

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

**Working Paper**

## Avaliação da pertinência do programa bolsa qualificação para o combate à pobreza no espírito santor

Texto para Discussão, No. 1583

**Provided in Cooperation with:**

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

*Suggested Citation:* de Barros, Ricardo Paes; de Carvalho, Mirela; Franco, Samuel; Rosalém Vieira, Andrezza (2011) : Avaliação da pertinência do programa bolsa qualificação para o combate à pobreza no espírito santor, Texto para Discussão, No. 1583, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/90995>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# 1583

TEXTO PARA DISCUSSÃO

## AVALIAÇÃO DA PERTINÊNCIA DO PROGRAMA BOLSA QUALIFICAÇÃO PARA O COMBATE À POBREZA NO ESPÍRITO SANTO

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

Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

### **AVALIAÇÃO DA PERTINÊNCIA DO PROGRAMA BOLSA QUALIFICAÇÃO PARA O COMBATE À POBREZA NO ESPÍRITO SANTO**

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

\* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) do Ipea.

\*\* Pesquisadores do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS).

## **Governo Federal**

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da  
Presidência da República**

**Ministro Wellington Moreira Franco**

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

### **Presidente**

Marcio Pochmann

### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Fernando Ferreira

### **Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

Mário Lisboa Theodoro

### **Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

José Celso Pereira Cardoso Júnior

### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

João Sicsú

### **Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Liana Maria da Frota Carleial

### **Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

Márcio Wohlers de Almeida

### **Diretor de Estudos e Políticas Sociais**

Jorge Abrahão de Castro

### **Chefe de Gabinete**

Persio Marco Antonio Davison

### **Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação**

Daniel Castro

## **Texto para Discussão**

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

# SUMÁRIO

---

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO .....	7
2 ALÍVIO VERSUS COMBATE ESTRUTURAL À POBREZA.....	8
3 ALTERNATIVAS DE DESENHO.....	12
4 POPULAÇÃO-ALVO .....	15
5 DISPONIBILIDADE VERSUS CONDIÇÕES PARA PARTICIPAR .....	27
6 DESAFIOS INFORMACIONAIS .....	30
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	33



## SINOPSE

O grau de pobreza entre os capixabas adultos desempregados de baixa escolaridade é três vezes a média do conjunto da população. Além disso, dada a natureza mais volátil da pobreza deste grupo, seu acesso a redes de proteção mais tradicionais, como o Bolsa Família, deve ser bem mais limitado, ainda que a evidência disponível não confirme esta expectativa. Não restam dúvidas, portanto, de que o grupo deve ser alvo prioritário da política de combate à pobreza do estado, ainda que se deva reconhecer que, mesmo nele, metade das famílias não é pobre e, portanto, a população-alvo pode ser aprimorada introduzindo-se explicitamente uma exigência adicional de pobreza.

A questão que se coloca, portanto, não é se o grupo deve ter atendimento prioritário, mas se a atenção que lhe é oferecida é a mais adequada, dadas suas necessidades. Este trabalho busca avaliar *ex ante* a pertinência e o impacto de um programa de qualificação com as mesmas especificações, no contexto capixaba. Para simplificar, o programa será aqui denominado Bolsa Qualificação. Seu desenho nos informa que se trata de uma transferência de renda focalizada – adultos desempregados de baixa escolaridade – e condicionada à participação em curso de qualificação profissional.

## ABSTRACT<sup>i</sup>

The degree of poverty among capixabas unemployed adults with low education is three times the average of the whole population. Moreover, given the more volatile nature of poverty in this group, their access to more traditional safety nets such as the *Bolsa Família*, should be much more limited, although the available evidence does not confirm this expectation. therefore there is no doubt that the group should be a priority target of the policy to fight against poverty in the state, even if we must recognize that even in it, half the families are not poor and thus the target population can be improved by introducing explicitly an additional requirement of poverty.

---

i. As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.  
*The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.*

The question that arises therefore is not whether the group should have priority service, but whether the attention that is offered is the most appropriate, given your needs. This study aims to evaluate *ex ante* the relevance and impact of a training program with the same specifications, in the context of Espírito Santo. For simplicity, the program will be called here *Bolsa Qualificação*. Its design tells us that this is a targeted income transfer (unemployed adults with low education) and due to participation in professional qualification courses.



## 1 INTRODUÇÃO

Este ano o governo do estado de São Paulo introduziu um sistema de bolsas no seu programa de qualificação da força de trabalho (Programa Estadual de Qualificação e Requalificação Profissional – PEQ).<sup>1</sup> Como de praxe, o programa consiste em cursos de qualificação profissional de 200 horas. Estes cursos contemplam um módulo de habilidades gerais de 120 horas e outro de 80 horas voltado para o desenvolvimento de habilidades específicas. Os cursos têm duração de três meses a um custo de R\$ 600,00 por aluno. A inovação, neste caso, é a concessão, durante o período em que os beneficiários participam dos cursos, de uma bolsa de valor mensal próximo a meio salário mínimo como ajuda de custo e incentivo à participação. O programa é dirigido a trabalhadores adultos (30 a 59 anos) desempregados de baixa escolaridade (ensino fundamental incompleto).

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

O objetivo maior desta avaliação é examinar a pertinência deste tipo de programa enquanto componente da política de combate à pobreza do estado com base em um diagnóstico das condições locais do mercado de trabalho e da oferta e demanda por qualificação. A análise da pertinência detém-se sobre quatro aspectos do desenho do programa. Em primeiro lugar, investiga o papel cumprido pelas transferências: alívio à pobreza, ajuda de custo ou incentivo à participação? Em segundo, avalia a pertinência da escolha da população-alvo. Qual é a justificativa para eleger-se como beneficiário

---

1. Para mais informações sobre o PEQ, ver *site*: <<http://www.emplo.sp.gov.br/>>.

prioritário um adulto desempregado de baixa escolaridade? Em terceiro lugar, investiga em que medida a qualificação profissional é fundamental para reinserir desempregados no mercado e em quanto eleva a produtividade e, a partir desse ponto, da remuneração do trabalho. Por fim, avalia em que medida a baixa qualificação da força de trabalho capixaba resulta da limitada disponibilidade de cursos ou de insuficiência de demanda.

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

## **2 ALÍVIO *VERSUS* COMBATE ESTRUTURAL À POBREZA**

### **2.1 TIPOS DE COMBATE À POBREZA**

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

### **2.2 OBJETIVOS DO PROGRAMA**

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

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

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

Assim, o programa termina por ter cinco objetivos imediatos: *i*) aliviar a pobreza; *ii*) incentivar a participação de beneficiários que a ação deveria ter, mas que não mostram interesse em qualificar-se; *iii*) criar para os interessados condições que lhes permitam participar efetivamente da qualificação e dela beneficiarem-se; *iv*) expandir a capacidade produtiva dos trabalhadores mais pobres por meio da qualificação; e *v*) intensificar a utilização das capacidades disponíveis pela reinserção dos desempregados no mercado de trabalho.

### 2.3 ALÍVIO DA POBREZA VOLÁTIL

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

Por centrar a atenção apenas em trabalhadores adultos, desempregados e de baixa escolaridade, o Bolsa Qualificação seguramente não pretende ser um programa amplo de alívio à pobreza. Ao contrário, sua vantagem está em focalizar um grupo

específico cuja pobreza é altamente volátil e que, via de regra, não é coberto pelas políticas mais amplas de alívio à pobreza. Estas políticas buscam, em geral, atender os pobres estruturais, aqui entendidos como os que permanecem pobres durante todo o ano e por vezes por anos seguidos.

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

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

Por centrar atenção no alívio da pobreza volátil, ações como a Bolsa Qualificação complementam programas já vigentes no país que focalizam prioritariamente a infância ou a população idosa estruturalmente pobre. Entretanto, esta inovação tem custos, uma vez que requer a implantação de um sistema de cadastramento próprio e ágil – necessário para tratar da pobreza volátil. Além disso, é razoável supor que a disponibilidade de uma bolsa para desempregados possa levar uma parcela dos inativos a querer passar-se por desempregada. Como a situação de desemprego é em última instância e inexoravelmente autodeclarada, a diferenciação entre desempregados e inativos – essencial para a correta focalização, assim como para a capacidade de o programa reduzir a pobreza estrutural (a capacitação de inativos não deve levar à redução do desemprego) – resulta em um enorme desafio para o sistema de seleção de beneficiários do programa.

## 2.4 QUALIFICAÇÃO E A REDUÇÃO NA POBREZA ESTRUTURAL

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

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

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

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

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

### **3 ALTERNATIVAS DE DESENHO**

Na seção 2.2, vimos que programas como o Bolsa Qualificação buscam compatibilizar cinco grandes objetivos imediatos: *i*) aliviar a pobreza; *ii*) incentivar a participação de beneficiários que a ação deveria ter, mas que não mostram interesse em participar da qualificação; *iii*) criar condições para a efetiva participação dos interessados na qualificação e para que dela estes se beneficiem; *iv*) expandir a capacidade produtiva dos trabalhadores mais pobres por meio da qualificação; e *v*) intensificar a utilização das capacidades já disponíveis dos desempregados pela sua reinserção no mercado. A ênfase atribuída a cada um destes objetivos dependerá do desenho adotado pelo programa. Como ênfases alternativas levam a diferentes desenhos de programas, tais desenhos serão objeto da próxima seção.

#### **3.1 ALÍVIO À POBREZA: FOCALIZAÇÃO E COBERTURA**

Quando o principal objetivo é o alívio da pobreza, o foco deve recair sobre os trabalhadores de famílias mais pobres, o número de famílias atendidas deve ser o maior possível e a magnitude da transferência mais importante que o gasto com a qualificação e, portanto, mais importante que a própria qualidade da qualificação. De fato, quando o alívio é o objetivo central, em geral, a melhor opção é priorizar os muito pobres e

se possível atender toda população pobre. Como os recursos são limitados, é melhor transferir relativamente pouco para todos do que um volume substancialmente maior apenas para um subconjunto dos pobres.

### **3.2 EFICÁCIA *VERSUS* FOCALIZAÇÃO**

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

### **3.3 TRANSFERÊNCIAS *VERSUS* QUALIFICAÇÃO**

A importância das transferências e da eficácia da qualificação varia segundo a centralização do programa no alívio ou no combate estrutural à pobreza e como ela varia a distribuição dos recursos entre transferências e qualificação. Quando o alívio é o objetivo central, as transferências são cruciais. Entretanto, quando o objetivo for a erradicação, é recomendável reduzir os gastos com transferências em prol da melhoria da qualidade dos cursos de qualificação oferecidos. A redução das transferências é, entretanto, limitada pela necessidade de que continuem a desempenhar o papel de ajuda de custo e de incentivo, caso contrário seu papel de estimuladoras da demanda ficará comprometido, impedindo que o objetivo de combate estrutural à pobreza seja alcançado. Vale ressaltar que quando o enfoque é este combate estrutural, o número de beneficiários também deverá ser reduzido e desta forma o valor das transferências por beneficiário pode até aumentar, mesmo quando o total de recursos dedicado às bolsas declina.

### **3.4 QUALIDADE *VERSUS* QUANTIDADE**

Mais que isso, como os recursos disponíveis são limitados, pode-se mesmo recomendar a concentração do atendimento em único subgrupo de pobres para os quais a qualificação tenha grande eficácia. Este é particularmente o caso quando os ganhos com a qualidade do serviço oferecido são crescentes. Como o impacto de um curso de qualificação de

boa qualidade tende a ser maior do que a soma dos impactos de dois cursos de pior qualidade, será mais eficaz concentrar os recursos em um número menor de vagas de cursos melhores do que pulverizá-los em muitas vagas de cursos piores. De novo, a estratégia permite que o valor da bolsa por beneficiário cresça mesmo quando declina o volume total dos recursos dedicados a transferências.

### 3.5 EXPANDIR CAPACIDADES *VERSUS* INTENSIFICAR SUA UTILIZAÇÃO

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

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

Em mercados de alta volatilidade, trabalhadores perdem e conseguem trabalho com grande frequência. Neste tipo de ambiente, a qualificação profissional ocorre no momento do desemprego, não porque o trabalhador desempregado dela precise para obter trabalho, mas porque é neste momento que dispõe de mais tempo para qualificar-se. Neste caso, apesar de oferecida a desempregados, a qualificação deve centrar-se em fatores mais estruturais relacionados ao aumento da produtividade e à redução da sua probabilidade de obter ou perder um posto de trabalho, em vez de centrar-se na taxa imediata de reinserção. Deve ainda ser oferecida em horários compatíveis com o trabalho, uma vez que se espera que boa parte dos que iniciam os cursos obtenham trabalho no decorrer desses. A inobservância desta peculiaridade pode provocar a evasão dos que obtêm trabalho e até mesmo a recusa da oferta de trabalho.



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

### **3.6 AJUDA DE CUSTO OU INCENTIVO À PARTICIPAÇÃO**

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

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

## **4 POPULAÇÃO-ALVO**

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

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

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

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

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

Na sequência cada uma destas questões é avaliada.

#### 4.1 POPULAÇÃO-ALVO E O PERFIL DA POBREZA

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

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

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

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

Quando estes três critérios são combinados, observa-se que cerca da metade dos trabalhadores adultos (30 a 59 anos) desempregados de baixa escolaridade (ensino fundamental incompleto) provém de famílias pobres. Trata-se de um grau de pobreza correspondente a três vezes o da média estadual, justificando plenamente a escolha do grupo para atendimento prioritário. Para fins de comparação, vale ressaltar que a proporção de famílias pobres no grupo de adultos ocupados com alguma educação média – ao menos – não chega a alcançar 1%. De toda forma, deve-se reconhecer que, como metade dos desempregados adultos de baixa escolaridade não provém de famílias pobres, não seria redundante priorizar os pobres, mesmo neste grupo. O fato de boa parte da população-alvo ser pobre não implica necessariamente a cobertura de grande parte da pobreza do estado. Na verdade, o estado possui 540 mil pessoas vivendo em famílias pobres e destas apenas 38 mil pessoas em famílias que contam com algum adulto desempregado de baixa escolaridade. Portanto, embora extremamente vulnerável este segmento da população representa apenas uma pequena parcela (20%) da população pobre do estado. Este número decorre do fato de que o segmento representa apenas 6,4% da população capixaba. Um segmento populacional pequeno – mesmo que seu grau de pobreza seja muito superior à média – deve responder por parcela também pequena da pobreza do estado. De fato, a contribuição de um grupo para a pobreza é igual a sua participação na população multiplicada pela razão entre seu grau de pobreza e o grau médio no estado. Como o grau de pobreza da população-alvo do programa é três vezes a média do estado sua contribuição para a pobreza (20%) é igual a três vezes sua participação na população (6,4%).

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

#### 4.2 CONTRIBUIÇÃO PARA A RENDA FAMILIAR

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

Para avaliar a importância da renda do trabalho dos beneficiários, três tipos de evidência foram analisadas. Constatou-se inicialmente que – dadas as características destes trabalhadores e as condições do mercado de trabalho capixaba – caso estes beneficiários obtivessem trabalho, eles poderiam receber uma remuneração média próxima a R\$ 540,00 por mês e, portanto, elevar na mesma magnitude a renda da sua família. Este valor é quatro vezes maior do que o que define a linha de pobreza e, por si só, seria capaz de retirar da pobreza uma família de quatro membros sem o apoio de qualquer outra fonte de renda.

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

Uma forma alternativa de avaliar a importância potencial de um programa dessa natureza consiste em estimar o quanto a renda de trabalhadores ocupados que tenham o mesmo perfil – adultos de baixa escolaridade – representa da renda das suas famílias e em quanto a pobreza das suas famílias aumentaria caso fossem demitidos. Esta avaliação revela que a renda média mensal deste grupo é de R\$ 550,00 e representa cerca de 60% da renda total das suas famílias, cujo valor *per capita* é de R\$ 370,00. Caso perdessem o trabalho e não houvesse compensação por trabalho extra de nenhum outro membro da família, a renda *per capita* familiar cairia para R\$ 150,00 e a porcentagem de famílias abaixo da linha da pobreza cresceria de 13% para 63%.

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

Como a renda familiar *per capita* dos trabalhadores da população-alvo é de apenas R\$ 180,00 – reduzindo-se a R\$ 69,00 se os trabalhadores forem limitados aos das famílias pobres –, para os beneficiários pobres que conseguirem empregar-se a renda familiar irá mais que triplicar (passando de R\$ 69,00 para R\$ 250,00). Por conseguinte, para os que se reinserissem no mercado de trabalho, o risco de pobreza declinaria de 47% para 13%.

### 4.3 IMPACTO DA QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL SOBRE O DESEMPREGO

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

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

No outro extremo, a visão da qualificação profissional é mais estrutural e considera a reinserção dos desempregados um evento essencialmente aleatório e em boa medida fora do controle do trabalhador. Embora a probabilidade de reinserção possa variar segundo o trabalhador, eventualmente todos terão oportunidade de voltar a trabalhar. Neste caso, a qualificação é tida como instrumento capaz tanto de aumentar a produtividade do trabalhador e reduzir a probabilidade da sua demissão, como também de elevar a taxa de reinserção do desempregado no mercado.

A qualificação teria pouco impacto sobre a probabilidade de se obter trabalho imediato – no mês seguinte. Seria um investimento para toda a vida produtiva do trabalhador, aumentando sua remuneração e reduzindo a parcela da vida que este passa desempregado – porque eleva a taxa de reinserção e reduz a de demissão. A vantagem da qualificação durante o desemprego é apenas operacional e decorre do fato de o trabalhador ter mais disponibilidade de tempo naquele momento. Por esta ótica, deveria ser atribuída grande importância também à qualificação dos trabalhadores ocupados, uma vez que esta elevaria sua produtividade e reduziria a probabilidade da sua demissão. Além disso, a qualificação dos ocupados tende a ser mais efetiva, uma vez que as habilidades que são ou serão requeridas são mais evidentes, embora o trabalhador disponha de pouco tempo.

Infelizmente, a evidência disponível quanto ao impacto da qualificação sobre a probabilidade de reinserção e de demissão é extremamente limitada. Sabe-se apenas que a taxa de desemprego de adultos de baixa escolaridade é de 9% para os que não concluíram curso de qualificação profissional e de 8% para os que o concluíram, ou seja, 1 ponto percentual (p.p.) menor para os que se qualificaram. Parte desta diferença deve-se a diferenças nas características dos trabalhadores com e sem qualificação profissional. Quando se controla por estas características – comparando a taxa de desemprego de trabalhadores com as mesmas características dos então desempregados de baixa escolaridade –, a diferença reduz-se a 0,3 p.p. Embora diferenças nas características não observáveis dos dois grupos também possam explicar parte deste diferencial, é razoável supor que este represente o limite superior do impacto da qualificação profissional.

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

Para isolar estes dois efeitos da qualificação sobre a taxa de desemprego é útil lembrar que na condição de equilíbrio o número de demissões – novos desempregados – deve ser igual ao de admissões – desempregados que se reinserem. Assim, se o número de ocupados é dado por  $O$ ; o de desempregados por  $D$ ; e as taxas com que ocorrem demissões e admissões por  $d$  e  $a$ , respectivamente, teremos então na condição de equilíbrio necessariamente que  $dO = aD$ . Como a taxa de desemprego,  $u$ , é dada por:

$$u = \frac{D}{O + D}$$

segue que, em equilíbrio,  $d(1 - u) = au$  e, portanto, que:

$$u = \frac{d}{a + d}$$

demonstrando que a sensibilidade do desemprego à qualificação pode originar-se tanto do seu impacto sobre a taxa com que desempregados se reinserem no mercado de trabalho como do seu impacto sobre a taxa com que são demitidos.

Para o limite superior do impacto da qualificação sobre a reinserção, pode-se supor que nenhuma parcela do seu impacto sobre o desemprego provém do seu impacto sobre a prevenção de demissões. Neste caso, se  $q$  denota qualificação profissional, então:

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

e, portanto, como

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

segue que o impacto da qualificação sobre a reinserção seria dado por:

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



Assim, sob a hipótese de que a qualificação não influencia a taxa de demissão, e ao reconhecer que a taxa de desemprego para o grupo relevante encontra-se em torno de 10% e que a qualificação tem impacto de 1 p.p. sobre a taxa de desemprego, obtém-se uma taxa de reinserção dada por  $d$  e um impacto da qualificação sobre a taxa mensal de reinserção igual a  $d$ .

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

Assim, se a taxa de desemprego do grupo sem qualificação profissional é de 10% e a porcentagem dos ocupados desligando-se mensalmente do trabalho, 3%, conclui-se que a taxa de reinserção dos trabalhadores deste grupo quando desempregado seria de 27%. Além disso, se considerarmos que o impacto da qualificação sobre a taxa de desemprego é de 1 p.p., conclui-se que o impacto da qualificação sobre esta taxa de reinserção deve ser de 3 p.p.

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

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

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

Em resumo, estima-se que no estado a taxa mensal de reinserção dos desempregados sem qualificação deve estar entre 27% e 45%. Dependendo da interpretação do impacto da qualificação, a correspondente taxa para aqueles que concluíram qualificação deverá situar-se entre 30% e 50%, indicando que o impacto ficaria entre 3 e 5 p.p. Assim, embora se deva esperar que 30% (50%) dos qualificados obtenham emprego no mês seguinte ao curso de qualificação, o impacto do curso seria de apenas 3 (5) p.p., uma vez que de qualquer forma 27% (45%) obteriam emprego no mês seguinte. Já segundo a ótica episódica, se a taxa mensal de reinserção dos desempregados sem qualificação ficar em 27% (45%), a correspondente taxa para os que a concluíram deve ficar em 57% (100%), indicando que o impacto imediato da qualificação ficaria em 30 (55) p.p. Neste caso, espera-se que mais da metade dos qualificados obtenham emprego no mês

seguinte em decorrência do curso de qualificação, uma vez que na ausência do curso apenas 27% obteriam um trabalho no mês seguinte.

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

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

#### **4.4 IMPACTO DA QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL SOBRE A REMUNERAÇÃO**

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

Caso os trabalhadores que participam dos cursos de qualificação fossem similares aos que não participaram, as estimativas deste impacto poderiam ser obtidas contrastando-se a remuneração dos que dela participaram com a dos que não participaram. Em 2007, esta diferença era de R\$ 100,00 no Espírito Santo. Entretanto, como os que concluíram tendem a ser distintos dos que não concluíram – em particular, tendem a ter mais escolaridade –, de modo geral, apenas uma parcela desta diferença bruta deve-se propriamente à qualificação profissional.

Um avanço potencial consiste em estimar esta diferença controlando-a por um conjunto de características pessoais dos trabalhadores, como escolaridade, experiência, gênero e cor, que também poderiam explicá-la. Quando estas diferenças nos observáveis são controladas, chega-se à diferença líquida de R\$ 60,00 que corresponde a apenas 7% da bruta. Embora diferenças em atributos não observáveis possam fazer que o real impacto da qualificação seja maior ou menor do que a diferença líquida produzida pelas disparidades nas características observáveis, é razoável supor que esta diferença representa um limite superior do impacto da qualificação.

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

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

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

Para avaliar em que medida o impacto da qualificação sobre a remuneração dos trabalhadores produz um impacto maior sobre a pobreza, estimou-se o efeito que o aumento de 1 p.p. na taxa de desempregados teria sobre a pobreza, levando-se ou não em conta o impacto da qualificação sobre a remuneração. Os resultados obtidos indicam que se a qualificação elevasse

a taxa de reinserção, mas não aumentasse a produtividade, a redução da pobreza na população-alvo declinaria, como já visto, em 7 p.p., mas quando é também levado em consideração o impacto sobre a remuneração, a redução na pobreza do grupo declina em menos do que 1 p.p. a mais. Quando o impacto avaliado é sobre a pobreza geral do estado, a queda é essencialmente a mesma sendo ou não levado em consideração o impacto sobre a remuneração.

## **5 DISPONIBILIDADE *VERSUS* CONDIÇÕES PARA PARTICIPAR**

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

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

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

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

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

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

Sem dúvida, a falta de condições é justificativa relativamente mais comum para a não participação nos cursos de qualificação profissional entre os desempregados e os mais pobres do que entre os ocupados e os mais ricos. Entretanto, mesmo nos grupos mais vulneráveis, metade dos potenciais beneficiários declara não participar por falta de interesse geral na qualificação profissional ou porque os cursos disponíveis não eram os desejados.

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

Embora de modo geral a necessidade de incentivar a demanda seja a principal justificativa para a oferta de bolsas, no caso dos desempregados e dos mais pobres

a falta de recursos é também importante. Por isso, neste caso, outra justificativa válida é a garantia de condições mínimas que permitam sua efetiva participação nos cursos de qualificação.

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

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

Em conjunto, a falta de interesse e de recursos explica a quase totalidade da não participação nos cursos de qualificação. De fato, mesmo entre os desempregados, para os quais a demanda por qualificação é mais intensa, cerca de apenas 10% dos que não participam declaram não fazê-lo por falta de oferta de cursos ou por escassez de vagas nos disponíveis.

Em suma, a evidência disponível revela, por um lado, que a qualificação profissional tem grande impacto sobre a produtividade, a remuneração e a inserção no mercado de trabalho, particularmente para os trabalhadores de baixa escolaridade. Por outro, que a participação em cursos de qualificação permanece extremamente limitada, em grande medida, por falta de interesse dos trabalhadores, em especial daqueles de baixa escolaridade para os quais a qualificação é particularmente benéfica. Em conjunto, estas duas evidências apontam para a clara necessidade de se incentivar a participação

nos cursos de qualificação, particularmente a dos analfabetos funcionais. Portanto, existe forte justificativa para a concessão de bolsas de qualificação, em particular para os desempregados de escolaridade muito baixa. Além disso, constatou-se que significativa parcela de trabalhadores declarou não poder participar dos cursos por falta de recursos, especialmente os mais pobres e os desempregados. Por este motivo, justifica-se também a bolsa qualificação como forma de garantir que seus beneficiários alcancem as condições necessárias para permitir-lhes aproveitar as oportunidades já disponíveis. Por fim, vale ressaltar que, a despeito da baixa participação da força de trabalho em cursos de qualificação, não foi encontrada qualquer evidência que indique que esta seja consequência de uma oferta insuficiente de cursos e vagas.

## **6 DESAFIOS INFORMACIONAIS**

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

### **6.1 CADASTRO DE BENEFICIÁRIOS**

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

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



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

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

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

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

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

## 6.2 PLANEJAMENTO *VERSUS* MERCADO

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

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

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

## 6.3 CADASTRO DA OFERTA DE CURSOS DE QUALIFICAÇÃO

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

## 6.4 CADASTRO DE VAGAS E REINserÇÃO

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

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

## **7 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O grau de pobreza entre os capixabas adultos desempregados de baixa escolaridade é três vezes a média do conjunto da população. Além disso, dada a natureza mais volátil da pobreza deste grupo, seu acesso a redes de proteção mais tradicionais, como o Bolsa Família, deve ser bem mais limitado.<sup>2</sup> Não restam dúvidas, portanto, de que o grupo deve ser alvo prioritário da política de combate à pobreza do estado, ainda que se deva reconhecer que, mesmo nele, metade das famílias não é pobre e, portanto, a população-alvo pode ser aprimorada introduzindo-se explicitamente uma exigência adicional de pobreza.

A questão que se coloca, portanto, não é se o grupo deve ter atendimento prioritário, mas se a atenção que lhe é oferecida é a mais adequada dada suas necessidades. No que diz respeito ao alívio da pobreza, uma transferência com duração de três meses só cumprirá adequadamente seu papel se o período de desemprego for extremamente curto. Quanto à relevância dos cursos de qualificação, por certo não se pode argumentar contra sua provisão gratuita para desempregados pobres que espontaneamente os demandem. Entretanto, o estímulo à sua demanda só seria justificável caso estes cursos fossem particularmente eficazes para reduzir a duração ou a ocorrência do desemprego ou para aumentar a produtividade do trabalho e o limitado interesse dos desempregados neles.

---

2. Ainda que a evidência disponível não confirme esta expectativa.

Como a renda que os adultos desempregados teriam, caso estivessem ocupados, representa em média mais da metade da renda das famílias a que pertencem, não restam dúvidas de que sua reinserção no mercado de trabalho terá impacto importante sobre o grau de pobreza das suas famílias. Assim, o que está em questão não é a importância da reinserção produtiva dos desempregados e sim a importância da qualificação na promoção desta reinserção. E, há dois fatores que podem limitá-la.

Por um lado, quando o mercado mostra muita turbulência e elevada taxa de rotatividade, a taxa de desemprego pode ser elevada sem que sua duração o seja. Em um ambiente desta natureza, típico de economias como a capixaba, a cada mês, muitos trabalhadores são demitidos ou pedem demissão, mas a maioria dos desempregados também encontra novo posto de trabalho em poucos meses. Nele, a reinserção ocorre quase automaticamente e a duração do período de desemprego pode mostrar-se muito mais sensível à disponibilidade de serviços de intermediação de mão de obra de boa qualidade do que aos de qualificação. Neste caso, a qualificação ocorrerá durante o período de desemprego apenas porque é neste momento que o trabalhador dispõe de mais tempo e não porque ela seja particularmente importante para reduzir a duração do desemprego. Quando o período de desemprego é limitado, espera-se que os participantes dos cursos de qualificação continuem buscando trabalho durante o período do curso e que muitos comecem a trabalhar antes mesmo de o concluírem. Assim, para que o curso não dificulte a busca por trabalho e não force os que começam a trabalhar a abandoná-lo, a seleção de locais e horários deve privilegiar cursos noturnos em locais próximos ao trabalho.

No caso anterior, em decorrência da curta duração do período de desemprego, a qualificação não tem oportunidade de produzir impacto significativo. Entretanto, pode simplesmente ocorrer que a qualificação não produza impacto sobre a probabilidade de reinserção. A evidência disponível nesse sentido, entretanto, é pessimista. Ao se contrastar trabalhadores observadamente similares, com base nas informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2007, verificou-se que o risco do desemprego e sua duração não diferem muito para trabalhadores com e sem qualificação profissional. Mais preocupante, entretanto, é verificar que entre os analfabetos funcionais o impacto é negativo. O risco de desemprego tende a ser maior (ao invés de menor) entre os que concluíram algum curso de qualificação.

Entretanto, a evidência do impacto da qualificação sobre a remuneração do trabalho é bem mais favorável. Estimativas baseadas na PNAD 2007 revelam que a remuneração dos trabalhadores que possuem alguma qualificação profissional tende a ser substancialmente superior à dos trabalhadores similares sem qualificação. Além disso, verificou-se que esta diferença tende a ser particularmente maior entre os de baixa escolaridade. Entre os analfabetos funcionais, por exemplo, a remuneração dos que possuem alguma qualificação profissional tende a ser mais de 20% superior à de trabalhadores similares sem qualificação.

Este elevado impacto, combinado a uma substancial falta de interesse em participar de cursos de qualificação, aponta para um elevado nível de miopia e desinformação. A falta de interesse é particularmente grave entre os trabalhadores de baixa escolaridade, uma vez que é neste grupo que se observa a maior taxa de não participação devida a essa razão. Como o impacto da qualificação sobre a remuneração é também mais elevado neste grupo, segue-se que nele a miopia e a desinformação serão mais elevadas. Por conseguinte, justifica-se plenamente o incentivo à participação nos cursos de qualificação, em particular, dos trabalhadores de baixa escolaridade.

Resta determinar, entretanto, a melhor distribuição dos recursos entre gastos com cursos de qualificação, incentivos e ajuda de custo. Esta distribuição é hoje equitativa: um terço dos recursos destina-se à ajuda de custo, um terço ao incentivo à participação e um terço à provisão dos cursos. A racionalidade desta divisão requer mais escrutínio. Se cursos de melhor qualidade estimulam a participação e elevam o impacto do programa, pode ser preferível alocar menos recursos para os incentivos e mais para os gastos com cursos. A melhor solução dependerá da sensibilidade da taxa de participação nos cursos à magnitude dos incentivos, e da qualidade dos cursos ao volume de recursos gastos na sua provisão.

Vale ressaltar que embora o impacto da qualificação sobre a remuneração seja mais do que suficiente para justificar um programa como o Bolsa Qualificação, se apenas este canal for considerado, o efeito do programa sobre a pobreza termina sendo limitado. São dois os fatores responsáveis por esta limitação. Em primeiro lugar, a qualificação eleva a renda familiar dos beneficiários em menos de 10%. Em segundo, ela só produz impacto após os beneficiários se reinserirem no mercado de trabalho e com sua reinserção o grau de pobreza do grupo beneficiário declina para valores inferiores à média do estado. Ou seja, o programa neste caso só teria impacto depois de grande parte dos beneficiários, por outros motivos – reinserção produtiva –, já terem deixado de ser pobres.

Assim, apesar de a baixa participação – por desinteresse – em cursos de qualificação combinada ao significativo impacto destes sobre a remuneração do trabalho constituir forte justificativa para sua provisão subsidiada e para a concessão de bolsas que incentivem a participação dos trabalhadores, os cursos não justificam o Bolsa Qualificação enquanto política de combate à pobreza. Para que este se torne uma política efetiva de combate à pobreza, é necessário que influencie de forma significativa a taxa de reinserção produtiva.

Em mercados de trabalho turbulentos como o capixaba, para que esta política seja eficaz no combate à pobreza, duas condições são indispensáveis. Por um lado, é necessário que o desemprego seja heterogêneo e, portanto, que existam grupos cuja duração do desemprego situe-se bem acima da média. E, no estado, a despeito da elevada rotatividade, no último ano, cerca da metade dos desempregados não trabalharam.

Por outro lado, é também necessário que cursos de qualificação produzam uma significativa elevação da taxa de reinserção produtiva dos desempregados de longa duração. Embora não existam medidas deste impacto, na seção 4.3 estimou-se que o impacto da qualificação sobre a taxa de reinserção episódica poderia alcançar 24 p.p., o que permite concluir que se todos os desempregados de longa duração fossem qualificados, o grau de pobreza do grupo poderia ser reduzido em 20 p.p.

Entretanto, o foco em desempregados de longa duração coloca dilemas adicionais para o desenho e a gestão do programa. Em primeiro lugar, deve-se ressaltar que o grau de pobreza entre os desempregados de longa duração tende a ser menor do que o do conjunto dos desempregados, seja porque as famílias a que pertencem tendem a ajustar-se mandando outros membros para o mercado de trabalho, seja porque alguns dos desempregados de longa duração só permanecem nesta situação – em vez de aceitar qualquer trabalho – precisamente porque suas famílias não são tão pobres assim.

Em segundo lugar, se o desemprego é de longa duração – superior a 1 ano – uma bolsa durante três meses não contribuirá muito para aliviar a pobreza. Em terceiro, quando se focaliza desempregados de longa duração, a possibilidade de contaminação deste grupo por inativos atraídos pelos incentivos gerados pela bolsa pode tornar-se maior ainda. Se os desempregados representam apenas 14% da população em idade ativa não ocupada, os de longa duração representam apenas 6% deste grupo.

Em princípio, os desempregados de longa duração oriundos de famílias pobres devem interessar-se por um amplo espectro de programas capazes de ajudá-los a se reinserirem produtivamente. Neste caso, a necessidade de incentivos financeiros teria menor importância. Bastaria garantir a necessária ajuda de custo para que os beneficiários pudessem participar dos cursos. Assim, seria preferível uma bolsa menor cobrindo, entretanto, todos os desempregados de longa duração por maior período de tempo.

Por fim, deve-se ressaltar que segundo esta abordagem todo o sucesso do programa está calcado na sua capacidade de aumentar a taxa de reinserção dos desempregados adultos de longa duração e baixa escolaridade. Neste caso, seu impacto sobre a produtividade é de pouca relevância. No entanto, já se viu que a evidência aponta para um impacto limitado, senão negativo, da qualificação sobre a reinserção produtiva dos trabalhadores de baixa qualificação.

Há duas alternativas para o Bolsa Qualificação. Ou o programa centra-se no alívio da pobreza dos desempregados de curto prazo, com limitado impacto estrutural sobre seu grau de pobreza, ou na pobreza estrutural dos desempregados de longa duração, sem grande contribuição para o alívio imediato da pobreza.

Para que este programa produza um impacto estrutural significativo não basta que seja capaz de elevar a remuneração do trabalho, é indispensável que influencie a taxa de (re)inserção produtiva dos desempregados de longa duração.

A evidência disponível, entretanto, revela que cursos de qualificação têm impactos limitados sobre a taxa de reinserção produtiva, em particular dos desempregados de baixa escolaridade.

## **EDITORIAL**

### **Coordenação**

Cláudio Passos de Oliveira

### **Njobs Comunicação**

### **Supervisão**

Cida Taboza

Fábio Oki

Jane Fagundes

### **Revisão**

Ângela de Oliveira

Cristiana de Sousa da Silva

Lizandra Deusdará Felipe

Luanna Ferreira da Silva

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

### **Editoração**

Anderson Reis

Daniilo Tavares

### **Capa**

Luís Cláudio Cardoso da Silva

### **Projeto gráfico**

Renato Rodrigues Bueno

### **Livraria do Ipea**

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)

Tiragem: 500 exemplares





Ipea – Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada



SECRETARIA DE  
ASSUNTOS ESTRATÉGICOS  
DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

