 7.998 além de criar o FAT, criou o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), e também regulamentou o artigo 239 da Constituição Federal de 1988. Nos termos desse artigo, os recursos provenientes da arrecadação das contribuições do PIS/PASEP foram destinados ao custeio do Programa do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e, pelo menos 40%, ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico, esses últimos a cargo do BNDES.

Do ponto de vista do fluxo de recursos as receitas do FAT provêm das contribuições do PIS⁹ / PASEP¹⁰ - bem como de receitas financeiras próprias, provenientes dos juros recebidos pelo seu patrimônio.

Do ponto de vista da despesa, os recursos do FAT estão estruturadas em torno de três grandes grupos: um, representado pelo programa de seguro-desemprego; outro, representado pelos gastos com o Programa de Formação Profissional (PLANFOR); e o terceiro engloba os recursos destinados à intermediação de mão-de-obra (sistema SINE) e ao apoio ao Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER). Além, é claro, da destinação constitucional para o BNDES.

⁹ Criado por meio da Lei Complementar n° 07, de 07 de setembro de 1970.

¹⁰ Instituído pela Lei Complementar n° 08, de 03 de dezembro de 1970.

O fundo foi construído de maneira tal que o patrimônio vá se acumulando ao longo do tempo, sempre que a situação do mercado de trabalho não estiver demandando gastos mais vultosos com benefícios aos desempregados. Esse patrimônio acumulado poderá ser despendido, sempre que aumentar o desemprego, para amenizar a piora conjuntural da atividade econômica. Mas, para além das flutuações conjunturais, o patrimônio do FAT está constituído de forma a sempre estar sendo aplicado no financiamento de programas de desenvolvimento, seja via BNDES, seja via outras instituições financeiras.

Atualmente, as políticas de emprego têm como base a aplicação dos recursos do FAT. Desde que foi criada a figura jurídica do depósito especial, o FAT pôde alocar seus recursos livres em instituições financeiras federais para destinação específica, em financiamentos com taxas de juros e prazos fixados em resoluções do CODEFAT.

Dessa forma, para além da parcela do patrimônio do FAT que está emprestada compulsoriamente ao BNDES, por determinação constitucional, e que representa quase dois terços do patrimônio total, e do caixa do FAT (que inclui a reserva mínima de liquidez), aplicado no fundo extra-mercado do Banco do Brasil, o restante do patrimônio do FAT está aplicado em depósitos especiais nas diversas instituições financeiras federais, servindo como lastro para operações de financiamento de programas tais como o PROGER (Programa de Geração de Renda) urbano e rural, o PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar), o PROTRABALHO (Programa de Promoção do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador na região Nordeste e Norte do estado de Minas Gerais), que

busca apoiar pólos de desenvolvimento integrado nessas regiões, o PROEMPREGO (Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador), que está voltado para setores estratégicos como transporte coletivo de massa, infra-estrutura turística, obras de infra-estrutura voltadas para a melhoria da competitividade do país, e o Microcrédito (Programa de Crédito Produtivo e Popular).

Enfim, o Fundo de Amparo ao Trabalhador representou um avanço por dois motivos: 1) primeiro, porque definiu recursos próprios para o SPE, tornando-o independente com relação ao tesouro nacional; 2) segundo, porque este fundo passou a ser gerido por um conselho deliberativo (CODEFAT), com representação tripartite e paritária, composto por representantes do empresariado, do governo e dos trabalhadores. Ou seja, o FAT é um arranjo institucional que procura garantir a execução de políticas públicas de emprego e renda de maneira descentralizada e participativa. Isto permite a aproximação entre o executor das ações e o cidadão que delas se beneficiará, e dá a esse cidadão a possibilidade de participar e exercer seu controle, por meio dos canais adequados. Nesse sentido o FAT constitui-se em uma instituição que pode ser definida entre aquelas

“instituições mistas, formadas em parte por representantes do Estado, em parte por representantes da sociedade civil, com poderes consultivos e/ou deliberativos, que reúnem, a um só tempo, elementos da democracia representativa e da democracia direta” (AVRITZER, 2000:18)

O FAT é um divisor de águas no Brasil; sua criação foi uma inovação institucional que efetivamente viabilizou a concepção de um sistema público de emprego no Brasil. Ele mudou radicalmente a configuração dos programas sociais voltados para o mercado de trabalho, mudou as fontes de arrecadação

(independente do tesouro), as formas de financiamento, a gestão dos recursos e os critérios de concessão. Não se pode nem falar em tentativa de construção de um sistema público de emprego antes do FAT. A criação deste fundo proporcionou um contexto institucional completamente novo e cheio de possibilidades.

CAPITULO 3

PLANFOR

No capítulo anterior se fez um breve apanhado histórico da experiência brasileira em políticas públicas voltadas para o mercado de trabalho, até o advento do FAT, que a partir de 1990 tornou-se peça central dentro do modelo brasileiro de financiamento e gerenciamento de políticas públicas de emprego.

Os recursos do FAT financiaram duas grandes políticas ativas durante a década de 90 e início dos anos 2000. Estas políticas são o Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER), e o Plano Nacional de Educação Profissional (PLANFOR).

Este capítulo dedicar-se-á à análise e compreensão do PLANFOR. Mas antes de tratar dos programas, convém esclarecer de forma sucinta o modelo de atuação do estado brasileiro no que tange as políticas públicas de emprego.

3.1- Modelo de Atuação do Estado Brasileiro

Durante a década de 1990, as políticas públicas de emprego no Brasil foram organizadas de acordo com o modelo de mercados competitivos. Ou seja, considera-se o mercado de trabalho em uma perspectiva atomizada de forma que os trabalhadores (atores individuais) competem pelo emprego. Segundo esse paradigma, o desemprego não depende apenas de pressões salariais, de sindicatos, de benefícios, depende também da efetividade da busca. Dentre os fatores que afetam a velocidade com a qual o desempregado encontra um emprego estão: 1) acesso a informações sobre vaga; 2) tempo e

esforço despendido pelo desempregado na busca; 3) capacidade de escolha nas ofertas de trabalho; 4) prática de recrutamento dos empregadores. É importante notar que os custos inerentes à procura pelo emprego não são considerados; dessa forma entende-se que o desemprego não é função dos altos custos na procura por emprego.

Outro ponto importante, que pode parecer óbvio, mas que tem repercussões importantes, é o princípio de que toda contratação envolve um emparelhamento entre a vaga e o trabalhador, ou seja, combina trabalhadores com determinadas preferências e qualificações para as necessidades das firmas.

De acordo com essa concepção de mercado de trabalho, as características individuais (cor, idade, escolaridade, experiência anterior) dos trabalhadores adquirem uma importância fundamental na determinação de sua empregabilidade. Um trabalhador que, por exemplo, permaneça desempregado por um longo tempo fica estigmatizado; além de perder contato com as redes de convivência social que trazem consigo informações para possíveis oportunidades.

Contudo, além da efetividade da busca por emprego e das características individuais dos trabalhadores, o nível de atividade econômica também influencia o nível de emprego em uma dada sociedade.

Daí, tem-se uma função de contratação que é parcialmente derivada das características individuais dos trabalhadores (bem como da efetividade da busca) e do nível de atividade da economia.

Formalizando o raciocínio, temos:

$$H = h(V, cU)$$

H: número de pessoas que saem do estado de desemprego por período;

V: Postos de trabalhos vagos;

c: efetividade da busca

U: número de desempregados

Lembrando o princípio: toda contratação envolve um casamento entre vaga e pessoa empregada;

$h(.)$ é uma função linear homogênea de grau 1 em V e cU (algo não refutado pela experiência), porque o número de contratações dobra se V e U dobrarem, mesmo que os valores não sejam iguais.

$$H = h(V, cU)$$

Dividindo ambos os lados por cU :

$$H/cU = h(V/cU, 1)$$

$$H/U = ch(V/cU, 1)$$

$$H = h(V, cU)$$

H: fluxo de saída do desemprego (contratação) depende:

Nível de atividade da economia: $\delta H / \delta V > 0$

Efetividade da busca: $\delta H / \delta cU > 0$

Fatores que influenciam o fluxo de contratação:

Individuais:

$$c_i = c(B/w_m; q_i)$$

B/w_m : relação entre seguro desemprego e rendimento médio

q_i : atributos pessoais – sexo, cor, idade, condição na família, experiência anterior

Grau de competição por vagas: V/cU

Para o indivíduo:

$$h_i = c_i(B/w_m; q_i) h(V/cU, 1)$$

forma funcional multiplicativa \Rightarrow isso significa que a mudança em condições econômicas afeta as probabilidades de saída de todos os indivíduos em igual proporção, quando as características individuais são as mesmas.



Acréscimo de 10% no número de vagas, mantido tudo mais constante, aumenta na mesma proporção as chances de cada indivíduo de obter emprego

(A): efeitos individuais \Rightarrow duração média

(B): efeitos macroeconômicos \Rightarrow taxa de saída

Com base nessa concepção, de que o nível de emprego dependeria por um lado das características individuais dos trabalhadores e por outro do

nível de atividade da economia, o governo brasileiro durante a década de 90 por intermédio do Ministério do Trabalho e Emprego e utilizando os recursos do FAT implementou dois programas: 1) o PLANFOR¹¹, que atuaria sobre os trabalhadores individualmente tentando qualificá-los; 2) e o PROGER, que visava a aquecer a economia mediante concessões de linhas especiais de crédito para pequenas e microempresas, cooperativas e até mesmo iniciativas da economia informal.

Os dois programas têm algumas outras características similares além da fonte de recursos comum oriunda do FAT. Tanto o PLANFOR quanto o PROGER nasceram sob a influência da Constituição Federal de 1988¹². Sendo assim, a institucionalidade desses programas foi construída de forma que a implementação e a gestão sejam feitas de forma descentralizada¹³, buscando uma ação em conjunto entre os representantes do Estado e representantes de setores organizados da sociedade civil.

No que se refere às políticas públicas de geração de emprego existem três instâncias de participação: o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) e as comissões estaduais e municipais de emprego. Sendo que as comissões municipais, dependendo do tamanho, das características socioeconômicas e da possibilidade ou não de desenvolvimento de um trabalho conjunto, poderão tornar-se microregionais¹⁴.

¹¹ No caso do PLANFOR, é importante lembrar que programas de qualificação profissional não são propriamente uma novidade no Brasil. Os órgãos do “Sistema S” (SENAI, SENAC, etc.) foram os pioneiros desse tipo de política no Brasil.

¹² Constituição que teve uma grande motivação descentralizadora e uma forte preocupação social. Ela ampliou o papel social do Estado e abriu caminho para a participação da sociedade civil na formulação de diversas políticas. Essa participação se dá através de conselhos e comissões que incorporam representantes da sociedade organizada, bem como representantes do Estado.

¹³ Respeitando e valorizando o aspecto federativo sob o qual foi construído o estado brasileiro.

¹⁴ Maiores informações sobre esses conselhos ver SANTOS 2000.

3.2- Políticas de qualificação profissional: experiências internacionais

Esta seção, a despeito da pretensão generalizante, remete fortemente às experiências Norte-Americanas de implementação de políticas de qualificação de mão-de-obra. Isso porque os Estados Unidos têm uma longa tradição de investimento nesse tipo de política em seus mais diferentes formatos. Além disso, ao longo do tempo, o país foi o que melhor desenvolveu técnicas de avaliação desse tipo de programa.

Os programas de qualificação profissional estão alicerçados no conceito de empregabilidade. De acordo com uma avaliação do PLANFOR desenvolvido pelo CEDEPLAR

a empregabilidade mede a performance individual de acordo com uma série de critérios para a admissão no emprego. Estes critérios baseiam-se na distinção entre três tipos de características pessoais: as objetivas não suscetíveis a influências (idade, sexo, raça, carreira), as objetivas parcialmente suscetíveis a influências (qualificação, área geográfica, aparência) e as subjetivas (motivação, comportamento) (CEDEPLAR. 2002:18).

À definição supra citada, caberia acrescentar apenas o fato de que o conceito de empregabilidade não diz respeito somente à possibilidade de obter um emprego, abrange também a capacidade de mantê-lo, posto que o mercado de trabalho atual está em constante mutação.

Continuando sua análise, o relatório aponta que as políticas de qualificação enfocariam as características suscetíveis a influências, tentando modificá-las e para assim compensar eventuais “desfavorecimentos” não suscetíveis a influências. Não perdendo de vista o fato de que um indivíduo considerado de difícil colocação em um determinado local ou sob determinadas circunstâncias pode ser “empregável” em outro contexto no qual suas características se enquadrem nos empregos disponíveis.

Sendo assim, as políticas de treinamento visam melhorar a empregabilidade da mão-de-obra. O poder público forneceria ao público alvo várias formas de capital humano.

O trabalho desenvolvido pelo CEDEPLAR traça uma distinção entre duas formas de capital humano, um geral e outro específico.

O capital humano em geral envolve “habilidades com aplicação genérica no mercado de trabalho” (CEDEPLAR, 2002:14). Como exemplo de capital humano geral os autores citam o caso do conhecimento gerado pela educação formal, medido em termos de escolaridade.

O capital humano específico, em geral, é adquirido dentro das empresas formalmente (através de cursos) ou informalmente na convivência diária com os demais funcionários, em um processo conhecido pela literatura internacional como *on-the-job-training*.

Existe ainda um tipo de Capital humano intermediário que é obtido após a saída do indivíduo do sistema escolar (ou conjuntamente à conclusão dos estudos formais). De acordo com o relatório final da avaliação do PLANFOR feita pelo CEDEPLAR (2002), esse investimento em formação tende a estar associado com a transição da escola para o trabalho, e possui componentes de capital humano geral e específico.

Como pode-se observar, capital humano geral é obtido pela educação formal, portanto está ligado às políticas de educação e não às políticas voltadas para o mercado de trabalho. O treinamento específico é feito dentro das empresas e geralmente independe do poder público. Porém, os programas que complementam a educação básica e/ou facilitam a transição da escola para o trabalho estão no escopo das políticas de qualificação e

formação profissional, constituindo um modelo específico de programa chamado de “treinamento de aprendizagem” (CEDEPLAR, 2002:15).

Um outro modelo de programa de qualificação é o de “treinamento para os desfavorecidos” que podem ser substitutos à escolaridade, que muitas vezes cumprem a função de compensar a deficiência em termos de escolaridade formal por parte das camadas mais pobres da sociedade.

Segundo o mesmo relatório, a educação formal é um ponto de fundamental importância para o sucesso ou fracasso desses programas. De acordo com os autores, as taxas de retorno são maiores para os níveis mais elevados de escolaridade. O treinamento voltado para a população com déficit de escolaridade é mais complexo e tem “menores chances de sucesso em termos de taxa de retorno” (CEDEPLAR, 2002:15).

Dessa forma, a experiência internacional aponta para o fato de que programas de qualificação têm mais chance de dar certo para os indivíduos de maior escolaridade, via de regra os menos necessitados. No que diz respeito à parcela mais pobre da população, a experiência internacional mostra que os programas de qualificação produzem efeitos modestos, que acabam por não justificar o volume de recursos públicos demandados. Os programas não fizeram mudanças substanciais no emprego, e na renda dos beneficiários, em outras palavras não apresentaram uma taxa de retorno positiva. Resumindo, a experiência internacional aponta para o seguinte fato: educação formal e qualificação profissional são investimentos complementares, um efetivo programa de formação de mão-de-obra deve ultrapassar a antiga separação entre “educação para a vida” e “educação para o trabalho”.

Sobre a questão da taxa de retorno dos programas de treinamento para a população mais pobre, o relatório final do CEDEPLAR (2002) faz uma distinção entre os programas voluntários e os compulsórios. Para eles

quando o treinamento é compulsório ou está interligado a um outro programa social como os programas de renda mínima ou de seguro-desemprego, então uma política pode ser eficaz e passar na análise de custo benefício ao reduzir a duração da coleta de benefícios (CEDEPLAR, 2002:31)

Após essa breve revisão da experiência internacional, em especial a Norte-americana, observa-se a inexistência de uma teoria “completa e acabada” sobre programas de treinamento. A resposta para a pergunta sobre qual o melhor formato de programa a se adotar, depende do contexto de cada país e do público alvo que se deseja atender. A única certeza que se pode ter é de que os programas de treinamento devem ser acompanhados por uma ampla gama de serviços, que variarão dependendo do público alvo.

3.3- Conhecendo o PLANFOR

Como já foi mencionado anteriormente, no Brasil, a gênese da preocupação em treinamento profissional remonta ao processo de industrialização da década de 1950, com o advento do chamado sistema “S”, que tem como instituições mais antigas e representativas o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac).

Os cursos oferecidos pelo sistema “S” são de alta qualidade e a maioria dos alunos formados encontra uma colocação no mercado de trabalho. Entretanto, tem uma clara característica de complementação à educação formal, os treinandos do sistema “S” tem um nível de escolaridade alto se

comparado com a escolaridade média da população brasileira. Em um país cuja escolaridade média é baixa é necessário um programa de qualificação mais inclusivo.

Nesse contexto, foi formulada a experiência piloto do Programa Governamental de Reciclagem Profissional (PRP) e, posteriormente, o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador Profissional (PLANFOR).

Contrastando radicalmente com o tipo de qualificação oferecido pelo sistema “S”, o PLANFOR se propõe a prover qualificação profissional para a população com menor escolaridade. O programa buscava enfrentar o desafio de desenvolver uma política de educação profissional em um contexto de baixa educação formal. O PLANFOR de saída se volta para uma clientela que, como foi visto na seção anterior, apresenta uma menor taxa de retorno em relação ao investimento.

Não obstante essa dificuldade inicial, basicamente, o PLANFOR foi uma tentativa do Governo Federal de adaptar suas políticas voltadas para o mercado de trabalho às mudanças contextuais, vividas no Brasil com bastante intensidade, a partir do final da década de 80 e início de 90 (crise do modelo nacional desenvolvimentista, posterior adoção de políticas liberalizantes que levaram ao surgimento de um desemprego estrutural e, paralelamente a isso tudo, uma profunda mudança nos meios de produção causada por uma evolução tecnológica).

A questão da formação e qualificação profissional passou a ocupar um lugar central na agenda política nacional. A idéia é de que o trabalhador “antigo”, pouco qualificado e muito especializado (modelo taylorista - fordista), perderia espaço para o trabalhador “moderno”, mais qualificado e versátil,

capaz de assimilar uma formação contínua, dadas novas exigências das empresas que agora estão competindo por mercados em um mundo globalizado, marcado por um crescente aperfeiçoamento tecnológico do processo produtivo. Nesse contexto, o trabalhador que não se qualifica não compete.

Contudo, nunca é demais lembrar que, apesar de amplamente aceito pelas populações e pelos governos, e teoricamente justificável, a questão da qualificação profissional por si só não resolve o problema do desemprego.

“A despeito do reconhecimento da importância da formação profissional para a melhoria da posição do trabalhador no mercado de trabalho, isso não deve ser visto de forma automática ou isolada. A ênfase que tem sido dada em muitos países à questão da formação profissional tem levado à discussão em torno da eficácia desses programas, bem como das possibilidades financeiras de estender esses serviços a toda a população desempregada” (AZEREDO, 1998:37).

Mas antes de entrar na discussão das deficiências e limitações dos programas de qualificação deve-se primeiro conhecê-lo.

Definição do Programa

O Plano Nacional de qualificação do trabalhador é um programa no âmbito do FAT que foi iniciado em 1995, pelo governo Fernando Henrique Cardoso, visando oferecer educação profissional. O programa parte do princípio de que a qualificação profissional é um componente fundamental para o desenvolvimento com maior equidade social.

O programa foi elaborado pelo Ministério do Trabalho e Emprego e tinha como objetivo treinar pelo menos 20% da população economicamente ativa entre 1998 e 1998. Para poder atingir esse objetivo, o PLANFOR tinha uma concepção participativa e descentralizada. Dois mecanismos institucionais

garantiam a descentralização e a participação de outros setores da sociedade na gestão do programa: o primeiro mecanismo eram as PEQs (Planos Estaduais de Qualificação Profissional), fazendo com que o programa fosse em parte implementado pelos Estados; o segundo mecanismo eram as PARCs, Parcerias Nacionais e Regionais do Ministério do Trabalho e Emprego com organismos públicos e privados, em especial organizações dos trabalhadores e do empresariado, para programas e projetos de alcance regional ou nacional, sujeitas à aprovação do CODEFAT.

Diferentemente dos programas de treinamento do sistema “S”, tradicionais no Brasil (como o SENAI, por exemplo), o PLANFOR não exigia nenhuma escolaridade prévia, o que tornaria o programa acessível aos seguimentos mais pobres da sociedade. Sendo assim, o PLANFOR visa garantir uma oferta de educação profissional, entendida como direito do trabalhador e componente básico para o desenvolvimento da nação. Com um contingente de trabalhadores melhor qualificados, os gestores do PLANFOR esperavam: uma redução do desemprego e do sub-emprego; diminuição da pobreza e da desigualdade social; e uma elevação da produtividade, da qualidade e, por conseguinte, da competitividade do setor produtivo.

No que diz respeito à distribuição dos recursos a resolução 258/00 do CODEFAT destinava aos Planos Estaduais de Qualificação 70% do investimento anual do PLANFOR, cabendo até 30% para as Parcerias Nacionais / Regionais. Os quadros 2 e 3 logo abaixo trazem, respectivamente, o público alvo e a cadeia de gestão do PLANFOR.

É importante ressaltar novamente que nunca houve, por parte dos gestores do programa, a ingenuidade de achar que somente a qualificação

profissional promoveria o desenvolvimento com geração de empregos e justiça social. Mas a idéia dos gestores é a de que a partir do momento em que se agrega capital humano, através da formação profissional, a alta rotatividade do mercado de trabalho (conseqüência do processo de flexibilização das relações de trabalho, como foi visto anteriormente) seria reduzida, assim como a desigualdade.

Outro ponto importante, enfatizado por alguns autores, seria o fato de que programas de qualificação dos trabalhadores não padeceriam do grande mal das políticas de bem-estar social, a saber, o incentivo ao não trabalho, efeito adverso de políticas universalistas de transferência de renda sem condicionalidades. Um posicionamento claro diante do velho dilema das políticas públicas voltadas para o combate à pobreza: deve-se enfatizar o bem-estar (fornecendo uma renda mínima de sobrevivência) ou o trabalho (possibilitando aos trabalhadores agregar capital humano tornando-se assim mais “atrativo” aos potenciais empregadores).

QUADRO 2
Público alvo do PLANFOR

Grupos	Composição
Pessoas desocupadas	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Desempregadas com seguro desemprego ✓ Desempregadas sem seguro desemprego ✓ Cadastradas no SINE e Agências de Trabalho de sindicatos; ✓ Jovens buscando o primeiro emprego
Pessoas ocupadas, em risco de desocupação permanente ou conjuntural	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Empregados em setores que estão passando por modernização ou reestruturação, enxugamento dos quadros e/ou exigindo novos perfis profissionais como por exemplo bancos, portos, indústrias, administração pública; ✓ Trabalhadores em atividades sujeitas à instabilidade por fatores como clima, restrição legal, ciclo econômico e a conjunturas do mercado internacional; ✓ Trabalhadores domésticos;
Empreendedores (que já tem ou querem iniciar micro e pequenos negócios)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Beneficiários de crédito popular (proger, pronaf); ✓ Beneficiários do Brasil empreendedor; ✓ Agricultores e familiares; ✓ Assentados rurais; ✓ Sócios ou donos de pequenos negócios urbanos.
Pessoas autônomas, associadas, cooperadas ou autogeridas	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Trabalho por conta própria; ✓ Participantes de associações, cooperativas, grupos de produtores; ✓ Trabalhadores que assumem a gestão de empresas, para garantir sua continuidade e os empregos.

Fonte: BRASIL. Ministério do Trabalho e emprego. Secretaria de Políticas Públicas de Emprego. Departamento de Qualificação Profissional. 2001.

QUADRO 3
Cadeia estratégica e operacional de gestão do PLANFOR

Deliberação / aprovação	Gestão / execução
<p>CODEFAT</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Delibera sobre objetivos, metas, alocação de recursos e diretrizes estratégicas; ✓ Fixa orçamento anual e distribuição de recursos para PEQs e parcerias; ✓ Acompanha e avalia a execução global do PLANFOR; 	<p>MTE/SPPE/DEQP</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Elabora diretrizes e termos de referência, em sintonia com o CODEFAT; ✓ Acompanha e supervisiona PEQs e PARCs; ✓ Gerencia convênios e processos de prestação de contas; ✓ Negocia parcerias para obtenção de recursos adicionais;
<p>CETs (Conselho Estadual de Trabalho)</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Monitoram / coordenam demandas dos estados e municípios; ✓ Negociam prioridades de atendimento; ✓ Homologam PEQs: programas, metas, alocação de recursos; ✓ Monitoram a execução global do PEQ; ✓ Articulam parcerias para obtenção de recursos adicionais; 	<p>STBs (Secretarias Estaduais de Trabalho) / Parceiros Nacionais Regionais</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Elaboram planos, em sintonia com FAT/MTE e CETs / CMTs; ✓ Firmam convênios com o MTE para execução dos planos; ✓ Contratam, acompanham e supervisionam a execução e avaliação das ações; ✓ Gerenciam convênios / contratos e processos de prestação de contas; ✓ Negociam parcerias para obtenção de recursos adicionais;
<p>CMTs (Conselho Municipal de Trabalho)</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Monitoram / coordenam demandas locais, como ‘antenas” ou “observatório” das tendências da economia e do mercado de trabalho; ✓ Fixam prioridades de atendimento; ✓ Monitoram a execução das ações no município; ✓ Articulam parcerias para obtenção de recursos adicionais; 	<p>REP (Rede Nacional de Educação Profissional) = entidades executoras</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Detalham o conteúdo técnico e programático dos cursos e programas, de acordo com diretrizes do PLANFOR/ FAT; ✓ Mobilizam e selecionam participantes, sob orientação da STb ou Parceiro Nacional Regional; ✓ Realizam os cursos ou programas; ✓ Prestam contas e informações gerenciais; ✓ Negociam parcerias para ampliação dos recursos.

Observação: As atribuições de CETs / CMTs são regidas pelas Resoluções 63/94, 80/95, 114/96, 138/97 e 227/99 do CODEFAT. O CODEFAT tem como instrumento legal básico a lei 7.998/90.

Fonte: BRASIL. Ministério do Trabalho e emprego. Secretaria de Políticas Públicas de Emprego. Departamento de Qualificação Profissional. 2001.

CAPITULO 4

O processo de implementação do PLANFOR

Em um contexto de políticas sociais cada vez mais focalizadas, um dos pontos centrais para se obter sucesso em uma intervenção estatal e sua capacidade de efetivamente alcançar o público alvo. Existem muitas evidências apontando para o fato de que diferentes modelos de implementação podem ter importantes conseqüências no impacto do programa. Portanto, para uma boa avaliação de um programa social é de fundamental importância conhecer o seu modelo de implementação.

Porém, convém ressaltar que a escolha do modelo de implementação é um procedimento endógeno ao processo político. Sendo assim, a decisão de adotar uma estratégia de implementação pode ser tecnicamente sub-ótima tendo em vista os objetivos do programa e o contexto sócio-político.

Por suas características descentralizadas, o PLANFOR apresenta uma considerável variação nas escolhas de modelos de implementação, oferecendo uma ampla gama de arranjos institucionais, que levam a diferentes escolhas de focalização, monitoramento e *accountability* dos instrumentos e práticas.

Essencialmente, parte-se do princípio de que a qualidade da implementação irá afetar o grau de sucesso de um programa. Essa questão torna-se ainda mais relevante quando a política tem uma implementação descentralizada, pois existe uma variedade de fatores contextuais dentro de um município que podem afetar a qualidade da implementação.

Uma análise, mesmo que breve, do processo de implementação de políticas públicas oferece ao pesquisador uma visão ampla do ambiente institucional e político no qual a política pública se insere.

A efetiva implementação de uma política depende, em primeiro lugar, de uma decisão política, de arranjos organizacionais adequados (recursos humanos, financeiros e materiais) e uma estrutura institucional (articulação de interesses, rede de comunicação, coordenação dos atores) eficiente.

O processo de implementação pode enfrentar problemas de três naturezas: 1) institucional – falta de clareza na definição dos objetos, das metas e estratégias, bem como técnicas de gestão inadequadas; 2) organizacional – excessiva burocratização, que acaba gerando resistência a mudanças; 3) Ambiental – falta de participação dos grupos alvo, e distanciamento entre o pólo decisor e os agentes executores, enfim, a lógica de atuação dos atores.

Entretanto, como foi enfatizado por um estudo feito pelo NEPP (1999), dificilmente uma política pública é implementada inteiramente de acordo com o que foi planejado. Todavia, essa diferença não é necessariamente causada por interesses escusos, ela se deve em larga medida ao contexto econômico, político e institucional em que os implementadores operam. E é importante salientar também que mesmo implementadores “obedientes” podem produzir resultados imprevistos e talvez indesejados.

Um outro ponto de fundamental importância para se entender o processo de implementação de políticas públicas no Brasil é sua estrutura federativa.

4.1- A implementação de políticas públicas em Estados federativos

Discutir políticas públicas de emprego e renda, ou mesmo políticas de desenvolvimento em um país como o Brasil, marcado por uma fortíssima desigualdade social e regional, suscita o tema do federalismo como uma estrutura institucional adequada para a acomodação das “subcoletividades” e de seus distintos interesses e necessidades. De acordo com Lúcia Avelar (2001) o federalismo seria a forma de organização do estado em “que os grupos poderiam ser representados, mediante ações que atuassem sobre o sistema de desigualdades, deflagrando processos que colocassem em prática a igualdade civil, social e política” (AVELAR, 2001:125).

Porém, antes de prosseguir é de suma importância definir, mesmo que em linhas gerais, o que e significa o conceito “federalismo¹⁵”.

O Federalismo é uma engenharia institucional genuinamente norte-americana, que surgiu da necessidade de construir um estado nacional a partir da unificação de 13 ex-colônias inglesas. Segundo Márcia Mirando Soares

“a organização federal é um sistema que corresponde aos problemas envolvidos na formação de um estado nacional em um determinado contexto...ou mesmo a acomodação dos interesses territoriais dentro de um Estado-nação já consolidado. Em outras palavras, a federação é uma forma de organizar o poder territorial dentro do Estado nacional, forma que nos EUA, e posteriormente em outros países, foi o resultado de um pacto entre os interesses territoriais e permitiu a formação do Estado nacional”. (SOARES, 1997. PG 16)

¹⁵ Convém ressaltar que neste trabalho os termos federação, sistema federal, organização federal e sistema federativo serão usados indiscriminadamente como sinônimos.

Com base na literatura especializada, podemos definir o federalismo, em linhas gerais, sem entrar em qualquer especificidade, como sendo:

- um estado nacional com território dividido em várias subunidades;
- um modelo de organização do Estado marcado pela coexistência de duas soberanias: a da união, que detém o controle e a execução de algumas funções, e as unidades federadas que se ocupam do resto (CAMARGO, 1992: 2);
- baseado na distribuição territorial – constitucionalmente definida e assegurada – de poder e autoridade entre as instâncias de governo, de tal forma que os governos nacionais e subnacionais são independentes em sua esfera própria de ação (ALMEIDA, 1995: 89);
- bicameral, com representação igual ou fortemente desproporcional das unidades menores na câmara alta da legislatura, no caso brasileiro no Senado;
- autonomia de cada ente federativo para constituir seus governos;
- existência de uma corte suprema de justiça responsável pela regulação dos conflitos federativos – essa corte suprema tem como função primordial garantir a ordem federal (SOARES, 1997: 20);
- Definição das competências (administrativas e fiscais) e jurisdições das esferas federativas, com cada nível de governo apresentando ao menos uma área de ação em que é autônomo (SOARES, 1997: 20);

Quando se trata de uma “República Federativa”, como no caso brasileiro, acrescenta-se a essas características o equilíbrio dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, reforçando ainda mais a pluralidade dos

centros de poder. Esses três poderes atuam autonomamente, tanto no nível da União quanto nos níveis subnacionais.

Segundo Maria Hermínia Tavares de Almeida,

o federalismo constitui um compromisso peculiar entre difusão e concentração do poder político, em função de algum modelo compartilhado de nação e de graus socialmente desejados de integração política e de equidade social (ALMEIDA, 1995: 89).

Para Aspasia Camargo,

a existência de poderes distintos e relativamente autônomos pode ser identificada pela distribuição de competências constitucionais entre a união e os estados; pela existência de fontes de arrecadação próprias, de controle sobre a ordem pública e, finalmente pela representação política e jurídica, através dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário nos planos estadual e federa (CAMARGO, 1992: 2).

4.1.1 – Atual Configuração do Federalismo Brasileiro

Após este breve esclarecimento conceitual, pode-se dar um passo à frente e tentar diagnosticar o atual federalismo brasileiro.

Nas palavras de Aspasia Camargo, o Brasil é um “país continental que não regulou ainda de maneira estável e definitiva suas relações territoriais de poder” (CAMARGO, 1992: 5). O princípio de governo federativo está profundamente enraizado na cultura política brasileira. Contudo, a nossa federação é paradoxal, alterna momentos de centralização e descentralização.

As oscilações e incertezas da federação brasileira podem ser creditadas ao fato de que no Brasil o “federalismo se engendrou através da impossibilidade de governar tão imenso território e não, como ocorreu nos Estados Unidos, de um movimento aglutinador da confederação que lentamente se unificou de baixo para cima” (CAMARGO, 1992: 23).

Constata-se que até hoje não se construiu um verdadeiro equilíbrio federativo. A constituição de 1988 é vaga no que diz respeito às funções dos três níveis de poder, havendo assim uma superposição que compromete a eficiência administrativa.

Essa combinação de ambigüidades e incertezas inerentes à federação brasileira constitui um contexto propício à existência de conflitos intergovernamentais envolvendo repasse de custos e absorção de benefícios. Esses fatores tendem a potencializar as incongruências entre os interesses das autoridades centrais e os interesses dos implementadores, produzindo comportamentos não cooperativos por parte dos entes federados. Os atores dotados de poder decisório, nos diversos níveis, passam a desenvolver racionalidades distintas e isso coloca em risco os objetivos do programa.

Resumindo, em Estados federativos, o processo de implementação é em si mesmo um processo de barganhas, através do qual as políticas são feitas e refeitas.

De acordo com o relatório do NEPP (1999), o grau de sucesso de um programa federal, implementado através de relações intergovernamentais, depende do grau de sucesso na obtenção da ação cooperativa de demais atores que não lhe são diretamente subordinados.

Disso decorre a necessidade vital de uma adequada estrutura de incentivos, capaz de induzir os diversos atores a um comportamento cooperativo. Desse modo uma determinada estratégia de implementação pode ser adotada mais pela sua aceitação que pela sua esperada eficiência e eficácia.

Entretanto, uma vez adotada uma determinada estratégia, seus efeitos reais somente serão conhecidos uma vez implementada a política, dados os limites de informação de que dispõem as agências formuladoras.

Finalizando, de acordo com Siman (2005) a existência de um grande número de instâncias de decisão propicia um clima de complexidade e incerteza na execução da política.

4.2- A Implementação do PLANFOR¹⁶: descentralização e autonomia

O PLANFOR era composto por uma longa e complexa cadeia no sistema decisório, envolvendo um grande número de órgãos administrativos e níveis diferenciados de governo, fazendo com que os atores sociais se envolvessem em constantes processos de negociações.

Devido a sua concepção descentralizada, no desenho institucional do PLANFOR não existia uma agência amplamente dominante, havia uma ampla rede de atores fazendo com que a variável negociação se tornasse um ponto chave do programa.

O programa também partia de um pressuposto de que as unidades subnacionais, estados e municípios, contavam com condições institucionais e organizacionais capazes de viabilizar o programa.

Convém salientar, como o fez Siman (2005), que a implementação é um cenário no qual intervêm atores que não são neutros nem passivos, isso significa que não há aqui diferença entre atores políticos e atores técnicos. Cada um à sua maneira pode contribuir para afetar o processo. Segundo a autora:

¹⁶ Este tópico foi amplamente apoiado na tese de Doutorado de Ângela Maria Siman: Políticas públicas: A implementação como objeto de reflexão teórica e como desafio prático.

... é impossível separar radicalmente os políticos dos burocratas, pois a complexidade das atividades estatais obriga os políticos a pautar as suas estratégias de alguma forma por componentes técnicos. A burocracia, por sua vez, precisa calcular sua atuação levando em conta critérios políticos, pois é através deles que as prioridades são estabelecidas. Em outras palavras, idealmente, os funcionários públicos, aqueles que tomam decisão, não podem prescindir da conjunção do seu conhecimento especializado com a responsabilidade política. (SIMAN, 2005: 176).

Além dos atores públicos (políticos e burocratas), atores privados também interagem na produção e implementação de políticas públicas, no caso do PLANFOR esse papel coube às entidades executoras que efetivamente ofereciam os cursos e encaminhavam o treinando para o mercado de trabalho. Também não pode ser deixada de lado a importância do público alvo¹⁷ do programa, bem como as instâncias de controle social.

Como já foi dito anteriormente, a concepção do PLANFOR era descentralizada, ou seja, a divisão de responsabilidades e a transferência de atribuições às unidades inferiores de governo era um ponto fundamental do programa. A idéia era fazer com que a execução das ações fique o mais próxima possível da realidade na qual se quer intervir.

Todavia, em um contexto federativo, o bom funcionamento dessa descentralização depende fundamentalmente da adesão dos governos locais, não é possível que a decisão seja tomada unilateralmente. Como toda política envolve custos políticos e financeiros, conseguir a adesão dos níveis locais de governo não é uma tarefa fácil. Ainda mais levando em conta que

¹⁷ O foco geral do programa era a população economicamente Ativa – PEA – entretanto destacaram-se dois tipos de público alvo: 1) o grupo dos vulneráveis, indivíduos com dificuldade de acesso ao trabalho e a outras alternativas de qualificação devido à pobreza, à baixa escolaridade e a outros fatores de discriminação e seletividade do mercado de trabalho; 2) treinamento para atividades consideradas vitais para o desenvolvimento de cada região específica.

constitucionalmente nada obriga os estados e municípios a seguirem qualquer política definida e formulada pelo governo federal sem a sua participação.

Enfatizando a dificuldade de conseguir uma verdadeira adesão dos níveis subnacionais de governo a uma política pública, Ângela Maria Siman (2005) coloca que:

Assumir a responsabilidade com a implementação de uma nova política pode exigir que a estrutura burocrática passe por um processo de reestruturação e de adequação dos seus quadros técnicos. As razões da insuficiência são variadas: o número de funcionários pode não ser suficiente, a jornada de trabalho pode ser incompatível com o volume de atividades a serem desenvolvidas, a preparação pode não ser adequada para a realização das atividades, e, acima de tudo, pode não haver interesse e/ou motivação para assumir novos desafios, por parte dos técnicos. (SIMAN, 2005:295).

Ressaltando que aqui não está se fazendo uma apologia de um estado unitário e centralizado, que seria um retrocesso no processo democrático. A idéia é apontar as dificuldades desse tipo de arranjo institucional.

A ambigüidade com relação às atribuições de cada nível de governo mencionada anteriormente torna-se mais aguda no caso de uma política pública de concepção descentralizada como o PLANFOR.

Ângela Maria Siman (2005) aponta cinco grandes problemas no processo de implementação de políticas públicas:

- A não participação dos implementadores no processo de formulação da política;
- A inexperiência dos atores – formuladores e implementadores – com a implementação descentralizada de políticas;
- A cultura política prevalecente nas instituições públicas, caracterizada pela predominância de um padrão de relações sociais clientelistas.

- A falta de articulação entre o Ministério do Trabalho e Emprego e o Ministério da Educação, o que em alguns casos gerou uma superposição de atividades.
- Desarticulação dos programas dentro do próprio Ministério do Trabalho e Emprego. Se dentro do próprio Ministério os diversos programas ligados ao mundo do trabalho não eram interligados, como esperar que os implementadores locais promovam sua interligação?

Em termos de implementação, os formuladores do PLANFOR não levaram em consideração a cultura organizacional das instituições públicas do país, que são fundamentalmente centralizadoras, clientelistas, muitas vezes guiadas por interesses casuísticos, seguindo critérios informais e pessoais, “o que acaba por retirar da política o seu caráter público, tornando-a dependente de interesses políticos diversos” (SIMAN,2005:320).

Pode-se apontar, ainda, um outro ponto do processo de implementação do PLANFOR que se mostrou problemático, as comissões de emprego.

4.3- As comissões de emprego

Como já foi ressaltado em momentos anteriores, A Constituição Federal de 1988 teve uma grande motivação descentralizadora e uma forte preocupação social. Ela ampliou o papel social do Estado e abriu caminho para a participação da sociedade civil na formulação de diversas políticas. Essa participação se dá através de conselhos e comissões que incorporam representantes da sociedade organizada, bem como representantes do Estado.

No que se refere às políticas públicas de geração de emprego e renda existem três instâncias de participação: o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) e as comissões estaduais e municipais de emprego. Os conselhos e comissões seriam uma forma de accountability societário. Ou seja, a princípio, eles controlariam as ações governamentais. Este controle se daria através da participação da sociedade organizada.

Porém, a idéia de implementar o PLANFOR com a participação da sociedade também apresentou problemas. Como observou Siman (2005), as comissões municipais e estaduais de emprego não foram criadas em função de uma consciência cívica nem organizadas espontaneamente, para defender os interesses da coletividade. Sua criação foi como consequência de uma exigência do governo federal. Mas a capacidade do Estado para induzir ou potencializar a participação ou o associativismo civil é uma premissa absolutamente discutível.

Um “simples” arranjo institucional não pode sozinho “criar” a participação. Eventualmente, as instituições podem potencializar certos traços da cultura política participativa onde ela já existia. Tradições prévias de associação afetam profundamente a eficiência dos arranjos institucionais participativos.

Essa foi a grande conclusão a que chegou Robert Putnam (1996) em seu famoso livro “Comunidade e Democracia a experiência da Itália moderna”. Segundo o autor, reformas institucionais nem sempre alteram padrões fundamentais da política. Para Putnam, a eficácia de uma instituição é profundamente afetada pelo contexto social, que por sua vez é construído historicamente.

No caso das comissões de emprego, Mônica Santos (2000) apontou uma falta de complementaridade entre arranjo institucional e cultura política. A execução dos programas do Ministério do Trabalho em cada município está vinculada a existência de comissões. Isso fez com que um número elevado de municípios formasse comissões de emprego. De acordo com a autora “dos 5514 municípios brasileiros, 2389 (43,3%) possuem comissões municipais criadas e 1941 (35,2%) possuem comissões homologadas” (SANTOS,2000:87).

Em sua pesquisa, SANTOS (2000) percebeu alguns problemas. O primeiro é que, em geral, os membros das comissões tornaram-se simples gerentes dos recursos do FAT. Ou seja, ao formar uma comissão de emprego, o objetivo dos municípios têm se resumido a habilitar-se a receber tais financiamentos. Segundo a autora são poucas as comissões que tentam alargar os horizontes de sua atuação, rumo à construção das diretrizes norteadoras de uma política de geração de emprego no município. Mesmo o acompanhamento da aplicação dos recursos do FAT, em muitas comissões, não é efetuado satisfatoriamente. Esses problemas são mais visíveis em municípios de pequeno porte o que nos leva a sugerir que os municípios maiores possuem uma visão mais ampla e maiores condições de ampliar o seu leque de atividades.

O segundo problema diz respeito à forma de escolha dos membros das comissões. Na maioria dos casos, os representantes das entidades sindicais de trabalhadores e dos empresários, são convidados ou indicados pelo poder público municipal e não indicados ou eleitos por seus pares como é previsto

pela legislação. Essa forma de escolha dos representantes garante ao prefeito a aprovação de suas propostas sem qualquer negociação.

Por último, ainda existe o problema da falta de estrutura dessas comissões. Sem uma sede, funcionários e equipamentos próprios (computadores com acesso a Internet, telefone, fax, etc.) o trabalho fica inviabilizado¹⁸.

Neste contexto, as comissões perdem seu caráter de órgão deliberativo e co-gestor da política municipal de emprego, reduzindo muito o seu potencial de democratização das relações entre Estado e Sociedade.

Mas isso não significa que deve-se esquecer a questão dos conselhos pelo fato de terem sido criados de cima para baixo e não terem ainda um “lastro” social. Com base no trabalho de Peter Evans (1996), pode-se concluir que as instituições participativas têm uma grande importância, pois elas podem, de alguma forma, “favorecer” a participação. Para haver uma “sinergia” entre Estado e sociedade civil, a existência de arranjos institucionais permeáveis à participação são de fato um componente importante, juntamente com níveis prévios de organização societária.

Conclui-se então, que num primeiro momento, o arranjo institucional sozinho não é capaz de inaugurar um novo estilo de relação entre Estado e Sociedade, moldando o comportamento dos atores sociais (no caso criando participação). A decisão de participar ou não depende da interação de uma série de fatores sociais, institucionais e individuais como escolaridade e acesso à informação. Mas sem dúvida alguma o fato do Estado estar aberto à participação já é um ponto positivo, pois pode criar condições para que com o

¹⁸ Este problema é ainda mais grave nos municípios pequenos.

passar do tempo haja um maior enraizamento de formas de organização popular.

Sendo assim, as comissões de emprego, mesmo não cumprindo o seu papel, representaram um avanço significativo na condução das políticas públicas no Brasil. Mas no caso específico do PLANFOR, elas não funcionaram.

CAPITULO 5

Avaliação de impacto do PLANFOR

Neste capítulo far-se-á uma avaliação dos impactos, esperados e não esperados, do PLANFOR. Os impactos esperados dizem respeito aos objetivos explícitos do programa, a análise foi feita com base em um trabalho realizado pelo CEDEPLAR.

5.1- Uma discussão Conceitual

Antes de entrar propriamente na análise dos impactos, convém fazer uma breve digressão conceitual.

Toda política pública pressupõe uma teoria que serve de base para sua formulação, um arcabouço teórico sobre o qual se fará uma leitura da realidade e posteriormente se orientará as intervenções públicas.

No caso do PLANFOR, o principal conceito que fundamentou sua concepção e implementação foi o de empregabilidade. Conceito inspirado nas teorias de Capital humano, que ganhou espaço e centralidade a partir dos anos 80, e no Brasil a partir dos anos 90, transformando-se no eixo central de um conjunto de políticas supostamente destinadas a diminuir os riscos sociais do desemprego.

Os formuladores do PLANFOR partiram do princípio de que dentro de um novo paradigma da produção, apenas os trabalhadores qualificados teriam condições de inserção e / ou reinserção no mercado de trabalho. Ou seja, a qualificação profissional é o caminho para garantir a empregabilidade.

O conceito de empregabilidade pode ser definido como um conjunto de condições que garantiriam ao trabalhador a obtenção ou manutenção do

emprego. Para ter uma boa empregabilidade, o trabalhador deve ter competência profissional, estar preparado para desenvolver diferentes tarefas e atividades, ter disposição para aprender continuamente e ser empreendedor.

De fato, uma melhora nas qualificações de um trabalhador aumenta a possibilidade desse indivíduo conseguir um emprego, mas isso não significa que por aumentar suas condições de empregabilidade, todo indivíduo terá seu lugar garantido no mercado de trabalho, isso devido a um motivo muito simples: não há lugar para todos no mercado de trabalho. Dessa forma, empregabilidade não significa garantia de integração, significa apenas melhores condições de competição. De acordo com Gentili (1999), as economias nacionais nesse final de século XX e Início do século XXI têm demonstrado a possibilidade de haver um crescimento econômico sem um conseqüente desenvolvimento dos mercados de trabalho.

Nesse sentido, o discurso da empregabilidade tem significado uma desvalorização do princípio (teoricamente) universal do direito ao trabalho e, de forma associada, uma revalorização da lógica competitiva inter-individual na disputa pelo sucesso num mercado estruturalmente excludente. (GENTILI, 1999:89).

Continuando sua análise, o autor coloca que o discurso da empregabilidade reconhece explícita ou implicitamente que, nessa competição acirrada pelos poucos empregos disponíveis, existe também a possibilidade do fracasso. Isto é, um indivíduo, mesmo tendo investido no desenvolvimento de suas capacidades “empregatícias”, pode não ter sucesso na disputa pelo emprego. Dessa forma, o emprego deixa de ser um direito e passa a ser uma possibilidade.

Em favor dos formuladores do PLANFOR pode-se dizer que eles tinham plena consciência de que garantir a empregabilidade não significa gerar

emprego. Entretanto, persiste a mudança de concepção, o trabalho deixa de ser um direito universal.

Em um contexto no qual o trabalho não é mais um direito, os trabalhadores individualmente é que passam a ter a responsabilidade pela sua manutenção no mercado de trabalho, sem considerar os determinantes estruturais (sociais, econômicos e tecnológicos).

5.2- Características do banco de dados utilizado¹⁹

Como já foi colocado em outros momentos deste trabalho, o PLANFOR teve uma concepção descentralizada, em que as PEQs (Planos Estaduais de Qualificação) exerciam um papel central. Ao longo da existência do programa, foram feitas várias avaliações gerenciais analisando as PEQs separadamente ou dando uma visão de conjunto do programa.

Entretanto, o presente trabalho baseia-se na pesquisa de avaliação realizada pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional – CEDEPLAR. Essa escolha foi feita por dois motivos: o primeiro foi operacional, proximidade com o órgão e facilidade na obtenção dos dados; o segundo motivo deve-se ao caráter único dessa pesquisa, visto que no Brasil há poucos estudos de avaliação de programas sociais e este experimento conduzido pelo CEDEPLAR forneceu um banco de dados longitudinal que permite avaliar o impacto imediato e a duração deste impacto.

O CEDEPLAR conduziu um estudo experimental entre 1996 e 2000, acompanhando uma amostra de egressos do treinamento, que constituiu o grupo de tratamento, e uma amostra de comparação (grupo de controle). Os

¹⁹ Seção totalmente baseada no relatório final da projeto “continuidade à metodologia de acompanhamento e avaliação do Plano Nacional de Formação Profissional (PLANFOR).

grupos “tratamento” e “controle” foram acompanhados ao longo de quatro anos. A avaliação foi feita com base em uma análise amostral e domiciliar de acompanhamento dos participantes em quatro rodadas.

A justificativa para a utilização dos grupos tratamento e controle 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 diversos fatores contextuais que não tem qualquer relação com a participação dos indivíduos em cursos de qualificação.

Como toda pesquisa longitudinal está sujeita a perdas amostrais, o questionário âncora, ou *base line*, era muito mais amplo que os questionários de acompanhamento, *follow ups*. O primeiro questionário traça um perfil completo do indivíduo, enquanto os questionários subseqüentes foram apenas atualizações de alguns aspectos que de alguma forma verificariam as conseqüências dos cursos sobre as vidas profissionais dos indivíduos.

O questionário âncora ou *base line* foi a campo em dezembro de 1996 e janeiro de 1997, entrevistando uma amostra de 3.721 indivíduos. O primeiro *follow up* ou segunda rodada foi a campo em junho de 1997 e conseguiu recuperar 2.839 indivíduos. O segundo *follow up* ou terceira rodada foi a campo em março de 1998 e teve a mesma amostra do primeiro *follow up*. O terceiro *follow up* ou quarta rodada foi realizada em dezembro de 2000 com uma amostra de 1.159 indivíduos. A série completa dos dados retrospectivos remonta a junho de 1996 e segue até novembro de 2000.

O terceiro *follow up* tem uma característica distinta dos anteriores, visto que neste a amostra se restringiu à região Metropolitana de Belo

Horizonte. Outro ponto distintivo é que nessa última rodada todos os indivíduos da amostra eram do grupo de tratamento no questionário base.

Os procedimentos amostrais adotados inicialmente tiveram de ser adaptados a diversas contingências encontradas ao longo do processo. As diversas falhas no processo de implementação do PLANFOR, já descritos anteriormente, dificultaram enormemente a construção do experimento. Houve problemas de todas as ordens; alguns deles foram: a) repasse de informações incompletas e incorretas por parte do órgão estadual responsável pela operacionalização do programa em Minas gerais²⁰; b) descompasso de cronogramas, visto que em alguns municípios os cursos já tinham começado, enquanto em outros as fichas de inscrição ainda não haviam sido feitas; c) falta de previsão do início dos cursos; d) atraso na seleção de alunos; e) baixa procura pelos cursos na maioria dos municípios devido à falta de divulgação; f) período de inscrições muito curto; g) adiamentos e cancelamentos de vários cursos, o que acarretou mudanças drásticas no processo de seleção de cursos e candidatos; h) falta de comunicação com as entidades que efetivamente promoviam os cursos (era necessário que o CEDEPLAR acompanhasse de perto os processos de inscrição, seleção dos candidatos, bem como, o início dos cursos).

Todos esses contratempos dificultaram a formação de um cadastro prévio para que a partir dele fosse possível selecionar a amostra. Dessa forma, a estratégia amostral teve de ser modificada várias vezes.

Mas todos os desenhos formulados tentavam preservar a representatividade geográfica da amostra, mas sem uma excessiva

²⁰ O órgão estadual responsável pelo PLANFOR no estado de Minas Gerais foi a SETASCAD – Secretaria de Estado do Trabalho, Assistência Social, Criança e Adolescente

pulverização, isso devido ao pressuposto de que os cursos seriam mais eficazes se suprissem demandas específicas das economias locais.

A amostra implementada baseou-se em uma estratificação dos municípios participantes do programa de qualificação em grandes regiões do estado. Dentro de cada região (estrato), municípios foram selecionados com probabilidade proporcional ao número esperado de vagas oferecidas no município. Dentro de um município escolhido, turmas foram selecionadas ao acaso dentre todas as que foram oferecidas em dezembro e janeiro, período da coleta de dados do base line. Dentro das turmas, todos os alunos inscritos e presentes no dia das entrevistas respondem ao questionário da pesquisa. Nas rodadas seguintes os indivíduos eram entrevistados em seus domicílios identificados a partir do endereço presente no questionário.

Os respondentes para o grupo de controle foram escolhidos dentre aqueles que se candidataram aos cursos de treinamento, mas não obtiveram ingresso. O não ingresso desses indivíduos foi devido ao excesso de candidatos ou ao número insuficiente de candidatos para constituírem uma turma. O grupo controle deveria ter as mesmas características do grupo tratamento, principalmente no tocante à motivação. As entrevistas do grupo controle foram realizadas nos seus domicílios, identificados a partir das fichas de inscrição.

Esse seria o grupo controle ideal, mas na maioria dos cursos, a demanda foi pequena havendo mais vagas que candidatos, criando a impossibilidade ética de construir o grupo controle como planejado (não seria possível “negar” o ingresso no curso para alguns, uma vez que havia vagas).

Esse fato dificultou a distribuição aleatória de indivíduos nos grupos tratamento e controle.

Em linhas gerais, esse foi o desenho metodológico do banco de dados utilizado nessa dissertação.

5.3- Uma análise de efetividade

Quando se avalia o impacto de um programa de qualificação profissional, em geral considera-se como as principais variáveis dependentes, os resultados efetivamente obtidos com as ações em termos de: a) obtenção de emprego; b) manutenção do emprego; c) aumento do rendimento. Na avaliação feita pelo CEDEPLAR, o foco foi na obtenção de emprego.

Em artigo baseado nessa pesquisa, o CEDEPLAR mostra que:

... o impacto de participar do PLANFOR sobre a duração do desemprego pareceu ser positivo para o total da amostra, reduzindo o número e a duração dos episódios de desemprego. No entanto, os efeitos variam com o grau de “desfavorecimento” no mercado de trabalho, definido por aspectos como a condição de desemprego no momento do treinamento. Os impactos estimados foram melhores para os que não enfrentavam esta barreira no mercado de trabalho. Para os desempregados no momento do treinamento, a participação no treinamento não tem efeito positivo significativo em termos de geração e manutenção do trabalho (CEDEPLAR Mimeografado).

Os investimentos em qualificação profissional não interferiram de forma significativa na redução das taxas de desemprego, na precarização das relações de trabalho, na queda generalizada dos salários e da acentuada diminuição do emprego formal. Outras variáveis parecem estar relacionadas à permanência no desemprego:

O estado na força de trabalho no momento do treinamento, favorecendo aos ocupados; idade favorecendo aos mais velhos; frequência à escola, favorecendo aos que não freqüentam; nível de escolaridade, favorecendo aos mais educados; sexo favorecendo aos homens... estado conjugal,

favorecendo aos não casados; presença de filhos, favorecendo aos que não têm filhos (CEDEPLAR Mimeografado).

O relatório do CEDEPLAR (2002), em particular em sua parte qualitativa, também apontou outras características do PLANFOR em Minas gerais:

- a insuficiência da carga horária dos cursos;
- conteúdos inadequados;
- heterogeneidade do público atendido (baixa qualificação e por conseguinte baixo aproveitamento de muitos alunos);
- pouca correlação entre as atividades e ocupações focalizadas e a potencialidade dessas áreas de absorver os egressos após a conclusão dos cursos;
- baixa capacidade profissional das entidades que foram contratadas para executar os cursos.

Lester Thurow, no livro *Generating Inequality: Mechanisms of Distribution in the US Economy*, analisou o impacto do treinamento profissional em um contexto de desaquecimento da economia. A idéia é de que existiriam duas “filas”: uma de oportunidades de emprego (daquelas que exigiriam mais qualificação e pagariam melhores salários até as que exigiriam menos qualificação e pagariam os piores salários); e outra de trabalhadores (dos mais qualificados aos menos qualificados).

Normalmente, os melhores empregos ficam com os melhores trabalhadores (aqueles com maior qualificação, treinamento e produtividade), e logicamente os piores empregos ficam com os piores trabalhadores (aqueles com baixa escolaridade e pouco ou nenhum treinamento). Entretanto, em

períodos de escassez de trabalho as empresas passaram a exigir uma maior qualificação para desempenhar atividades cada vez mais simples. O trabalhador passou a precisar de mais credenciais para desempenhar as mesmas funções que desempenhava. Nesse contexto, os trabalhadores menos qualificados ficam desempregados.

Sendo assim, as pessoas buscariam uma maior qualificação não para aumentar seus rendimentos ou alcançarem novos postos. Em um contexto recessivo, as pessoas buscam qualificação para manter seus empregos.

Dentro dessa perspectiva, uma política de qualificação, se fosse bem feita, modificaria a forma da “fila de trabalho”, ou seja, tornaria os trabalhadores mais vulneráveis um pouco mais qualificados, mas isso não teria necessariamente impacto sobre a distribuição dos empregos ou mesmo sobre a distribuição de salários.

O trabalho do CEDEPLAR mostrou que o PLANFOR apresentou um baixo índice de efetividade, tanto em relação a ganhos salariais reais quanto à recolocação no mercado de trabalho. Muito desse fracasso pode ser atribuído às características sociais dos treinandos pertencentes a grupos sociais extremamente vulneráveis. Seguindo a lógica da “teoria das filas” de Thurow (1975) a taxa de retorno da qualificação seria decrescente devido à baixa oferta de trabalho, nesse caso trabalhadores mais qualificados abririam mão de concorrer a melhores oportunidades para garantir um emprego possível no momento.

CAPITULO 6

Qualificação e capital social

Esse capítulo será uma tentativa de comparação dos resultados da qualificação profissional tendo em vista componentes de Capital Social. A análise estará baseada no banco de dados do estudo experimental conduzido pelo CEDEPLAR que já foi citado anteriormente.

6.1- PLANFOR e Capital Social

Normalmente, os textos acadêmicos sobre mercado de trabalho tendem a focar elementos como:

- Capital Humano²¹ – as diferenças na empregabilidade e nos salários seriam explicadas por diferentes níveis de produtividade, que seriam mensurados através da educação e da experiência.
- Segmentação do Mercado – explica a dispersão dos salários como sendo resultado de algumas segmentações no mercado de trabalho, tais como pertencimento a determinados setores da economia (o setor industrial que é um importante fator determinante de salários no Brasil). As teorias de segmentação também levam em consideração a existência de mercados internos dentro das firmas que teriam regras próprias de ascensão, que também teriam impacto nos salários. De acordo com Cireno (2005), uma outra forma de ver a segmentação do mercado de trabalho está na legislação salarial e na sindicalização, pois os sindicatos podem influenciar os níveis salariais dos trabalhadores. No que diz respeito à legislação, o fato de um trabalho estar formalizado

geraria uma diferença em relação aos informais. Por último, Segundo Cireno (2005) mercados de trabalho locais tendem a recompensar diferentemente o trabalho, devido a fatores como oferta e demanda por mão-de-obra, capacidade instalada de produção e custo de vida. As teorias de segmentação do mercado de trabalho, em geral, levam em conta variáveis de Capital Humano.

- Discriminação – trabalhadores que possuem certas características (um determinado sexo, raça/cor, ou mesmo por estar muito tempo fora do mercado formal de trabalho, por exemplo) são eliminados das boas vagas de trabalho por discriminação pura e simples.

Todavia existe um elemento que vem ganhando importância entre os analistas nos últimos tempos, a saber, esse elemento se refere aos grupos sociais em que o indivíduo transita e como ele está inserido neles.

A idéia é de que esses grupos sociais nos quais os indivíduos estão inseridos podem ter um efeito positivo na permanência do indivíduo no mercado de trabalho, bem como nos rendimentos, ou seja, a questão do Capital Social.

6.2- O Conceito de Capital Social

Nas ciências sociais, o momento de se definir os conceitos é crucial para todos os passos seguintes, entretanto costuma ser o mais difícil. Nesse campo de conhecimento é comum existir várias definições distintas e até antagônicas para um mesmo conceito.

²¹ Seja na forma de treinamento no trabalho – formal ou através de *on the job training* – ou na forma de escolaridade formal.

Em se tratando do conceito de capital social, o primeiro problema que se impõe para o pesquisador é saber se esse conceito expressa uma característica individual, ou uma característica da comunidade com o fez Putnam (1996). Para esse autor, capital social “diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas” (PUTNAM, 1996:177).

Putnam acredita que:

Uma característica específica do capital social – confiança, normas e cadeias de relações sociais – é o fato de que ele normalmente constitui um bem público, ao contrário do capital convencional, que normalmente é um bem privado. ‘ por ser uma tributo da estrutura social em que se insere o indivíduo, o capital social não é propriedade particular de nenhuma das pessoas que dele se beneficiam (PUTNAM, 1996:180).

Para Putnam o sucesso de políticas públicas, de governos, e até mesmo da economia, pode ser largamente explicado pela progressiva acumulação de capital social. Isso porque para ele a forma essencial de capital social são os sistemas de participação cívica (associações comunitárias, partidos, sindicatos, clubes desportivos, etc.). Se uma sociedade é forte, o estado e a economia também serão fortes. Sendo assim, para o autor, “ao se chegar no ponto em que um alto índice de capital social é encontrado, chega-se à fórmula para a resolução de todos os problemas” (CIRENO, 2005:76).

Na Visão de James Coleman (1988) o capital social também é um atributo da comunidade e não é passível de acumulação individual. Porém, apesar de pertencer ao grupo, o capital social pode ser utilizado pelos membros do grupo individualmente em benefício próprio. Para Coleman o capital social é um aspecto estrutural facilitador da ação individual.

Outra corrente trata o capital social como um recurso individual, acumulável e passível de utilização, em benefício próprio, por parte de seu detentor. Portanto, para essa outra corrente:

... do ponto de vista individual, quanto maior a rede de relacionamentos e maior for o volume de capital social acumulado pelos membros desta rede, maior é o volume de capital social que pode ser mobilizado pelo indivíduo ... o acúmulo de capital social está intrinsecamente ligado à posse de redes duráveis de relacionamentos, mas se dá no âmbito individual (ALVES; FERNANDES, 2005:7).

De acordo com Granovetter (1973), o capital social facilita na procura por trabalho, bem como no melhor posicionamento na escala social²².

No decorrer do trabalho será utilizada essa segunda vertente teórica do capital social, ou seja, aquela que interpreta o conceito como sendo algo inerente às interações entre os indivíduos. Esse conceito será operacionalizado através da *proxy* participação dos indivíduos em grupos e organizações.

6.3- Análise descritiva dos Dados: Frequências

Analisando brevemente as frequências das principais variáveis presentes no modelo de análise pode-se perceber algumas características interessantes da amostra.

Observando as tabelas 1 e 2 abaixo, constata-se que no *Base Line*, ou questionário âncora, o grupo tratamento, aqueles que fizeram curso de qualificação, representam quase 80% da amostra. No que diz respeito à participação no mercado de trabalho no *Base Line* os desocupados predominam, fato que pode ser explicado pela característica predominante da

²² Para o autor os laços fracos (relações extra-familiares desenvolvidas dentro de associações) são mais eficientes que os laços fortes (familiares).

amostra, ou seja pessoas com baixa escolaridade que procuram cursos de qualificação.

No tocante ao *Follow Up 3*, ou quarta rodada, algumas características devem ser novamente salientadas. A primeira é de que nesse grupo todos os participantes são do grupo de tratamento em relação ao questionário âncora, ou seja todos fizeram curso de qualificação até 1996. Entretanto, no questionário da 4ª rodada havia a seguinte pergunta: “participou de algum curso ou outra forma de treinamento formal desde março de 1998?”. Sendo assim, esse quesito foi utilizado como variável de tratamento para a amostra do *Follow Up 3*. A segunda característica distintiva da segunda rodada é que ela se restringiu à Região Metropolitana de Belo Horizonte.

Feitas essas ressalvas, na quarta rodada, a maior parte da amostra não fez um segundo curso de qualificação. Em relação à participação no mercado, encontra-se uma situação radicalmente distinta da amostra do questionário base. Na quarta rodada, o número de desocupados é muito menor, 25,2%, sendo que o percentual de pessoas no mercado formal é de 40% da amostra.

TABELA 1 - Distribuição da amostra segundo participação em curso de qualificação

Especificação	Base Line		Follow Up 3	
	Freqüência	Percentual	Freqüência	Percentual
Não fez curso	738	20,5	656	58,4
Fez curso	2.867	79,5	468	41,6
Total	3.605	100,0	1124	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Pesquisa Experimental de Avaliação do PLANFOR realizada pelo CEDEPLAR/UFMG.

TABELA 2 - Distribuição da amostra segundo participação no mercado de trabalho

Especificação	Base Line		Follow Up 3	
	Freqüência	Percentual	Freqüência	Percentual
Informal	1.140	31,6	391	34,8
Formal	623	17,3	450	40,0
Desocupado	1.842	51,1	283	25,2
Total	3.605	100,0	1.124	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Pesquisa Experimental de Avaliação do PLANFOR realizada pelo CEDEPLAR/UFMG.

Todavia, ao analisar os indivíduos do *follow up 3* no *base line*, tabela 3, constata-se uma conjuntura parecida com o restante da amostra do questionário âncora, ou seja predominância de pessoas desocupadas e na informalidade.

TABELA 3 - Participação no mercado de trabalho da amostra do Follow Up 3 no Base Line

Especificação	Freqüência	Percentual
Informal	339	30,2
Formal	164	14,6
Desocupado	621	55,2
Total	1124	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Pesquisa Experimental de Avaliação do PLANFOR realizada pelo CEDEPLAR/UFMG.

No tocante à escolaridade, tabelas 4 e 5, os dados também mostram diferenças entre as amostras do questionário âncora e da quarta rodada. A amostra da quarta rodada tem um nível de escolaridade mais alto. Cerca de 56% da amostra da quarta rodada concentra-se no nível médio de escolaridade incompleto ou completo, ou seja, entre 9 e 11 anos de estudo completados com sucesso. Ao passo que no *Base Line* mais de 61% da

amostra concentra-se no nível fundamental de escolaridade incompleto ou completo, entre 1 e 8 anos de estudo.

TABELA 4 - Distribuição da amostra segundo anos de estudo

Anos de Estudo	Base Line		Follow Up 3	
	Freqüência	Percentual	Freqüência	Percentual
1 Ano de Estudo	5	0,3	3	0,3
2 Anos de Estudo	15	0,8	3	0,3
3 Anos de Estudo	40	2,0	3	0,3
4 Anos de Estudo	306	15,7	57	5,1
5 Anos de Estudo	210	10,7	72	6,4
6 Anos de Estudo	177	9,1	54	4,8
7 Anos de Estudo	161	8,2	67	6,0
8 Anos de Estudo	283	14,5	186	16,6
9 Anos de Estudo	91	4,7	87	7,8
10 Anos de Estudo	79	4,0	115	10,2
11 Anos de Estudo	463	23,7	429	38,2
12 Anos de Estudo	14	0,7	30	2,7
13 Anos de Estudo	8	0,4	-	0,0
14 Anos de Estudo	52	2,7	16	1,4
15 Anos de Estudo	51	2,6	-	0,0
Total	1.955	100,0	1.122	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Pesquisa Experimental de Avaliação do PLANFOR realizada pelo CEDEPLAR/UFMG.

TABELA 5 - Distribuição da amostra segundo faixas de escolaridade

Anos de Estudo	Base Line		Follow Up 3	
	Freqüência	Percentual	Freqüência	Percentual
Fundamental Incompleto	914	46,8	259	23,1
Fundamental Completo	283	14,5	186	16,6
Ensino Médio Incompleto	170	8,7	202	18,0
Ensino Médio Completo	463	23,7	429	38,2
Superior Incompleto	74	3,8	46	4,1
Superior Completo	51	2,6	-	0,0
Total	1.955	100,0	1.122	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Pesquisa Experimental de Avaliação do PLANFOR realizada pelo CEDEPLAR/UFMG.

As tabelas 6 e 7 mostram o nível de escolaridade no *base Line* somente dos integrantes do *Follow Up 3*. Novamente, percebe-se uma equalização das diferenças, ou seja, os indivíduos que estão na amostra do

follow up 3 têm características muito semelhantes aos demais no *base line*, observa-se uma concentração no nível fundamental com uma prevalência no fundamental incompleto.

TABELA 6 - Anos de estudo da amostra do Follow Up 3 no Base Line

Anos de Estudo	Frequência	Percentual
1 Ano de Estudo	-	0,0
2 Anos de Estudo	3	0,5
3 Anos de Estudo	11	1,9
4 Anos de Estudo	93	15,9
5 Anos de Estudo	75	12,8
6 Anos de Estudo	60	10,3
7 Anos de Estudo	52	8,9
8 Anos de Estudo	83	14,2
9 Anos de Estudo	22	3,8
10 Anos de Estudo	20	3,4
11 Anos de Estudo	122	20,9
12 Anos de Estudo	5	0,9
13 Anos de Estudo	3	0,5
14 Anos de Estudo	22	3,8
15 Anos de Estudo	13	2,2
Total	584	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Pesquisa Experimental de Avaliação do PLANFOR realizada pelo CEDEPLAR/UFMG.

TABELA 7 - Anos de estudo da amostra do Follow Up 3 no Base Line

Anos de Estudo	Frequência	Percentual
Fundamental Incompleto	294	50,3
Fundamental Completo	83	14,2
Ensino Médio Incompleto	42	7,2
Ensino Médio Completo	122	20,9
Superior Incompleto	30	5,1
Superior Completo	13	2,2
Total	584	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Pesquisa Experimental de Avaliação do PLANFOR realizada pelo CEDEPLAR/UFMG.

Com relação ao sexo (tabela 7), as duas amostras são compostas majoritariamente por homens.

TABELA 7 - Distribuição da amostra segundo sexo

Sexo	Base Line		Follow Up 3	
	Frequência	Percentual	Frequência	Percentual
homem	2.625	72,8	853	75,9
mulher	980	27,2	271	24,1
Total	3.605	100,0	1124	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Pesquisa Experimental de Avaliação do PLANFOR realizada pelo CEDEPLAR/UFMG.

O ponto de fundamental importância para o presente trabalho é a participação em sindicato e / ou organização comunitária (tabela 8). Percebe-se uma maior taxa de participação nos integrantes do *Follow Up 3*. Analisando a participação desagregadamente, constata-se que a participação em sindicatos é a que tem o maior peso e, novamente, a amostra do *follow up 3* tem sistematicamente maiores níveis de participação.

Entretanto, isso acontece em pontos distintos no tempo, analisando os indivíduos que participaram do *follow up 3* no questionário base (tabela 11), essas diferenças deixam de existir, os participantes da quarta rodada ficam com um índice de participação menor que a amostra como um todo.

TABELA 8 - Distribuição da amostra segundo participação em sindicato e/ou organização comunitária

Especificação	Base Line		Follow Up 3	
	Frequência	Percentual	Frequência	Percentual
Não	3.061	84,9	844	75,1
Sim	544	15,1	280	24,9
Total	3.605	100,0	1.124	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Pesquisa Experimental de Avaliação do PLANFOR realizada pelo CEDEPLAR/UFMG.

TABELA 9 - Distribuição da amostra segundo participação em sindicato

Especificação	Base Line		Follow Up 3	
	Freqüência	Percentual	Freqüência	Percentual
Nao	3.196	88,7	963	85,7
Sim	409	11,3	161	14,3
Total	3.605	100,0	1124	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Pesquisa Experimental de Avaliação do PLANFOR realizada pelo CEDEPLAR/UFMG.

TABELA 10 - Distribuição da amostra segundo participação em organização comunitária

Especificação	Base Line		Follow Up 3	
	Freqüência	Percentual	Freqüência	Percentual
Nao	3.414	94,7	974	86,7
Sim	191	5,3	150	13,3
Total	3.605	100,0	1124	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Pesquisa Experimental de Avaliação do PLANFOR realizada pelo CEDEPLAR/UFMG.

TABELA 11 - Participação em sindicato e/ou organização comunitária da amostra do Follow Up 3 no Base Line

Especificação	Freqüência	Percentual
Não	961	85,5
Sim	163	14,5
Total	1124	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Pesquisa Experimental de Avaliação do PLANFOR realizada pelo CEDEPLAR/UFMG.

Por essa curta análise das freqüências é possível perceber que os indivíduos que participaram do *follow up* 3 apresentaram uma sensível melhora ao longo do tempo: a) o número de desocupados diminuiu; b) a participação no

mercado formal aumentou; c) a escolaridade melhorou; d) aumentou a participação em sindicatos e/ou associações comunitárias.

Analisando a distribuição da amostra segundo idade, tabelas 12 e 13, é possível constatar que mais de 70% da amostra total do *base line* é composta por jovens entre 15 e 29 anos, com uma preponderância do grupo de 15 a 19 anos que representa 37% da amostra. Observando apenas aqueles indivíduos que participaram da quarta rodada no questionário base percebe-se o mesmo padrão, com uma pequena diferença, eles são ainda mais jovens, cerca de 43% estão no grupo de 15 a 19 anos.

TABELA 12 - Distribuição da amostra do Base Line segundo grupos de idade

Grupos de Idade	Freqüência	Porcentagem
5 a 9	2	0,1
10 a 14	38	1,1
15 a 19	1.335	37,0
20 a 24	717	19,9
25 a 29	481	13,3
30 a 34	325	9,0
35 a 39	237	6,6
40 a 44	237	6,6
45 a 49	126	3,5
50 a 54	64	1,8
55 a 59	31	0,9
60 a 64	10	0,3
65 a 69	1	0,0
70 a 74	1	0,0
75 a 79	0	0,0
Total	3.605	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Pesquisa Experimental de Avaliação do PLANFOR realizada pelo CEDEPLAR/UFMG.

TABELA 13 - Distribuição da amostra do Follow Up 3 no Base Line segundo grupos de idade

Grupos de Idade	Freqüência	Porcentagem
5 a 9	1	0,1
10 a 14	11	1,0
15 a 19	487	43,3
20 a 24	181	16,1
25 a 29	131	11,7
30 a 34	104	9,3
35 a 39	60	5,3
40 a 44	73	6,5
45 a 49	42	3,7
50 a 54	20	1,8
55 a 59	12	1,1
60 a 64	1	0,1
65 a 69	0	0,0
70 a 74	1	0,1
75 a 79	0	0,0
Total	1.124	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Pesquisa Experimental de Avaliação do PLANFOR realizada pelo CEDEPLAR/UFMG.

6.4- Análise dos cruzamentos Cruzamentos

Analisando os cruzamentos das principais variáveis do modelo, observam-se as seguintes características.

De acordo com as tabelas 14, 15 e 16 têm-se as seguintes informações: os indivíduos que fizeram curso de qualificação no *Base Line* eram basicamente desocupados; no *Follow Up 3* os indivíduos que já estavam trabalhando é que fizeram um segundo curso, principalmente aqueles que estavam no mercado formal. Novamente, analisando as características dos integrantes da quarta rodada no *base line*, constata-se o mesmo padrão, a maior parcela dos que participaram de cursos de qualificação eram desocupados. Proporcionalmente, os homens tiveram uma maior participação em cursos de qualificação.

TABELA 14 - Participação em curso de qualificação segundo participação no mercado de trabalho

Participação no Mercado de Trabalho	Participação em curso de Qualificação (%)	
	Não fez curso	Fez curso
BASE LINE		
Informal	30,08	32,02
Formal	21,27	16,25
Desocupado	48,64	51,73
Total	100,00	100,00
FOLLOW UP 3		
Informal	33,69	36,32
Formal	40,40	39,53
Desocupado	25,91	24,15
Total	100,00	100,00

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Pesquisa Experimental de Avaliação do PLANFOR realizada pelo CEDEPLAR/UFMG.

TABELA 15 - Participação em curso de qualificação e participação no mercado de trabalho da amostra do Follow Up 3 no Base Line

Participação no Mercado de Trabalho	Participação em curso de Qualificação	
	Não fez curso	Fez curso
Informal	0	30,2
Formal	0	14,6
Desocupado	0	55,2
Total	0	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Pesquisa Experimental de Avaliação do PLANFOR realizada pelo CEDEPLAR/UFMG.

TABELA 16 - Participação em curso de qualificação segundo sexo (%)

Participação em Curso de Qualificação	Sexo	
	Homem	Mulher
BASE LINE		
Não fez curso	17,26	29,08
Fez curso	82,74	70,92
Total	100,00	100,00
FOLLOW UP 3		
Não fez curso	74,85	77,35
Fez curso	25,15	22,65
Total	100,00	100,00

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Pesquisa Experimental de Avaliação do PLANFOR realizada pelo CEDEPLAR/UFMG.

Cruzando a participação no mercado por faixas de escolaridade (tabelas 17 e 18), percebemos que no *base line* a amostra estava concentrada no ensino fundamental, inclusive os participantes do *follow up 3* no *base line*. Analisando somente a amostra do *follow up 3* na quarta rodada, novamente, percebe-se um aumento na escolaridade da amostra.

TABELA 17 - Participação no Mercado de Trabalho por faixas de escolaridade

Anos de Estudo	Participação no Mercado de Trabalho		
	Informal	Formal	Desocupado
BASE LINE			
Fundamental Incompleto	47,4	43,9	47,9
Fundamental Completo	13,4	14,8	15,3
Ensino Médio Incompleto	9,4	8,9	7,9
Ensino Médio Completo	21,0	27,2	24,0
Superior Incompleto	5,2	2,5	3,2
Superior Completo	3,5	2,7	1,7
Total	100,0	100,0	100,0
FOLLOW UP 3			
Fundamental Incompleto	21,9	21,3	30,1
Fundamental Completo	16,4	19,3	14,3
Ensino Médio Incompleto	22,2	15,2	18,8
Ensino Médio Completo	36,9	43,8	35,3
Superior Incompleto	2,6	0,5	1,5
Superior Completo	0,0	0,0	0,0
Total	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Pesquisa Experimental de Avaliação do PLANFOR realizada pelo CEDEPLAR/UFMG.

TABELA 18 - Participação no mercado de trabalho por anos de estudo da amostra do Follow Up 3 no Base Line

Anos de Estudo	Participação no Mercado de Trabalho		
	Informal	Formal	Desocupado
Fundamental Incompleto	50,9	40,8	54,8
Fundamental Completo	13,8	17,6	12,9
Ensino Médio Incompleto	6,4	10,4	6,2
Ensino Médio Completo	18,8	21,6	22,4
Superior Incompleto	7,3	5,6	2,9
Superior Completo	2,8	4,0	0,8
Total	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Pesquisa Experimental de Avaliação do PLANFOR realizada pelo CEDEPLAR/UFMG.

Com relação à participação em sindicatos e ou organizações comunitárias (tabelas 19 e 20), constata-se que a participação é sempre maior dentre aqueles que estão no mercado formal. Os indivíduos que participaram da quarta rodada da pesquisa apresentam uma taxa de participação maior,

tanto no *base line* quanto no *follow up 3*. A tabela 21 mostra que a participação é maior dentre aqueles que têm o ensino médio completo.

TABELA 19 - Participação em Sindicato e/ou Organização Comunitária e Participação no Mercado de Trabalho Base Line

Participação no Mercado de Trabalho	Participação em Sindicato e/ou Organização Comunitária		
	Não	Sim	Total
BASE LINE			
Informal	84,7	15,3	100,0
Formal	64,8	35,2	100,0
Desocupado	91,8	8,2	100,0
FOLLOW UP 3			
Informal	77,7	22,3	100,0
Formal	67,1	32,9	100,0
Desocupado	84,1	15,9	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Pesquisa Experimental de Avaliação do PLANFOR realizada pelo CEDEPLAR/UFMG.

TABELA 20 - Participação em sindicato e/ou organização comunitária segundo participação no mercado de trabalho da amostra do Follow Up 3 no Base Line

Participação no Mercado de Trabalho	Participação em Sindicato e/ou Organização Comunitária		
	Não	Sim	Total
Informal	83,2	16,8	100,0
Formal	59,8	40,2	100,0
Desocupado	93,6	6,4	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Pesquisa Experimental de Avaliação do PLANFOR realizada pelo CEDEPLAR/UFMG.

TABELA 21 - Participação em sindicato e/ou organização comunitária segundo faixas de escolaridade

Anos de Estudo Base Line	Participa de Sindicato e/ou Organização Comunitária	
	Não	Sim
BASE LINE		
Fundamental Incompleto	51,4	29,1
Fundamental Completo	14,8	13,2
Ensino Médio Incompleto	8,2	10,5
Ensino Médio Completo	21,8	30,8
Superior Incompleto	2,1	10,3
Superior Completo	1,7	6,1
Total	100,0	100,0
FOLLOW UP 3		
Fundamental Incompleto	24,4	21,6
Fundamental Completo	17,1	16,8
Ensino Médio Incompleto	19,5	15,4
Ensino Médio Completo	38,2	42,5
Superior Incompleto	0,7	3,7
Superior Completo	0,0	0,0
Total	100,0	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Pesquisa Experimental de Avaliação do PLANFOR realizada pelo CEDEPLAR/UFMG.

6.5- Análise da Regressão Logística Multinomial

O modelo estatístico usado para investigar a influência do capital social e da participação nos cursos de qualificação do PLANFOR na participação no mercado de trabalho foi a regressão logística multinomial²³.

A regressão logística multinomial é uma generalização do modelo logístico binário. Enquanto na regressão logística binária a variável resposta tem duas categorias, na logística multinomial a variável resposta tem mais de duas categorias. No caso do presente trabalho, a variável resposta tem três categorias: desocupado, ocupado no setor informal e ocupado no setor formal.

²³ Para maiores informações sobre a regressão logística multinomial veja, por exemplo Long (1987), Agresti (1990).

As variáveis sexo, participação em curso de qualificação e participação em sindicato e / ou organização comunitária são variáveis dicotômicas, ou seja, atribuiu-se à característica presente o valor 1 e à ausência dela o valor 0. Com isso, a média dessas variáveis será a proporção dos indivíduos com a característica presente, e os efeitos encontrados no modelo referem-se à variável com o valor 1.

A variável experiência foi obtida através da seguinte operação: a idade dos indivíduos (obtida a partir da data de nascimento) foi subtraída dos anos de estudo e do número 6 (idade em que normalmente as pessoas entram na escola). Essa variável contínua foi centralizada, ou seja, foi calculada a média da variável experiência e posteriormente diminuiu-se cada valor por essa média. Esse procedimento teve o intuito de evitar colinearidade, que significa uma mesma variável presente no modelo mais de uma vez ou parte dela.

Também foi construído um termo interativo entre participação em cursos de qualificação e participação em sindicatos e / ou associações comunitárias.

Resumindo as variáveis foram as seguintes:

- Participação no mercado de trabalho (desocupado, ocupado informalmente e ocupado formalmente) – obtido através das questões: “Você trabalhou na semana de referência?” e “tinha carteira de trabalho assinada?”
- Anos de Estudo – obtido através dos quesitos: “curso mais elevado que freqüentou?” e “Última série que concluiu nesse curso?”
- Experiência Centralizada
- Experiência Centralizada ao Quadrado

- Sexo – mulher =1; homem = 0
- Participação em curso de qualificação – obtido através da questão: “participou de algum curso ou outra forma de treinamento formal?”
- Participação em sindicato e /ou organização comunitária (Capital Social) – obtido através dos quesitos: “você é sindicalizado ou associado a algum órgão de classe?” e “você é associado a algum órgão comunitário?”
- Termo Interativo entre participação em cursos de qualificação e participação em sindicato e / ou organização comunitária.

As hipóteses testadas pelos modelos foram as seguintes:

- A. As pessoas que participam de sindicatos e / ou organizações comunitárias têm maior probabilidade de estarem ocupadas do que as que não participam.
- B. Os indivíduos que participaram de cursos de qualificação têm maior probabilidade de estarem ocupados.
- C. Há efeito positivo de interação entre as variáveis de participação em associações e participação em cursos de qualificação na ocupação dos indivíduos.

O primeiro modelo utilizado (sem termo interativo) foi o seguinte:

$\text{Log } Y (\text{formalmente ocupado} = 1) / [1 - \text{log} Y (\text{formalmente ocupado} = 1)] = \beta_0 + B_1 \text{ Anos de estudo} + B_2 \text{ Experiência Centralizada} + B_3 \text{ Experiência Centralizada ao quadrado} + B_4 \text{ Sexo} + B_5 \text{ participação em curso de qualificação} + B_6 \text{ participação em sindicato e / ou organização comunitária} + e$

O segundo modelo (com termo interativo) utilizado foi o seguinte:

$\text{Log } Y (\text{formalmente ocupado} = 1) / [1 - \text{log} Y (\text{formalmente ocupado} = 1)] = \beta_0 + B_1$
Anos de estudo + B_2 Experiência Centralizada + B_3 Experiência Centralizada ao
quadrado + B_4 Sexo + B_5 participação em curso de qualificação + B_6
participação em sindicato e / ou organização comunitária + B_7 Termo interativo
entre participação em curso de qualificação e participação em sindicato e
organização comunitária + e

Ambos os modelos foram aplicados, tanto no *base line* quanto no
follow up 3. Os resultados do modelo sem termo interativo para o *base line*
seguem abaixo (tabelas 22 a 24).

TABELA 22 - Teste de Razão de Verossimelhança Modelo sem Termo Interativo *Base Line*

Participação no Mercado de Trabalho	-2 Log Likelihood of Reduced Model	Chi-Square	df	Sig.
Intercept	2838,147	2,373	2	0,305
Anos de Estudo	2837,408	1,634	2	0,442
Experiência Centralizada	2861,099	25,325	2	0,000
Experiência Centralizada ao Quadrado	2862,681	26,908	2	0,000
Sexo	2875,597	39,823	2	0,000
Participação em Curso de Qualificação	2844,098	8,325	2	0,016
Participação em Sindicato e/ou Organização Comunitária	2940,930	105,157	2	0,000

The chi-square statistic is the difference in -2 log-likelihoods between the final model and a reduced model. The reduced model is formed by omitting an effect from the final model. The null hypothesis is that all parameters of that effect are 0.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Pesquisa Experimental de Avaliação do PLANFOR realizada pelo CEDEPLAR/UFMG.

TABELA 23 - Regressão Logística Multinomial Sem termo Interativo *Base Line*

Participação no Mercado de Trabalho	B	Std. Error	Wald	df	Sig.	Exp(B)	95% Confidence Interval for Exp(B)	
							Lower Bound	Upper Bound
Informal								
Intercept	-0,188	0,177	1,126	1	0,289			
Anos de Estudo	0,023	0,018	1,594	1	0,207	1,024	0,987	1,061
Experiência Centralizada	0,029	0,007	19,858	1	0,000	1,029	1,016	1,043
Experiência Centralizada ao Quadrado	-0,002	0,000	15,557	1	0,000	0,998	0,997	0,999
Sexo	-0,425	0,120	12,581	1	0,000	0,654	0,517	0,827
Participação em Curso de Qualificação	0,199	0,128	2,396	1	0,122	1,220	0,948	1,569
Participação em Sindicato e/ou Organização Comunitária	0,601	0,156	14,739	1	0,000	1,824	1,342	2,478
Formal								
Intercept	-0,293	0,199	2,180	1	0,140			
Anos de Estudo	0,016	0,022	0,556	1	0,456	1,016	0,974	1,060
Experiência Centralizada	0,030	0,008	15,175	1	0,000	1,031	1,015	1,047
Experiência Centralizada ao Quadrado	-0,002	0,001	19,318	1	0,000	0,998	0,996	0,999
Sexo	-0,902	0,149	36,804	1	0,000	0,406	0,303	0,543
Participação em Curso de Qualificação	-0,224	0,144	2,412	1	0,120	0,799	0,603	1,060
Participação em Sindicato e/ou Organização Comunitária	1,566	0,160	95,482	1	0,000	4,789	3,498	6,557

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Pesquisa Experimental de Avaliação do PLANFOR realizada pelo CEDEPLAR/UFMG.

TABELA 24 Efeito percentual das variáveis*

Participação no Mercado de Trabalho	Efeito Percentual
Informal	
Intercept	
Anos de Estudo	2,360
Experiência Centralizada	2,940
Experiência Centralizada ao Quadrado	-0,168
Sexo	-34,616
Participação em Curso de Qualificação	21,981
Participação em Sindicato e/ou Organização Comunitária	82,359
Formal	
Intercept	
Anos de Estudo	1,621
Experiência Centralizada	3,081
Experiência Centralizada ao Quadrado	-0,243
Sexo	-59,410
Participação em Curso de Qualificação	-20,064
Participação em Sindicato e/ou Organização Comunitária	378,939

*obtido através da operação $[Exp(B) - 1] \times 100$

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Pesquisa Experimental de Avaliação do PLANFOR realizada pelo CEDEPLAR/UFMG.

Os resultados do primeiro modelo (tabelas 23 e 24) confirmam a hipótese da importância dos elementos que compõem a variável de capital social. A participação em sindicato e / ou organização comunitária é estatisticamente significativa, tanto para aqueles que estão no mercado formal quanto para os que estão na informalidade (tabela 23). O indivíduo que participa de sindicato e / ou organização comunitária tem 82% de chances a mais de estar empregado no setor informal e cerca de 379% de chance a mais de estar empregado no setor formal (tabela 24).

A participação em cursos de qualificação não apresenta resultados significativos. Corroborando os diversos estudos de avaliação do PLANFOR que apontavam o fracasso dessa política.

O Sexo (mulher = 1 e homem = 0) foi estatisticamente significativo, apontando para o fato de que ser homem aumenta cerca de 35% as chances

de estar no mercado informal e quase 60% as chances de estar no mercado formal (tabelas 23 e 24).

A seguir pode-se analisar os resultados do modelo com termo interativo no *base line* (tabelas 25 a 27).

TABELA 25 - Teste de Razão de Verossimelhança Modelo com Termo Interativo *Base Line*

Participação no Mercado de Trabalho	-2 Log Likelihood of Reduced Model	Chi-Square	df	Sig.
Intercept	2834,480	1,177	2	0,555
Anos de Estudo	2834,760	1,457	2	0,483
Experiência Centralizada	2858,034	24,732	2	0,000
Experiência Centralizada ao Quadrado	2860,154	26,852	2	0,000
Sexo	2873,364	40,062	2	0,000
Participação em Curso de Qualificação	2842,131	8,829	2	0,012
Participação em Sindicato e/ou Organização Comunitária	2845,175	11,872	2	0,003
Termo Interativo*	2835,774	2,471	2	0,291

The chi-square statistic is the difference in -2 log-likelihoods between the final model and a reduced model. The reduced model is formed by omitting an effect from the final model. The null hypothesis is that all parameters of that effect are 0.

* Termo Interativo entre Participação em Curso de qualificação e Participação em Sindicato e/ ou Organização Comunitária

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Pesquisa Experimental de Avaliação do PLANFOR realizada pelo CEDEPLAR/UFMG.

TABELA 26 - Regressão Logística Multinomial com termo Interativo *Base Line*

Participação no Mercado de Trabalho	B	Std. Error	Wald	df	Sig.	Exp(B)	95% Confidence Interval for Exp(B)	
							Lower Bound	Upper Bound
Informal								
Intercept	-0,157	0,183	0,737	1	0,391			
Anos de Estudo	0,022	0,019	1,448	1	0,229	1,023	0,986	1,060
Experiência Centralizada	0,029	0,007	19,544	1	0,000	1,029	1,016	1,042
Experiência Centralizada ao Quadrado	-0,002	0,000	15,554	1	0,000	0,998	0,997	0,999
Sexo	-0,426	0,120	12,624	1	0,000	0,653	0,517	0,826
Participação em Curso de Qualificação	0,167	0,136	1,506	1	0,220	1,182	0,905	1,545
Participação em Sindicato e/ou Organização Comunitária	0,322	0,352	0,835	1	0,361	1,379	0,692	2,749
Termo Interativo*	0,351	0,390	0,810	1	0,368	1,420	0,661	3,051
Formal								
Intercept	-0,201	0,207	0,944	1	0,331			
Anos de Estudo	0,013	0,022	0,385	1	0,535	1,014	0,971	1,057
Experiência Centralizada	0,030	0,008	14,625	1	0,000	1,030	1,015	1,046
Experiência Centralizada ao Quadrado	-0,002	0,001	19,316	1	0,000	0,998	0,996	0,999
Sexo	-0,904	0,149	37,037	1	0,000	0,405	0,302	0,542
Participação em Curso de Qualificação	-0,325	0,158	4,222	1	0,040	0,722	0,530	0,985
Participação em Sindicato e/ou Organização Comunitária	1,097	0,332	10,890	1	0,001	2,995	1,561	5,747
Termo Interativo*	0,596	0,375	2,526	1	0,112	1,815	0,870	3,788

* Termo Interativo entre Participação em Curso de qualificação e Participação em Sindicato e/ ou Organização Comunitária

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Pesquisa Experimental de Avaliação do PLANFOR realizada pelo CEDEPLAR/UFMG.

TABELA 27 Efeito percentual das variáveis*

Participação no Mercado de Trabalho	Efeito Percentual
Informal	
Intercept	
Anos de Estudo	2,254
Experiência Centralizada	2,918
Experiência Centralizada ao Quadrado	-0,168
Sexo	-34,672
Participação em Curso de Qualificação	18,228
Participação em Sindicato e/ou Organização Comunitária	37,927
Termo Interativo*	42,048
Formal	
Intercept	
Anos de Estudo	1,352
Experiência Centralizada	3,031
Experiência Centralizada ao Quadrado	-0,242
Sexo	-59,525
Participação em Curso de Qualificação	-27,772
Participação em Sindicato e/ou Organização Comunitária	199,549
Termo Interativo*	81,548

*obtido através da operação $[\text{Exp}(B) - 1] \times 100$

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Pesquisa Experimental de Avaliação do PLANFOR realizada pelo CEDEPLAR/UFMG.

Analisando o modelo com o termo interativo entre participação em curso de qualificação e participação em sindicato e / ou organização comunitária (tabelas 25, 26 e 27), percebe-se que tanto o capital social quanto o termo interativo são estatisticamente significantes apenas para o setor formal (tabela 26).

O que aponta para o fato de que entre aqueles que participam de organizações sociais, a participação em cursos de qualificação tem um efeito positivo sobre a empregabilidade, em particular no setor formal da economia.

Os modelos supra citados foram replicados na amostra do follow up 3, entretanto uma grande mudança foi necessária. Como toda a amostra do follow up 3 era grupo de tratamento no questionário base, nos modelos abaixo foi usado a participação em um outro curso de qualificação (“você participou de

algum curso ou forma de treinamento formal desde março de 1998?") como sendo a variável de participação em curso de qualificação. As tabelas 28, 29 e 30 trazem os resultados dos modelos do follow up 3 sem o termo interativo.

TABELA 28 - Teste de Razão de Verossimelhança Modelo sem Termo Interativo *Follow Up 3*

Participação no Mercado de Trabalho	-2 Log Likelihood of Reduced Model	Chi-Square	df	Sig.
Intercept	1757,468	2,424	2	0,298
Anos de Estudo	1759,614	4,569	2	0,102
Experiência Centralizada	1757,410	2,365	2	0,306
Experiência Centralizada ao Quadrado	1756,169	1,124	2	0,570
Sexo	1756,022	0,977	2	0,614
Participação em Curso de Qualificação	1755,615	0,570	2	0,752
Participação em Sindicato e/ou Organização Comunitária	1784,863	29,819	2	0,000

The chi-square statistic is the difference in -2 log-likelihoods between the final model and a reduced model. The reduced model is formed by omitting an effect from the final model. The null hypothesis is that all parameters of that effect are 0.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Pesquisa Experimental de Avaliação do PLANFOR realizada pelo CEDEPLAR/UFMG.

TABELA 29 - Regressão Logística Multinomial Sem termo Interativo *Follow Up 3*

Participação no Mercado de Trabalho	B	Std. Error	Wald	df	Sig.	Exp(B)	95% Confidence Interval for Exp(B)	
							Lower Bound	Upper Bound
Informal								
Intercept	-0,484	0,311	2,425	1	0,119			
Anos de Estudo	0,071	0,036	3,967	1	0,046	1,073	1,001	1,151
Experiência Centralizada	0,011	0,011	0,917	1	0,338	1,011	0,989	1,033
Experiência Centralizada ao Quadrado	0,000	0,001	0,518	1	0,472	1,000	0,999	1,002
Sexo	0,126	0,188	0,450	1	0,502	1,134	0,785	1,639
Participação em Curso de Qualificação	0,056	0,166	0,114	1	0,736	1,058	0,764	1,464
Participação em Sindicato e/ou Organização Comunitária	0,399	0,204	3,809	1	0,051	1,490	0,998	2,224
Formal								
Intercept	-0,280	0,301	0,864	1	0,353			
Anos de Estudo	0,063	0,035	3,291	1	0,070	1,065	0,995	1,140
Experiência Centralizada	0,017	0,011	2,358	1	0,125	1,017	0,995	1,039
Experiência Centralizada ao Quadrado	0,000	0,001	0,011	1	0,915	1,000	0,999	1,001
Sexo	-0,030	0,187	0,026	1	0,871	0,970	0,673	1,399
Participação em Curso de Qualificação	-0,055	0,163	0,111	1	0,739	0,947	0,687	1,305
Participação em Sindicato e/ou Organização Comunitária	0,958	0,192	24,829	1	0,000	2,606	1,788	3,798

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Pesquisa Experimental de Avaliação do PLANFOR realizada pelo CEDEPLAR/UFMG.

TABELA 30 - Efeito percentual das variáveis da Regressão Logística Multinomial Sem termo Interativo *Follow Up 3*

Participação no Mercado de Trabalho	Efeito Percentual
Informal	
Intercept	
Anos de Estudo	7,331
Experiência Centralizada	1,067
Experiência Centralizada ao Quadrado	0,048
Sexo	13,424
Participação em Curso de Qualificação	5,754
Participação em Sindicato e/ou Organização Comunitária	49,015
Formal	
Intercept	
Anos de Estudo	6,480
Experiência Centralizada	1,698
Experiência Centralizada ao Quadrado	-0,007
Sexo	-2,979
Participação em Curso de Qualificação	-5,305
Participação em Sindicato e/ou Organização Comunitária	160,579

*obtido através da operação $[Exp(B) - 1] \times 100$

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Pesquisa Experimental de Avaliação do PLANFOR realizada pelo CEDEPLAR/UFMG.

No caso da quarta rodada da pesquisa, a participação em sindicato e / ou organização comunitária passou a ser altamente significativa apenas para o setor formal, no caso do mercado informal é significativa ao nível de 0,051, ou seja, envolvendo uma probabilidade de erro de 5% (tabela 29).

Agora a variável anos de estudo passou a ser significativa para o setor informal, mas o impacto é baixo, cerca de 7% (tabelas 29 e 30).

Segue abaixo o modelo com o termo interativo (tabelas 31 a 33).

TABELA 31 - Teste de Razão de Verossimilhança Modelo com Termo Interativo *Follow Up 3*

Participação no Mercado de Trabalho	-2 Log Likelihood of Reduced Model	Chi-Square	df	Sig.
Intercept	1756,095	2,306	2	0,316
Anos de Estudo	1758,345	4,556	2	0,103
Experiência Centralizada	1756,064	2,275	2	0,321
Experiência Centralizada ao Quadrado	1754,885	1,095	2	0,578
Sexo	1754,815	1,025	2	0,599
Participação em Curso de Qualificação	1755,025	1,235	2	0,539
Participação em Sindicato e/ou Organização Comunitária	1765,089	11,299	2	0,004
Termo Interativo*	1755,045	1,255	2	0,534

The chi-square statistic is the difference in -2 log-likelihoods between the final model and a reduced model. The reduced model is formed by omitting an effect from the final model. The null hypothesis is that all parameters of that effect are 0.

* Termo Interativo entre Participação em Curso de qualificação e Participação em Sindicato e/ ou Organização Comunitária

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Pesquisa Experimental de Avaliação do PLANFOR realizada pelo CEDEPLAR/UFMG.

TABELA 32 - Regressão Logística Multinomial com termo Interativo *Follow Up 3*

Participação no Mercado de Trabalho	B	Std. Error	Wald	df	Sig.	Exp(B)	95% Confidence Interval for Exp(B)	
							Lower Bound	Upper Bound
Informal								
Intercept	-0,473	0,312	2,297	1	0,130			
Anos de Estudo	0,071	0,035	3,953	1	0,047	1,073	1,001	1,150
Experiência Centralizada	0,011	0,011	0,899	1	0,343	1,011	0,989	1,033
Experiência Centralizada ao Quadrado	0,000	0,001	0,533	1	0,466	1,000	0,999	1,002
Sexo	0,123	0,188	0,429	1	0,513	1,131	0,782	1,635
Participação em Curso de Qualificação	0,032	0,183	0,030	1	0,862	1,032	0,721	1,477
Participação em Sindicato e/ou Organização Comunitária	0,327	0,269	1,476	1	0,224	1,387	0,818	2,349
Termo Interativo*	0,179	0,414	0,187	1	0,665	1,196	0,532	2,691
Formal								
Intercept	-0,242	0,302	0,639	1	0,424			
Anos de Estudo	0,063	0,035	3,280	1	0,070	1,065	0,995	1,139
Experiência Centralizada	0,017	0,011	2,267	1	0,132	1,017	0,995	1,039
Experiência Centralizada ao Quadrado	0,000	0,001	0,006	1	0,938	1,000	0,999	1,001
Sexo	-0,039	0,187	0,043	1	0,835	0,962	0,666	1,388
Participação em Curso de Qualificação	-0,148	0,184	0,649	1	0,421	0,862	0,601	1,237
Participação em Sindicato e/ou Organização Comunitária	0,783	0,251	9,728	1	0,002	2,188	1,338	3,578
Termo Interativo*	0,408	0,390	1,093	1	0,296	1,504	0,700	3,233

* Termo Interativo entre Participação em Curso de qualificação e Participação em Sindicato e/ ou Organização Comunitária

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Pesquisa Experimental de Avaliação do PLANFOR realizada pelo CEDEPLAR/UFMG.

TABELA 33 - Efeito percentual das variáveis da Regressão Logística Multinomial com termo Interativo *Follow Up 3*

Participação no Mercado de Trabalho	Efeito Percentual
Informal	
Intercept	
Anos de Estudo	7,312
Experiência Centralizada	1,056
Experiência Centralizada ao Quadrado	0,048
Sexo	13,095
Participação em Curso de Qualificação	3,218
Participação em Sindicato e/ou Organização Comunitária	38,659
Termo Interativo*	19,606
Formal	
Intercept	
Anos de Estudo	6,465
Experiência Centralizada	1,666
Experiência Centralizada ao Quadrado	-0,005
Sexo	-3,821
Participação em Curso de Qualificação	-13,789
Participação em Sindicato e/ou Organização Comunitária	118,787
Termo Interativo*	50,411

*obtido através da operação $[\text{Exp}(B) - 1] \times 100$

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Pesquisa Experimental de Avaliação do PLANFOR realizada pelo CEDEPLAR/UFMG.

No que diz respeito ao setor informal apenas a variável anos de estudo mostrou-se significativa, mas novamente com um efeito percentual baixo, cerca de 7% novamente (tabela 32).

No setor formal, a participação em sindicato e / ou organização comunitária é altamente significativa e tem um efeito percentual em torno de 119% (tabelas 32 e 33).

Novamente, a presença significativa do termo interativo indica que para aqueles que participam em sindicatos e/ou associações comunitárias, a participação em cursos de qualificação tem um efeito positivo sobre a possibilidade de estar formalmente empregado.

No anexo 1, encontram-se outros modelos gerados para o *base line* e para o *follow up 3*. Esses modelos utilizam a variável participação em curso de qualificação. Em outras palavras, os grupos serão comparados utilizando a variável de corte “participação em cursos de qualificação” em vez de participação no mercado de trabalho como foi feito anteriormente. Os resultados não mostram diferenças significativas dos modelos apresentados.

6.6- Análise final dos dados

Os resultado das análises univariadas, bivariadas e multivariadas empreendidas nesse trabalho apontam para um efeito nulo da participação em cursos de qualificação em relação à empregabilidade das pessoas.

Os dados também apontam para uma melhoria da escolaridade daqueles que participaram da quarta rodada da pesquisa. É possível que a participação em cursos de qualificação tenha motivado os egressos a continuar estudando.

O resultado mais consistente obtido através das análises multivariadas aponta para a importância das variáveis de capital social na empregabilidade das pessoas, em especial no mercado formal.

Os modelos que utilizaram termos interativos entre participação em sindicatos e/ou associações comunitárias e participação em cursos de qualificação, indicaram de maneira bastante consistente que para os indivíduos que participam dessas associações sociais, a participação em cursos de qualificação tem um efeito positivo sobre à empregabilidade em particular no setor formal tanto no *base line* quanto no *follow up 3*.

Segundo os modelos aqui desenvolvidos, o PLANFOR não apresentou avanços significativos do ponto de vista da melhoria da competitividade do seu público alvo.

CONCLUSÃO

O atual estágio de desenvolvimento das forças produtivas dentro do capitalismo moderno tem intensificado as discussões acerca da educação e, especialmente, da educação profissional. Nessas discussões, é enfatizado um suposto descompasso existente entre o sistema formal de ensino e o mercado de trabalho. Nesse contexto, a educação profissional seria uma pré-condição para a competitividade e a produtividade dos trabalhadores.

As teorias de Capital Humano passam a fazer parte da agenda dos gestores públicos e privados, e a questão do emprego, ou da empregabilidade, passa a ser uma característica individual que dependerá de algumas variáveis como escolaridade, experiência, domínio de uma língua estrangeira, etc. Nesse caso o trabalhador “empregável” estaria em um constante processo de atualização, buscando sempre uma formação multidisciplinar.

Sendo assim, uma boa educação profissional deveria preparar o trabalhador para “competir por um posto de trabalho, mais do que especificamente para qualificá-lo para uma função específica e estável de longa duração” (POCHMANN, 2001:130).

O PLANFOR nasceu como fruto desse diagnóstico da realidade, que apontava para uma inadequação entre o perfil da força de trabalho e as necessidades dos setores mais modernos da economia. O programa tinha um público – alvo imenso, a meta estabelecida era de qualificar 20% da População Economicamente Ativa do país. Isso incluiria em um mesmo programa realidades completamente distintas com características e necessidades das mais variadas. Unir em um mesmo programa as necessidades dos trabalhadores dos mercados formal e informal, micro e pequenos empresários,

produtores urbanos e rurais, jovens à procura de emprego, jovens em situação de risco social, mulheres chefes de família, portadores de deficiência, trabalhadores sobre risco de desemprego (o que inclui funcionários públicos), entre outras possibilidades, é uma tarefa utópica. Entretanto, deve-se ressaltar que esse não foi um problema só do PLANFOR. Em um país de proporções continentais, enorme população e perpassado por desigualdades históricas, qualquer programa social já tem de nascer grande, não há muito espaço para experiências ou projetos piloto.

Uma outra característica fundamental do PLANFOR foi seu desenho institucional. O funcionamento do PLANFOR exigiria uma sinergia e um equilíbrio entre diversos atores envolvidos no processo como ONGs, centrais sindicais, universidades, entidades do sistema “S”, e em especial dos estados que tinham grandes responsabilidades dentro do desenho do programa. Enfim, o programa tinha um processo de implementação de difícil operacionalização e acabou emperrado nas diversas instâncias burocráticas que participavam do processo. A rede de controle social, representada pelas comissões estaduais e municipais de emprego, nem de longe cumpriram seu papel, tendo uma função meramente simbólica na maioria dos municípios.

Um outro grande problema apresentado pelo PLANFOR foi a total ausência de diagnósticos das realidades locais que pudessem servir de base na definição da oferta de cursos por região. Tal situação, associada à precária divulgação do programa, levou a que muitos cursos não tivessem candidatos em número suficiente para serem realizados

Um programa excessivamente ambicioso, que exigia uma estrutura de implementação inexistente, carente de diagnósticos precisos sobre as

necessidades locais e baseado em um conceito frágil como o da empregabilidade não poderia ter resultados melhores que os observados nos diversos trabalhos de avaliação dedicados ao programa.

De pontos positivos do PLANFOR pode-se apontar o fato de que pela primeira vez houve uma tentativa de criação de um sistema de formação profissional mais abrangente que ultrapasse a lógica restrita e voltada para as grandes empresas do Sistema “S”, ou mesmo dos CEFETs.

Outro ponto positivo que fica do PLANFOR é a experiência. A tentativa de se implementar um programa de grandes proporções de maneira descentralizada e contando com a participação da sociedade civil organizada (via comissões e / ou conselhos municipais e estaduais de trabalho) é um fato marcante dentro das políticas públicas brasileiras. É possível que programas como o Bolsa Família tenham absorvido parte dessa experiência.

Baseado nas análises desenvolvidas na presente dissertação, especialmente no capítulo VI, fica claro que políticas voltadas para o mercado de trabalho, em particular programas públicos de qualificação profissional, devem levar em consideração, dentro dos seus referenciais teóricos, a importância dos elementos ligados ao Capital Social.

Esses elementos têm um efeito positivo e altamente significativo sobre a presença dos indivíduos no mercado formal de trabalho. Um indivíduo com uma boa rede de relações tem uma maior probabilidade de estar trabalhando. Isso significa que o Capital Social promove o “empoderamento” das pessoas ou grupos que o possuem, levantando assim a possibilidade de usá-lo como uma estratégia de combate dos problemas sociais que afetam os países em desenvolvimento como a pobreza, o desemprego e a desigualdade.

Redes generalizadas de reciprocidade contribuiriam decisivamente para o desenvolvimento de uma sociedade. Além disso, os resultados dos modelos desenvolvidos nessa dissertação, apontam para um fato de fundamental relevância: o Capital Social fortalece o efeito das políticas sociais. Entretanto, o conceito dessa variável é de complexa operacionalização, sendo difícil de ser medida e podendo haver uma grande gama de fatores a serem considerados.

Ainda mais complicado seria pensá-la como uma estratégia de intervenção pública, o que levaria à idéia, no mínimo discutível, de que seria possível criar capital social via estímulos governamentais. Por outro lado, também não parece ser muito produtivo e correto considerá-la como uma variável dada, imutável, ou seja, os indivíduos e comunidades que não a possuísem estariam condenados à eterna ausência.

Enfim, os dados mostram a relevância do Capital Social, mas não existe ainda um consenso a respeito do que se fazer com essa informação. Fato é que a importância dessa variável deve ser levada em conta no planejamento de intervenções no mercado de trabalho.

BIBLIOGRAFIA

- ABRÚCIO, Fernando Luís & SOARES, Márcia Miranda. (2001). Redes Federativas no Brasil: Cooperação Intermunicipal no Grande ABC. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série pesquisas nº 24.
- ABRÚCIO, Fernando Luiz. (1998). Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec.
- AGRESTI, A. (1990). **Categorical Data Analysis**. New York: John Wiley.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. (1995). “Federalismo e Políticas Sociais”. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, n.28.
- ALVES, Murillo Marschener; FERNANDES, Danielle Cireno. “Raça, capital social e posição sócio-ocupacional: um estudo aproximativo para a Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: IV Fórum de Desenvolvimento: Capital Social diferentes visões. Recife UFPE, 2005. CD-ROM.
- ANDERSON, Perry. (1995). “**Balanco do Neoliberalismo**”, in Sader, Emir e Gentili, Pablo – “Pós-neoliberalismo – as Políticas Sociais e o Estado Democrático”, São Paulo, Ed. Paz e Terra, 1995.
- ARRETCHE, Marta T.S. (1999). “Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo”. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, n.º 40.
- AVELAR, Lúcia. (2001). O sistema federativo e as políticas de desenvolvimento: desafios e perspectivas nos países de fortes desigualdades. In.: Federalismo na Alemanha e no Brasil. Orgs.:

HOFMEISTER, Wilhelm.; CARNEIRO, José Mario Brasiliense. Fundação Konrad Adenauer.

- AVRITZER, Leonardo. (2000). Sociedade Civil, Espaço Público e Poder Local: Uma análise do Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre. Belo Horizonte, DCP/FAFICH/UFMG.
- AZEREDO, Beatriz. (1998). Políticas Públicas de Emprego: A Experiência Brasileira. Associação Brasileira de Estudos do Trabalho – ABET. São Paulo.
- _____.;RAMOS, Carlos Alberto.(1995). **Políticas Públicas de Emprego: Experiências e Desafios**. Planejamento e políticas Públicas – IPEA. Nº12.
- BNDES. (1994). **Mercado de Trabalho: A Crise de Dois Modelos**. Textos para Discussão 21.
- BUONFIGLIO, Maria Carmela; DOWLING, Juan (2000). **Flexibilidade das relações de trabalho e precarização uma análise comparativa**. apresentado no XXIV Encontro Anual da ANPOCS GT 20 Trabalho e Sociedade, Sessão: A nova configuração do trabalho, 2000.
- BOSCHI, Renato Raul. (1999). Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. *Dados*, 1999, vol.42, no.4, p.655-690.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. 292p.

- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Educação Profissional: um projeto para o desenvolvimento sustentado. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, 1999.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Plano Nacional de Qualificação Profissional – PLANFOR: reconstruindo a institucionalidade da educação profissional no Brasil. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, 1998.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Plano Nacional de Educação Profissional: trabalho e empregabilidade. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, 1998.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Plano de Ação: um compromisso com a mudança, 1996-1998. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, 1998.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Planfor 1996-1999, Planos Estaduais de Qualificação, Parcerias Nacionais e Regionais: Avaliação Gerencial 1996. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, 1997.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Planfor: Avaliação Gerencial do segundo ano do triênio, resultados até 31/12/97. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, 1998.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Avaliação Gerencial 1995-98: balanço de um projeto para o desenvolvimento sustentado. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, 1999.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. O que aconteceu com os treinandos dos PEQs? Síntese de resultados do acompanhamento de egressos em 1996-1997. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, 1999.

- CAMARGO, Aspasia. (1992). “A Federação Acorrentada. Nacionalismo Desenvolvimentista e Instabilidade Democrática”. Trabalho apresentado no XVI Encontro Anual da ANPOCS, 20 a 23 de outubro. GT Elites Políticas.
- CARVALHO, José Murilo de. (1998). **Federalismo e centralização no império brasileiro: história e argumento**. In: Pontos e Bordados. Belo Horizonte: Editora da UFMG.
- CEDEPLAR/UFMG (2002). Relatório Final do Projeto: Continuidade à Metodologia de Acompanhamento e Avaliação do Plano Nacional de Formação Profissional (PLANFOR).
- CEDEPLAR/UFMG. Uma Avaliação Experimental dos Impactos da Política de Qualificação Profissional no Brasil: O Caso do PLANFOR na Região Metropolitana de Belo Horizonte. Mimeografado
- CHAHAD, José Paulo Zeetano. (2002). **Um Novo Desenho do Programa Brasileiro de Seguro-Desemprego**. In.: O Mercado de Trabalho no Brasil: políticas, resultados e desafios. Orgs. José Paulo Zeetano Chahad, Reynaldo Fewrnandes. São Paulo: MTE / FIPE / Depto. De Economia FEA/USP, 2002.
- CIRENO, Flávio. (2005). Evidências do efeito do capital social e do capital humano sobre a empregabilidade e a renda no PEQ 2001 em Pernambuco. In: IV Fórum de Desenvolvimento: Capital Social diferentes visões. Recife UFPE, 2005. CD-ROM.
- COLEMAN, James. (1988). Social Capital in the Creation of Human Capital. American Journal of Sociology v. 94. Organizations and institutions: sociological and economic approaches to the analysis of social structures p. 95-120. The University of Chicago press. Chicago IL.
- DIEESE. (2001). **Políticas Públicas de Emprego e de Proteção ao Desempregado**. In.: A Situação do Trabalho no Brasil. DIEESE. São Paulo.

- EVANS, Peter. (1996). Government action, social capital and development: reviewing the evidence for synergy. *World Development*. Vol 24 número 6.
- GENTILI, Pablo. O Conceito de Empregabilidade. In: UNITRABALHO. (1999). *Anais do Seminário Nacional sobre avaliação do Planfor: uma política pública de educação profissional em debate*. São Paulo. UNITRABALHO. 1999. 144p.
- GRANOVETTER, Mark. (1973). The strength of weak ties. *American Journal of Sociology*. v.78 n. 6 pp. 1360-1380. The University of Chicago Press, Chicago, IL.
- HORTA, Carlos Roberto. (2001). *Desemprego e Cultura: Uma Leitura da Desconstrução da Cidadania do Trabalhador*. In.: **Globalização Trabalho e Desemprego um enfoque internacional**. Editora C/Arte. Belo Horizonte 2001.
- LIMA, Roberto Alves de.; ARAÚJO, Tarcísio Patrício de. (2001). **Avanços e Impasses da Política de Emprego no Brasil: Discussão com Foco no Proger e no Planfor**. In.: *Mercado de Trabalho e Políticas de Emprego*. Editora Universitária UFPE. Recife 2001.
- LONG, J.S. 1987. **A Graphical Method for the Interpretation of Multinomial Logit Analysis**. *Sociological Methods & Research*, vol 15, no. 4, pp 420-446.
- NAJBERG, Sheila.;VIEIRA, Solange Paiva. (1996). **Modelos de Geração de Emprego Aplicados à Economia Brasileira – 1985/95**. Textos para Discussão 39. BNDES.
- _____.;_____.(1996). **Emprego e Crescimento Econômico: Uma Contradição?** Textos para Discussão 49. BNDES.

- _____.; IKEDA, Marcelo. (1999). **Modelo de Geração de Emprego: Metodologia e Resultados**. Textos para Discussão 72. DNDES.
- NEPP/UNICAMP (1999). Modelo de Avaliação de Programas Sociais Prioritários: Relatório Final. Relatório final do Programa de Apoio à Gestão Social no Brasil, subcomponente: desenho e implantação de estratégia de avaliação.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. (1948). **Convenção 88 da OIT: concernente à organização do serviço de Emprego**. São Francisco 1948.
- POCHMANN, Márcio. (2001). O emprego na Globalização: **A nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil Escolheu**. Boitempo Editorial. 1º edição. São Paulo 2001. ISBN 85.85934.56.5
- PORTES, Alejandro. (1998). **Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology**. Annual review of Sociology, 24 1-24.
- PUTNAM, Robert. (1996). **Comunidade e Democracia a experiência da Itália moderna**. Editora Fundação Getúlio Vargas. Tradução Luiz Alberto Monjardim. Rio de Janeiro 1996.
- SANTOS, Caroline. (2006). Capital Social e Capital Humano: subordinação ou independência? Uma análise a partir do estudo de caso nos Conselhos Municipais de Macaé e Resende. 118f. Dissertação de Mestrado em Economia. Universidade Federal Fluminense. Niterói. 2006.

- SANTOS, Mônica Regina dos. (2000). As Comissões Municipais de Emprego em MG: Um Arranjo Neocorporativo de Aprimoramento Democrático?. Dissertação de Mestrado em Ciência Política apresentada ao curso de Mestrado em Ciência Política da UFMG.

- SIMAN, Ângela Maria. (2005). Políticas Públicas: A implementação como objetivo de reflexão teórica e como desafio prático. Tese de Doutorado em Ciências Sociais apresentada ao curso de Doutorado em Ciências Sociais da FAFICH/UFMG.

- SOARES, Márcia Miranda. (1997). Teoria do sistema Federal: Heterogeneidades Territoriais, Democracia e Instituições Políticas. Dissertação para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política. Defendida na FAFICH – UFMG.

- TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís. (1993). **(Des) Ajuste global e modernização conservadora**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1993. 193p.

- THURLOW, Lester. (1975). **Generating Inequality: Mechanisms of distribution in the U.S. economy**. New York. Basic Books, inc., Publishers. 1975. 258p.

ANEXO 1

TABELA 34 - Teste de Razão de Verossimelhança Modelo comparando grupos por participação em cursos de qualificação Base Line

Participação em curso de Qualificação	-2 Log Likelihood of Reduced Model	Chi-Square	df	Sig.
Não Fez Curso				
Intercept	786,112	0,145	2	0,930
Anos de Estudo	786,048	0,081	2	0,960
Experiência Centralizada	792,280	6,313	2	0,043
Experiência Centralizada ao Quadrado	789,152	3,186	2	0,203
Sexo	812,057	26,090	2	0,000
Participação em Sindicato e/ou Organização Comunitária	796,792	10,826	2	0,004
Fez Curso				
Intercept	2042,952	8,894	2	0,012
Anos de Estudo	2035,373	1,314	2	0,518
Experiência Centralizada	2056,585	22,526	2	0,000
Experiência Centralizada ao Quadrado	2061,919	27,860	2	0,000
Sexo	2052,861	18,803	2	0,000
Participação em Sindicato e/ou Organização Comunitária	2129,685	95,626	2	0,000

The chi-square statistic is the difference in -2 log-likelihoods between the final model and a reduced model. The reduced model is formed by omitting an effect from the final model. The null hypothesis is that all parameters of that effect are 0.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Pesquisa Experimental de Avaliação do PLANFOR realizada pelo CEDEPLAR/UFMG.

TABELA 35 - Regressão Logística Multinomial comparando grupos por participação em cursos Base Line

Continua

Participação em Curso de Qualificação	Participação no Mercado de Trabalho	B	Std. Error	Wald	df	Sig.	Exp(B)	95% Confidence Interval for Exp(B)	
								Lower Bound	Upper Bound
Nao Fez Curso	Informal								
	Intercept	0,008	0,327	0,001	1	0,981			
	Anos de Estudo	0,003	0,042	0,005	1	0,942	1,003	0,923	1,090
	Experiência Centralizada	0,009	0,015	0,388	1	0,533	1,009	0,980	1,039
	Experiência Centralizada ao Quadrado	0,000	0,001	0,049	1	0,824	1,000	0,998	1,002
	Sexo	-0,850	0,242	12,307	1	0,000	0,427	0,266	0,687
	Participação em Sindicato e/ou Organização Comunitária	0,369	0,357	1,068	1	0,301	1,447	0,718	2,914
	Formal								
	Intercept	-0,118	0,355	0,111	1	0,739			
	Anos de Estudo	0,013	0,046	0,079	1	0,779	1,013	0,925	1,109
	Experiência Centralizada	0,041	0,017	5,968	1	0,015	1,042	1,008	1,076
	Experiência Centralizada ao Quadrado	-0,002	0,001	2,709	1	0,100	0,998	0,996	1,000
	Sexo	-1,259	0,275	20,965	1	0,000	0,284	0,166	0,487
	Participação em Sindicato e/ou Organização Comunitária	1,080	0,339	10,125	1	0,001	2,943	1,514	5,724

TABELA 35 - Regressão Logística Multinomial comparando grupos por participação em cursos Base Line

Continuação

Participação em Curso de Qualificação	Participação no Mercado de Trabalho	B	Std. Error	Wald	df	Sig.	Exp(B)	95% Confidence Interval for Exp(B)	
								Lower Bound	Upper Bound
Fez Curso	Informal								
	Intercept	0,001	0,176	0,000	1	0,996			
	Anos de Estudo	0,024	0,021	1,308	1	0,253	1,024	0,983	1,067
	Experiência Centralizada	0,033	0,007	20,755	1	0,000	1,034	1,019	1,049
	Experiência Centralizada ao Quadrado	-0,002	0,000	18,968	1	0,000	0,998	0,997	0,999
	Sexo	-0,260	0,139	3,519	1	0,061	0,771	0,587	1,012
	Participação em Sindicato e/ou Organização Comunitária	0,645	0,175	13,521	1	0,000	1,906	1,352	2,689
	Formal								
	Intercept	-0,550	0,209	6,930	1	0,008			
	Anos de Estudo	0,015	0,025	0,347	1	0,556	1,015	0,967	1,065
	Experiência Centralizada	0,026	0,009	8,682	1	0,003	1,027	1,009	1,045
	Experiência Centralizada ao Quadrado	-0,003	0,001	17,266	1	0,000	0,997	0,996	0,999
	Sexo	-0,753	0,178	17,964	1	0,000	0,471	0,332	0,667
	Participação em Sindicato e/ou Organização Comunitária	1,695	0,183	85,723	1	0,000	5,446	3,804	7,797

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Pesquisa Experimental de Avaliação do PLANFOR realizada pelo CEDEPLAR/UFMG.

TABELA 36 - Teste de Razão de Verossimilhança Modelo comparando grupos por participação em cursos de qualificação Follow Up 3

Participação em curso de Qualificação	-2 Log Likelihood of Reduced Model	Chi-Square	df	Sig.
Não Fez Curso				
Intercept	1029,740	4,359	2	0,113
Anos de Estudo	1032,641	7,259	2	0,027
Experiência Centralizada	1026,038	0,656	2	0,720
Experiência Centralizada ao Quadrado	1025,584	0,203	2	0,904
Sexo	1027,012	1,631	2	0,442
Participação em Sindicato e/ou Organização Comunitária	1036,309	10,928	2	0,004
Fez Curso				
Intercept	720,625	0,498	2	0,779
Anos de Estudo	720,225	0,098	2	0,952
Experiência Centralizada	722,199	2,072	2	0,355
Experiência Centralizada ao Quadrado	722,812	2,685	2	0,261
Sexo	720,326	0,199	2	0,905
Participação em Sindicato e/ou Organização Comunitária	739,818	19,691	2	0,000

The chi-square statistic is the difference in -2 log-likelihoods between the final model and a reduced model. The reduced model is formed by omitting an effect from the final model. The null hypothesis is that all parameters of that effect are 0.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Pesquisa Experimental de Avaliação do PLANFOR realizada pelo CEDEPLAR/UFMG.

TABELA 37 - Regressão Logística Multinomial comparando grupos por participação em cursos Follow 3

Participação em Curso de Qualificação	Participação no Mercado de Trabalho	B	Std. Error	Wald	df	Sig.	Exp(B)	95% Confidence Interval for Exp(B)	
								Lower Bound	Upper Bound
Nao Fez Curso	Informal								
	Intercept	-0,758	0,371	4,173	1	0,041			
	Anos de Estudo	0,107	0,044	5,975	1	0,015	1,113	1,021	1,213
	Experiência Centralizada	0,003	0,015	0,042	1	0,837	1,003	0,974	1,034
	Experiência Centralizada ao Quadrado	0,000	0,001	0,198	1	0,656	1,000	0,999	1,002
	Sexo	0,122	0,241	0,258	1	0,612	1,130	0,705	1,812
	Participação em Sindicato e/ou Organização Comunitária	0,311	0,270	1,329	1	0,249	1,365	0,804	2,317
	Formal								
	Intercept	-0,535	0,355	2,270	1	0,132			
	Anos de Estudo	0,098	0,042	5,422	1	0,020	1,103	1,016	1,199
	Experiência Centralizada	0,011	0,015	0,548	1	0,459	1,011	0,982	1,041
	Experiência Centralizada ao Quadrado	0,000	0,001	0,065	1	0,799	1,000	0,999	1,002
	Sexo	-0,152	0,240	0,399	1	0,527	0,859	0,537	1,375
	Participação em Sindicato e/ou Organização Comunitária	0,769	0,252	9,327	1	0,002	2,159	1,317	3,537

Continua

TABELA 37 - Regressão Logística Multinomial comparando grupos por participação em cursos Follow 3

Participação em Curso de Qualificação	Participação no Mercado de Trabalho	B	Std. Error	Wald	df	Sig.	Exp(B)	Continuação	
								95% Confidence Interval for Exp(B)	
								Lower Bound	Upper Bound
Fez Curso	Informal								
	Intercept	0,313	0,624	0,251	1	0,616			
	Anos de Estudo	-0,013	0,063	0,044	1	0,833	0,987	0,871	1,117
	Experiência Centralizada	0,017	0,016	1,046	1	0,307	1,017	0,985	1,050
	Experiência Centralizada ao Quadrado	0,001	0,001	0,884	1	0,347	1,001	0,999	1,003
	Sexo	0,134	0,305	0,194	1	0,660	1,144	0,629	2,079
	Participação em Sindicato e/ou Organização Comunitária	0,524	0,316	2,752	1	0,097	1,689	0,909	3,136
	Formal								
	Intercept	0,430	0,618	0,484	1	0,486			
	Anos de Estudo	-0,020	0,063	0,097	1	0,755	0,981	0,867	1,109
	Experiência Centralizada	0,023	0,016	2,020	1	0,155	1,023	0,991	1,057
	Experiência Centralizada ao Quadrado	0,000	0,001	0,100	1	0,751	1,000	0,997	1,002
	Sexo	0,098	0,304	0,105	1	0,746	1,103	0,608	2,001
	Participação em Sindicato e/ou Organização Comunitária	1,198	0,300	15,929	1	0,000	3,312	1,840	5,965

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Pesquisa Experimental de Avaliação do PLANFOR realizada pelo CEDEPLAR/UFMG.