

1. Introdução;
2. A análise da implementação de políticas públicas;
3. O caso da Lei nº 6.297/75, de incentivos fiscais à formação profissional nas empresas;
4. Resultados: dados quantitativos sobre a cobertura do sistema de incentivos fiscais à formação profissional nas empresas.

Analizando a implementação de políticas públicas – o caso da Lei n.º 6.297/75, de incentivos fiscais à formação profissional nas empresas

Sylvia Maria Roesch Ely
Da UFRS

1. INTRODUÇÃO

Dizer que um programa governamental, ou uma política, falhou, se ele não foi implementado adequadamente, é um equívoco, e a responsabilidade do analista de políticas é a de prover evidência e informação que permitam considerar não só os resultados alcançados, como também os meios utilizados para atingi-los.¹

De fato, muitos programas governamentais não atingem os resultados desejados, devido a falhas no processo de sua implementação. Como resultado, o programa pode deixar de atingir a população-alvo desejada, como pode também ocorrer que o bem, ou o serviço, que se pretende produzir não seja distribuído conforme o esperado.

Por este motivo, concordamos com a posição de alguns autores² de que a tarefa de analisar uma política deve ser concebida como uma atividade incremental, onde a implementação é analisada primeiro, seguida de uma avaliação de impacto e, caso a política ou o programa tenha sido considerado eficaz, se procede, então, a uma avaliação de custo-benefício, o que faz com que o processo de análise se caracterize por um esforço compreensivo.

Segundo aqueles autores, em casos onde existam razões para acreditar-se que a política não está sendo implementada como foi planejado, ou quando os diversos programas que a compõem são implementados de maneira diversa por diferentes grupos, os esforços de análise devem ser devotados primeiro ao estudo da implementação da política. Se, por outro lado, as políticas são claras e existe ampla evidência disponível sobre a sua implementação, então os esforços podem ser devotados, principalmente, à análise do impacto da política – ou seja, até que ponto o programa causou as mudanças esperadas. Finalmente, questões sobre a eficiência econômica de uma política tornam-se mais apropriadas após ter sido empreendida uma avaliação do impacto e se existe razão para acreditar-se que a intervenção foi por demais custosa, em relação à magnitude dos benefícios alcançados.

O trabalho que ora apresentamos visa aplicar uma metodologia de análise de implementação de políticas a um programa governamental específico, qual seja, o da Lei nº 6.297/75, de Incentivos Fiscais à Formação Profissional³ nas Empresas, já que são decorridos mais de sete anos da vigência da lei no País.

A pesquisa que desenvolvemos se beneficia de experiências anteriores⁴ de avaliação desta lei e pretende diferenciar-se daqueles esforços justamente por seguir um método de análise distinto e por apresentar dados inéditos sobre a cobertura da Lei, em termos daquilo que foi realizado em comparação ao programado.

Este relatório está estruturado da seguinte maneira: no item 2 apresentamos algumas notas sobre uma metodologia para analisar a implementação de políticas; no item 3 passamos ao relato do caso da Lei nº 6.297/75, quando, então, após uma descrição do programa em termos de suas origens, prioridades e objetivos, passamos a aplicar a metodologia descrita no item anterior. Finalmente, no item 4 apresentamos os resultados obtidos, em termos da cobertura do sistema de incentivos desde a sua criação até 1981.

2. A ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O verbo implementar tem dois significados distintos:⁵ primeiro, prover ou equipar com os meios de levar a efeito uma política ou programa, e, segundo, levar a efeito a política. O primeiro consiste num esforço para mover uma decisão para aspectos operacionais; o segundo significado envolve um *continuum* de esforços, ao longo do tempo, para levar a cabo o programa ou projetos. Consiste, de fato, no teste do plano.

Referindo-nos ao primeiro significado, podemos considerar três conjuntos de atividades a serem desenvolvidas pelos implementadores de uma política: interpretação, organização e aplicação. A interpretação consiste na tradução da linguagem da política em diretrizes operacionais: a organização, no estabelecimento de unidades e métodos para colocar uma política em operação; a aplicação, no estabelecimento de rotinas para a operação.⁶

A implementação como um processo, por outro lado, consiste em pôr em prática o plano e todos os reajus-

tes que se fazem necessários para aperfeiçoar os procedimentos e acomodar os interesses dos participantes, beneficiários diretos ou indiretos da política, à luz do contexto organizacional e dos recursos disponíveis, bem como do contexto econômico, social e político em que a política se insere.

Na verdade, não importa quão desejável ou viável uma política possa ser, antes de ser colocada em funcionamento — o fato é que as conseqüências das ações políticas não são totalmente conhecidas de antemão.

Qual a razão para analisar-se a implementação de uma política? Dependendo do interesse do pesquisador, ele se voltará a aspectos mais teóricos ou mais práticos. Como exemplo da primeira linha de interesse, vejamos o enfoque apresentado por Jenkins. Para ele, "um estudo de implementação é um estudo de mudança: como as coisas ocorrem, provavelmente, como podem ser induzidas? É também um estudo da microestrutura da vida política: como as organizações, fora e dentro do sistema político, conduzem seus negócios e interagem entre si? O que as motiva a agir da maneira como o fazem? O que as induziria a agir diferentemente?"⁷

Dunn, por outro lado, apresenta quatro funções principais que justificam o acompanhamento (*monitoring*) de uma política:⁸

1. Auxilia a determinar se as ações da administração do programa, da assessoria e de outros participantes estão em consonância com os padrões e procedimentos impostos pela legislação, agências regulatórias e corpos profissionais.

2. Auxilia a determinar se os recursos e serviços realmente atingiram a população-alvo e beneficiários do sistema.

3. Produz informação que ajuda na contabilização das mudanças econômicas e sociais, que são resultado da implementação da política ou programa, ao longo do tempo.

4. Produz informação que ajuda a explicar por que os resultados das políticas públicas ou programas diferem.

Em resumo, o acompanhamento de uma política ajuda a responder as seguintes questões: O que aconteceu? Como? E por quê?

Quanto aos métodos de análise utilizados em estudos sobre implementação de políticas, observa-se que eles coincidem com os métodos de pesquisa social em geral. Por exemplo, Morris e Fitz Gibbon, mencionam: a) a busca nos registros do próprio programa em estudo; b) o método da observação; e, ainda, c) entrevistas com o pessoal envolvido na implementação da política ou programa;⁹ Rossi e outros lembram uma outra fonte de informações, ou seja: d) entrevistas com os participantes do programa.¹⁰

Nosso estudo enquadra-se no enfoque de acompanhamento da política (*monitoring*), uma vez que apresenta como objetivos: primeiro, aumentar nosso conhecimento sobre como interpretar os resultados alcançados, até então, pela aplicação da Lei nº 6.297/75, de

Incentivos Fiscais à Formação Profissional nas Empresas, e, segundo, quantificar a cobertura do sistema de incentivos no País, em termos das empresas beneficiárias do incentivo e das despesas incentivadas com programas de formação profissional.

Atendendo ao primeiro objetivo, consideramos como a política foi operacionalizada (através das atividades de interpretação, organização e aplicação), ao mesmo tempo em que relatamos algumas das alterações ocorridas, a partir do mesmo em que a lei foi posta em funcionamento. As informações para esta primeira análise foram coletadas, através do exame dos documentos legais, relatórios e publicações do próprio órgão implementador da política e, ainda, através de entrevistas com o pessoal responsável pela implementação da política. Este estágio de análise foi preparatório para o próximo estágio, que consistiu em investigar se os bens ou serviços resultantes da aplicação da política estão sendo recebidos pela população-alvo. Para este estágio, utilizou-se dados secundários, publicados no *Anuário Econômico Fiscal* do Ministério da Fazenda.

Dois conceitos auxiliam na análise deste segundo estágio: o conceito de *cobertura*, ou abrangência do sistema de incentivos, e o conceito de *viés*.¹¹

A *cobertura* de uma política, ou programa, é dada pela extensão pela qual o programa cobre a população-alvo de maneira abrangente, tal como foi especificado no planejamento do programa. A cobertura pode ser medida comparando-se o número de participantes do programa com o número dos participantes em potencial, normalmente dentro de uma área geográfica especificada.

$$\text{N}^\circ \text{ real de participantes} - \text{N}^\circ \text{ de participantes em potencial numa dada área}$$

$$\text{Cobertura} = \frac{\text{N}^\circ \text{ real de participantes}}{\text{N}^\circ \text{ de participantes em potencial numa dada área}} \times 100$$

A fórmula tende a zero, quando o número real de participantes se iguala ao número de participantes em potencial. Um número negativo reflete a percentagem de população que deixou de participar, enquanto que um número positivo, a percentagem de participantes além do esperado.

O conceito de *viés*¹² significa a extensão pela qual subgrupos da população-alvo designada deixam de participar. A maneira de detectar um *viés*, na participação da população-alvo, é dada pelo exame das diferenças entre indivíduos (empresas, no caso em estudo) que participam do programa, em comparação com aqueles que desistem e com aqueles que são elegíveis mas não participam.

3. O CASO DA LEI Nº 6.297/75, DE INCENTIVOS FISCAIS À FORMAÇÃO PROFISSIONAL NAS EMPRESAS

O relato que apresentamos é tentativo. É preciso considerar que alguns eventos ocorreram há mais de sete anos e que, na falta de registros, tivemos de confiar na memó-

ria dos entrevistados. Além disso, há limitações de espaço para este artigo.

3.1 *As origens da Lei nº 6.297/75*

A Lei nº 6.297/75, poder-se-ia afirmar, foi criada a partir da constatação, pelo governo, de que as instituições vigentes de treinamento no País não estavam em condições de atender à demanda de mão-de-obra qualificada por parte das empresas. Esta constatação pode ser exata e, embora não se tivesse realizado nenhuma pesquisa formal de levantamento de necessidades de formação de mão-de-obra nas empresas, o fato é que o grupo de pessoas que participou da elaboração da lei era constituído de gente com larga experiência na área. Na verdade, acreditamos que, muito mais do que uma evidência empírica, fôu uma série de injunções que contribuiu para que o problema da formação de mão-de-obra chamasse a atenção do governo.

De um lado, temos um Ministério do Trabalho, recém-separado do Ministério da Previdência Social¹³ e, de fato, um ministério esvaziado de suas funções e de recursos.¹⁴ A idéia de fortalecer a área de formação de mão-de-obra pareceu atraente. Além disso, o próprio decreto, que regulamentou a lei que desdobrou os dois ministérios, já havia vinculado o Senai, Senac, Sesi e Sesc ao Ministério do Trabalho.¹⁵

As experiências anteriores de atuação do governo no campo da formação profissional podem ser resumidas no ensino industrial e comercial, como parte do sistema educacional formal, e, portanto, vinculadas ao MEC e a órgãos financiadores de entidades de formação profissional: o Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra Industrial (Pipmoi) e o Departamento Nacional de Mão-de-Obra (DNMO). O Pipmoi foi uma iniciativa do MEC, no sentido de criar um mecanismo suficientemente ágil — com recursos disponíveis à mão — para reforçar a ação do Senai/Senac (em áreas não atendidas por estas instituições) e, sobretudo, estimular o surgimento de outras instituições profissionais ou clubes de serviço, prefeituras etc., ou seja, qualquer organização que tivesse alguma possibilidade de atuar no campo da formação da mão-de-obra, tendo como grande objetivo o de atender à preparação da mão-de-obra em diferentes níveis e diferentes situações, naquelas regiões ou áreas normalmente não atendidas. O DNMO, efetivamente, começou sua atuação em 1967 e passou a atuar de modo muito similar ao do Pipmoi, ou seja, desenvolvendo recursos para que empresas, organizações sociais, pudessem implementar cursos de formação de mão-de-obra. Foi, de fato, com a criação do DNMO que o Ministério do Trabalho começou a interessar-se pela preparação da mão-de-obra.

A preparação da mão-de-obra pelas empresas, efetivamente, teve seu início, no Brasil, por volta de 1953, com a introdução do método TWI pela Comissão Brasileiro-Americana de Ensino Industrial. A introdução do TWI dentro das empresas brasileiras levou-as a uma maior compreensão da formação da mão-de-obra feita dentro da própria empresa. Preparação essa que cresce de importância, a partir da constatação de que nenhuma escola, em nenhum país do mundo, tem condições de entregar um “produto acabado” ao mercado de trabalho. O indivíduo tem um período de adaptação, um período de

sedimentação dos conhecimentos adquiridos na área de educação formal, até que adquire o nível de desempenho adequado ao trabalho industrial, comercial ou agrícola.

Outro fator a destacar foi a experiência de treinamento em empresas, realizada pelo grupo de empresas em regime de acordo de isenção com o Senai. Estas empresas praticavam treinamento interno com ótimos resultados e, justamente pelo fato de manterem programas de aprendizagem para seus empregados, bem como outros programas de treinamento, eram isentas de pagar a contribuição compulsória de 1% sobre sua folha de pagamento.¹⁶ Parece que a experiência destas empresas influenciou muito na idéia de que o treinamento empreendido diretamente pela empresa era mais eficiente. Além disso, seria de se esperar que o Senai tivesse o maior interesse em que essas empresas denunciasses o acordo de isenção — o que teriam de fazer, se optassem pelo sistema de incentivos — tendo, assim, o Senai aumentada sua receita.¹⁷

De alguma maneira, todos estes fatores (interesses, contingências, pressupostos) convergiram para que surgisse a idéia da criação de um mecanismo de financiamento à formação profissional no País (e aqui observa-se a continuidade em relação à ação do Pipmoi e DNMO), feito diretamente à empresa, oferecendo-lhe flexibilidade para que empreendesse programas de treinamento, de acordo com suas necessidades particulares (o exemplo das empresas do acordo Senai indicava que “a empresa é o organismo que melhor poderá implementar ou complementar a formação profissional dos seus empregados e promover sua adaptação às novas técnicas de produção e trabalho”),¹⁸ localizado no Ministério do Trabalho (que estava esvaziado de funções), com recursos da Receita Federal (o Ministério do Trabalho não dispunha de recursos), na forma de um incentivo fiscal (afinal, já uma tradição no País, com a originalidade, no entanto, de ser um incentivo ao fator trabalho, em oposição a todos os outros, devotados que são ao fator Capital).¹⁹

3.2 *As prioridades da lei*

Paralelamente à criação da Lei nº 6.297/75, criou-se um Sistema Nacional de Formação de Mão-de-Obra,²⁰ composto por todos aqueles órgãos já mencionados (Senai, Senac, DNMO, Pipmoi)²¹ e de um novo órgão, o Serviço Nacional de Formação Rural (Senar), para atender ao setor rural. O sistema foi sediado na Secretaria de Mão-de-Obra do Ministério do Trabalho, tendo como órgão central o Conselho Federal de Mão-de-Obra, cuja atribuição principal seria a de formular a política nacional de formação de mão-de-obra.

Efetivamente, apenas em 1980 surgiu um primeiro documento sobre a política nacional de mão-de-obra; o documento definitivo é de 1981.

Quanto à Lei nº 6.297/75, que passou a funcionar imediatamente a partir do decreto que a regulamentou, a ausência de uma política nacional de formação de mão-de-obra não fez falta alguma, uma vez que o governo jamais pensou em utilizar o mecanismo do incentivo fiscal para ditar as prioridades de formação da mão-de-obra da empresa. Ao contrário, à empresa era dada toda a flexibilidade para que treinasse sua mão-de-obra nos níveis e qualificações que desejasse, pois o pressuposto do governo era, justamente, de que o empresário utilizaria o re-

curso público como se fosse seu recurso próprio, de uma maneira eficiente, racional.

Certamente, o Conselho Federal de Mão-de-Obra teria condições, se assim o desejasse, de privilegiar a formação de um determinado nível de mão-de-obra, ou de algumas ocupações selecionadas dentro das empresas, ou, ainda, de setores de atividade econômica, ou áreas geográficas do País, uma vez que era de sua atribuição aprovar, previamente, os programas de formação profissional das empresas. Entretanto, não era essa a intenção. De fato, todos os critérios utilizados pelo conselho para a aprovação dos programas das empresas eram critérios sobre a coerência interna daqueles programas. A obrigatoriedade de aprovação prévia dos programas das empresas pelo CFMO é justificada pela intenção do governo de avaliar a *adequação, custo e qualidade* dos programas, tendo em vista as necessidades da própria empresa.

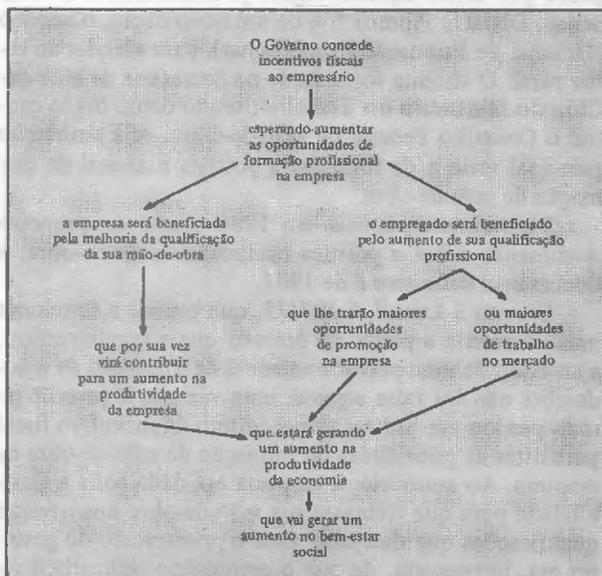
A obrigatoriedade imposta às instituições de treinamento de serem credenciadas junto ao CFMO, por outro lado, denotava a preocupação do governo em assegurar, de certa maneira, a qualidade de treinamento oferecido às empresas.

3.3 Os objetivos da lei

Os objetivos das políticas públicas, normalmente, expressam amplos propósitos; as metas, por outro lado, são expressões operacionais dos objetivos. Muitas vezes, os objetivos de uma política são conflitantes; muitas vezes os reais objetivos não coincidem com os objetivos declarados. Além disso, os objetivos políticos em geral são controvertidos, porque derivados de uma definição do problema (que a política, justamente, pretende resolver) nem sempre aceita por todos.

No que se refere à Lei nº 6.297/75, que estamos analisando, e com base no exame dos documentos legais e entrevistas realizadas, interpretamos os objetivos da lei de acordo com a seqüência lógica ilustrada na figura 1.

Figura 1
Os objetivos da Lei nº 6.297/75, de Incentivos Fiscais à Formação Profissional nas Empresas.



A especificação dos propósitos da lei é amplamente definida, em termos de um aumento nas oportunidades de formação profissional na empresa, derivado do estímulo monetário concedido ao empresário. Como resultado, ora é enfatizado o papel da empresa como "escola" e os benefícios trazidos ao trabalhador pela melhoria de sua qualificação, como resultado do treinamento, ou seja: maiores oportunidades de promoção na empresa, ou o aumento de suas perspectivas de emprego no mercado de trabalho; ora é enfatizado o benefício trazido à empresa, em termos de um aumento na sua produtividade geral, como decorrência da maior qualificação da sua mão-de-obra, o que geralmente se traduz em diminuição de custos, incremento na produção etc.

Os benefícios, tanto para as empresas como para os trabalhadores, por sua vez, gerariam um aumento na produtividade geral da economia e, como conseqüência, um incremento no bem-estar social.

Naturalmente, este encadeamento lógico está imbuído de uma série de pressuposições que são discutíveis. Não é nosso propósito, no entanto, neste artigo, empreender uma crítica sobre o assunto. Estamos mais preocupados, no momento, em esclarecer certas características da concepção da lei que têm uma conseqüência direta sobre os resultados que, porventura, venha a atingir. Nosso trabalho, que enfatiza aspectos da implementação da lei, estará contribuindo para esclarecer tão-somente alguns aspectos da primeira relação causal ilustrada na figura 1, ou seja, até que ponto os empresários estão aproveitando os incentivos fiscais oferecidos pelo governo, ou, mais especificamente, que aspectos — sejam decorrentes da própria operacionalização da lei, sejam decorrentes de dificuldades internas das empresas, ou do ambiente econômico-social — são responsáveis pela limitação na cobertura da lei.

3.4 A interpretação da lei

Decorridos quatro meses da publicação da Lei nº 6.297/75, esta foi regulamentada pelo Decreto nº 77.463, de 20 de abril de 1976.

De acordo com o decreto, observa-se que o incentivo consiste na dedução, feita diretamente do imposto devido da empresa, em valor equivalente à aplicação da alíquota efetiva sobre a soma dos investimentos, mais despesas de custeio efetuadas pelas empresas em programas de formação profissional. O limite da dedução é de 10% sobre o imposto devido, podendo o eventual excesso ser aproveitado nos três exercícios seguintes. Diz-se que as despesas com formação são deduzidas em dobro pela empresa, referindo-se, primeiro, à dedução contábil como despesa operacional, e, segundo, à dedução extracontábil, que se faz diretamente do imposto devido da empresa. Dessa forma, no caso em que a empresa esteja sujeita a uma alíquota de 30%, o governo estará contribuindo com 60% do custo do treinamento (pois que a dedução é em dobro), enquanto que a empresa estará contribuindo com os restantes 40%.

3.4.1 A população-alvo do sistema de incentivos

Observa-se que a lei, tal como foi concebida, dirige-se a uma população-alvo intermediária — que é a empresa —

para atingir uma população-alvo final, que é o trabalhador com vínculo empregatício.

Considerando apenas a população-alvo intermediária, que é a empresa, observa-se que o potencial de participantes é constituído por todas aquelas empresas que apresentaram lucro e que têm imposto de renda a pagar. Para termos uma idéia, o Ministério da Fazenda registrou, para o ano-base de 1980, 217.874 empresas declarantes, que foram tributadas.²²

Além disso, há que considerar que a própria natureza da atividade incentivada, ou seja, o treinamento da mão-de-obra da empresa, já elimina uma quantidade significativa de empresas menores que, em princípio, não comportam a realização de um programa de treinamento para seus empregados. Os dados da RAIS, 1980, nos indicam que, dos 723.883 estabelecimentos do País, 76,4% são microempresas (de zero a nove empregados), enquanto que 96,8% das empresas são pequenas (até 99 empregados).

É verdade que a lei tenta contemplar o caso da pequena e média empresa; primeiro ao isentar as empresas que apenas mantêm aprendizes no Senai/Senac de submeter programas ao CFMO e, segundo, ao permitir às empresas a realização de projetos de treinamento cooperativos.

Vejamos, a seguir, que outras restrições existem à participação das empresas no sistema de incentivos.

3.4.2 Restrições à participação das empresas

A única restrição que a lei faz é quanto às empresas em regime de acordo de isenção com o Senai ou Senac, para que se evite um duplo benefício. De fato, estas empresas são isentas de pagar a contribuição de 1% sobre a sua folha de pagamento àquelas instituições de treinamento, exatamente pelo fato de possuírem seus próprios centros de formação profissional e ministrarem seus próprios programas de treinamento. Entretanto, elas podem optar pelo sistema de incentivos, se assim o desejarem. Procedendo desta forma, elas terão de voltar a pagar a contribuição ao Senai ou Senac. Esta possibilidade fez com que, já em 1977, cerca de um terço destas empresas optassem pelo sistema de incentivos fiscais.

Entretanto, o fato de a lei ser operacionalizada através de um benefício fiscal traz consequências, na prática, para a cobertura do sistema: primeiro, porque, sendo o incentivo calculado com base no lucro da empresa, é de se esperar que venha a beneficiar com maior intensidade as empresas mais lucrativas. Além disso, elimina do sistema as empresas que não apresentam lucro no exercício; segundo, porque, sendo o incentivo uma dedução do imposto devido da empresa, ele sofre a concorrência de outros benefícios fiscais a elas oferecidos.

A respeito deste segundo aspecto, não nos referimos aqui apenas aos casos de total isenção do pagamento do imposto de renda da empresa, como é o caso das empresas situadas nas regiões da Sudam e Sudene, já que estas empresas podem-se beneficiar do incentivo (que, mesmo assim, é calculado sobre o lucro da empresa), efetuando a dedução no IPI ou recebendo até um ressarcimento em dinheiro com os recursos do Ministério do Trabalho.²³

Há que considerar ainda as empresas com alíquota reduzida, como é o caso das empresas concessionárias de serviços públicos, empresas rurais, firmas individuais ou sociedades por quotas de responsabilidade limitada, ou em nome coletivo, que tenham uma receita bruta abaixo do limite. Estas empresas já não teriam tanta vantagem na utilização dos incentivos à formação profissional, uma vez que a sua margem de desconto seria muito reduzida. Entretanto, elas não são numerosas. Por exemplo, em 1980, o Ministério da Fazenda registra apenas 2.533 declarantes com alíquota de 6% a 34 declarantes com alíquota de 17%, em comparação com o número de 216.293 declarantes com a alíquota normal de 35%.²⁴

Finalmente, dentro do item da concorrência com outros benefícios fiscais, sem dúvida, o mais importante a considerar, no sentido de restrição à cobertura do sistema de incentivos à formação profissional, é o oferecido pela Lei nº 6.321, de 14 de abril de 1976. Esta lei foi instituída nos mesmos moldes da Lei nº 6.297, desta vez beneficiando programas de alimentação ao trabalhador. O limite de dedução do imposto é da ordem de 5%. Mas um detalhe é interessante: quando as empresas desejarem utilizar ambos os incentivos, o teto permanece em 10%, o que na prática veio reduzir à metade o valor a ser deduzido em formação profissional, no caso em que a empresa também utilize o incentivo à alimentação dos trabalhadores.

3.4.3 Os elementos do programa

De acordo com a lei, entende-se por formação profissional as atividades realizadas no País pelas empresas beneficiárias do incentivo que objetivem a preparação imediata para o trabalho de indivíduos menores ou maiores, através da aprendizagem metódica, da qualificação profissional e do aperfeiçoamento e especialização técnica, em todos os níveis. Já a Portaria nº 3.341 acrescenta duas outras modalidades de formação profissional, que denomina de "formação" e "treinamento", modalidades que não constaram do texto da lei.

Além dos projetos de formação profissional propriamente ditos, também é permitida a dedução das despesas de custeio e de investimento nos centros de formação profissional da própria empresa.

Não pretendemos nos deter na descrição destes projetos, já que não dispomos de dados para avaliar os resultados atingidos, a este nível, com o programa de incentivos. É interessante salientar, no entanto, que, até fins de 1981, não havia critério algum claro para a distribuição das despesas nos diversos projetos. Fala-se apenas que as despesas totais, com respeito à administração da agência de formação profissional, deverão manter "proporcionalidade adequada" com referência ao custo total do programa. A flexibilidade da lei, portanto, também se estende a este nível, deixando a decisão à própria empresa de como gastar a verba destinada ao treinamento.

Em 1981,²⁵ pequenas alterações ocorreram na nomenclatura e classificação dos projetos de formação profissional propriamente ditos, as quais não vale a pena mencionar. O inédito foi, entretanto, o estabelecimento de um critério que limitava em 20% os gastos das empresas com programas de formação nas modalidades de seminários, encontros e palestras. Embora esta fosse uma

limitação de uma atividade, e não de uma categoria ocupacional, ela visava restringir o treinamento gerencial, uma vez que fora constatado, através de pesquisa,²⁶ que esta categoria de pessoal estava sendo exageradamente beneficiada pelo programa de incentivos.

3.4.4 Os formulários dos programas

Os formulários que compunham o programa de formação profissional da empresa nos primeiros anos de vigência da lei eram bastante complexos. Além dos dados cadastrais gerais da empresa, solicitava-se dados estatísticos sobre a mão-de-obra da empresa, muitos deles difíceis de obter, como, por exemplo, a *distribuição dos empregados na empresa por categoria* (direção, profissionais nível superior, técnicos etc.) e por área de atividade da empresa (administração, planejamento, produção etc.); o *número de empregados da empresa nos últimos 10 anos*; a *flutuação da mão-de-obra para os últimos anos*. Mas o mais difícil, acredita-se, eram os dados sobre *carências na qualificação da mão-de-obra*, quando se solicitava, por ocupação, o número de empregados, o número de empregados carentes e, ainda, uma especificação da natureza da carência (experiência, cultural geral, conhecimento técnicos etc.); ou dados sobre *principais dificuldades no preenchimento das vagas*, solicitando-se que a empresa identificasse, por ocupação, o número de vagas existentes, bem como deficiências apresentadas pelos candidatos às vagas (experiência etc.) e, por último, a *previsão de admissões para os próximos dois anos*, solicitando o número de trabalhadores a serem admitidos por ocupação.

Também eram solicitados dados sobre a agência de formação da empresa, incluindo o quadro de pessoal, as instalações e os equipamentos existentes.

Quanto aos projetos de formação profissional propriamente ditos, solicitava-se uma descrição detalhada de cada projeto (projeto 01 – aprendizagem; projeto 02 – qualificação; etc.) e seus respectivos subprojetos. Havia ainda quadros-resumo sobre a previsão analítica e orçamentária dos projetos de formação profissional.

Para os projetos 07 – Administração da Agência – 08 – Construção ou Instalação da Agência – e 09 – Aquisição de Equipamentos – havia formulários próprios e, finalmente, um quadro-resumo de todo o programa, solicitando a previsão financeira do programa.

3.5 Organização

Em época paralela à da criação da Lei nº 6.297/75, o novo Ministério do Trabalho, recém-separado do Ministério do Trabalho e da Previdência Social, organiza-se em três secretarias: a Secretaria de Emprego e Salário, a Secretaria de Relações de Trabalho e a Secretaria de Mão-de-Obra. É nesta última que vai-se localizar toda a atividade de treinamento da mão-de-obra. Cria-se um Sistema de Formação de Mão-de-Obra,²⁷ o qual vem a ser integrado pelos já existentes Senai e Senac, que são órgãos regidos pelas respectivas confederações da indústria e do Comércio, e pelo Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra (Pipmo) – um organismo financiador de programas de treinamento, que vem transferido do MEC para o Ministério do Trabalho. Também passa a

integrar o sistema o Departamento Nacional de Mão-de-Obra (DNMO), único órgão originalmente afeto ao próprio Ministério do Trabalho. Finalmente, cria-se um novo órgão, denominado Serviço Nacional de Formação Rural (Senar), para atender ao setor primário da economia.

O SNFMO é criado com o objetivo de coordenar e supervisionar as atividades de treinamento no País. Seu órgão central é o Conselho Federal de Mão-de-Obra, que, além de atribuições normativas, é encarregado do julgamento dos programas apresentados pelas empresas que desejam beneficiar-se dos incentivos fiscais à formação profissional, bem como do credenciamento das instituições de treinamento.

No que se refere, especificamente, à Lei nº 6.297/75, que estamos analisando, observa-se que, por ser uma política onde a operacionalização final é delegada à empresa, ou seja, onde os programas de treinamentos são realizados pela própria empresa, ou por um agência externa, mas, mesmo assim, sob encomenda e sob o controle da própria empresa, ao governo restam poucas atividades. Atividades que se resumem, substancialmente, no julgamento dos programas de treinamento, bem como no credenciamento das entidades de treinamento. Para isso, o CFMO, órgão central do Sistema de Formação de Mão-de-Obra, conta com uma equipe de analistas de projetos e de conselheiros que julgam os programas das empresas.

3.5.1 A centralização no julgamento dos programas

Todo o julgamento dos projetos está centralizado no CFMO. Havia, no início, uma preocupação de estabelecer critérios uniformes, dentro de uma mesma filosofia e programação de intenções. Para isso, argumentava-se, era necessário, primeiro, ter uma experiência nacional acumulada num só órgão, que era o CFMO. A descentralização em conselhos regionais, embora prevista no regimento do CFMO, até o momento ainda não foi efetivada.

A centralização no julgamento dos programas, bem como de quaisquer outras atividades concernentes à operação da lei, é, em parte, responsável pela demora na expedição de certidões às empresas, bem como na própria dificuldade de comunicação com as empresas (divulgação de alterações em rotinas para a utilização dos incentivos, esclarecimentos etc.).

No início, o relacionamento das empresas com o CFMO caracterizou-se pela informalidade, o contato direto, por telefone ou telex, em resposta às consultas formuladas pelas empresas. Assim, também de maneira mais ou menos espontânea, as delegacias do Senai/Senac ou Pipmo nos estados, e mesmo nos municípios mais expressivos do País, passaram a exercer, de uma certa forma, a atividade de aconselhamento às empresas, no que se refere à elaboração dos programas. Mais tarde, em alguns casos, estas assessorias deram origem a departamentos ou divisões de cooperação com empresas, na estrutura formal destas organizações.

Recentemente,²⁸ ao que tudo indica, um primeiro passo foi dado no sentido de descentralização, já que se permite, agora, que a estrada dos programas pelas empresas seja protocolada nas delegacias regionais do Senar, ou do Ministério do Trabalho, ou nos departamentos regionais do Senai/Senac, que os encaminharão ao CFMO.

3.6 Aplicação

Em termos de rotinas para a utilização dos incentivos fiscais, foi estabelecido o prazo para a apresentação dos programas pelas empresas ao CFMO em até 30 dias, antes do início do exercício fiscal. No caso de programas que abranjam um período inferior a 12 meses, a apresentação deverá ser feita até 30 dias antes do início da primeira atividade.

A fim de submeter o programa, a empresa teria de:

- a) prever suas necessidades de treinamento para o exercício seguinte;
- b) estimar as despesas que o programa iria importar;
- c) enquadrar as despesas dentro das especificações constantes dos formulários, atendendo ao limite estipulado na lei. É claro que, para prever o limite dos dispêndios a serem incentivados, a empresa teria de estimar o lucro real que teria no exercício seguinte.

O programa submetido ao CFMO seria julgado por ocasião das reuniões do Conselho. Recebendo parecer favorável, uma certidão era expedida a cada empresa, especificando o valor autorizado a ser despendido, o qual não poderia exceder a 10% do lucro tributável da empresa, no ano de realização do programa. No caso de ser exigida alguma reformulação ou esclarecimento, o CFMO baixava o programa em diligência. Na prática, o percentual de rejeição dos programas era da ordem de 0,3%.

Tendo recebido a certidão aprobatória, a empresa poderia executar os projetos de treinamento que havia programado e abater diretamente do seu imposto de renda a pagar, na ocasião da declaração, o valor equivalente à aplicação da alíquota cabível às despesas aprovadas com formação profissional.

3.6.1 Algumas alterações na sistemática de utilização do incentivo

Tendo em vista as constantes solicitações das empresas, no sentido de uma simplificação dos formulários, bem como a constatação, por parte do governo, de que o preenchimento feito pelas empresas consistia, na maioria das vezes, numa estimativa feita às pressas, o CFMO decidiu suprimir todos aqueles formulários referentes aos dados estatísticos sobre a mão-de-obra da empresa. A simplificação foi mais além, pois, a partir de então, o julgamento dos programas das empresas se faria com base em listagem simples de programação de atividades, sujeitas à inspeção posterior.²⁹ Com isso, modificava-se a ênfase anteriormente dada ao controle da programação de treinamento pela empresa para uma ênfase em controlar o que estava sendo realizado, já que o CFMO julgaria, após conhecer o programa realizado pela empresa, se era o caso de aceitar ou não tais dispêndios para cálculo do valor a ser deduzido.

Outra alteração ocorrida refere-se à desobrigatoriedade de credenciamento das instituições de formação profissional, contratadas para elaborar ou executar projetos de treinamento para empresas beneficiárias do

incentivo. Julgava-se que cabia à empresa, e não ao governo, avaliar a idoneidade da instituição que estava contratando, bem como a adequação do treinamento que lhe estava sendo proposto.

Ambas as medidas foram justificadas como um meio de desburocratizar a sistemática de utilização do incentivo, visando estender a cobertura do sistema às pequenas e médias empresas, que até então vinham tendo uma participação bastante reduzida.

3.6.2 (A falta de) planejamento de mão-de-obra da empresa

A Lei nº 6.297/75, como foi implementada, sugere uma organização das atividades de treinamento que as empresas em geral não possuem. Não só de treinamento, de fato, mas a organização de todo um sistema de recursos humanos, incluindo, principalmente, atividades de planejamento da mão-de-obra da empresa.

Naturalmente, as empresas que já realizavam atividades de treinamento interno poderiam se utilizar com facilidade de incentivo fiscal. Mas a questão, do ponto de vista do governo, seria como estimular aquelas empresas que, normalmente, não desenvolviam programas de treinamento. Conforme fomos informados, a própria complexidade dos formulários tinha um objetivo secundário de induzir estas empresas a realizarem um esforço de planejamento de suas necessidades atuais e futuras de mão-de-obra. É difícil saber se essa função "educativa" realmente ocorreu. Sabe-se no entanto, que, como decorrência da falta de previsão sobre o treinamento a ser realizado, reformulações nos programas acabavam sendo necessárias, e as empresas, então, recorriam a programas complementares para efetuar alterações no programa original.

Uma menção especial cabe à questão da reserva técnica dos programas. Conforme consta na Portaria nº 3.341, de 20 de setembro de 1978, previu-se uma reserva técnica do programa até o limite de 10%, calculado sobre o valor total dos projetos específicos de formação profissional, isto é, excluindo as despesas de custeio e investimento da agência de formação da empresa, com a finalidade de cobrir os eventuais imprevistos que ocorrem nos sistemas de previsão orçamentária.

Como não estava claramente estipulado que a reserva técnica seria um percentual do programa *realizado*, na prática, o que passou a acontecer foi que as empresas previam uma despesa muito além do que planejavam realizar, com o objetivo de inflar deliberadamente o percentual da reserva técnica. Muito daquilo que era programado não era executado, mas o valor da reserva técnica era aproveitado no seu total. Dessa forma, novos subprojetos poderiam ser realizados, decorrentes das necessidades específicas da empresa que surgiam durante o exercício financeiro.

A proceder desta forma, a empresa se furtava de realizar aquele treinamento que era o programado — por suposição, o treinamento adequado às necessidades da empresa — para realizar programas de treinamento ocasionais, talvez mais urgentes, talvez mais interessantes a certos grupos da própria empresa, talvez, até, por pressão de entidades externas de treinamento. Isto porque as atividades a serem desenvolvidas com os recursos da reserva técnica independiam da aprovação prévia do CFMO,

embora deveriam obedecer aos mesmos critérios, padrões de custo e sistemática dos demais subprojetos que compunham o programa.

Com a finalidade de conter esta distorção, o CFMO tomou a resolução de extinguir a reserva técnica para o exercício de 1982. Posteriormente,³⁰ a possibilidade de utilização voltou a existir, desta vez, porém, como um percentual de 20% do realizado nos projetos 01 a 05 (os projetos de formação profissional) e 10% sobre as despesas realizadas com a agência de formação profissional da empresa.

Ainda por esta mesma resolução, o número de programas complementares foi limitado a dois, por empresa.

3.6.3 A rotina do sistema de incentivos e contexto inflacionário

As dificuldades encontradas pelas empresas não se deviam, no entanto, apenas à complexidade dos formulários e à falta de planejamento da própria empresa, quanto às necessidades futuras de mão-de-obra. É preciso que se atente à rotina imposta à empresa que desejasse concorrer ao benefício.

Planejar, num contexto turbulento, é algo extremamente difícil. Como prever o lucro para o ano seguinte e as necessidades de qualificação de mão-de-obra num contexto inflacionário como o nosso? Na tabela a seguir, vemos os índices oficiais da inflação, o que retrata como o contexto, inclusive, mudou da época da criação da lei aos dias de hoje:

Brasil — Taxas anuais de inflação

Ano	(%)
1975	29,35
1976	46,26
1977	38,80
1978	40,83
1979	77,21
1980	110,25
1981	95,13

Fonte: Fundação de Economia e Estatística, RS.

No decorrer deste item, relatamos o caso da Lei 6.297/75, aplicando a metodologia descrita no item 2, a qual nos orientou na coleta de informações sobre as atividades de interpretação, organização e aplicação do programa. Estas atividades englobam todo o esforço para operacionalizar a Lei nº 6.297/75.

Ainda, por concordarmos com a idéia de que a análise de implementação não deve-se restringir aos aspectos estáticos da operacionalização, passamos a relatar as alterações ocorridas, a partir do momento em que a lei foi posta em funcionamento. Dessa forma, estrutura e processo foram descritos conjuntamente, o que talvez tenha prejudicado a clareza da redação.

No item 4, a seguir, apresentamos alguns dados quantitativos sobre a cobertura do sistema de incentivos à formação profissional no país. Observamos que, embora se tenha levantado no item 3 uma série de aspectos que vem restringir a cobertura do sistema de incentivos, a dificuldade maior que vamos encontrar, ao analisar os

dados apresentados, é a de medir qual o peso de cada um dos fatores na explicação dos resultados alcançados. Isto se deve à natureza do dado que encontramos disponível para representar os resultados do sistema de incentivos, como veremos a seguir.

4. RESULTADOS: DADOS QUANTITATIVOS SOBRE A COBERTURA DO SISTEMA DE INCENTIVOS FISCAIS À FORMAÇÃO PROFISSIONAL NAS EMPRESAS

4.1 A cobertura do sistema de incentivos

Inicialmente, vamos calcular a cobertura do sistema de incentivos, utilizando a medida que apresentamos no item 2 deste artigo.

$$\text{Cobertura} = \frac{\text{N}^{\circ} \text{ real de participantes} - \text{N}^{\circ} \text{ de participantes em potencial numa dada área}}{\text{N}^{\circ} \text{ de participantes em potencial numa dada área}} \times 100$$

Para termos uma idéia da população-alvo potencial do sistema de incentivos, tomemos os dados da RAIS para 1980, no que se refere ao número de estabelecimentos nos três setores econômicos. Observa-se que, para todo o país, há 723.883 estabelecimentos cadastrados. Diminuindo-se, deste total, as empresas com menos de 10 empregados, por se acreditar que dificilmente uma empresa tão pequena participaria do sistema, restam ainda 170.836 estabelecimentos. O número de empresas beneficiárias do incentivo, por sua vez, é de 2.030 estabelecimentos, em 1980, o que nos dá uma taxa de cobertura do sistema da ordem de - 98,81%.

$$\text{Cobertura}^{(1)} = \frac{2.030 - 170.836}{170.836} \times 100 = -98,81\%$$

Se efetuarmos o mesmo cálculo, considerando, desta vez, como população potencial apenas empresas médias (100 a 499 empregados) ou empresas grandes (500 e mais empregados), que somam 23.164 estabelecimentos, segundo os dados da RAIS para 1980, o que parece ser uma hipótese mais realista do que a anterior, teremos:

$$\text{Cobertura}^{(2)} = \frac{2.030 - 23.164}{23.164} \times 100 = -91,24\%$$

O que esta taxa significa? No primeiro caso, que 98,81% da população potencial está deixando de participar do sistema de incentivos e, no segundo caso, este percentual desce para 91,24%.

É difícil dizer qual seria a cobertura desejada, pois nem mesmo o Conselho Federal de Mão-de-Obra, na época da implantação da lei, tinha idéia de qual seria a aceitação do sistema por parte das empresas. Na verdade, não havia metas fixadas; simplesmente, lançou-se um esquema e se esperou para ver que resultado alcançaria.

Quanto à cobertura setorial do sistema (utilizando-se a segunda alternativa de cálculo do potencial de participantes), obteve-se índices de -98,57% para o setor primário, -90,30% para o setor secundário e -91,41% para o setor terciário (incluindo comércio e serviços).

A seguir, vamos verificar quais têm sido as tendências na utilização do incentivo fiscal.

Os indicadores que utilizamos referem-se ao número de empresas beneficiárias do sistema de incentivos e ao montante das despesas em programas de formação profissional, apresentados por estas empresas. Os dados são apresentados para vários anos, por setor econômico e por região do País, bem como por classe de receita total de empresa.³¹

4.2 Tendências na utilização do incentivo fiscal

É opinião corrente que a participação das empresas no sistema de incentivos esteja decrescendo nos últimos anos. Lamentavelmente, só dispomos de dados até 1981 para os programas realizados.

A tabela 1 permite observar a evolução do sistema de incentivos, de acordo com o número de empresas beneficiárias que realizaram programas de formação profissional no País.

Tabela 1
Brasil — Programas de formação profissional realizados (1976 — 1980)

Ano	Programas realizados
1976	528
1977	940
1978	1.200
1979	1.740
1980	2.030
1981	1.929

Fonte: Ministério da Fazenda. *Anuário Econômico Fiscal e IRPJ*.

Observa-se como o número de empresas cresceu quatro vezes, de 1976 a 1980. Uma ligeira tendência decrescente se manifesta em 1981.

Os dados sobre as despesas realizadas,³² por outro lado, já indicam uma tendência diversa.

Na tabela 2, observa-se como houve um constante crescimento nas despesas realizadas entre os anos de 1976-79. Em 1980, houve um decréscimo significativo,

Tabela 2
Brasil — despesas realizadas * com PFP
Lei n.º 6.297/75 (Cr\$ mil)

Ano	Despesas realizadas**
1976	513.257
1977	822.617
1978	1.089.253
1979	1.351.070
1980	1.104.940
1981	1.152.203

Fonte dos dados brutos: Ministério da Fazenda. *Estimativa.
**Valores deflacionados.³³ 1976 = 100.

voltando-se, praticamente, ao nível de 1978, seguindo por uma ligeira recuperação em 1981.

Um indicador mais preciso, porém, é obtido através da comparação dos dois dados anteriores, ou seja, a despesa média da empresa.

Tabela 3
Brasil — despesas médias realizadas com PFP (Cr\$ mil)

Ano	(1) Despesa realizada (Cr\$)	(2) N.º empresas beneficiárias	(1)/(2) Despesa média (Cr\$)
1976	513.257	528	972
1977	822.617	940	875
1978	1.089.253	1.200	908
1979	1.351.070	1.740	776
1980	1.104.940	2.030	544
1981	1.152.203	1.929	597

Fontes dos dados brutos: Ministério da Fazenda. Obs.: valores deflacionados: 1976 = 100.

A partir da tabela 3, observa-se como as despesas médias vêm decrescendo ao longo do tempo. Um fato notável é que, embora tenha havido um crescimento marcante no número de empresas, especialmente do ano de 1978 para 1980, o volume de despesas manteve-se inalterado, o que indica, seguramente, que as empresas reduziram seus gastos com treinamento.

4.3 O caráter seletivo do incentivo fiscal

Quando tratamos de interpretação de lei, observou-se que o fato de ela ser instrumentalizada através de um incentivo fiscal estaria levando a uma tendência esperada, no sentido de beneficiar as empresas mais lucrativas. Este resultado está claramente retratado na tabela 4, que indica a distribuição das empresas beneficiárias para diversos anos, por classe de receita total. Não nos arriscaríamos a falar de uma tendência em direção a uma maior concentração ao longo dos anos, porque há, aí, o efeito da inflação, ou seja, a Receita declarada da empresa está em valores correntes, quando é enquadrada nas classes de Receita Total, nas estatísticas do Ministério da Fazenda.

A concentração regional também é um fenômeno esperado, uma vez que acompanha a tendência na localização das empresas. Infelizmente, não dispomos de dados para calcular a cobertura regional do sistema. Vejamos, na tabela 5, como as despesas realizadas concentram-se na região Sudeste, como não poderia deixar de acontecer, embora esteja havendo uma tendência a um ligeiro decréscimo da sua participação no total, em benefício das regiões Centro-Oeste e Nordeste.

Quanto à concentração setorial das empresas no sistema de incentivos, observa-se um fato interessante. É que, se considerada em termos de número de empresas beneficiárias, a participação da indústria é soberana — uma média de 56,6% (entre os anos 1976 a 1980) sobre o total das empresas beneficiárias — enquanto que o setor comercial se coloca em segundo lugar, com uma média de 25,6%, e o setor de serviços em terceiro, com uma participação da ordem de 17,5%. Mas, se considera-

Tabela 4

Brasil – Participação das empresas em PFP, de acordo com sua receita total (1976 – 1980)

Receita total das empresas (Cr\$ mil)	1976		1977		1978		1979		1980	
	N	(%)	N	(%)	N	(%)	N	(%)	N	(%)
Até 10.000	49	9,28	74	7,87	44	3,67	45	2,59	30	1,48
10.000 – 25.000	49	9,28	71	7,55	72	6,00	87	5,00	36	1,77
25.001 – 50.000	57	10,79	87	9,25	110	9,17	175	10,06	114	5,62
50.000 – 100.000	53	10,04	123	13,08	156	13,00	253	14,54	231	11,38
100.000 – 250.000	97	18,37	176	18,72	238	19,38	362	20,80	388	19,11
250.000 – 500.000	78	14,77	121	12,87	161	13,42	213	12,24	291	14,33
500.000 e mais	145	27,46	288	30,64	419	34,92	605	34,77	940	46,31
Total	528	100,00	940	100,00	1.200	100,00	1.740	100,00	2.030	100,00

Fonte dos dados: Ministério da Fazenda. Anuário Econômico Fiscal e IRPJ.

Tabela 5

Despesas realizadas em PFP, de acordo com as regiões do Brasil (1977-80)

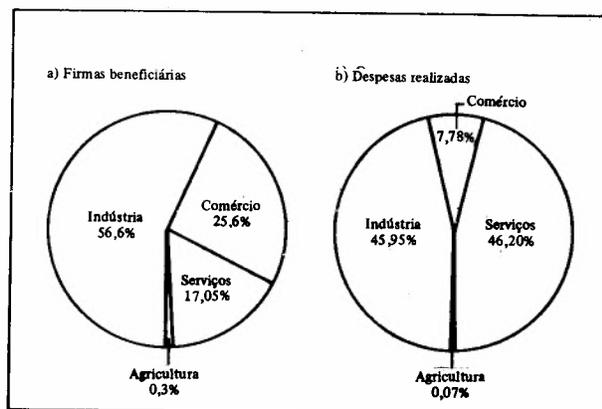
Regiões	1977	1978	1979	1980
Sudeste	70,72	70,45	69,42	65,77
Sul	12,62	10,43	9,65	11,41
Nordeste	4,34	5,49	5,33	6,38
Centro-Oeste	11,14	12,09	14,54	16,04
Norte	1,18	1,54	1,06	0,40
Total	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte dos dados: Ministério da Fazenda. Anuário Econômico Fiscal e IRPJ.

da em termos das despesas realizadas, a participação do setor de serviços é tão importante quanto a da indústria (ambas com mais de 45%), enquanto que a participação do setor comercial é inferior a 10% (veja a figura 2). A expressiva participação do setor de serviços, em termos do valor despendido, dá-se pela participação das empresas do setor financeiro.

Figura 2

Concentração setorial na utilização do incentivo à formação profissional



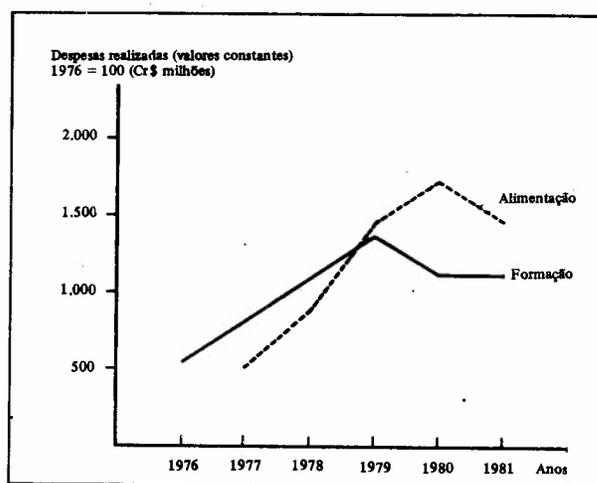
4.4 A concorrência do programa de incentivos à alimentação dos trabalhadores

Conforme foi mencionado antes, o teto de 10% para a dedução do imposto mantém-se como limite, se a empresa desejar utilizar, concomitantemente, ambos os

incentivos à alimentação e à formação. Vejamos agora a evolução dos dois incentivos de acordo com as despesas realizadas (figura 3). Observa-se que o incentivo à alimentação vem apresentando uma tendência ascendente, até 1980, e que vem decair em 1981, enquanto o incentivo à formação cresce até 1979 e, depois de uma queda acentuada em 1980, mantém-se neste nível até 1981.

Figura 3

Evolução das despesas realizadas em programas de formação profissional e programas de alimentação do trabalhador.



4.5 A distância entre o programa e o realizado

Quando descrevemos a aplicação da lei, levantamos uma série de situações que poderiam estar limitando e distorcendo a utilização do incentivo pelas empresas beneficiárias. Entre elas, a própria rotina para a utilização dos incentivos, em face do problema da centralização no julgamento dos programas no CFMO, à falta de planejamento da mão-de-obra pela empresa e ao próprio contexto inflacionário. Neste momento, apresentamos alguns dados que, embora não permitam uma ilustração destas situações, dão-nos condições de quantificar a discrepância entre o programado e o planejado, no que se refere aos programas das empresas.

O primeiro indicador que apresentamos refere-se a um comparativo entre o número de programas aprova-

dos e o número de programas realizados (veja a tabela 6, a seguir).

Tabela 6

Brasil — evolução dos programas de formação profissional das empresas, medido pelo número de empresas beneficiárias do sistema de incentivos.

Ano	(1) Programas aprovados	(2) Programas realizados	(2)/(1) (%)
1976	581	528	90,88
1977	1.161	940	80,96
1978	1.211	1.200	99,09
1979	2.291	1.740	75,95
1980	2.428	2.030	83,61
1981	2.704	1.929	71,34

Fonte: Ministério do Trabalho (programas aprovados) e Ministério da Fazenda (programas realizados).

Os dados de tabela 6 permitem-nos salientar que, em 1979, 24% dos programas aprovados não foram realizados. Este foi o ano, aliás, que apresentou a maior defasagem entre o programado e o realizado. Há que considerar que foi a partir de 1979 que a inflação no país deu um salto vertiginoso; 1979 foi, também, fim de gestão do Governo federal — fatores que, provavelmente, explicam aquela defasagem observada. Em 1980, houve uma diminuição da defasagem e, em 1981, novamente, presenciamos uma alta defasagem (quase 30% entre o programado e o realizado).

Se consideramos como marcante a diferença entre o programado e o realizado, no que se refere ao número de empresas beneficiárias, a maior discrepância ocorre, como veremos a seguir, no montante dos dispêndios em programas de formação profissional.

Tabela 7

Brasil — despesas programadas³⁴ e despesas realizadas em PFP (Cr\$ mil)

Ano	(1) Despesas programadas	(2) Despesas realizadas*	(2)/(1)
1976	1.129.728	513.257	45,53
1977	2.986.863	822.617	27,54
1978	2.811.921	1.089.253	38,74
1979	3.151.766	1.351.070	42,87
1980	2.638.862	1.104.940	41,87
1981	3.019.783	1.152.203	38,16

Fontes dos dados brutos: Ministério do Trabalho e Ministério da Fazenda.

* Estimativa em valores deflacionados: 1976 = 100.

A partir de tabela 7, observa-se como a despesa realizada sempre foi inferior a 50% da despesa programada, sendo que o ano de 1977 foi o que apresentou a maior discrepância entre o programado e o realizado.

O dado sobre a despesa média por empresa em programas de formação profissional, que apresentamos a seguir, é mais preciso, pois controla a variação que existe entre o número de empresas que tiveram progra-

mas aprovados e não os realizaram. Na tabela 8, calculamos a despesa média programada por empresa (veja a tabela 3, sobre a despesa média realizada), para, então, podermos traçar um comparativo entre ambas as despesas programadas e realizadas.

Tabela 8

Brasil — despesas com PFP aprovados (despesa média por empresa) (Cr\$ mil)

Ano	(1) Despesas (Cr\$)*	(2) Empresas beneficiárias	(1)/(2) Média por empresa (Cr\$)*
1976	1.129.728	581	1.944
1977	2.986.863	1.161	2.573
1978	2.811.921	1.211	2.322
1979	3.151.766	2.291	1.376
1980	2.638.862	2.428	1.087
1981	3.019.783	2.704	1.117

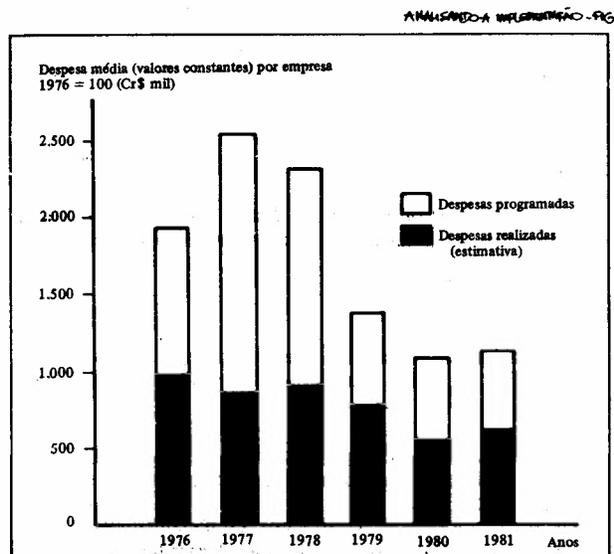
Fonte dos dados: Ministério do Trabalho.* Valores deflacionados: 1976 = 100.

Na tabela 8, observa-se como a tendência apresentada ao longo dos anos foi em termos de um crescimento nas despesas médias por empresa até 1978 e, após essa data, um violento decréscimo, o que, aliás, pode-se explicar pelo fato de que, nos primeiros anos de utilização do incentivo, faltava experiência às empresas, no sentido de previsão das suas necessidades de treinamento para o ano seguinte, e, por isso, as expectativas iam muito além da realidade.

Finalmente, a comparação entre a despesa média programada e realizada (figura 4) vem revelar, novamente, a excessiva discrepância entre o programado e o realizado. Observa-se como o comportamento da despesa média realizada é mais ou menos uniforme e sempre decrescente (com exceção do período 1977 a 1978), enquanto que o comportamento da despesa programada, se analisado isoladamente, oferece uma perspectiva enganadora sobre a utilização do incentivo pelas empresas, ou seja, de

Figura 4

Brasil — despesas médias por empresa em PFP



um aumento bastante significativo nos primeiros anos, seguido de uma redução de 1977 em diante.

A comparação de ambas as tendências vem revelar a influência daqueles fatores que comentamos no decorrer do trabalho, fatores estes que são responsáveis pela diferença marcante entre o programado e o realizado.

¹ Freeman, Howard E. & Sherwood, Clarence C. Research in large-scale intervention programs. *The Journal of Social Issues*, 21(1). 23, Jan. 1965.

² Rossi, P. et alii. *Evaluation, systematic approach*, Beverly Hills, Sage, 1979.

³ No decorrer deste trabalho, utilizaremos os termos "formação profissional" e "treinamento" como sinônimos.

⁴ Programa de Pós-graduação da UFRS. *Pesquisa de avaliação dos efeitos da Lei nº 6.297/75*. Porto Alegre, 1978, Mimeogr. (Esta pesquisa foi realizada com base nos programas aprovados pelo Conselho Federal de Mão-de-Obra até então; os dados não foram divulgados); Simões, Lúcia. *Pesquisa sobre os efeitos da Lei nº 6.297/75*. Brasília, Projeto BRA 76/014, Doc. nº 19 e 20, ago./out. 1981. (Trabalho realizado pela equipe do Programa de Assistência Técnica da OIT, que desde 1978 se encontrava no Ministério do Trabalho. A pesquisa foi realizada numa amostra de 146 empresas beneficiárias dos incentivos no País); Katz, Marcela. *O Senai/SP e a Lei nº 6.297/75*. São Paulo, Senai/DR, 1980. (A pesquisa foi restrita ao estado de São Paulo, com o objetivo principal de avaliar os serviços prestados pelo Senai, em sua Divisão de Assistência às Empresas.)

⁵ Williams, Walter. Introduction. In: Williams, Walter & Elmore, Richard F. *Social program implementation*. London, Academic Press, 1976. p. 3.

⁶ Jones, Charles O. *An Introduction to the study of public policy*. Massachusetts, Duxbury Press, 1977. p. 139.

⁷ Jenkins, W. I. *Policy Analysis: a political and organisational perspective*. London, Martin Robertson, 1978. p. 203.

⁸ Dunn, William. *Public policy analysis: an introduction*. New York, Prentice-Hall, 1981. p. 278-9.

⁹ Morris, Lynn L. & Fitz-Gibbon, Carol J. *How to measure program implementation*. Beverly Hills, Sage, 1978.

¹⁰ Rossi, P. et alii. op. cit. p. 144.

¹¹ Id. ibid. p. 124.

¹² O termo foi traduzido do inglês *bias* e está sendo utilizado provisoriamente, na falta de uma palavra mais adequada para a definição correspondente.

¹³ Em 30 de julho de 1974.

¹⁴ As atividades da Previdência representavam, naquela época, 95% das ações do antigo Ministério do Trabalho e Previdência Social.

¹⁵ Trata-se de uma vinculação para efeitos de orçamento, que não fere a estrutura de direito privado apresentada pelo Senai e Senac.

¹⁶ Na verdade, a isenção é de 80% dos 1% da contribuição gera sobre a folha de pagamento da empresa; a isenção pode ser tam-

bém sobre a contribuição adicional de 0,02%, paga pelas empresas que possuem mais de 500 empregados.

¹⁷ Não é demais lembrar que esse grupo era constituído, na época, por 33 das maiores empresas estatais e privadas do país, e que a receita que o Senai deixara de arrecadar constituía cerca de 10% da receita do Senai.

¹⁸ Veja a apresentação do Ministro Arnaldo Prieto sobre a Lei nº 6.297/75.

¹⁹ O que, aliás, facilitou sobremaneira a aceitação da lei.

²⁰ Decreto nº 77.362, de 1º de março de 1976.

²¹ A esta altura, transferido do MEC para o Ministério do Trabalho.

²² Ministério da Fazenda. *IRPJ*, Brasília, 9, 1981.

²³ Lei nº 6.542, de 28 de junho de 1978.

²⁴ Ministério da Fazenda, op. cit. p. 18.

²⁵ Resolução CFMO nº 007.

²⁶ A pesquisa realizada pela OIT, ver nota nº 4.

²⁷ Decreto nº 77.362, de 1º abril de 1976.

²⁸ Resolução CFMO nº 13, de 20 de outubro de 1982.

²⁹ Decreto nº 86.652, de 26 de novembro de 1981.

³⁰ Resolução CFMO nº 13, de 20 de outubro de 1982.

³¹ Os dados que apresentamos se originam de duas fontes diversas: do Ministério do Trabalho, a informação é proveniente dos programas das empresas, que foram aprovados pelo CFMO; do Ministério da Fazenda, a informação tem origem na declaração do imposto de renda das empresas, estando o dado publicado no *Anuário Econômico Fiscal* e no *IRPJ* (imposto de renda pessoa jurídica), do Ministério da Fazenda.

³² O valor referente às despesas incentivadas realizadas em Programas de Formação Profissional é uma estimativa com base no dado publicado pelo Ministério da Fazenda, que consiste no valor deduzido do imposto de renda das empresas. Como este valor deduzido é, na prática, obtido a partir da aplicação da alíquota (que em geral era 35%, até 1982) sobre as despesas realizadas, fizemos o cálculo ao inverso, dividindo o valor deduzido por 0,30 (já que as empresas podem ter alíquotas diversas) para estimar o valor da despesa incentivada pelas empresas. Veja a tabela a seguir.

Brasil - Lei nº 6.297/75
Estimativa da despesa incentivada (1976 - 1981)

Ano	Valor deduzido do imposto de renda* (Cr\$)	Despesa incentivada (Cr\$)
1976	153.977	513.257
1977	246.785	822.617
1978	326.776	1.089.253
1979	405.321	1.351.070
1980	331.482	1.104.940
1981	545.661	1.152.203

Fonte: Ministério da Fazenda. *Valor já deflacionado 1976 = 100

³³ Os valores foram deflacionados, utilizando-se o IGP (Índice Geral de Preços) da Fundação Getúlio Vargas, considerando 1976 = 100. Veja os valores nominais e reais na tabela a seguir.

Brasil – Despesas realizadas *em programas de formação profissional Lei nº 6.297/75 (Cr\$ mil)

Ano	Despesas Realizadas	
	Valores nominais	Valores reais
1976	513.257	513.257
1977	1.173.490	822.617
1978	2.155.200	1.089.253
1979	4.114.917	1.351.070
1980	6.738.393	1.104.940
1981	14.748.510	1.152.203

Fonte dos dados brutos: Ministério da Fazenda. *Estimativa.

³⁴Brasil – Despesas programadas em PFP (Cr\$ mil)

Ano	Despesas programadas.	
	Valores nominais	Valores reais
1976	1.129.728	1.129.728
1977	4.260.861	2.986.863
1978	5.563.690	2.811.921
1979	9.599.176	3.151.766
1980	16.092.918	2.638.862
1981	38.652.362	3.019.783

Fontes dos dados brutos: Ministério do Trabalho.

Análise de projetos de investimento, de Paulo Henrique Soto Costa & Eduardo Vieira Attie, é obra de indiscutível atualidade: um estudo de alto nível, em linguagem clara, rico em exemplos, exercícios resolvidos e propostos (com resposta), sobre a viabilidade econômica de projetos. Destinado sobretudo a administradores, economistas e engenheiros envolvidos com os aspectos econômicos das decisões sobre investimentos. Igualmente útil como livro-texto para cursos de graduação e pós-graduação nessa área.



NADA MAIS ATUAL

Nas Livrarias da FGV
Rio: Praia de Botafogo, 188
Av. Presidente Wilson, 228-A
São Paulo: Av. Nove de Julho, 2029
Brasília: CLS 104, Bloco A, loja 37

Ou pelo Reembolso Postal
À FGV/Editora
Divisão de Vendas
Caixa Postal 9062 CEP 20000
Rio de Janeiro, RJ