

Ensaio

Avaliação de políticas públicas para inclusão produtiva

Evaluation of public policies for productive inclusion

Alexandre Sampaio Ferraz^{1*} 

¹Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, Brasília, DF, Brasil

Alexandre Sampaio Ferraz, branco, funcionário do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE).

COMO CITAR: Ferraz, Alexandre Sampaio. (2023). Avaliação de políticas públicas para inclusão produtiva. *Revista Brasileira de Avaliação*, 12(2 spe), e121523. <https://doi.org/10.4322/rbaval202312015>

Resumo

Este ensaio busca abordar algumas questões chave da literatura sobre avaliação de políticas públicas e sua utilização para avaliação das políticas de inclusão produtiva. A análise procura explorar as principais metodologias e bases de dados utilizadas na avaliação de políticas públicas de inclusão produtiva. E, por meio de alguns estudos de caso, trabalhar algumas conquistas e desafios das avaliações sobre o tema nas últimas décadas que podem se mostrar úteis para futuras avaliações e avaliadores.

Palavras-chave: Avaliação. Inclusão produtiva. Bases de dados. Mercado de trabalho.

Abstract

This essay seeks to address some key issues in the literature on the evaluation of public policies, and their use for the evaluation of productive inclusion policies. The analysis seeks to explore the main methodologies and databases used in the evaluation of public policies for productive inclusion. And through some case studies, work on some achievements and challenges of evaluations on the subject in recent decades that may prove useful for future evaluations and evaluators.

Keywords: Evaluation. Productive inclusion. Databases. Labor market.

A RBAVAL apoia os esforços relativos à visibilidade dos autores negros na produção científica. Assim, nossas publicações solicitam a autodeclaração de cor/etnia dos autores dos textos para tornar visível tal informação nos artigos.

Recebido: Abril 12, 2023

Aceito: Maio 17, 2023

***Autor correspondente:**

Alexandre Sampaio Ferraz

E-mail: asferraz71@gmail.com

Instituições Parceiras: Fundação Arymax e Fundação Tide Setubal



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

Introdução

A avaliação das políticas públicas é parte fundamental do chamado ciclo das políticas públicas, conferindo elementos para a manutenção ou reorientação das ações adotadas. Nas últimas décadas a necessidade de basear a ação do Estado, as políticas públicas, a partir de “evidências científicas” ganhou cada vez mais importância na academia e entre os formuladores. O Estado brasileiro vem realizando avanços institucionais importantes na gestão das políticas públicas, e na área de inteligência informacional, algumas vezes em parceria com instituições privadas.

Entre esses avanços cabe destacar o papel da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e do Instituto de Pesquisas Aplicadas (IPEA) na avaliação sistemática das políticas do governo federal, e a dos órgãos de controle, como Tribunal de Contas da União e Controladoria Geral da República. Também se destaca o papel da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). A avaliação vem se institucionalizando e assumindo um papel fundamental no processo orçamentário e de planejamento, o que levou a criação do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP).

Este artigo aborda a avaliação das políticas públicas de inclusão produtiva, deixando de lado ações de inclusão produtiva conduzidas pela sociedade civil organizada, organizações não governamentais (ONGs). Esses atores, juntamente com os organismos internacionais têm assumido progressivamente um papel de destaque na avaliação e monitoramento das políticas governamentais, como no caso da Agenda do Desenvolvimento Sustentável (Agenda 2030) que tem entre seus objetivos: a inclusão produtiva, a erradicação da pobreza e a geração de empregos descentes.

A disponibilidade de dados para avaliação das políticas públicas é um dos grandes desafios da área. Nesse sentido, o artigo procura refletir sobre as bases de dados e recursos utilizados para avaliação das principais políticas de inclusão produtiva no nível federal. Essas bases de dados têm possibilitado a criação de diversos indicadores utilizados para definir metas e avaliar sua consecução, muitas vezes com a ajuda de ONGs, fundações e Organismos Internacionais, como o caso da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Ao mesmo tempo, o artigo procura apontar algumas conquistas e limitações para avaliar a inclusão produtiva no Brasil, a partir de um olhar sobre as políticas de inclusão produtiva da pessoa com deficiência, e da qualificação profissional.

Avaliação de políticas públicas

A avaliação de políticas públicas é uma área transversal e abrangente, que perpassa todo o ciclo das políticas, faz parte de um processo histórico e marcado pela aprendizagem (Wu et al., 2014). O entendimento de que a avaliação não é apenas mais uma etapa do ciclo das políticas, realizada após a implementação, mas um componente fundamental para o aprimoramento e o sucesso de cada uma das etapas do ciclo conferiu uma importância crucial para os processos avaliativos (Howlett et al., 2013). Esta abordagem do tipo de avaliação segundo o ciclo das políticas públicas permite analisar a avaliação a partir de um marco amplo, fugindo das classificações pela etapa, pela posição do avaliador, ou pela metodologia adotada.

Existem muitas definições para a avaliação de políticas públicas, entre elas a elaborada por Jannuzzi (2020), segundo a qual a avaliação:

[...] refere-se ao conjunto de procedimentos técnicos para produzir informação e conhecimento, em perspectiva interdisciplinar, para desenho *ex-ante*, implementação e validação *ex-post* de programas e projetos sociais, por meio das diferentes abordagens metodológicas da pesquisa social, com a finalidade de garantir o cumprimento dos objetivos de programas e projetos (eficácia), seus impactos mais abrangentes em outras dimensões sociais, ou seja, para além dos públicos-alvo atendidos (efetividade) e a custos condizentes com a escala e complexidade da intervenção (eficiência). Jannuzzi (2020, p. 14).



Na etapa de formação da agenda são realizadas avaliações de diagnóstico, com o objetivo de estudar os problemas e necessidades da sociedade e mostrar sua importância para que se possa definir quais terão prioridade. Na etapa de formulação, se realiza a avaliação de “desenho *ex-ante*”, onde se busca avaliar as soluções propostas. A fase de implementação é crucial para o sucesso das políticas públicas e deve ser avaliada e monitorada para garantir que a estrutura, as ações e os recursos mobilizados sejam adequados para a consecução da política. Por fim, é necessária a avaliação de resultado, ou do grau de sucesso da política de forma a justificar sua relevância ou mérito, a viabilidade de sua manutenção, mudança ou extinção.

Há ainda um tipo de avaliação não incluída nesta abordagem que é a “avaliação política”, ou seja, que “examina os pressupostos e fundamentos políticos de um determinado curso de ação pública” independente dos objetivos, desenho e resultados da política adotada (Arretche, 2013, p. 127). Wu et al. (2014, p. 122) atribuem este tipo de avaliação a atores não governamentais, distinguindo-a das usualmente denominadas “avaliações administrativas”, pois se realizam de forma *ad hoc*, com o objetivo de oferecer aconselhamento independente e influenciar o rumo das políticas.

Avaliação de eficiência, eficácia e efetividade

A avaliação de eficácia estabelece uma relação entre os objetivos, instrumentos e metas propostos de uma política e de seus resultados alcançados (Arretche, 2013). Já a avaliação de efetividade procura estabelecer o vínculo entre a implementação de um programa e seus resultados objetivos. Um programa de inclusão pode ser eficaz, mas não ser efetivo, como por exemplo conseguir atingir a meta de qualificação profissional, mas os egressos não conseguirem emprego na área da qualificação. Como observa Arretche (2013), uma das grandes dificuldades da avaliação de efetividade é a prova do nexo causal entre o programa e o seu efeito sobre a população alvo.

A avaliação da eficiência das políticas públicas é de extrema relevância diante da escassez de recursos públicos e da necessidade de racionalização de gastos (Arretche, 2013). A eficiência pode ser decisiva para o atingimento de determinada meta de determinada política. Mas o critério econômico para definição da eficiência pode excluir a consideração sobre universalização, equidade- e coesão social, valores relevantes para dispor sobre as políticas públicas (Jannuzzi, 2016a, p. 137). Não há, portanto, uma avaliação neutra.

As perguntas que são feitas pelos avaliadores, a escolha das métricas, a metodologia adotada, são todas escolhas que refletem visões de mundo, e interesses nem sempre explicitados ou transparentes (Jannuzzi, 2016b). Mesmo as avaliações baseadas em métodos quantitativos e análises econométricas, experimentos com grupos de controle, e amostragens aleatórias que buscam retirar possíveis vieses de seleção carecem muitas vezes de uma discussão sobre as hipóteses, tratamento dos dados, escolha de indicadores, calibração de grupos de controle, significância das estimativas, possíveis variáveis intervenientes e as incertezas sobre o nexo causal entre a política e o seu efeito observável (Jannuzzi, 2016a).

Fontes para avaliação de políticas de inclusão produtiva

O Brasil possui uma série de bases de dados para avaliação sistemática de políticas públicas. Mesmo as avaliações baseadas em estudos de caso ou etnográficas podem utilizar dessas bases para complementar a análise, como têm mostrado os estudos sobre métodos mistos (Paranhos et al., 2016). Assim como os estudos avaliativos que geram dados primários, a partir da aplicação de questionários e pesquisas de opinião. A produção de dados primários é importante, mas geralmente custosa, e difícil de ser produzida com regularidade.

A grande maioria dos trabalhos avaliativos de maior abrangência e/ou regularidade faz uso de bancos de dados públicos como, por exemplo, as pesquisas censitárias e amostrais conduzidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou os registros administrativos sistematizados por diferentes áreas do governo. O Quadro 1, apresenta 12 das principais bases de dados para avaliação das políticas de inclusão produtiva. Além dessas, muitas outras podem ser utilizadas pelos pesquisadores, como o Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica, com registros importantes para avaliação da qualificação profissional.

**Quadro 1.** Fontes de informação para avaliação de políticas de inclusão produtiva.

- Pesquisa Nacional de Amostras por Domicílio Contínua (PNADc) do IBGE
- Censo Demográfico (IBGE)
- Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico)
- Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)
- Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED)
- Anuário Estatístico da Previdência Social – AEPS
- Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) do Ministério do Trabalho e Previdência (Dataprev)
- Sistema Único de Informações de Benefícios (Suipe) do Ministério do Trabalho e Previdência (Dataprev)
- Cadastro do MEI da Secretaria Especial da Micro e Pequena Empresa e Portal do Empreendedor
- Estatísticas do Cadastro Central de Empresas (CEMPRE), do IBGE
- Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)
- SIGA Brasil. Senado Federal, com dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI)

Fonte: Elaborado pelo autor.

Todas essas bases permitem o acesso aos dados agregados, algumas permitem também o acesso aos microdados, possibilitando até a identificação do caso observado, como, por exemplo, a Rais, que contém informação sobre todos os vínculos formais no mercado de trabalho. Assim, é possível cruzar a identificação dos empregados e suas informações com outros bancos, como o CadÚnico. Algumas dessas bases já trazem indicadores agregados, em outras o pesquisador deve buscar a construção de indicadores conforme a necessidade e viabilidade. Os indicadores são importantes para quantificar e medir um “conceito social abstrato”, como por exemplo a “inclusão produtiva” (Jannuzzi, 2012, p. 21).

Apesar de serem fundamentais, os indicadores sociais possuem importantes limitações, como podemos observar no caso da taxa de desemprego. Apesar de ser um importante indicador das políticas de inclusão produtiva, ela não informa sobre a qualidade do emprego, nem sobre as características ou natureza do desemprego, também ignora em sua base de cálculo as pessoas fora da força de trabalho, e outras formas de trabalho (ILO, 2019).

Entretanto, o conhecimento das variáveis de cada um desses bancos de dados e da metodologia pode permitir ao avaliador criar novos indicadores ou adequar os existentes para os objetivos desejados. A PNADc, por exemplo, apesar de ser uma pesquisa amostral, e por isso com diversas restrições para desagregação dos dados, hoje em dia trás diversas informações “novas” sobre grupos “excluídos”, como quilombolas e indígenas, e também informações sobre o desemprego “oculto” e formas atípicas de emprego ou inclusão produtiva.

Políticas de inclusão produtiva e mercado de trabalho

O problema da inclusão produtiva é central na história do Brasil. Desde o fim da escravidão carregamos um passivo não resolvido com gerações de cidadãos privados de direitos fundamentais básicos, como o direito ao trabalho, garantindo inclusive no artigo sexto da Constituição. A Declaração dos Direitos Humanos é ainda mais incisiva ao afirmar em seu art. 23º que: “Toda a pessoa tem direito ao trabalho, à livre escolha do trabalho, a condições equitativas e satisfatórias de trabalho e à proteção contra o desemprego (...) que lhe permita e à sua família uma existência conforme com a dignidade humana...” (ONU, 1948).

O trabalho é fundamental para o pleno desenvolvimento dos indivíduos. Através do trabalho os indivíduos podem obter, pelo próprio esforço, os meios para sua sobrevivência, o reconhecimento social do valor do seu esforço e sua integração na sociedade.

Mas o trabalho socialmente reconhecido e útil, não se localiza necessariamente no mercado. Vale lembrar a longa luta de Paul Singer na defesa do papel da (re)inserção pelo trabalho “não-capitalista” para inclusão produtiva, e das políticas de Economia Solidária.

A criação de um mercado de trabalho, onde os indivíduos podem vender sua força de trabalho ou comprar a força de trabalho de outro indivíduo é um caso particular do lugar do trabalho na sociedade e na esfera individual, que para funcionar precisa de um conjunto de instituições que permitem a mercantilização do trabalho. A regulação do mercado de trabalho está no centro das políticas de inclusão ou exclusão produtiva, ao vetar o trabalho escravo ou infantil, ou buscar garantir o direito à educação “exclusiva”, liberando o estudante da pressão ou necessidade de conjugar trabalho e educação.

Os desafios das políticas de inclusão produtiva no Brasil são inúmeros uma vez que o país convive há décadas com altas taxas de desemprego e baixos salários, alijando as pessoas do mercado de trabalho e condenando-as a ocupações de baixa remuneração. Além disso, no Brasil temos um trabalho extremamente segmentado, com altas taxas de informalidade. O enorme mercado informal, à margem da lei e sem a proteção social vinculada à carteira de trabalho, “incluiu” precariamente tanto empregados, como empregadores.

A avaliação das políticas de inclusão produtiva requer também que o avaliador, conheça a estrutura organizacional das políticas, os órgãos orçamentários a que estão vinculadas, funções e subfunções. O conhecimento da estrutura do Estado, das políticas públicas e do processo orçamentário é de grande importância, principalmente para as avaliações de processo, mas também de impacto, uma vez que as dotações orçamentárias e metas físicas são formalizadas por esses instrumentos. A análise do orçamento mostra que os programas e ações de inclusão produtiva estão fragmentados em diversos ministérios, dado o próprio carácter multidimensional da exclusão social.

A avaliação das políticas de inclusão produtiva não pode prescindir de uma definição do conceito de inclusão produtiva. Ainda que não exista consenso sobre este conceito, podemos aqui usar a definição apresentada por Vahdat et al. (2019, p. 46): segundo a qual as políticas de inclusão produtiva buscam promover a “geração de trabalho e renda de maneira estável e decente para as populações em situação de pobreza e/ou vulnerabilidade social, de modo a facilitar a superação de processos crônicos de exclusão social”.

O foco das políticas de inclusão social é por definição os excluídos. A população de baixa renda, baixa escolaridade, baixa qualificação. Mas também, quando olhamos para o mercado de trabalho, os negros, os jovens, as mulheres, os moradores de rua e as pessoas com deficiência. A partir deste conceito é possível identificar diversas políticas de inclusão produtiva realizadas pelo governo federal, que apesar da sua incipiência e das descontinuidades desde 1988, e da desestruturação a partir de 2015 são abrangentes demais para serem abarcadas aqui em conjunto. Por isso, este trabalho se restringe a abordar a política da inclusão das pessoas com deficiência e de qualificação profissional, a partir das quais podemos problematizar os processos avaliativos de forma mais geral.

A inclusão produtiva de pessoa com deficiência

O IBGE publicou, em 2022, o estudo “Pessoas com deficiência e as desigualdades sociais no Brasil” baseado na Pesquisa Nacional de Saúde - PNS de 2019. Os dados mostram que 10% da População em Idade Ativa (PIA) possui alguma deficiência, e que apenas 4% estavam inseridos na população economicamente ativa. Os dados ajudam a dimensionar a dificuldade da inserção da pessoa com deficiência (PCD) no mercado de trabalho e a necessidade da intervenção do estado para promover esta inclusão. Este diagnóstico, motivou a inclusão na legislação previdenciária de um dispositivo obrigando as empresas com mais de 100 funcionários a contratar uma cota de empregados reabilitados da previdência social ou PCDs.

Posteriormente foi aprovado o Estatuto da Pessoa com Deficiência, que obriga o Estado a implementar o “Cadastro-Inclusão” e cria o “auxílio inclusão”, de meio salário-mínimo para PCD que recebem ou receberam o Benefício de Prestação Continuada e ingressaram no mercado de trabalho formal, recebendo até 2 salários-mínimos. Os dados do Boletins Estatísticos da



Previdência Social, contudo, mostram que apenas 142 benefícios deste tipo foram emitidos em dezembro de 2022, contrastando com os 2,8 milhões de Auxílio Assistencial a Pessoa com Deficiência (BCP/LOAS).

Um estudo do IBGE (2022) corrobora de certa forma para tese de que um dos gargalos da inclusão é a menor escolaridade da pessoa PCD, apesar da pouca diferença entre as taxas de taxa de desocupação entre PCDs, que havia ficado em 10,3%, em 2019, contra 9% para quem não possui deficiência. Entretanto, a taxa de participação dos ocupados com deficiência é menos da metade dos sem deficiência, e a inserção muito mais precária. A taxa de formalização entre os PCDs é de apenas 34,3%, contra 50,9% entre os ocupados sem deficiência, o que traz uma dificuldade para interpretação da taxa de desemprego.

No sítio da Secretaria de Inspeção do Trabalho (radar SIT) é possível obter dados sobre a observância das cotas, conforme o regulamento legal. Segundo a SIT, 11,37% das cotas foram preenchidas, em 2000, e a taxa aumenta progressivamente até chegar a 53,02%, em 2019. Em 2020, a taxa caiu pela primeira vez, passando para 49,5%. O crescimento mostra um aparente sucesso da política, particularmente no setor privado, onde a taxa é de 54,32%. Ainda segundo a SIT, das cerca de 701 mil vagas que deveriam estar reservadas para PCDs em 2020, só 372 mil vagas encontravam-se de fato ocupadas. Ainda assim, o número de ocupados com PCD monitorado pela SIT é subdimensionado, uma vez que as empresas com menos de 100 empregados, desobrigadas de preencher a cota legal, também contratam PCDs.

Os dados da pesquisa do IBGE (2022), mostram que, em 2019, havia 16,8 milhões de PCDs com mais de 14 anos (PIA), no Brasil. O número de vagas formais é menos de um décimo da população PCD, entre 18 e 59 anos, indicando que mesmo com o aumento do cumprimento da cota, estamos muito aquém do público potencial da política. Por outro lado, a População Economicamente Ativa (PEA) era de “apenas” 4,7 milhões, mesmo assim muito maior do que a “reserva legal” estipulada pela “política” ou pela legislação.

Os dados da SIT permitem uma avaliação da evolução da inclusão da PCD no mercado de trabalho formal e a pesquisa do IBGE oferece um ótimo retrato da inserção no mercado formal e informal. Já o trabalho de Pontes et al. (2020), a partir da análise de regressão linear e *logit*, com dados do Censo de 1991, 2000 e 2010, permite também avaliar, no tempo, a inclusão da PCD no setor informal. Segundo os autores, o aumento da qualificação e o estabelecimento de uma multa para as empresas a partir de 2003 pode ter contribuído para o resultado positivo sobre a população ocupada: “Se em 1991 23% desses sujeitos estavam empregados, em 2010 essa porcentagem atingiu a marca dos 49%” (Pontes et al., 2020, p. 51).

Araújo et al. (2020), por sua vez, utilizando a técnica de regressão com descontinuidade e dados da Rais para dois períodos mostram que houve um “aprendizado” e que o impacto da lei foi potencializado ao longo do tempo. Em 2007, ainda não era possível identificar um impacto positivo da lei na contratação de PCDs. Mas, em 2016, foi possível aferir este impacto. Os autores levantam a possibilidade de o efeito ter sido maior por conta de um aumento da fiscalização da SIT, que em 2012 editou uma instrução normativa endurecendo a fiscalização. Os dados da SIT mostram que além do possível “endurecimento” da regra, aumentaram também ano a ano o número de fiscalizações.

Essas lacunas são preenchidas muitas vezes por trabalhos com uso de metodologias mistas ou qualitativas, que selecionam atores chave e realizam pesquisas em profundidade ou de opinião. Este é o caso de Neves-Silva et al. (2015), que realizam uma pesquisa qualitativa com diferentes grupos focais, incluindo representantes de associações de apoio a PCD, funcionários de recursos humanos de empresas selecionadas, PCDs e familiares. E o trabalho de Oliveira et al. (2017), que avalia a política de cotas desde a introdução do tema na agenda, passando pela sua implementação, e finalmente pela “avaliação final”.

Esses trabalhos permitem uma avaliação mais profunda dos motivos pelos quais a lei de cotas se mostra insuficiente para inserção produtiva das PCDs no mercado de trabalho. Neves-Silva et al. (2015) discutem 6 barreiras para a inclusão que podem estar interferindo na inclusão das PCDs: barreiras atitudinais; educação e qualificação profissional; concorrência com o Benefício de Prestação Continuada (BCP); posição da família; despreparo das empresas; acessibilidade e adaptação física do local de trabalho e da estrutura de mobilidade urbana.



Esses trabalhos em seu conjunto mostram a grande complementariedade que os estudos com diversas metodologias e bases podem trazer para enriquecer a avaliação da política, e os elementos para sua continuidade ou mudança.

Avaliação das políticas ativas de emprego

As políticas ativas do mercado de trabalho fazem parte do Programa Seguro-Desemprego e dizem respeito às ações que buscam facilitar a reinserção do trabalhador no mercado de trabalho. Organizadas segundo as diretrizes da OIT, essas políticas são coordenadas pelo Ministério do Trabalho em conjunto com o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT). É possível dividir as políticas ativas em três ações ou programas: qualificação e intermediação de mão de obra, geração de emprego e renda. Tanto a qualificação como a intermediação de mão de obra se concentram, na prática, no atendimento dos trabalhadores com menores salários e qualificação, e, portanto, dentro do público-alvo da inclusão produtiva.

O governo federal e o Ministério do Trabalho têm uma longa tradição na avaliação externa das políticas que integram o Programa Seguro-Desemprego. A maior parte desta produção tem se concentrado na análise da estatística descritiva dos dados mais recentemente algumas avaliações com grupos de controle e modelagem estatística tem sido utilizada. O mérito da abordagem estatística está em determinar possíveis correlações ou causalidade entre as variáveis observadas. Esse é o caso das estratégias de avaliação de impacto que usam grupos de controle para buscar isolar o efeito da variável independente sobre a variável dependente no grupo de tratamento (Leão & Eyal, 2022).

O grupo de controle serve para mostrar o “contrafactual”. No caso da qualificação, por exemplo, poderíamos controlar o efeito de um curso de qualificação sobre a chance de conseguir um emprego. Ou, no caso da intermediação de mão de obra, o efeito de buscar a vaga através do SINE sobre a chance de conseguir um emprego, contra aqueles que não recorreram ao SINE para encontrar uma vaga.

O Ministério do Trabalho realizou um amplo projeto de avaliação do SINE com a Universidade de Brasília (UNB), entre 2007 e 2010: a “Avaliação externa do Programa Seguro-Desemprego, Intermediação de Mão de Obra e Qualificação Profissional”. Segundo o relatório da pesquisa, que entrevistou os egressos e, também, acompanhou sua trajetória no mercado formal, existe uma baixa eficiência tanto da qualificação como da intermediação de mão de obra, possivelmente associada à dificuldade no cumprimento das metas físicas e financeiras. Ao mesmo tempo uma baixa eficácia, pois apenas uma pequena porcentagem dos qualificados consegue emprego na área do curso e uma alocação através do SINE.

O estudo revelou uma falta de coordenação entre a qualificação e a intermediação de mão de obra, subsidiando correções de rota com a criação de metodologias mais eficientes de definição dos cursos e padronização das ações do SINE. Quanto mais eficientes o SINE, menor o gasto com o benefício que é uma política passiva, e mais qualificado o trabalhador se encontrará para buscar um emprego. Segundo a avaliação da UNB (Marinho et al., 2010, p. 177): “Dos trabalhadores que compareceram aos postos do SINE, 71% nunca tinham feito cursos de qualificação. A falta de Qualificação foi a segunda dificuldade de inserção no trabalho mais citada (22%), atrás da falta de vagas na área pretendida (26%).”

Em um artigo avaliando o SINE, Lobo & Anze (2015) mostram que o SINE tem grande capilaridade, servindo de referência mesmo para os trabalhadores que não recorrem ao seguro desemprego, hoje em grande parte acessado via web:

De janeiro de 2013 a junho de 2014, o serviço público de intermediação de mão de obra colocou 1.157.083 trabalhadores no mercado de trabalho (...) apenas 111.351 eram também requerentes do seguro-desemprego, o que quer dizer que mais de 1.000.000 trabalhadores que não estavam recebendo o auxílio financeiro do seguro-desemprego encontraram trabalho por meio do serviço público de intermediação. Lobo & Anze (2015, p. 44).



Ao analisar a eficiência do SINE os autores mostram também em outro artigo que, em 2015,

pouco mais de 10% dos trabalhadores que procuraram a rede de atendimento do SINE lograram ser contratados por meio dos serviços de intermediação aí oferecidos, e apenas 29% dos empregadores que ofereceram vagas no sistema tiveram sucesso em seu recrutamento ao utilizar o sistema, indicadores que deixam evidentes a incapacidade do sistema em realizar de maneira eficiente a orientação e a intermediação de mão de obra.” (Lobo & Anze, 2016, p. 44).

Apesar da baixa eficiência, Lobo & Anze (2016, p. 43) ressaltam a importância do SINE, ao encaminhar anualmente milhares de trabalhadores para entrevistas de emprego, e captar outras milhões de vagas oferecidas por milhões de empregadores.

O DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, 2016, p. 8), em trabalho utilizando estatísticas descritivas mostrou que em 2014, o SINE encaminhou 93,6% dos trabalhadores inscritos para alguma das vagas ofertadas, conseguindo preencher metade das vagas ofertadas, o que mostra um bom grau de eficiência. Mas a taxa de colocação foi relativamente baixa, apenas 11,0% dos candidatos inscritos foram efetivamente colocados no mercado de trabalho, ou seja, o programa apresentou baixa eficácia. Naquele ano o SINE foi responsável por 2,5% do total de admissões registradas no mercado de trabalho. Do ponto de vista da política de inclusão, o SINE e a qualificação são pontos frágeis do chamado tripé do sistema público de emprego e renda (Lobo & Anze, 2016).

As avaliações serviram, contudo, de aprendizado. A lei que regulamentou o Pronatec modificou a lei do seguro-desemprego facultando o condicionamento do benefício do seguro-desemprego a comprovação de matrícula e frequência do trabalhador em curso de qualificação profissional, com carga mínima de 160 horas, sob pena de cancelamento do benefício. A medida visava atacar a falta de complementariedade entre as políticas e reduzir o tempo do trabalhador no desemprego. A regulamentação do dispositivo veio em 2012, com a obrigatoriedade de matrícula em curso de qualificação a partir da terceira solicitação no intervalo de 10 anos, condicionada a disponibilidade de cursos ofertados gratuitamente. O governo endureceu a regra em 2013, passando a exigir a matrícula em cursos de qualificação a partir do segundo acesso, em 10 anos.

As políticas de qualificação profissional também contribuem para inclusão produtiva. A tese de que as chances de conseguir uma ocupação aumentam com a qualificação profissional justificam essas políticas, apesar de nem sempre ser corroborada pelos estudos empíricos. O governo federal promoveu três grandes programas nacionais de qualificação de mão de obra nas últimas décadas. O primeiro, foi o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - PLANFOR (1995-2002). O segundo, foi o Plano Nacional de Qualificação - PNQ (2003-2011). E o Pronatec iniciado em 2011 e ainda em vigor. A partir de 2017, o Fundo de Amparo ao Trabalhador reviu a normativa do Plano Nacional de Qualificação - PNQ, que havia sido integrado ao Pronatec, convertendo-o no Programa Brasileiro de Qualificação Social e Profissional - Qualifica Brasil.

O Planfor (1995-2001) foi muito criticado ter cursos de baixa carga horária, o que permitia ampliar a meta de qualificados, mas na prática não resultavam em efeito positivo sobre a empregabilidade. Ainda assim, o impacto positivo do Planfor sobre o emprego é identificado em duas pesquisas relatadas por Barros & Carvalho (2002). O programa foi substituído pelo PNQ (2002-2011), que aumentou a carga horária dos cursos, buscando melhores resultados. Os dados da avaliação da CGU mostram que o PNQ teve uma má avaliação de eficácia. O programa qualificou cerca de 1 milhão de alunos, entre 2004 e 2016, somente 1/3 da soma da meta anual estabelecida pelas respectivas leis orçamentárias. E conseguiu inserir apenas 10% dos qualificados no mercado de trabalho, contra uma meta de 30% estipulada no regulamento do PNQ (CGU, 2017)

O estudo de caso do Plano Setorial de Qualificação (PNQ-Planseq) executado majoritariamente para jovens em busca do primeiro emprego e realizado por Petterini (2016, p. 187) mostra que o programa “[...] pode ter aumentado em até 20 pontos percentuais a probabilidade de um trabalhador desempregado encontrar emprego”. A avaliação de Petterini (2016) compara o grupo de tratamento, com dois grupos de controle construídos a partir dos bancos de dados da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED), desenvolvida pelo Dieese, e outro da PNAD do IBGE.



O Pronatec foi implementado em diferentes modalidades, mas aqui trataremos apenas da modalidade Formação Inicial e Continuada (FIC), que foi utilizado basicamente pelo Ministério do Trabalho no âmbito do FAT, e pelo Ministério do Desenvolvimento Social no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria (BSM) e que atendeu pessoas do CadÚnico e Bolsa Família. Jannuzzi (2016a) em artigo sobre as avaliações do programa Pronatec BSM, um dos pilares da política de inclusão produtiva entre os beneficiários do Bolsa Família, mostra que o programa se beneficiou na sua implementação da sinergia com o SINE, o que ajudou a rapidamente aumentar sua capilaridade e abrangência.

Ainda sobre o impacto do programa, Jannuzzi (2016a, p. 654) parte da análise estatística descritiva de 1,3 milhão de egressos do programa, inscritos no Cadastro Único para mostrar que “a parcela deles com emprego formal passou de 14% para 27%, considerando o período de início do curso e a situação em meados de 2014”. Este impacto positivo é corroborado por outro estudo com grupo de controle também revisado pelo autor. Segundo estudo técnico da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Brasil, 2015, p. 16), para participantes do Pronatec há um aumento da formalização no mercado de trabalho em 11,8 pontos percentuais, o dobro do que para os não participantes com mesmo perfil, de 4,9 pp, o grupo de controle.

Jannuzzi foi titular da SAGI, que produziu diversas avaliações do programa. O trabalho de avaliação qualitativa apontou fatores importantes que levavam à evasão dos cursos, concentrados em pessoas mais velhas e com inserção precária no mundo do trabalho. Esse público do Pronatec BSM não tinha com quem deixar filhos e parentes que necessitavam de cuidados, muitas vezes moravam longe do local do curso. Nesses casos também a conquista de uma ocupação formal ou informal muitas vezes leva a evasão. Como mostra a pesquisa, a renda dos desistentes é inferior e sua inserção mais precária (Brasil, 2015, p. 102).

O “Pronatec Seguro-Desemprego” ou aquele ofertado prioritariamente ao público do SINE e beneficiários do seguro-desemprego também foi avaliado na mesma época. A avaliação de Barbosa Filho et al. (2015) dos cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC-Trabalhador), entre 2011 e 2014, revelou que apenas 0,8% dos desligados sem justa causa se pré-matriculou em cursos de qualificação do Pronatec, dos quais apenas metade teve matrícula confirmada e 56% deles concluiu o curso.

Os dados mostram que, apesar da dificuldade de atingir as metas de execução e abrangência, teve relativo sucesso. Os trabalhadores que ao menos se inscreveram nos programas de qualificação tiveram maior chance de reinserção no mercado de trabalho. A fim de controlar um possível efeito de “auto-seleção”, os autores elaboraram um grupo de controle com trabalhadores que foram demitidos e se matricularam previamente nos cursos, mas não tiveram as matrículas confirmadas. Os resultados mudam completamente, o programa Pronatec na modalidade FIC foi insignificante ou contribuiu para uma maior dificuldade de reinserção do trabalhador no mercado de trabalho. Esta conclusão reforça a posição de Jannuzzi quanto a sensibilidade dos estudos estatísticos às bases de dados, e escolhas metodológicas realizadas.

Conclusão

Este artigo procurou abordar alguns desafios metodológicos da avaliação de políticas públicas, em particular das políticas de inclusão social. O Estado e a sociedade têm papel determinante para superação da exclusão social. O Brasil até hoje enfrenta dificuldades para integrar a população na esfera produtiva, de forma a garantir o direito ao trabalho como meio de realização plena do desenvolvimento humano. Desde a redemocratização e da Constituição de 1988 novas políticas de inclusão foram erguidas, mas nem sempre tiveram o sucesso almejado. A avaliação sistemática das políticas é uma etapa fundamental para o seu aprimoramento, manutenção ou extinção e para que novas políticas possam ser construídas.

Os desafios metodológicos demandam criatividade no desenho das políticas, mas também da própria avaliação, conjugando métodos qualitativos e quantitativos de forma a revelar as evidências que permitam aperfeiçoar as políticas de inclusão produtiva. Mostramos que existe um conjunto de bancos de dados disponíveis para avaliação, e outros



métodos pelos quais podemos produzir novas evidências, como a aplicação de pesquisas de opinião, entrevistas individuais ou painel de especialistas. As avaliações qualitativas e pontuais são importantes, mas principalmente na avaliação e monitoramento das políticas nacionais é preciso olhar para possibilidade de ganhos de escala e generalizações.

Por isso é tão importante conhecer os bancos de dados e fontes de informação mencionados aqui, esses instrumentos de avaliação, suas potencialidades e limitações são fundamentais para auxiliar a formulação das perguntas ou hipóteses utilizadas na avaliação, assim como é fundamental a escolha e conhecimento do método a ser utilizado na análise. O avanço da inclusão produtiva e da sua estruturação dependem em grande parte da capacidade das avaliações de fornecer os subsídios corretos para o desenho e implantação virtuosa das políticas inclusão produtiva e a superação da exclusão.

Fonte de financiamento

Não há.

Conflito de interesse

Não há.

Referências

- Araújo, Ana Cléssia Pereira Lima, Sampaio, Maria Analice dos Santos, Costa, Edward Martins, Khan, Ahmad Saeed, Costa, Rayssa Alexandre, & Irffi, Guilherme Diniz. (2020). "Lei de Cotas" no Brasil: Garantia de emprego para pessoas com deficiência? In *Anais do 48º Encontro Nacional de Economia*. ANPEC. Recuperado em 14 de junho de 2013, de https://www.anpec.org.br/encontro/2020/submissao/files/_/i13-d9bdf9a1abf910fc46a3121959d76948.pdf
- Arretche, Marta. (2013). Tendências no estudo sobre avaliação de políticas públicas. *Revista Crítica de Sociologia e Política*, 1(1), 126-133
- Organização das Nações Unidas – ONU. (1948). Declaração Universal dos Direitos Humanos. Paris: Assembleia Geral da ONU.
- Barbosa Filho, Fernando de Holanda, Porto, Rogério, & Liberato, Denísio. (2015) Pronatec Bolsa-Formação: uma avaliação inicial sobre reinserção no mercado de trabalho formal. In: *Encontro Nacional de Economia*, Florianópolis, Santa Catarina. Recuperado em 12 de abril de 2023, de https://www.anpec.org.br/encontro/2015/submissao/files/_/i13-b96b730ed095ec6aec5c375de1e9d6dd.pdf
- Barros, Ricardo Paes, & Carvalho, Mirela. (2002). *Políticas ativas de emprego e renda*. Brasília, DF: Ipea. (Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise, Nota Técnica).
- Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. (2015). Avaliação de impacto dos beneficiários do Programa Bolsa Família, matriculados no Pronatec Bolsa Formação: um estudo CASO-CONTROLE. Brasília, DF: MDS/SAGI. (Estudo Técnico, n. 08).
- Controladoria Geral da União – CGU. (2017). Relatório de avaliação da execução de programa de governo nº 76: Qualificação profissional. Brasília, DF: CGU. Recuperado em 14 de junho de 2013, de <https://auditoria.cgu.gov.br/download/9999.pdf>
- Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE. (2016). Intermediação de mão de obra: análise de indicadores selecionados do anuário do sistema público de emprego, trabalho e renda 2015: nota técnica do projeto desenvolvimento de instrumentos e atualização dos indicadores de apoio à gestão de políticas públicas de emprego, trabalho e renda. Recuperado em 12 de abril de 2023, de <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2016/NTintermediacaoMaoDeObraProjetao.pdf>
- Howlett, Michael, Ramesh, Mishra, & Perl, Anthony. (2013). Avaliação de políticas: policy-making como aprendizagem. In Michael Howlett, Mishra Ramesh & Anthony Perl (Eds.). *Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral* (Cap. 8, pp. 119-218). Rio de Janeiro: Elsevier.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. (2022). *Pessoas com deficiência e as desigualdades sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE.
- International Labour Office – ILO. (2019). *Quick guide on interpreting the unemployment rate*. Geneva: ILO.
- Jannuzzi, Paulo de Martino. (2012). *Indicadores Sociais no Brasil*. Campinas: Ed. Alínea.
- Jannuzzi, Paulo de Martino. (2016a). Eficiência econômica, eficácia procedural ou efetividade social: três valores em disputa na Avaliação de Políticas e Programas Sociais. *Desenvolvimento em Debate*, 4(1), 117-142.
- Jannuzzi, Paulo de Martino. (2016b). Indicadores para avaliação sistêmica de programas sociais: o caso Pronatec. *Estudos em Avaliação Educacional*, 27(66), 624-661.



- Jannuzzi, Paulo de Martino. (2020). Sistema de monitoramento e avaliação de programas sociais: Revisitando mitos e recolocando premissas para sua maior efetividade na gestão. *Revista Brasileira de Avaliação*, 5, 4-27.
- Leão, Luciana de Souza, & Eyal, Gil. (2022). Em busca do padrão-ouro? O percurso histórico do uso de experimentos na avaliação de políticas sociais. In Natalia Masaco Koga, Pedro Lucas de Moura Palotti, Janine Mello & Maurício Mota Saboya Pinheiro (Orgs.), *Políticas públicas e usos de evidências no Brasil: conceitos, métodos, contextos e práticas* (Cap. 8). Brasília, DF: IPEA.
- Lobo, Vinicius, & Anze, Viviane. (2015). A importância estratégica da política pública de intermediação de mão de obra. *Revista Cadernos de Estudos Sociais e Políticos*, 4(7), 20-52.
- Lobo, Vinicius, & Anze, Viviane. (2016). Duas diretrizes para a reestruturação do Sistema Nacional de Emprego. *Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise*, 61, 43-48.
- Marinho, Danilo Nolasco, Balestro, Moisés Villamil, & Walter, Maria Inez. (2010). *Políticas públicas de emprego no Brasil: avaliação externa do programa seguro-desemprego*. Brasília, DF: Verbis.
- Neves-Silva, Priscila, Prais, Fabiana Gomes, & Silveira, Andréa Maria. (2015). Inclusão da pessoa com deficiência no mercado de trabalho em Belo Horizonte, Brasil: Cenário e perspectiva. *Ciencia & Saude Coletiva*, 20(8), 2549-2558. PMID:26221820. <http://dx.doi.org/10.1590/1413-81232015208.17802014>
- Oliveira, Ludmilla Cavarzere, Cavalli, Valquiria Trovão, & Guidugli, Sidival Tadeu. (2017). Política pública de inclusão das pessoas com deficiência no mercado de trabalho: algumas considerações sobre sua formulação, implementação e avanços de 1991 até 2015. *Planejamento e Políticas Públicas*, 48, 107-147.
- Paranhos, Ranulfo, Figueiredo Filho, Dalson Britto, Rocha, Enivaldo Carvalho, Silva Júnior, José Alexandre, & Freitas, Diego. (2016). Uma introdução aos métodos mistos. *Sociologias*, 18(42), 384-411. <http://dx.doi.org/10.1590/15174522-018004221>
- Petterini, Francis. (2016). Uma avaliação econômica do Plano Setorial de Qualificação (PLANSEQ). *Economia Aplicada*, 20(3), 173-190. <http://dx.doi.org/10.11606/1413-8050/ea117882>
- Pontes, Raquel Pereira, Salvini, Roberta Rodrigues Silva da Costa, & Micheliana, Maria. (2020). Educação especial e inclusão social na trajetória escolar e laboral para pessoas com deficiência no Brasil. *Pesquisa e Planejamento Economico*, 50(1), pp. 31-66.
- Vahdat, Vahid Shaikhzadeh, Romão, Davi Mamblona Marques, Severian, Danilo, Cavalcante Filho, Pedro Gilberto, França, Julia Monteath, & Bauer, Marcela. (2019). *Inclusão produtiva no Brasil: evidências para impulsionar oportunidades de trabalho e renda*. São Paulo: Fundação Arymax, Fundo Pranay e Instituto Veredas.
- Wu, Xun, Ramesh, Mishra, Howlett, Michael, & Fritzen, Scott. (2014). *Guia de políticas públicas: gerenciando processos*. Brasília, DF: Editora ENAP.