

# Efeitos do Progredir no mercado de trabalho

Ricardo S. Castro

O mercado de trabalho brasileiro apresenta altas taxas de informalidade<sup>1</sup> e desemprego<sup>2</sup>, indicadores intimamente relacionados com a alta quantidade de pessoas pobres no país<sup>3</sup> e a baixa taxa de instrução<sup>4</sup>. Uma das principais políticas públicas que se propõe a lidar com esse problema é oferecer qualificação profissional para pessoas de baixa renda, com o objetivo de realizar não uma simples transferência de renda, mas também diretamente dar ferramentas aos participantes para entrar no mercado de trabalho em empregos formais e de melhor condição.

A nível nacional, a mais recente dessas políticas é o programa Progredir, criado no fim de 2017, e por ser tão recente, não existem - no meu conhecimento - estudos empíricos sobre o efeito da política no mercado de trabalho, motivando a análise primordial feita nesse trabalho, que é baseada em modelos microeconômicos de capital humano e *screening*.

## 1 Desenho da política

A população alvo do Progride é a porção em idade economicamente ativa dos inscritos no CadÚnico (aproximadamente 25% do total de cadastrados), e preferencialmente aqueles com renda familiar per capita abaixo de meio salário mínimo.

O foco do programa é não só criar novas estruturas de qualificação profissional, mas principalmente integrar e aperfeiçoar as políticas já existentes<sup>5</sup>, coordenando essas ações com políticas de incentivo à pequenos empreendedores e intermediação de mão de obra (IMO). A Rede de Parceiros do Desenvolvimento Social é o coletivo das instituições (públicas ou privadas) que prestam qualquer um desses serviços, e é o papel do Ministério da Cidadania (MC), coordenador do Progredir, expandir a Rede, e padronizar/coordenar a ação de seus membros. As práticas gerais adotadas pelo programa são explicadas mais a fundo a seguir.

Muitas das estruturas locais de qualificação tem dificuldade em capturar as demandas do mercado de trabalho, portanto, o Progredir adotou o modelo do Supertec<sup>6</sup>, e a primeira etapa é feita pelo Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), que capta as demandas de qualificação por um sistema criado pelo Progredir, minimizando a assimetria de informação sobre o quais qualificações são de fato demandadas no mercado. Outra inovação do programa é a articulação entre vários agentes diferentes do governo, de modo que a segunda etapa, a oferta em si dos cursos, feita pelo MEC. Para solucionar outro problema comum das estruturas locais, a dificuldade em ligar as ações ao público alvo desejado, o próprio MC usa de sua ampla rede cadastral para intermediar a admissão de alunos na terceira etapa. Após o curso, o MC ainda aplica as políticas de IMO, adicionando aulas de habilidades socio emocionais no fim do curso, direcionando o participante a outros programas como o Acessuas Trabalho, e incluindo oportunidades de emprego em seu portal. Esse foi o processo que foi aplicado ao Pronatec para integrá-lo ao Progredir por exemplo, mas não necessariamente todas as ações associadas ao Progredir seguem esse formato, permitindo que demandas locais sejam atendidas de maneiras diferentes, o que pode ajudar a dar espaço para inovação nas ações<sup>7</sup>.

O incentivo a pequenos empreendedores é realizado na forma de concessão de microcréditos. A inter-setorialidade governamental possibilitou o Progride de conseguir incentivos regulatórios para bancos ofertarem esse tipo de crédito, como por meio da Resolução do CMN nº 4.000/2011, que diz que instituições

<sup>1</sup> 41,6% em 2019    <sup>2</sup> 14,7% em 2020    <sup>3</sup> 73,5 milhões de pessoas no CadÚnico em 2020    <sup>4</sup> 48,8% da população com mais de 25 anos sem ensino médio completo em 2020    <sup>5</sup> 98,7% dos municípios realizam alguma ação de inclusão produtiva (este e os dados anteriores são do IBGE)    <sup>6</sup> O'Connell et. al. (2017) mostra como a definição da grade de cursos do Pronatec era ineficiente, e o modelo do Supertec focado em obter a demanda questionando diretamente as empresas foi muito melhor sucedido  
<sup>7</sup> Fragozo & Guimarães 2010 indica que os programas de qualificação em Portugal eram muito engessados pela burocracia da UE, e geravam baixos resultados por causa disso

devem manter 2% dos depósitos à vista como oferta de microcrédito, e a resolução nº 4.574/2017, que diz que qualquer quantidade ofertada à pessoas inscritas no CadÚnico é contada em dobro para a resolução nº 4.000/2011, por fim, também foi criado o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado, desburocratizando e diversificando a oferta.

A pergunta principal é se o programa leva os participantes à condições melhores de emprego, medido principalmente por sair do mercado informal. Perguntas menos gerais, mas mais inéditas, seriam relacionadas às inovações do progredir: se a adição de programas de IMO e incentivo ao empreendimento amplificam o efeito do Progride, e se a coordenação que a política diz promover de fato é significativa nos resultados.

## 2 Análise teórica

Analizamos a política e seus impactos pela Teoria do Capital Humano, baseada na ideia de que investimentos em educação são feitos para aumentar a produtividade do indivíduo, aumentando seu salário e ganhos futuros - área (3) da figura 1. No mercado privado, os agentes devem pagar pelo curso - área (1) - além de ficar sem trabalhar durante sua duração - área (2) - duas coisas que a população de baixa renda tipicamente não consegue fazer.

Antes de discutir o efeito do Progride, vale tratar de três implicações da teoria: i) Na visão do governo, se obtém maior imposto de renda associado aos maiores salários e se beneficia do ganho em bem estar dos indivíduos contemplados. ii) O Progredir deve captar mais jovens, já que pessoas mais velhas tem maior custo de oportunidade (mais experiência), e menos tempo para colher os frutos da qualificação. E iii) o maior número de pessoas qualificadas está associado a um maior bem estar, mas desloca a oferta de trabalho (para o nível de educação em questão) para a direita, reduzindo o ganho salarial, até o ponto em que o ganho salarial não é suficiente para valer a pena investir em mais qualificação no agregado, e se chega no equilíbrio. Nesse sentido, o Progredir é feito com base na ideia de que a falta de acesso à recursos financeiros pelas pessoas de baixa renda mantém o nível de qualificação abaixo do ótimo social.

Figura 1: Custo benefício da educação

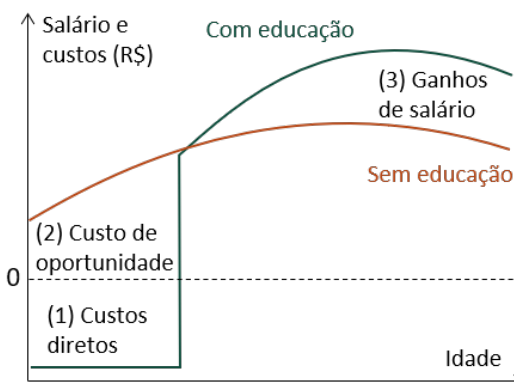
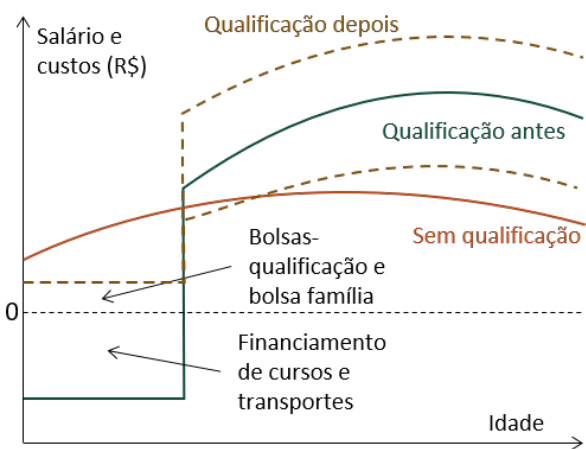


Figura 2: Efeitos do Progredir



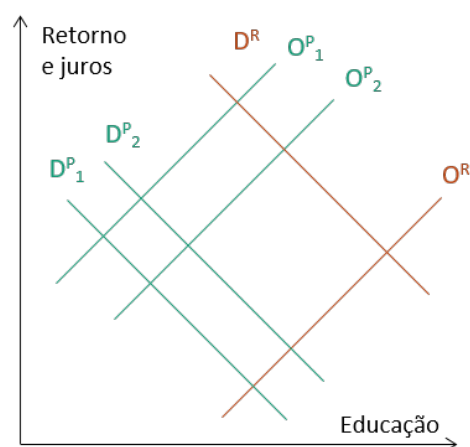
Como descrito na seção anterior, o Progredir é composto de ações diferentes, que afetam a curva “Com educação” de maneiras diferentes. Por mais que desatualizada (2012), vale citar a lista de barreiras à qualificação elaborada pela pesquisa de opinião PADS: i) problemas financeiros (47%), ii) problemas de transporte (13%), iii) local pouco acessível (8%), e iv) cursos disponíveis incompatíveis com o trabalho ou atividade produtiva (12%). i) a iii) tem grande relação com os custos diretos da educação, e o Progredir trabalha nesses pontos oferecendo os cursos gratuitamente, e bolsa-transporte em algumas ações, bem como uma melhor intermediação das demandas e ofertas locais, ajudando a evitar o ponto iii). O custo de oportunidade também tem relação com

o ponto i), e nessa linha, algumas ações do progredir também oferecem uma bolsa-qualificação (parecido com o programa do seguro-desemprego, que pode ser recebida junto com o bolsa família se não gerar uma renda maior que o *cutoff* do bolsa família), além disso, o Progredir está coordenado com o programa bolsa-

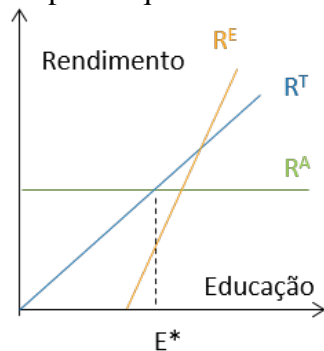
família, que também ajuda a garantir uma renda aos indivíduos enquanto eles realizam os cursos. O último ponto, somado com outras melhoras de eficiência que não faziam parte da pesquisa, são relacionadas com a área (3): a inclusão das boas práticas nas ações já existentes (citadas na seção anterior), fazem com que a instrução dos cursos seja melhorada, e as políticas de IMO ajudam o participante em 'transformar' essa instrução em maior produtividade no mercado de trabalho. Esses efeitos podem ser descritos pela figura 2, sendo que, pelo explicado no parágrafo anterior, o efeito positivo nos salários de melhora das ações pode ser anulado pelo efeito negativo de deslocamento da curva de oferta, o que motiva a busca de outras métricas que não o salário para a análise empírica. Embora esse deslocamento também ocorreria para o mercado de educação privada, o contrafactual de interesse é a performance dos cursos de qualificação antes do Progredir, que não sofreriam com esse deslocamento. Essa ambiguidade é retratada pelas linhas pontilhadas, mas é importante notar que mesmo diminuindo o ganho salarial, o objetivo do programa é retirar um maior número de pessoas da informalidade, e a diminuição salarial é um efeito colateral pouco evitável.

Figura 3: Equilíbrios por grupo

Em termos de demanda e oferta por capital humano, o público alvo tem dificuldades de acessar o sistema financeiro, logo tendo uma oferta ( $O_1^P$ ) mais à esquerda que do público mais rico ( $O^R$ ), e também costumam ter maior dificuldade em aproveitar o ensino, portanto com uma curva de demanda ( $D_1^P$ ) também mais à esquerda. O Progredir desloca a demanda dos pobres para  $D_1^P$  ao melhorar o retorno dos cursos (discutido no parágrafo anterior), e a oferta para  $O_1^P$  ao aumentar a oferta de cursos gratuitos, diminuindo a diferença de investimento em capital humano entre os grupos, e contribuindo para diminuir a desigualdade intergeracional.



A teoria de *Screening*, diz que o ganho de produtividade pós qualificação não é tão relevante, e que a decisão de qualificação é feita para obter um sinalizador sobre sua produtividade potencial. O resultado sobre o efeito da ajuda financeira é semelhante: propicia mais cursos para os participantes logo gera maior capacidade de sinalização e maior renda futura para esse grupo. As ações de IMO podem ser interpretadas como amplificadoras dessa capacidade (além de ter o diploma, os indivíduos aprendem a montar um currículo e a se portar em entrevistas, por exemplo). A captação de demandas pelo MDIC pode fazer com que quem participa do programa receba diplomas concebidos como melhores sinalizadores pelas empresas que os contratarão.



Jacobs (2007) apresenta um modelo que pode ser usado para interpretar os efeitos da política de microcrédito. No modelo, as pessoas escolhem ser empresários (com retorno  $R^E$ ), trabalhadores (com retorno  $R^T$ ) ou autônomos (com retorno  $R^A$ ), se não tiverem educação para as outras duas opções. Qualquer pessoa com educação menor que  $E^*$  não seria bem paga no mercado de trabalho (podemos interpretar como o mercado informal de pior qualidade), e preferiria ser um autônomo. Porém, essas pessoas costumam ser de baixa renda e não tem total acesso ao mercado financeiro, logo não conseguem capital para se tornarem autônomos e alcançar a reta verde de retorno, aí que entra o Progredir, “permitindo” que as pessoas se desloquem da reta azul para a verde, fazendo com que as pessoas saiam da informalidade para se tornarem suas próprias empregadoras. Um efeito oposto, seria o de que os autônomos são o grupo com menor educação e menor renda, logo o efeito de qualificação do Progredir gera um deslocamento de trabalhadores autônomos para trabalhadores empregados, propondo dificuldades empíricas da medição individual de cada efeito, que de fato são encontradas na seção de análise descritiva.

### 3 Dados

Para medir o efeito na qualidade de emprego, uma opção seria olhar para os salários + bonificações de indivíduos antes e depois de realizarem cursos ofertados pelo Progredir. Esse dado seria interessante para na visão governamental, pois possibilitaria a estimação do retorno em imposto de renda do programa. Como o programa é muito recente, ainda não existem dados tão bem organizados para essa política, mas alguns programas que passaram a ser geridos pelo Progredir tem bases de dados individuais. Outra possível variável dependente seria o nível de informalidade no mercado de trabalho na unidade administrativa (estado, município) antes e depois da política, presente na PNAD. Esse dado, por mais que seja provavelmente influenciado por mais variáveis, melhor captura o efeito do programa, uma vez que o Progredir não criou as estruturas de qualificação, apenas as aperfeiçoou/integrou, de modo que essa análise agregada pode ser melhor que ver o efeito individualmente dos programas. Nessa mesma linha, o primeiro dado proposto não captura o efeito da política de microcrédito, este que, individualmente, poderia ser capturado pelo efeito do programa no número de trabalhadores autônomos (levando em conta as dificuldades descritas no parágrafo anterior).

Além de fazer um modelo de *D&D*, é possível usar a diferença de “dosagem” do experimento em unidades administrativas diferentes como variável explicativa, e ver se em estados onde o programa foi efetuado mais intensamente se obteve maior variação da informalidade.

Alguns dados e modelos a seguir para objetivos mais específicos: i) para testar se os aperfeiçoamentos em programas foram de fato positivos, podem-se realizar estudos parecidos com O’Connell et al (2017), vendo o resultado de um programa específico e comparando os resultados antes e depois de sua inclusão no Progredir; ii) A fonte dos ganhos da integração das esferas governamentais são de difícil interpretação, um dos muitos efeitos poderia ser capturado comparando o antes e depois da porcentagem da população inscrita em programas que está de fato na população alvo definida, já que esse foi uma das melhoras de acordo com o material da política; iii) Para checar se a interação entre qualificação, microcréditos, e IMO’s é de fato interessante, poderia-se desenvolver um experimento selecionando municípios para aplicarem combinações diferentes das três políticas, e então realizar um *D&D* com termos de interação entre as três políticas, e ver se estes são significativos.

### 4 Análise descrita

A figura 4 traz *scatterplots* entre a quantidade de currículos, vagas de cursos, vagas de emprego, e usuários cadastrados no portal, e a taxa de informalidade, para cada um dos estados brasileiros. Foram traçadas regressões puramente correlacionais, e percebemos que a quantidade de currículos e usuários não parece estar relacionado com a informalidade, enquanto cursos e emprego são relacionados negativamente. Esse resultado vai de encontro com o esperado, uma vez que qualquer um (que esteja no CadÚnico) pode se cadastrar no site e colocar seu currículo, não significando que o programa poderá ajudá-lo, enquanto as outras duas variáveis tem mais relação com a oferta de fato da política, e indica que tanto as ações de qualificação quanto de IMO tem alguma relação com a informalidade.

A figura 5 sobrepõe as séries de tempo do número parceiros da rede (dividida entre parceiros públicos, privados, e totais), com a série de tempo do grau de informalidade. Vemos que parcerias públicas e privadas parecem seguir a mesma tendência, e a relação com informalidade, por mais que com correlação positiva, não parece refletir os desvios da série de informalidade, indicando que o efeito da integração da rede pode não ser tão grande, lembrando que nenhuma análise aqui posta tem poder suficiente para gerar conclusões.

Por último, fizemos a *cross correlation function* com a quantidade de microcréditos disponibilizados entre os trimestres entre set/17 e mai/18 e a série de tempo do grau de informalidade no *lag i*, gerando uma correlação de 0.17, 0.38, 0.08, e -0.14, para os lags 0 a 3 (respectivamente), enquanto o intervalo de confiança era de  $\pm 0.61$  (todos estatisticamente insignificantes). Dado o baixíssimo tamanho amostral, e a

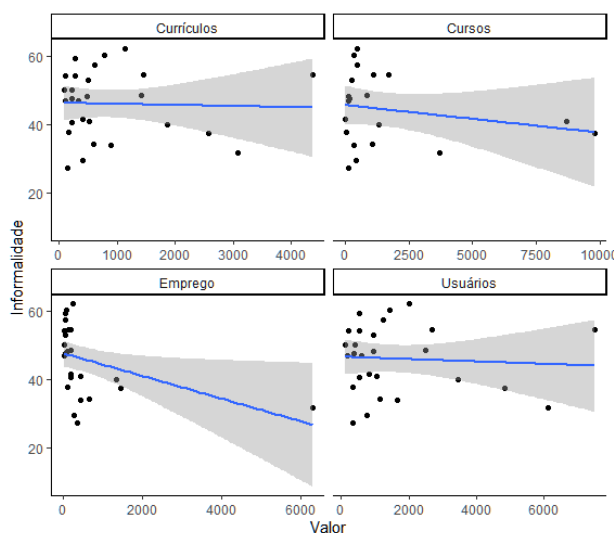


Figura 4: Índices do programa

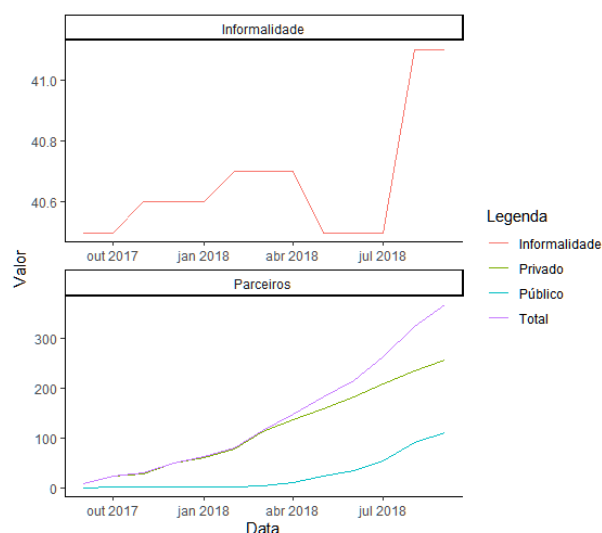


Figura 5: Número de parceiros

possível presença de efeitos opostos descrita na seção de teoria não é fácil tirar nenhuma conclusão sobre, uma possível sendo que o programa de microcréditos não foi suficiente para afetar o mercado de trabalho. Para essa seção, os dados de informalidade foram retirados da PNAD, e os do programa do Caderno de Estudo nº 32 do MC.

## 5 Considerações finais

O Progredir parece ser um programa bem construído, apresenta inovações baseadas em boas experiências de outros programas de qualificação, e a adição das IMO's e do microcrédito a princípio geraria resultados positivos para diferentes modelos (Teoria do Capital Humano, *screening*, e o modelo de Jacob 2007). O desenho da política parece ser sólido, focando em aprimorar e integrar as estruturas já existentes em vez de criar mais um novo programa no mar de programas sub-utilizados no Brasil, e a integração das esferas governamentais possibilita que esse objetivo.

A análise descrita mostrou alguns resultados esperados, mas também indicou que partes do programa parecem não ter efeitos tão claros, de modo que deve se expandir a análise para checar se o gasto com essas adições é justificado.

**Referências:** Jacobs, J. (2007), *An Occupational Choice Model for Developing Countries*.

O'Connell, Stephen D.; Mation, L. F.; Bevilaqua T. B., J.; Dutz, M. A. (2017), *Can Business Input Improve the Effectiveness of Worker Training? : Evidence from Brazil's Pronatec-MDIC*.

Fragoso, A.; Guimarães, P. (2010), *Is there still a place for social emancipation in public policies? Envisioning the future of adult education in Portugal*.

Progredir, Caderno de Estudos nº 32 (2018), [shorturl.at/hjkJZ](http://shorturl.at/hjkJZ).

Progredir, manual do pesquisador (2018), [shorturl.at/alJ56](http://shorturl.at/alJ56).

Tabela 1

	<i>Dependent variable:</i>
	RECI
CIN12	7,798,697.000 (188,865,491.000)
CIN14	122,034,319.000 (221,952,911.000)
CIN16	236,580,548.000 (279,266,582.000)
CIN18	-471,234,219.000 (620,833,851.000)
CINL	-6,595,015.000 (184,823,651.000)
GENAN	108,590,413.000 (257,861,630.000)
GENB	-156,797,265.000 (366,066,579.000)
GENC	-689,291,006.000** (343,021,314.000)
GENDR	298,819,465.000 (310,456,538.000)
GENFCC	431,946,672.000* (229,207,500.000)
GENG	-345,785,174.000 (384,296,286.000)
GENLA	253,458,894.000 (335,319,925.000)
GENM	85,235,306.000 (344,398,742.000)
GENS	14,340,962.000 (368,653,063.000)
GENSH	137,024,259.000 (231,143,062.000)
GENT	26,537,171.000 (316,788,844.000)
SEQ2	-222,334,570.000* (125,625,865.000)
SEQ3	-156,029,415.000 (150,856,261.000)
SEQ4	83,990,818.000 (229,238,347.000)
SEQ5	-220,282,170.000 (303,665,508.000)
SEQ6	-430,608,160.000 (281,604,671.000)
SEQ7	72,810,334.000 (313,678,159.000)
SEQ8	-272,500,625.000 (322,316,312.000)
SEQ9	-475,633,873.000 (518,951,424.000)
SAZ1	413,079,106.000 (346,365,840.000)
SAZ2	-304,471,553.000 (309,045,003.000)
SAZ3	-253,632,612.000 (281,321,954.000)
SAZ5	-222,696,220.000 (229,182,000.000)
SAZ6	-45,995,285.000 (223,993,331.000)
SAZ7	-246,715,344.000 (229,789,378.000)
SAZ8	-560,664,623.000 (431,404,070.000)
SAZ9	-746,285,724.000 (611,643,777.000)
SAZ10	-425,662,651.000* (251,026,749.000)
SAZ11	-368,864,367.000 (245,000,616.000)
SAZ12	-221,070,926.000 (232,888,918.000)
CDC	734,047,375.000** (327,450,888.000)
CDA	184,264,011.000 (445,277,225.000)
ANT1	-203,129,397.000 (132,448,985.000)
ANT2	47,616,279.000 (290,243,602.000)
ORCI	1.548* (0.834)
Constant	381,385,700.000 (428,110,398.000)
Observations	137
R <sup>2</sup>	0.491
Adjusted R <sup>2</sup>	0.279
Residual Std. Error	468,997,664.000 (df = 96)
F Statistic	2.314*** (df = 40; 96)