

**Avaliação Externa do Programa
Seguro-Desemprego no Brasil
Resumo Executivo**

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

DATAUnB – Pesquisas Sociais Aplicadas

Equipe Responsável

Danilo Marinho (coordenação geral)

Moises Balestro (coordenação geral)

Maria Inez Walter (pesquisa quantitativa)

Sueli Couto Rosa (pesquisa qualitativa)

Regina Corbucci (pesquisa qualitativa)

Ana Elizabeth Reymão (estudos econômicos)

Remi Castioni (estudos QSP)

Eduardo Carvalho (arquitetura de sistemas)

José Ângelo Belloni (Diretor do DATAUnB)

Financiamento

Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT

A Avaliação Externa do Programa Seguro-Desemprego decorreu de projeto realizado entre a Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego e a Universidade de Brasília, por intermédio do DATAUnB – Pesquisas Sociais Aplicadas.



Ministério
do Trabalho e Emprego



Sumário

Introdução.....	5
Pertinência da Política de Emprego Trabalho e Renda no âmbito do Programa Seguro-Desemprego – a visão dos operadores da política.....	9
Institucionalidades do Programa Seguro-Desemprego.....	13
Integração do Programa Seguro-Desemprego.....	17
Principais resultados da pesquisa de opinião sobre o Seguro-Desemprego.....	22
Principais Resultados da Pesquisa de Opinião Sobre e a Intermediação de Mão de obra Junto aos Trabalhadores.....	28
Principais Resultados da Pesquisa de Opinião Sobre Intermediação de Mão de obra Junto aos Empregadores Cadastrados.....	32
Principais Resultados da Avaliação da Qualificação Social e Profissional.....	36
Principais Resultados da Pesquisa de Opinião Com Egressos do Plano Nacional de Qualificação 200.....	42

Avaliação Externa do Programa Seguro-Desemprego

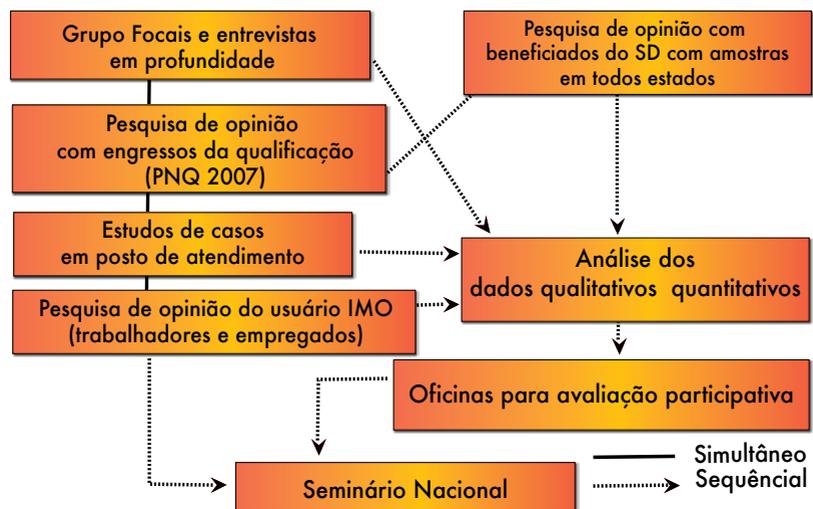
Introdução

Em dezembro de 2007, a Universidade de Brasília (UnB) respondeu a uma demanda do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), estabelecida pelo Termo de Referência (TR) para realizar a Avaliação Externa do Programa Seguro-Desemprego (PSD), que incluiu o benefício Seguro-Desemprego (SD), a intermediação de mão de obra (IMO) e a qualificação social e profissional (QSP). Além disso, o supracitado termo demandou uma avaliação específica do PNQ 2007.

As etapas previstas no TR incluíam a realização de estudos preliminares sobre as políticas e programas de trabalho e emprego e seu contexto socioeconômico; um estudo piloto em uma unidade da federação; a proposição de uma metodologia de avaliação que contemplasse as demandas do TR; e uma avaliação propriamente dita com representação de todo o país. A metodologia do Projeto de Avaliação Externa do Programa Seguro-Desemprego se caracterizou pelo amplo escopo de fontes de dados e pela utilização de várias técnicas de pesquisa. A coleta de dados ocorreu de forma simultânea e sequencial com a utilização combinada de técnicas qualitativas e quantitativas. A combinação dessas contribuiu para um entendimento mais completo dos resultados da pesquisa e uma maior riqueza para a interpretação dos dados. Um elemento fundamental do desenho da pesquisa foi o princípio da triangulação. A análise da eficiência, eficácia e efetividade do Programa foi feita a partir dessa perspectiva, conforme se observa na figura que se segue.



Figura 1 - Principais etapas de coleta e análise de dados do Projeto de Avaliação Externa do Programa Seguro-Desemprego, Brasil, 2009



Além das etapas apresentadas na figura, foram realizados estudos especiais. Nesses estudos, foi feita uma análise da arquitetura do sistema de informações do Seguro-Desemprego, um estudo sobre a Carteira de Trabalho - CTPS, um estudo de caso sobre o Seguro Defeso, estudos de caso sobre PlanSeQ e estudos de caso sobre agências de IMO. O relatório consolidado do Projeto de Avaliação Externa do Programa Seguro-Desemprego e um relatório final abrangente foram entregues para o MTE.

Poucas políticas públicas no Brasil tiveram a oportunidade de serem avaliadas de forma tão abrangente como o Programa Seguro-Desemprego o foi neste projeto. Agentes, atores, usuá-

rios e beneficiários do Programa foram ouvidos em todo o país. Mais de 26 mil questionários foram aplicados, além de entrevistas em profundidade e grupos focais em todas as unidades da federação. Essa grande massa de informações possibilitou uma compreensão dos processos, do alcance e dos impactos do Programa, ou seja, de sua importância para o desenvolvimento do país e como política social.

Uma política de trabalho e emprego compõe um processo de desenvolvimento que reflete um padrão civilizatório capaz de assegurar um direito fundamental acima das circunstâncias econômicas e financeiras. Deve ser sempre aperfeiçoada, ampliada e consolidada como política de proteção social e construção de cidadania.

Este resumo executivo apresenta os principais resultados do projeto de avaliação externa. Um relatório consolidado, mais abrangente, está sendo publicado em forma de livro, e outro, mais detalhado, em forma digital. Para facilitar a compreensão, o trabalho está dividido em oito partes que discutem o Programa Seguro-Desemprego em seus três componentes: o benefício, a intermediação de mão de obra e a qualificação social e profissional.

Pertinência da Política de Emprego Trabalho e Renda no âmbito do Programa Seguro-Desemprego – a visão dos operadores da política

De acordo com os agentes e atores entrevistados, o perfil do trabalhador do Programa Seguro-Desemprego (PSD) apresenta similaridades em todas as unidades federativas. Seria basicamente o trabalhador desempregado, egresso do mercado formal de trabalho urbano, de baixa escolaridade e com dificuldades de aplicação de conceitos básicos. Não teria como hábito, quando está empregado, buscar capacitação e atualização profissional, além de apresentar pouco ou nenhum conhecimento de informática e pertencer a uma faixa etária acima da requerida pelo mercado de trabalho.

Apesar da política da qual emanam as diretrizes orientadoras do PSD ter como público-alvo diferentes tipos de trabalhadores, a prática demonstra que esses segmentos não vêm sendo contemplados. Explicações possíveis para esse quadro podem estar relacionadas, por um lado, à obrigatoriedade constitucional do Estado de prover o benefício Seguro-Desemprego a todo desempregado que atenda aos requisitos legais e, por outro, à pouca disponibilidade de recursos financeiros e organizacionais para atendimento dos demais segmentos preferenciais de trabalhadores.

Faz-se importante o conhecimento das diferenças que constituem o perfil do público-alvo, tanto para a capacitação como para a intermediação e para o próprio benefício do Seguro-Desemprego. A prática atual não tem examinado e tampouco considerado essas diferenças na política, na gestão e nas respectivas ações, o que compromete o alcance eficaz e efetivo dos distintos segmentos de trabalhadores, particularmente os que enfrentam situações de maior vulnerabilidade – aqueles sem registro em carteira.

Foram constatadas diferenças significativas com relação ao



percentual de trabalhadores efetivamente inseridos ou reinseridos no mercado de trabalho, quando comparados aos encaminhados e às vagas disponíveis. Falta adequação entre as ações desenvolvidas na intermediação de mão de obra e na qualificação social e profissional e o perfil dos trabalhadores e aquele demandado pelos empregadores. Com essa discrepância entre os perfis, do solicitado pela empresa e o apresentado pelo trabalhador que procura o SINE, cria-se uma situação de baixos níveis de intermediação de mão de obra e consequentemente de efetiva colocação. Por outro lado, as empresas não se sentem muito atraídas em procurar o SINE, pois lá não vão encontrar o que procuram. Tradicionalmente, trabalhadores especializados ou com maior nível de escolaridade também não recorrem a esses serviços.

Para muitos coordenadores dos SINEs, o perfil dos trabalhadores é um dos grandes obstáculos à sua colocação no mercado de trabalho. Agregue-se a isso as crescentes exigências de novas ocupações no Mundo do Trabalho pela contínua escalada tecnológica.

A maioria dos agentes e atores entrevistados, quando perguntados especificamente a respeito da pertinência da política de trabalho, emprego e renda, avaliou que esta nem sempre se adequa à realidade socioeconômica das regiões e dos estados. Nas percepções manifestas, há entendimentos que, da maneira como formulada e operacionalizada, a política não facilita a inserção ou a reinserção de trabalhadores no mercado de trabalho local.

Muitos dos atores e agentes também não se vêem representados ou contemplados no processo de formulação da política. Mencionam a falta de respeito do nível central com o pacto federativo e se ressentem da falta de instrumentos de análise, de planejamento estratégico e de competências específicas, próprias do processo de gestão participativa. Esses instrumentos permitiriam entender e acompanhar a dinâmica de trabalho local a curto, médio e longo

prazos e propor ações sustentáveis, de cunho estruturante.

Os entrevistados apresentam visões distintas a respeito do eixo que tal política deveria adotar nos estados. Assim, foram identificadas duas linhas principais às quais se aglutinam pontos de vista similares. A primeira advoga uma política orientada pela formação e capacitação social e profissional. A segunda argumenta em prol de uma política orientada pelo desenvolvimento econômico regional.

Entendem que a capacitação para o público que procura o SINE não pode se restringir ao desenvolvimento de conhecimentos e habilidades em cursos. Consideram que o princípio norteador da capacitação deve ser a subjetividade do trabalhador – sua base cultural, educacional, formativa e emocional. Esses fatores até então, na opinião manifesta, têm sido os principais responsáveis pelos baixos índices de colocação efetiva nas empresas e pouco considerados pelo PSD. Nessa perspectiva, para os entrevistados, o eixo da política deveria contemplar uma visão formativa do trabalhador, que o atenderia nas suas dificuldades básicas, as quais têm se constituído como impeditivas, para que ele possa realizar com proveito os cursos de qualificação.

Um aspecto sempre mencionado pelos entrevistados, quando da análise da pertinência da política, é a necessidade da consideração das especificidades regionais na política de trabalho, emprego e renda. Argumentos relacionados à dimensão continental do país e à sua diversidade geográfica, climática, demográfica, com rebatimento no aumento dos custos do programa face à redução de recursos, são sempre reiterados.

Institucionalidades do Programa

Seguro-Desemprego

O “desenho” do Programa Seguro-Desemprego refere-se a uma institucionalidade pautada na ação coordenada dos três níveis de governo e de diferentes setores governamentais e não-governamentais. Assim sendo, a descentralização, a intersetorialidade e o controle social são os principais núcleos ordenadores do processo de implementação desse Programa. Perpassando de forma horizontal esses núcleos está a comunicação, particularmente a institucional.

Tal modelo também vem sendo utilizado por diferentes áreas sociais das políticas públicas no Brasil, ainda que seu ritmo e alcance tenham variado em conformidade com cada uma dessas áreas. Assim, a saúde, quando comparada com a educação, mostra ganhos e avanços institucionais, bem como resultados de controle social já mais consolidados. Entretanto, no caso do PSD, suas institucionalidades ainda não estão consolidadas, apesar de dispor de um arcabouço político-institucional e técnico bem estruturado, um dos pontos positivos do Programa.

Do ponto de vista da gestão, esse arcabouço por si só não se mostra suficiente para instaurar uma organicidade que proporcione a sua institucionalização e a sua legitimação. Nesse sentido, sob a ótica dos entrevistados, emergiram quatro questões prioritárias. A primeira diz respeito ao fortalecimento da relação intergovernamental cooperativa. A lógica relacional em uso está baseada em uma perspectiva fortemente competitiva, em detrimento de interações cooperativas e solidárias. O Programa carece de diretrizes e de ações que fortaleçam o empoderamento de seus atores e agentes.



A segunda refere-se à intersetorialidade. Às questões de trabalho, emprego e renda subjazem questões interdisciplinares que demandam aporte de esforços e recursos intersetoriais nos níveis federal, estadual e municipal. Contudo, as estruturas verticalizadas dos órgãos do executivo – organizacional e programática – não facultam a coordenação, a articulação e a integração dos programas. Tal situação se manifesta nos três níveis de governo. A terceira questão é a comunicação institucional. Reclamações de cunho geral são feitas quanto à ausência de canais efetivos de comunicação, que veiculem informações válidas em tempo real, tanto para atores e agentes como para os usuários do Programa. A quarta é o controle social, que deveria ser exercido por conselhos e comissões tripartites, o que até então tem se mostrado insatisfatório ou incipiente.

Integração do Programa Seguro-Desemprego

Em linhas gerais, pode-se observar que o Programa Seguro-Desemprego ainda não conseguiu consolidar as estratégias de integração previstas, redundando em muitas críticas e sugestões de reestruturação do sistema como um todo ou de parte dele. As políticas ativas (intermediação de mão de obra e qualificação profissional) não recebem os recursos necessários para operar de forma efetiva. Embora tenha sua efetividade resolvida em termos de crescimento do número de desempregados beneficiários do SD, outras questões relacionadas a redes de capilaridade, parcerias e a qualidade do atendimento ainda não se revelam plenas. Faltam recursos humanos e tecnológicos para impedir fraudes e praticamente não se realiza a rotina de recusa, ação que permitiria oferecer mais oportunidades de emprego ao beneficiário.

Há questões intrínsecas à própria racionalidade decisória da União que ocasionam problemas no PSD, afetando a autonomia dos formuladores da política. Há ainda a dificuldade da própria União em articular políticas integradas entre os Ministérios afins, em consonância com uma política de desenvolvimento econômico e social em curso no país.

Existem dicotomias conceituais na origem da proposta que geram problemas de interpretação pelos diferentes agentes executores. O dualismo elementar está caracterizado por uma política de seguridade social passiva (o benefício Seguro-Desemprego), atuando ao lado de uma política ativa direcionada ao Mundo do Trabalho (QSP e IMO), sem que os elementos de integração efetivos estejam dados.

Foram identificados problemas de ordem estrutural e operacional, tais como as redes de atendimento do SINE que, apesar de descentralizadas, requerem melhor definição dos seus papéis



ativos com base em um Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR). Isto permitiria consolidar o funcionamento sistêmico e integrado das ações junto a atendentes e usuários. Existem também questões de comunicação e dificuldades de se aplicar as ações de supervisão e monitoramento, em âmbito nacional, com a qualidade e a tempestividade requeridas.

O maior desafio dos SINEs está em realizar a integralidade de suas metas tendo em vista os distintos programas que lhe são subordinados. Seus resultados são medidos pela melhoria contínua do serviço público prestado à população, avaliado, dentre outras formas, por indicadores de qualidade do atendimento ao público. Nesta lógica, os SINEs deveriam estar estruturados em sistemas de redes informatizadas, em todas suas agências e postos de atendimento, e com recursos humanos e financeiros adequados para executar suas funções. No entanto, no final de 2007, apenas 55% dos SINEs estavam interligados. Embora o número de unidades de atendimento tenha crescido significativamente nos últimos anos, chegando a aproximadamente 1.200 no país, persistem dificuldades para cumprir suas metas.

Seria necessário superar muitas práticas atuais centralizadoras exercidas pelo poder executivo sobre os conselhos e comissões de emprego. Também seria importante melhorar os mecanismos de articulação entre as comissões municipais e estaduais e o CODEFAT, garantindo a organicidade do sistema. Para tanto, faz-se necessário romper a descontinuidade das ações que afetam negativamente o desempenho de suas atribuições. A qualificação permanente dos conselheiros permitiria superar essa situação, promovendo sua motivação e empenho e melhor preparando-os tecnicamente para corresponderem às demandas de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas de emprego, trabalho e renda em seus respectivos territórios.

Outras capacidades necessárias para a integralidade também são vistas como deficientes. A complexidade da estrutura organizacional é parte explicativa dessas dificuldades, bem como a rotina de serviços pouco padronizada e o baixo nível de transparência e de circulação de informações. Um elemento a se repensar em termos de gestão para a integração se refere à revisão das estruturas operacionais do PSD e seus componentes, que ainda são tratados como segmentos separados, como departamentos independentes. Os problemas de interferências de políticas estaduais e municipais e a inoperância de alguns instrumentos operacionais comprometem a capacidade de funcionamento mais orgânica e sistêmica da política.

Tal defasagem nas estruturas e os impasses gerados pelas dicotomias conceituais terminam por fragilizar e quase tornar sem efeito todos os frequentes empenhos do Ministério do Trabalho e do CODEFAT para melhorar a gestão da política. Exemplo disso é a transformação das Delegacias em Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego (SRTEs) que conceitualmente se apresentam como inovadoras, porém não cumprem adequadamente suas novas atribuições por insuficiência de recursos organizacionais compatíveis. Outro exemplo é o Plano Setorial de Qualificação (PlanSeQ) que, apesar de apresentar um marco conceitual bem recebido por empresários e trabalhadores, pois leva em conta as demandas do mercado de trabalho para a qualificação profissional, não considera a estrutura representativa das comissões estaduais de emprego.

Iniciativas de mudanças já foram dadas pelo MTE. Primeiro, a abertura para uma discussão e participação dos atores sociais envolvidos por meio dos Congressos Nacionais do Sistema Público de Emprego de 2004 e 2005. Isto permitiu dar voz e legitimidade nos ambientes mais representativos da política so-

cial que é a política de emprego. Pode-se observar, por exemplo, que muitas das sugestões dos congressos já foram implementadas e outras estão em andamento. As críticas maiores se referem àquelas que, já manifestadas, ainda não receberam medidas efetivas de solução. Segundo, ao requerer que uma avaliação externa fosse feita, abriu-se também para ouvir novamente mais atores, agentes, usuários e beneficiários que integram o processo.

Principais resultados da pesquisa de opinião sobre o Seguro-Desemprego

A pesquisa de opinião com mais de 20 mil beneficiários do Seguro-Desemprego abordou, além do perfil demográfico e de trabalho, como se realizam e como são avaliados os processos de requerimento e de recebimento do benefício, quais os problemas e dificuldades encontrados e como são superados. Verificou-se ainda em que medida ocorre a integração com a IMO e com a qualificação profissional.

Os beneficiários são do sexo masculino em dois terços dos casos. Trata-se de pessoas de escolaridade média, em torno de 30 anos de idade, casadas e de cor parda. A maior parte se classifica como sendo de classe média baixa ou como pobre.

Os dados sobre os aspectos avaliados, apesar de positivos, não devem ser interpretados como plena satisfação. Não devem levar à conclusão pura e simples de que os serviços estão aprovados, pois a maior parte das respostas não ocorreu no grau mais alto das escalas oferecidas como opções. Serviços avaliados apenas como “bons”, não como “ótimos”, e categorias tais como “satisfeito” mais frequentes do que “muito satisfeito” são indicadores de necessidade de melhorias. Informações disponíveis nas pesquisas qualitativas que compõem este projeto dão conta de várias questões que geraram reclamações e de depoimentos sobre pontos que carecem de aprimoramentos nos processos de requisição e recebimento do Seguro-Desemprego.

Da mesma forma, a maioria declarou-se satisfeita com o caminho até a habilitação ao benefício e com o Programa. Deve-se relativizar essa avaliação com o fato de que os entrevistados são usuários de um benefício que, afinal, lhes está sendo concedido em um período de desemprego.



Os relatos de problemas no requerimento e no recebimento do Seguro estavam associados, em mais da metade dos casos, à documentação pessoal dos beneficiários. Muitos relataram demora para requerer o SD porque aguardavam o recebimento do FGTS. Esses dois resultados denotam que muitos problemas decorrem da falta de informações por parte do beneficiário sobre os procedimentos e os requisitos necessários para se habilitar ao Seguro-Desemprego.

Em conjunto, as características que mais provocaram insatisfação foram problemas envolvendo documentação no requerimento, mau-atendimento e críticas ao valor e à quantidade de parcelas do benefício. Essas duas últimas são as variáveis mais importantes na explicação da satisfação ou insatisfação com o Seguro-Desemprego. Assim, a insatisfação é função mais dos processos e do próprio benefício do que de características demográficas como sexo, idade e condição econômica.

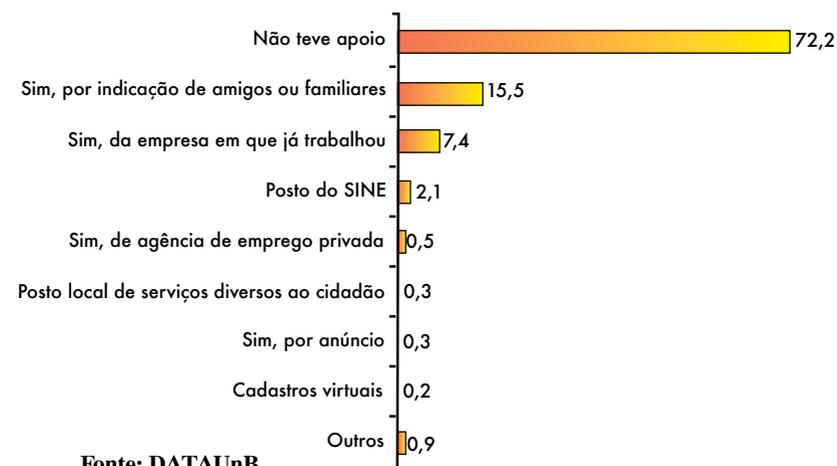
Entre os beneficiários que consideraram insuficiente a quantidade de parcelas, 84% sugeriram que o benefício deveria se estender até oito. Os que mais opinaram dessa forma foram os de idade intermediária, que compõem a maior parte do mercado de trabalho, por um lado, e os de condições econômicas mais difíceis, por outro. Esse grupo é o que mais vivencia as veleidades do mercado de trabalho, a alta rotatividade e, portanto, as inseguranças quanto à inserção laboral.

Deve-se destacar também que os beneficiários não pretendem que o Seguro-Desemprego tenha longa duração ou que seja indefinido. Esse é um indicador de consciência sobre sua função, de seguro enquanto o trabalhador se recoloca. Os conhecidos acordos com os empregadores para regularizar a contratação após o final do benefício traduzem uma estratégia de sobrevivência, pelo lado do trabalhador, e a necessidade de esclarecimento para ambos sobre a função e o financiamento do benefício.

Os repetidos dados de satisfação com o benefício e as sugestões dos trabalhadores de aumento de apenas duas ou três parcelas superam a interpretação de que o Seguro-Desemprego estimularia a inatividade deliberada e, até certo ponto, desonesta. Estudos sobre o tempo médio de recolocação a partir das especificidades do mercado nos estados e regiões do Brasil devem ser feitos para testar a hipótese de que a experiência vivida pelo trabalhador pode balizar reconsiderações acerca dos limites de valor e de tempo de duração do benefício.

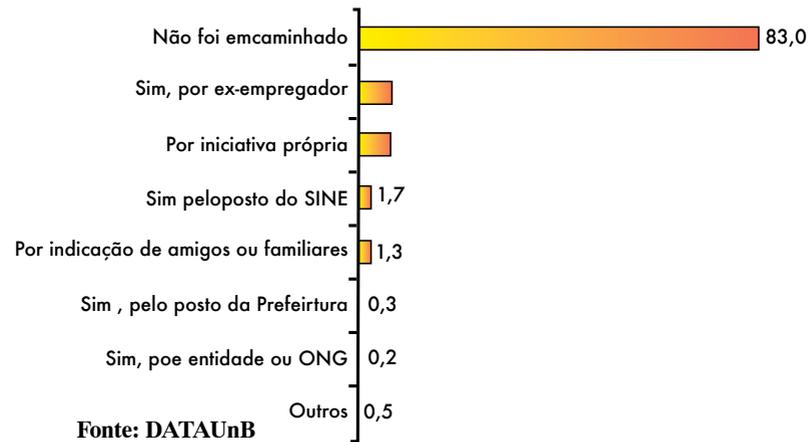
Ficou claro ainda que a integração do Seguro-Desemprego com a qualificação profissional e a intermediação de mão de obra quase não ocorre. São raros os casos de encaminhamento para cursos, além de ser relativamente baixa a procura pelo sistema público de intermediação. A integração das ações, portanto, claramente continua sendo uma lacuna no Programa Seguro-Desemprego, como apontado anteriormente.

Figura 2 - Apoio para conseguir um trabalho (em percentuais), Brasil, 2009



Fonte: DATAUnB

Figura 3 - Encaminhamento para cursos de qualificação profissional (em percentuais), Brasil, 2009



Os resultados sinalizam, além da falta de integração do sistema SD, a necessidade de maiores esclarecimentos aos beneficiários do programa, tanto para minimizar os problemas de requerimento e recebimento, como de compreensão sobre os tetos do benefício propriamente dito e da quantidade de parcelas. Ficou bem clara a necessidade de reforçar a divulgação do Programa e aprimorar a interação com os beneficiários. A comunicação da CAIXA com os beneficiários também parece necessitar de ajustes para evitar equívocos de interpretação tais como a exigência do Cartão do Cidadão para receber o benefício. Os resultados indicam também que os processos do sistema têm funcionado bem segundo a maior parte dos entrevistados, mas isso não elimina a necessidade de melhorias em todas as fases do atendimento ao cidadão, visando ao aumento do grau de satisfação dos beneficiários.

Principais Resultados da Pesquisa de Opinião Sobre e a Intermediação de Mão de obra Junto aos Trabalhadores

A pesquisa de opinião com os trabalhadores que procuraram a IMO foi feita com base em uma amostra de duas mil entrevistas presenciais em todo o Brasil. Revelou que o atendimento foi considerado ótimo por 40% e bom por 58% dos entrevistados.

Não houve diferenças dessas avaliações em função das características demográficas. As diferenças na avaliação do atendimento foram devidas apenas à localização do posto, sendo que o interior apresentou resultados mais positivos. A avaliação do atendimento foi influenciada também pelo tempo de espera. Quanto mais demora o atendimento, mais frequentes são as avaliações negativas.

A análise da satisfação com o resultado do atendimento foi mais elucidativa. Depreende-se que a satisfação com o atendimento não necessariamente conduz à satisfação com o resultado obtido. As mulheres, as pessoas de mais escolaridade, as pessoas negras, os desempregados, em particular os que estavam nessa situação há mais tempo, os que estavam em busca do primeiro emprego e os entrevistados em postos das capitais são os menos satisfeitos.

Conforme se demonstra com dados oficiais, a situação de trabalho entre as mulheres é menos favorável, o desemprego entre elas é maior e mais prolongado. A pesquisa de opinião refletiu isso e detectou também que a inexperiência é alegada por elas como um fator de dificuldade importante para conseguir colocação, mais do que a falta de qualificação ou de escolaridade.

Da mesma forma, o avanço da idade, o tempo maior de desemprego e a escolaridade mais baixa compõem uma outra situação específica que leva à menor satisfação. São pessoas principalmente do sexo masculino que costumam trabalhar na indústria ou na construção civil.

Finalmente, outro foco de menor satisfação foram os jovens em busca do primeiro emprego. Para esses também deve ser dada atenção especial, pois a sua inexperiência, declarada como a principal dificuldade de inserção, torna sua situação ainda mais frágil em um mercado de trabalho cada vez mais exigente.

Como se viu, as características demográficas, isoladamente, não explicitam aspectos que influenciam a satisfação com o atendimento recebido no posto de IMO, o que implicaria em ter uma visão positiva do resultado do atendimento. Os fatores mais importantes referem-se à situação de trabalho. Quanto mais crítica – mais tempo de desemprego e menos instrumentação pessoal, escolaridade e qualificação – menor a satisfação, ou seja, mais necessidade de atenção, de orientações e de criação de condições para a inserção no mercado de trabalho.

A pesquisa pode ser vista como uma confirmação de que a combinação de características expressas nos grupos prioritários reflete as principais fragilidades para a colocação no mercado de trabalho, ou seja, o Governo está no caminho político adequado. Entretanto, a execução da política na ponta, no atendimento e, sobretudo, na satisfação do trabalhador, requer ajustes e tratamento especial para esses grupos.

A baixa participação em cursos de qualificação também demonstra uma lacuna na execução da política e na questão da inserção laboral, pois é sabido que a intermediação inclui o encaminhamento para esses cursos. Detecta-se aí outro aspecto a ser reforçado.

Principais Resultados da Pesquisa de Opinião Sobre Intermediação de Mão de obra Junto aos Empregadores Cadastrados

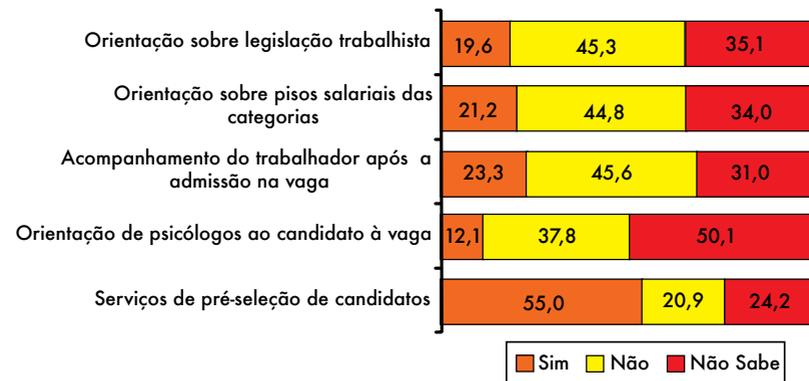
A pesquisa de opinião com os empregadores cadastrados no SINE foi feita por meio de duas mil entrevistas por telefone em todo o país. O principal resultado é que o atendimento inicial é determinante para a satisfação do empregador com o serviço recebido.

O fato de o SINE aparecer em menos de 30% dos casos como a principal forma de recrutamento de mão de obra indica um serviço pouco atrativo. Outros dados contribuíram para esclarecer esse resultado. Evidenciou-se a valorização do atendimento presencial, visita do empregador ao posto ou do representante do SINE à empresa. Já os canais remotos, telefone e Internet, necessitam ser aprimorados. Por outro lado, o cadastramento de vagas pelas vias remotas facilita o uso desse serviço e favorece que os empregadores o utilizem mais vezes.

Deve-se salientar que há serviços oferecidos que são desconhecidos pela maioria dos empregadores. Isso inclui o espaço no SINE para realizar seleção de candidatos, serviços de psicólogos, orientações sobre leis trabalhistas, pisos salariais e Seguro-Desemprego, acompanhamento pós-admissional e orientações sobre a Carta de Encaminhamento.



Figura 4 - Serviços oferecidos nos postos do SINE segundo os empregadores (em percentuais), Brasil, 2009



Fonte: DATAUnB

Mais do que a experiência com o uso dos serviços do SINE e do tipo de demanda, a satisfação dos empregadores é função do atendimento recebido em termos da relação com o atendente e do retorno às suas solicitações. Assim, para que mais empregadores se tornem clientes constantes e satisfeitos, deve-se atuar na melhoria dessa relação e no retorno às suas demandas. Os resultados indicam que a interação deve ser flexibilizada, diferenciada de acordo com a necessidade do empregador. Muitos consideraram insuficiente a quantidade de informações sobre as colocações oferecidas, diminuindo a satisfação, o grau de adequação dos trabalhadores encaminhados e o percentual de vagas preenchidas. Isso indica que a captação de informações adicionais deve ser oferecida como opção aos empregadores, para que a IMO se estabeleça plenamente.

A satisfação com o atendimento inicial comprovou-se

como fator determinante para a avaliação positiva em todas as etapas posteriores. Os empregadores bem-recebidos no primeiro atendimento, que é o cadastramento da empresa, tenderam a avaliar positivamente todas as demais fases. E o inverso também se verificou. Assim, o primeiro contato do empregador com o SINE deve ser visto como um dos principais pontos de aprimoramento, demandando esclarecimento dos atendentes sobre esse fato e, evidentemente, treinamento e capacitação.

Em relação ao perfil do trabalhador requerido pelos empregadores, destaca-se a forte concentração no nível médio, contrastando com a escolaridade da PEA, que é de nível fundamental. Além disso, observou-se uma tendência a selecionar trabalhadores com menos de 40 anos, mormente em determinadas atividades econômicas.

Os resultados comparativos apresentados indicam especificidades que podem contribuir para a flexibilização da forma como os serviços são oferecidos aos empregadores. Houve algumas diferenças entre as regiões e também diferenças decorrentes da experiência dos empregadores com os serviços. Ficou claro ainda que os empregadores mais informados sobre os serviços oferecidos são os que avaliam melhor o SINE. Finalmente, salienta-se a importância do contato inicial e a necessidade de esclarecimentos e informações aos empregadores sobre os serviços oferecidos.

Principais Resultados da Avaliação da Qualificação Social e Profissional

O Plano Nacional de Qualificação Profissional (PNQ) estrutura-se por meio de ações que contemplam três estratégias, inicialmente com os Planos Territoriais de Qualificação (Plan-TeQs), e os Projetos Especiais de Qualificação (ProEsQs) e mais recentemente com os Planos Setoriais de Qualificação (Plan-SeQs). Em 2007, o PNQ era ainda na sua maior parte fruto dos PlanTeQs, mas a partir de 2008, os PlanSeQs mobilizaram mais recursos e atenderam a um maior número de trabalhadores. A pesquisa do PNQ contemplou os dados dos educandos de 2007, mas analisou também a execução dos PlanSeQs como mecanismo de implementação de política pública de qualificação social e profissional (QSP).

As análises revelaram que o PNQ atendeu a um público diferente daquele que frequenta as agências do trabalhador (postos do SINE e suas várias denominações país afora). Na sua maioria foram jovens, com ensino médio completo e do sexo feminino. Esse dado destoa também quando confrontadas as informações dos ocupados no mercado formal (RAIS-2007) ou do mercado de trabalho mais geral (PNAD-2007). Uma das explicações é que ao serem executados em um período de tempo muito exíguo do ano e mobilizando instituições, como escolas técnicas e Sistema S, chegam primeiro os educandos que têm acesso à informação e integram as listas de circulação dessas instituições. Os jovens em geral têm acesso a mais informações e se lançam a realizar qualquer curso, como mostrou a pesquisa de egressos. Ao frequentarem um ensino médio descontextualizado da realidade, buscam em cursos do tipo do PNQ conhecimentos que lhes fazem falta nas entrevistas para novos empregos, que é a experiência e a vivência prática em situações de trabalho. Não é por acaso que



algumas das recomendações feitas por eles é a de que deve existir o encaminhamento para estágios ao final dos cursos, revelando também que estes não são suficientes para auxiliá-los na busca por uma colocação no mercado de trabalho.

Tabela 1 – Educandos por faixa etária no PNQ 2007, Brasil, 2007

Faixa etária	Educandos	Participação
De 15 a 17 anos	13.132	10,62
De 18 a 24 anos	48.161	38,96
De 25 a 29 anos	19.335	15,64
De 30 a 39 anos	23.242	18,80
De 40 a 49 anos	13.221	10,70
De 50 a 59 anos	5.164	4,18
Acima de 60 anos	1.354	1,10
Total	123.609	100,00

Fonte: SIGAE

Ações de qualificação profissional no âmbito do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) foram quase ininterruptas durante os últimos 15 anos, quando foi reorganizada a Lei do FAT, em junho de 2004. Entretanto, as ações até 2007 reproduziram os mesmos problemas existentes nos cursos

do PLANFOR e não cumpriram com o que determina o inciso segundo do parágrafo segundo da Lei do FAT, que é a de promover ações integradas de orientação e recolocação. Os trabalhadores acumulam por essa lógica uma infinidade de cursos e de nomenclaturas que não os ajudam a melhorar suas competências no mercado de trabalho. Há uma dissociação entre as políticas de educação e de trabalho. As ações voltadas para esse público competem entre si e estão espalhadas em mais de uma dezena de Ministérios. Iniciativas como o PlanSeQ do Bolsa Família são importantes mas, desconectadas da elevação da escolaridade, resultam em conhecimento que não integra um percurso de formação na perspectiva de certificação profissional. Nesse particular, a certificação profissional nos últimos 15 anos careceu mais de coordenação institucional para a criação de um sistema voltado para o público que frequenta ações recorrentes no SPETR do que de regulamentação.

O PlanSeQ é importante estratégia que concebe um mecanismo enfatizado pelas Resoluções do CODEFAT, que é a construção social da qualificação. Entretanto, ao ouvir empresários e trabalhadores, interessados diretos nessa construção, tende-se a limitar o papel das Comissões Municipais e Estaduais de Emprego, que reclamam que não são ouvidas. No entanto, talvez essa ação tenha sido a mais inovadora nos últimos anos em cursos viabilizados com recursos do FAT. O mecanismo do PlanSeQ caracteriza-se como uma construção social, pois há convocação, participação, concertação, compromissos firmados, mas o processo se ressentiu de agilidade entre a demanda manifestada pelos atores e as condições para a sua concretização. O PlanSeQ talvez seja a melhor oportunidade para se construir um processo de certificação profissional, aliando o saber adquirido pelos trabalhadores ao longo das suas trajetórias com a elevação da sua escolaridade. Faz-se necessário, no entanto, que haja envol-

vimento das secretarias de educação e do trabalho no sentido de aproximar esses públicos das políticas públicas existentes como a educação de jovens e adultos (EJA) e, mais recentemente, com a iniciativa do PROEJA, que é a integração das modalidades de EJA e de educação profissional, seja na etapa do ensino fundamental (PROEJA-FIC), ou no ensino médio, que resultaria no título de técnico.

Os sistemas que registram os diversos ingressos do trabalhador no mercado de trabalho precisam estar integrados e devem proporcionar que se faça a partir da sua experiência o encaminhamento a um curso de qualificação profissional que esteja conectado ao seguimento de um arco ocupacional. Por conta de um sistema aberto e pautado na oferta das executoras se reproduzem nomes e títulos de cursos, que não se articulam a um arco ocupacional.

Os ProEsQs também contribuíram muito pouco para o desenvolvimento de metodologias inovadoras, que pudessem ser utilizadas como insumos para as ações que ocorrem pelo país. É necessário dar ampla divulgação às metodologias que foram desenvolvidas e mobilizadas por essa estratégia.

Principais Resultados da Pesquisa de Opinião Com Egressos do Plano Nacional de Qualificação 2007

A pesquisa de opinião sobre o PNQ 2007 realizou-se mediante entrevistas domiciliares com dois mil egressos em todo o Brasil. Em relação às características demográficas, destaca-se a concentração de mulheres, o que coaduna com a tendência de escolarização mais forte no sexo feminino na população; pessoas de nível médio, com escolaridade maior do que a da PEA; e pessoas na faixa de trinta anos de idade, mais jovens do que a PEA. Destaca-se ainda que a comparação entre as regiões reproduz os contrastes socioeconômicos observados no país, pois Nordeste, Norte e Centro-Oeste apresentam indicadores menos favoráveis do que Sul e Sudeste.

Os cursos frequentados foram muito dispersos, mas mesmo assim foram detectadas concentrações que se diferenciaram nas regiões e entre as características demográficas, como faixas de idade e escolaridade. Segundo os egressos, o público dos cursos era qualquer, o que foge das previsões e critérios do PNQ, quando se definem os públicos preferenciais.

Ficou claro que a forma espontânea de tomar conhecimento dos cursos, por meio das relações pessoais, predomina fortemente sobre a via institucional. Aliando este a outros resultados, percebeu-se a necessidade de reforçar os canais institucionais de divulgação e de informação sobre os cursos, mesmo aos educandos.

Em todos os itens avaliados – acesso, infraestrutura, localização e aspectos dos cursos propriamente ditos – predominaram as percepções favoráveis. Houve algumas diferenças regionais, mas todas com predominância de avaliações positivas. Ainda assim, foi possível identificar pontos que necessitam de atenção, sintetizados



a seguir.

Pouco mais da metade dos egressos percebeu a existência de adaptação das instalações dos cursos para pessoas com necessidades especiais. Além disso, a avaliação dos cursos foi melhor entre os mais velhos, os de escolaridade mais baixa e também entre os que aprovaram a relação entre a teoria e a prática. Essa questão (teoria e prática) influenciou bastante sobre a avaliação dos cursos. A quantidade de aulas práticas dividiu as opiniões: metade dos egressos considerou que foram insuficientes e que seria necessário aumentar essa carga horária.

Ainda sobre a estrutura dos cursos, verificou-se que, quando havia necessidade de uso de máquinas e equipamentos, quase um terço dos egressos afirmou que nem sempre havia acesso; para quase a metade, a quantidade de máquinas e equipamentos nem sempre era suficiente para os alunos; quatro a cada dez responderam que o tempo de uso nem sempre foi suficiente; e segundo quase um terço, ocorriam defeitos nos equipamentos e máquinas. Este é outro ponto que merece atenção e cobranças das executoras, ainda mais levando em conta que muitos afirmaram a necessidade de aumento da carga horária das aulas práticas.

Outro ponto que dividiu as opiniões foi a duração dos cursos. Quase a metade gostaria que a duração fosse maior, principalmente as mulheres. Essa mesma opinião foi manifestada por aqueles para quem a quantidade de aulas práticas deveria aumentar. Esses resultados em conjunto permitem inferir que o aumento da carga horária do curso deveria ser de aulas práticas, na opinião dos egressos.

Também merece reforço a questão do conteúdo de noções básicas, cuja importância foi percebida por pouco mais da metade dos egressos. Esse percentual foi menor em relação aos que consideraram que a informática é importante. Assim, percebe-se que

aprender informática é algo que se consagrou como importante no desempenho profissional, embora essa noção seja mais forte entre as pessoas de maior escolaridade, os mais jovens e, novamente, as mulheres.

No conjunto, percebeu-se que os cursos realizados na região Sul tiveram as melhores avaliações em diversos itens. As maiores queixas ocorreram no Sudeste e no Centro-Oeste.

A avaliação do atendimento na inscrição foi determinante na avaliação do curso, no geral e em diversos aspectos pontuais. Assim, salienta-se a especial atenção que deve ser dada na recepção do educando quando este se apresenta para participar dos cursos de qualificação.

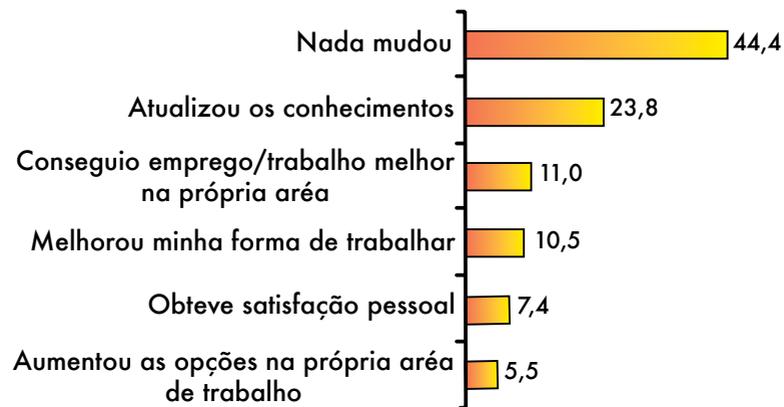
Foi pequena a incidência de problemas na realização dos cursos. Também nesse caso foi detectada associação com o atendimento na inscrição, o que leva a crer que as pessoas que se sentem mal atendidas talvez estejam mais predispostas a identificar novos problemas e, por isso, os assinalem com mais frequência. Mesmo assim, no todo, o relato de problemas que não foram resolvidos foi residual.

O motivo para procurar os cursos foi, principalmente, aumentar as chances de inserção no trabalho, particularmente entre os mais jovens e os que buscavam o primeiro emprego. Esse é um dos motivos para que grande parte dos egressos tenha participado de cursos que não têm relação com sua área de trabalho habitual. A efetividade dos cursos também foi baixa, uma vez que menos de 20% passaram a trabalhar na área do curso. Dos que eventualmente fizeram outros cursos posteriormente, quase três quartos mudaram de área. Assim, confirma-se a dificuldade que se tem em conhecer as trajetórias desses trabalhadores e de orientá-los para cursos que tenham relação com o seu percurso profissional.

A intermediação de mão de obra foi indicada por menos de 20% dos egressos. Entre os que receberam algum apoio para conseguir trabalho durante o curso, menos de 30% foram efetivos. No total da amostra, 5% afirmaram ter obtido trabalho a partir de apoio recebido no âmbito do curso. Esses resultados atestam a falta de articulação entre a qualificação e a IMO em nível nacional.

O egresso participa dos cursos com expectativa de conseguir uma colocação e melhorar suas condições de trabalho. Entretanto, quase a metade se frustra em relação a essas expectativas, tendo considerado que nada mudou após o curso. Esse sentimento é mais incidente entre as mulheres e os egressos da região Nordeste.

Figura 5 - Mudanças ocorridas após o curso dos egressos do PNQ 2007 (em percentuais), Brasil, 2009



Fonte: DATAUnB

A experiência de trabalho foi coerente com a formação escolar e com a idade dos egressos. Os mais jovens estavam em busca do primeiro emprego e os mais velhos tinham mais expe-

riências de períodos de desemprego. A escolaridade mais baixa também expõe mais a essa situação. O tempo de desemprego das mulheres também foi mais alto. Em termos regionais, Norte e Nordeste apresentaram o maior tempo médio de desemprego entre os egressos. Falta de experiência e de qualificação são apontadas como os maiores obstáculos para inserção no trabalho, além da idade, no caso das pessoas mais velhas.

Ficou evidente que o desejo quase unânime de participar de cursos de qualificação profissional indica receptividade, o que pode explicar em escala as avaliações favoráveis. A qualificação é bem-vinda, de modo que a superação dos problemas burocráticos que afetam, em particular, a liberação dos recursos pode contribuir de forma determinante para a eficiência e, sobretudo, para a eficácia dos programas de qualificação. Deve-se recomendar fortemente a melhoria no atendimento inicial e também que sejam incluídas ações de orientação social e profissional aos educandos. Recomenda-se igualmente a observância das necessidades de formação profissional afeitas aos estados, com estudos consistentes que subsidiem de fato a programação da qualificação que deve, a seu turno, ser montada com base nesses estudos.

