

BREVES NOTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Volume 1/ Edição 2
ISSN 2595-5950

Setembro/2018

BREVES NOTAS

É uma iniciativa da Secretaria de Planejamento Estratégico (SPE) da Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR). A publicação tem como propósito suscitar o debate entre agências governamentais que compartilham responsabilidades nos temas em tratados. Os textos tomam por base consensos acadêmicos internacionais sobre temas relevantes de políticas públicas e, em particular, sobre questões da agenda de reformas microeconômicas.



Políticas Ativas de Mercado de Trabalho: Combate ao Desemprego e Aumento da Produtividade

1. O que são Políticas Ativas de Mercado de Trabalho (PAMT)?

PAMT são políticas públicas voltadas à redução do desemprego e qualificação do emprego por meio de: programas de treinamento profissional focados no aperfeiçoamento das habilidades dos trabalhadores; ações para aproximar aqueles que procuram emprego de quem oferece empregos, reduzindo assimetrias de informação no mercado de trabalho, ou; concessão de incentivos para que empresas contratem trabalhadores com determinadas características (e.g., aprendizes). Em suma, são políticas que visam combater imperfeições do mercado de trabalho, manter os trabalhadores ativos e facilitar a reinserção de desempregados nas atividades produtivas. As PAMT contrapõem-se às políticas passivas de mercado de trabalho, que têm por objetivo apenas prover renda para os desempregados.

Experiências recentes com políticas ativas de mercado de trabalho no Brasil aumentaram a empregabilidade dos trabalhadores assistidos em até 8,0% (World Bank 2017)

1.1. Experiências brasileiras de PAMT

Plano Nacional de Qualificação Profissional do Trabalhador (PLANFOR): Surgiu na década de 1990 como uma estratégia de combate ao desemprego e aumento da produtividade do trabalhador com o objetivo de treinar, anualmente, 20% da população economicamente ativa. Os cursos eram operacionalizados por meio de repasses de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) para os estados e municípios, sob a articulação e controle do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

Cerca de 15,3 milhões de trabalhadores foram atendidos e houve um crescimento no orçamento durante a vigência do PLANFOR, passando de R\$ 28 milhões em 1995 para R\$ 493 milhões em 2001.

Plano Nacional de Qualificação (PNQ): Substituiu o PLANFOR em 2004, e contava com sistemas aperfeiçoados de monitoramento e de fiscalização construídos a partir de recomendações do Tribunal de Contas da União e da Controladoria-Geral da União. Foram adotadas boas práticas de gestão como a uniformidade dos contratos e dos convênios, a divulgação de informações atualizadas via Internet, a redução de custos intermediários – como passagens e diárias – e a autonomia do sistema de avaliação².

Apesar das melhorias de gestão, o PNQ apresentou problemas quanto à prestação de contas no tocante à execução dos cursos, o que limitou a liberação de recursos por parte do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo do Trabalhador (CODEFAT)³.

Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC): Lançado em 2011, o PRONATEC também buscava aumentar a produtividade dos trabalhadores, além de impedir o temido “apagão de mão de obra”. Uma das inovações na governança do PRONATEC foi a transferência da execução do programa do Ministério do Trabalho para o Ministério da Educação. A mudança pretendia suprir as falhas de prestação de contas do antigo PNQ e fundar um modelo mais sofisticado de qualificação profissional.

A partir desses ajustes, houve avanços no sistema de prestação de contas e na qualidade dos parceiros que se responsabilizavam pela oferta dos cursos. Ao contrário do PLANFOR e do PNQ, que aceitava Sindicatos, Organizações Sociais e Organizações Não-Governamentais como ofertantes dos cursos, no Pronatec apenas instituições de ensino credenciadas foram aceitas. Por outro lado, continuou precário o alinhamento entre as demandas do setor privado e a oferta dos cursos de formação.

A entrada do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços—MDIC como demandante de cursos do

Pronatec, em 2013, provocou um importante aperfeiçoamento do programa, na forma de mapeamento das necessidades de qualificação profissional por microrregião.

Avaliação do Banco Mundial⁴ demonstrou que o Pronatec-MDIC apresentou uma empregabilidade relativa⁵ significativamente mais elevada (8%) que outras modalidades do programa, que em sua maioria apresentaram efeito nulo na empregabilidade relativa dos trabalhadores assistidos. Trata-se de valor alto para os padrões de programas semelhantes já avaliados na América Latina⁶. Tal desempenho pode ser atribuído ao fato de o Pronatec-MDIC focar em cursos com maior conteúdo de Ciências, Tecnologia, Engenharias e Matemática, cada vez mais demandados pelas empresas.

2. Por que é importante qualificar trabalhadores?

Toda riqueza é criada a partir do uso produtivo de recursos escassos: as reservas naturais (incluindo terra), o trabalho, capital e bens de produção, tecnologia e o talento empresarial (ou inovação). O trabalho é composto pela população economicamente ativa do país, que, na prática, é quem maneja todos os demais recursos.

O desenvolvimento continuado das competências e habilidades dos trabalhadores para usar mais produtivamente a terra e as máquinas disponíveis é o principal objeto das PAMT. É natural esperar que maior disponibilidade de recursos naturais e de máquinas e equipamentos eleve a produção – mas a escassez desses recursos estabelece um claro limite ao crescimento. No longo prazo, quando todos os recursos físicos estiverem em uso, o crescimento dependerá de ganhos de eficiência. E para que a produtividade cresça é necessário que os trabalhadores se tornem mais eficientes ou que promovam inovações nos processos produtivos.

Quanto mais eficientes forem os trabalhadores, melhores os incentivos à inovação e maior a riqueza futura. Trabalhadores bem capacitados e com

² PEIXOTO, Patrícia. 2008. .

³ O PNQ apresentava em 2016 um passivo de 817 convênios sem prestação de contas desde 2008. Ata da 138ª Reunião Ordinária do CODEFAT. [s.d.]. Disponível em: http://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/Ata-138%C2%AA-RO-CODEFAT_vers%C3%A3o-corrigida-MF.pdf

⁴ World Bank. 2017. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/27961>

⁵ Trata-se da empregabilidade da amostra estudada em relação a um grupo de controle estatisticamente comparável. No caso do Pronatec-MDIC, os alunos que completaram o curso apresentaram uma empregabilidade 8% maior que o grupo de controle.

⁶ O programa *Projovent* no Peru atingiu empregabilidade negativa de 1%, *Juventude y Empleo* na República Dominicana 0%, enquanto o melhor resultado foi o do programa *Jovenes en Acción* na Colômbia, com 6%. Dias et al, 2016; Card et al, 2011; Attanasio et al, 2017.

disponibilidade de bens de capital tendem a ser mais criativos e a formular soluções inovadoras para os problemas do dia-a-dia das firmas, seja na forma de novas técnicas ou de tecnologias. Essas inovações aumentam a produtividade e, conseqüentemente, a riqueza disponível no futuro.

3. Fundamentos para o sucesso das PAMT

O sucesso das PAMT depende de:

1. **MOTIVAÇÃO:** os trabalhadores não podem desistir facilmente de procurar emprego;
2. **OPORTUNIDADES:** disponibilidade de vagas no mercado de trabalho;
3. **EMPREGABILIDADE:** os trabalhadores que estão em busca de emprego devem possuir as habilidades e as competências demandadas pelo mercado, ou as condições necessárias para adquiri-las.

A sinergia desses três fatores depende da disponibilidade de informações confiáveis sobre o mercado de trabalho, em tempo real. Com informações corretas sobre as competências e habilidades demandadas em cada região, é possível implantar programas de qualificação profissional mais adequados a essas demandas.

O desafio dos gestores dos programas de PAMT está em garantir (a) que os mapas de oferta de cursos atendam à real necessidade do setor produtivo, e (b) que a rede ofertante de treinamento seja capaz de se adaptar continuamente a variações na demanda por novas competências e habilidades. Enquanto as estruturas de organização das instituições de ensino não forem flexíveis para acomodar tais mudanças, o sucesso dos programas estará comprometido.

Por fim, e não menos importante, é fundamental um sistema contínuo de monitoramento e de avaliação dos cursos baseado em indicadores quantitativos que meçam sua efetividade. Um programa bem-sucedido de qualificação profissional necessariamente precisa ter impacto positivo e comprovado no emprego e na renda dos egressos. O Brasil dispõe de amplas e confiáveis bases de dados que permitem o acompanhamento destes e de outros indicadores.

4. Desafios para a qualificação profissional no século XXI

O desenvolvimento tecnológico e a emergência de uma economia cada mais digitalizada, robotizada e conectada, comumente chamada de Indústria 4.0, demanda trabalhadores com novas competências e habilidades. Funções com atividades rotineiras tenderão a ser substituídas por máquinas e *softwares* enquanto crescerá a demanda por funções com atividades criativas, interdisciplinares e inovadoras.

Por um lado, aumentará a demanda do setor produtivo por competências como matemática, estatística, programação, desenvolvimento e manutenção de sistemas digitais; por outro, os trabalhadores precisarão desenvolver habilidades socioemocionais como resiliência, comunicação e capacidade de solucionar problemas complexos em equipe.

Deve-se pensar uma estrutura de oferta de cursos capaz de acompanhar essas mudanças e de se adaptar continuamente a novas necessidades que certamente surgirão. A liderança do setor produtivo na indicação das competências necessárias, e o contato dos trabalhadores assistidos pelas PAMT com os desafios tecnológicos de cada área são fundamentais para que esses possam desenvolver as habilidades requeridas pelas empresas. Programas exitosos de formação continuada com frequência incluem a imersão dos profissionais nas rotinas das próprias empresas⁷.

A Indústria 4.0 já é uma realidade em muitas empresas e um desafio para os gestores públicos dos programas de qualificação profissional. Os protagonistas dessa nova realidade serão os trabalhadores que lograrem desenvolver competências interdisciplinares e habilidades socioemocionais. Tendem a desaparecer as funções que requerem baixa qualificação. Por isso, é imperativo desenhar e implementar políticas ativas de mercado de trabalho capazes de instrumentalizar os trabalhadores brasileiros para essa nova realidade.

⁷ A educação dual (escola e empresa) na Alemanha é referência mundial.

REFERÊNCIAS

- ALZUA, M. L. and P. BRASSIOLO. 2006. "The impact of training policies in Argentina: an evaluation of Proyecto Joven". Inter-American Development Bank Working Paper.
- ATTANASIO, O., A. GUARÍN, C. MEDINA, and C. MEGHIR. 2017. "Vocational Training for Disadvantaged Youth in Colombia: A Long-Term Follow-Up". *American Economic Journal: Applied Economics*, 9, 131–143, 2017.
- ATTANASIO, O., A. KUGLER, and C. MEGHIR. 2011. "Subsidizing Vocational Training for Disadvantaged Youth in Developing Countries: Evidence from a Randomized Trial". *American Economic Journal: Applied Economics*, 3, 188–220.
- BARBOSA FILHO, F.; PORTO, R.; DELFINO, D. 2015. "Pronatec Bolsa-Formação: Uma Avaliação Inicial Sobre Reinserção no Mercado de Trabalho Formal" Brasília: Ministério da Fazenda/SPE. Disponível em: <<http://www.spe.fazenda.gov.br/notas-e-relatorios/estudo-sobre-o-pronatec/relatorio-tecnico-nov2015.pdf>>.
- CARD, D., P. IBARRARAN, F. REGALIA, D. ROSAS-SHADY, and Y. SOARES. 2011. "The Labor Market Impacts of Youth Training in the Dominican Republic". *Journal of Labor Economics*, 29, 267–300.
- CARD, D., J. KLUVE, and A. WEBER. 2010. "Active labour market policy evaluations: A metaanalysis". *The Economic Journal*, 120, 452–477.
- CARD, D., J. KLUVE, and A. WEBER. 2015. "What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations". NBER Working Paper No. 21431.
- DÍAZ, J. J. and D. ROSAS SHAD. 2016. "Impact Evaluation of the Job Youth Training Program Projoven". Inter-American Development Bank Working Paper.
- O'CONNELL, Stephen D.; MATION, Lucas Ferreira; BEVILAQUA, Joao Teixeira Bastos; DUTZ, Mark. 2017. "Can business input improve the effectiveness of worker training? Evidence from Brazil's Pronatec-MDIC". Policy Research Working Paper no. WPS 8155. Washington, D.C.: World Bank Group.
- OECD. 2015. "Activation policies for more inclusive labour markets." In: *OECD Employment Outlook*. [s.l.] Organisation for Economic Cooperation and Development.
- OIT. 2016. "Active labour market policies in Latin America and the Caribbean: What works". Geneva: International Labour Office. Disponível em: http://www.ilo.org/global/research/studies-on-growth-with-equity/WCMS_492373/lang--en/index.htm
- PEIXOTO, PATRÍCIA. 2008. "Do PLANFOR ao PNQ: Uma Análise Comparativa sobre os Planos de Qualificação do Brasil". Universidade Federal do Espírito Santo
- REIS, M. 2015. "Vocational Training and Labor Market Outcomes in Brazil". *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, v. 15, n. 1, p. 377–405.
- World Economic Forum. 2016. "The Future of Jobs". Disponível em http://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs.pdf.



EQUIPE RESPONSÁVEL

Carlos Pio, Ana Paula Repezza, Eduardo Leoni,
Rebeca Miranda, Luís Gustavo Montes e André Maia