

IDÉIAS E TENDÊNCIAS EM FOCO **1**

Ideias e Tendências

Maria Cristina Cacciamali
Adriana Phillips Ligiéro
Franco de Matos

**DESENHO E GESTÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA
DE INTERMEDIÇÃO DE MÃO-DE-OBRA**

Fortaleza
Instituto de Desenvolvimento do Trabalho
2008

Patrocínio:



Periodicidade: Quadrimestral

Obra publicada pelo Instituto de Desenvolvimento do Trabalho (IDT)

Endereço:

Av. Universidade, 2596, Benfica

CEP: 60.020-180

PABX: (85) 3101-5500/FAX: 3101-5493 Horário de atendimento: 08 às 17 h

E-mail: idt@idt.org.br

Cacciamali, Maria Cristina.

Desenho e gestão de uma política pública de intermediação de mão-de-obra / Maria Cristina Cacciamali, Adriana Phillips Ligiéro & Franco de Matos. - Fortaleza: Instituto de Desenvolvimento do Trabalho, 2008.

48 p. - (Idéias e tendências em foco / Instituto de Desenvolvimento do Trabalho, ISSN 1982-4505; 1)

1. Trabalho. 2. Mão-de-Obra. 3. Serviço Público. I. Ligiéro, Adriana Philips. II. Matos, Franco de. III. Título. IV. Série.

CDD: 331.1

Presidente do IDT

Francisco de Assis Diniz

Diretora Administrativo-Financeira do IDT

Sônia Maria de Melo Viana

Diretor de Estudos e Pesquisas do IDT

Leôncio José Bastos Macambira Júnior

Diretor de Promoção do Trabalho do IDT

Antônio Gilvan Mendes de Oliveira

Coordenação de Estudos e Análise de Mercado

Erle Cavalcante Mesquita

Coordenação de Produção Estatística

Rosaliane Macedo Pinto Quezado

Editor

Leôncio José Bastos Macambira Júnior

Revisão Vernacular

Maria Luísa Vaz Costa

Normalização Bibliográfica

Paula Pinheiro da Nóbrega

Diagramação

Antônio Ricardo Amâncio Lima

David Tahim Alves Brito

Raquel Marques Almeida Rodrigues

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Desenvolvimento do Trabalho (IDT).

É permitida a reprodução deste texto, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

PREFÁCIO

Os anos noventa foram marcados pelo desempenho sofrível do mercado de trabalho brasileiro. O processo de reestruturação econômica, pelo qual passou o país, influenciou diretamente o desempenho da economia, particularmente a indústria que teve redução líquida de postos de trabalho. Esse fato, associado ao aumento da participação da mulher no mercado de trabalho e a insuficiente geração de empregos com registro em carteira no setor terciário da economia, resultou no crescimento do desemprego para níveis elevados e a ampliação das ocupações no trabalho doméstico, por conta-própria e o emprego sem registro em carteira. Conseqüentemente, as condições de inserção no mercado de trabalho pioraram, acentuando a tendência que se observara na década anterior.

Ao mesmo tempo em que o mercado de trabalho se tornava mais restritivo e o desemprego aumentava tornando-se um fenômeno de massa, o debate sobre o enfrentamento dessa questão voltava-se para as políticas de mercado de trabalho. Estas ganharam, então, dimensões que até então não haviam tido. Em parte pelos problemas apresentados pelo mercado de trabalho e, em parte, pelo fato de ter sido criado um fundo específico para o financiamento do seguro-desemprego em 1990, que previa a utilização dos recursos para as atividades de informação, orientação e intermediação de mão-de-obra, e também para atividades de qualificação profissional.

Esta última ganhou destaque entre as políticas de mercado de trabalho em grande medida pelo contexto de reestruturação produtiva e organizacional pelo qual passavam as empresas, mas também porque era uma resposta governamental de “baixo custo” ao crescimento do desemprego. A idéia básica era a de que as mudanças que estavam ocorrendo no plano produtivo, tanto no país como no restante do mundo, com a introdução de novas tecnologias de informação e comunicação, passaram a exigir um trabalhador mais qualificado e flexível, capaz de adaptar-se rapidamente às mudanças, desenvolvendo múltiplas tarefas. Em conseqüência, o desemprego elevava-se em decorrência desse desajuste entre a demanda e oferta de trabalho. A solução, portanto, estava em promover a (re)qualificação desses trabalhadores para terem maior competitividade no mercado de trabalho e ampliar suas chances de encontrar um novo emprego.

A persistência do desemprego mostrou o equívoco de colocar uma política de qualificação profissional como instrumento para o combate ao desemprego de massa. A efetividade desse tipo de política está ligada à capacidade de a economia gerar os postos de trabalho necessários para absorver os trabalhadores que perdem seus empregos em decorrência do avanço tecnológico em um determinado setor de atividade. Sem isso, o que se obtém é desempregados com mais (ou novas) qualificação. Diante de tal fato, a própria política de qualificação profissional foi repensada e aprimorada. Por outro lado, e a despeito de não ser uma questão nova, o foco do debate passou a ser a necessidade de integração e articulação entre as políticas de mercado de trabalho como forma de torná-las mais efetivas.

Como desdobramento desse debate, realizaram-se dois congressos nacionais (2004 e 2005) para se discutir e deliberar sobre a constituição de um Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. O objetivo de tal instituição é organizar e articular a ação das

várias políticas de mercado de trabalho existentes e também articulá-las a outras políticas de proteção e assistência social. O avanço no debate ocorrido nesses congressos foi o reconhecimento de que a efetividade das políticas de mercado de trabalho está diretamente ligada ao desempenho da economia, isto é, sem níveis adequados de crescimento econômico, os esforços dessas políticas podem ser infrutíferos, por mais eficientes que sejam o desempenho das mesmas.

Com esse novo desenho institucional, o serviço público de emprego brasileiro, o SINE (Serviço Nacional de Emprego), assume posição estratégica na articulação das políticas uma vez que se pretende que ele seja a porta de entrada para que o trabalhador tenha acesso aos vários serviços colocados à sua disposição. Dessa forma, pensar a reestruturação desse serviço, modernizando-o para atender a esse novo desafio, é desafio importante.

O aprimoramento do desenho institucional e da gestão pode melhorar bastante a capacidade de intervenção do serviço de emprego no mercado de trabalho. No entanto, não elimina sua principal limitação, qual seja, a dependência do dinamismo econômico em gerar os postos de trabalho necessários para alocar todos aqueles que estão em busca de uma ocupação remunerada. Mas é inegável que sua atuação é importante para se ter um mercado de trabalho estruturado. E no novo arranjo institucional, o serviço é peça central, cuja incumbência é nada desprezível: ser a porta de entrada que articula as várias políticas de mercado de trabalho.

O desafio amplia-se dentro de um contexto em que a intermediação de mão-de-obra pública convive com a concorrência da intermediação privada e das empresas de trabalho temporário, que procuram os trabalhadores com maior potencial de colocação no mercado de trabalho. Aqueles trabalhadores com maiores dificuldades – geralmente com baixa escolaridade, qualificação e experiência – acabam tendo no serviço público sua única alternativa. Isto acaba muitas vezes criando certo estigma do serviço público como serviço de baixa qualidade ou para “pobres”. O desafio é atender aos diferentes segmentos de trabalhadores – inclusive trabalhadores especializados seja da área técnica ou administrativa – ao mesmo tempo em que tenha um atendimento diferenciado para os grupos mais vulneráveis.

Nesse sentido, parece fundamental um marco de regulação que discipline a atuação das agências privadas de intermediação e de trabalho temporário, organizando as ações de intermediação, ampliando as oportunidades de inserção dos trabalhadores desempregados. Dada a especificidade do mercado de emprego, a intervenção pública faz-se necessária para sua estruturação e a redução das assimetrias nele presentes. Ademais, a articulação das políticas de mercado de trabalho com as outras políticas voltadas ao mercado de trabalho como, por exemplo, as de saúde e segurança do trabalho, bem como outras políticas públicas da esfera econômica e social, são importantes para se ampliar a efetividade das mesmas e levar a consolidação do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda.

No trabalho da professora Maria Cristina Cacciamali, Adriana Ligiéro e Franco de Matos, **Desenho e Gestão da Política Pública de Intermediação de Mão-de-Obra**, essa discussão se faz com propriedade. O texto que o leitor apreciará a seguir contextualiza os desafios colocados ao Serviço Público de Emprego brasileiro. Sem ter a preocupação de fazer uma avaliação desse serviço, não deixa de reconhecer que houve significativos

avanços. A magnitude destes, contudo, não foi capaz de transformar a capacidade de intervenção do serviço no mercado de trabalho, ainda que exista bastante diferenciação entre os vários serviços de emprego distribuídos pelo país e da maior ou menor importância que cada um tenha para seu respectivo mercado de trabalho.

O mérito do trabalho está em levantar todas essas questões a partir da perspectiva do novo contexto institucional dado pelo Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda e, nesse sentido, contribuir para o debate apontando caminhos a serem explorados para se buscar o aperfeiçoamento das políticas de mercado de trabalho e da consolidação dos objetivos do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda.

O estudo vem em boa hora e ajuda a compreender problemas que estão postos para o mundo do trabalho. Ganham todos com a iniciativa do Instituto de Desenvolvimento do Trabalho (IDT), que amplia o espaço de debate sobre as questões do mundo do trabalho ao editar o Boletim Idéias e Tendências em Foco, especialmente pela escolha acertada do trabalho inaugural que, certamente, instigará o leitor a refletir não somente sobre as políticas de mercado de trabalho, mas também sobre as questões que nos são colocadas pelas rápidas mudanças da sociedade brasileira e que nos obriga a um constante posicionamento.

Amilton Moretto¹

Campinas, 2008

¹ Professor do Instituto de Economia e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e Economia do Trabalho (Cesit) da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1. FRONTEIRAS E CONCEPÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE EMPREGO NO BRASIL	11
2. CONSTITUIÇÃO DO SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO NO BRASIL	15
3. A ATIVIDADE DE INTERMEDIÇÃO DE MÃO-DE-OBRA E SUA PERSPECTIVA ENQUANTO SERVIÇO PRIVADO	22
4. ASPECTOS METODOLÓGICOS PARA DEFINIR O DESENHO E A GESTÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA DE INTERMEDIÇÃO DE MÃO-DE-OBRA	27
5. OPERACIONALIZANDO AS ATIVIDADES DE PLANEJAMENTO, EXECUÇÃO E GESTÃO	35
6. OPERACIONALIZANDO AS ATIVIDADES DE ACOMPANHAMENTO, CONTROLE E AVALIAÇÃO	40
CONSIDERAÇÕES FINAIS	44
REFERÊNCIAS	48

Maria Cristina Cacciamali¹
Adriana Phillips Ligiéro²
Franco de Matos³

INTRODUÇÃO

O serviço público de intermediação de mão-de-obra – denominado Sistema Nacional de Emprego (SINE) – foi implantado há mais de três décadas no Brasil, ainda sob o regime militar, no ano de 1975. Essa instância do mercado de trabalho foi instituída com as concepções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho (OIT), sob o arcabouço jurídico das suas convenções sobre o sistema público de emprego. Em meados da presente década, o SINE compõe o rebatizado Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, que visa valorizar a integração do serviço de intermediação de mão-de-obra com as demais ações e serviços voltados ao trabalhador, como o seguro-desemprego e a qualificação profissional.

O desenho institucional do Sistema compreende os três níveis de governo, é coordenado pelo Ministério do Trabalho e Emprego e executado pelas secretarias estaduais e municipais de trabalho; a sua gestão é tripartite e paritária, tendo as representações do governo, dos trabalhadores e dos empregadores. A principal fonte de financiamento provém dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). No final de 2006, o Sistema ofertava serviços de elevado grau de capilaridade, contava com a presença em todas as unidades da federação e nos principais centros urbanos do país, por meio de 1.180 postos de atendimento ao trabalhador.

Em 2006, o Sistema mostrava uma performance expressiva perante o contingente da força de trabalho do país, especialmente com relação aos trabalhadores

¹ Economista, Mestre, Doutora e Livre-docente pela Universidade de São Paulo. Pós-Doutora pelas *University of New Mexico* e *Massachusetts Institute of Technology*. Deteve a cadeira Simon Bolivar do *Institut des Hautes Étude de L'Amérique Latine*, foi professora visitante da *Universidad de la Republica*, da Universidade do Porto e da Universidade Federal da Bahia, foi presidente da Associação Brasileira de Estudos do Trabalho, é co-editora da *Brazilian Journal of Latin American Studies* e da *Brazilian Journal of Labour Studies*. Atualmente é professora titular da Universidade de São Paulo, assessora especializada da Organização Internacional do Trabalho e Coordenadora do Núcleo de Estudo e Pesquisa de Política Internacional. Estudos Internacionais e Políticas Comparadas, Núcleo de Estudos e Pesquisas de Política Internacional (ESPI). *E-mail*: cciamali@uol.com.br; <http://www.econ.fea.usp.br/cacciamali>

² Bacharel em Administração pela Universidade de Brasília (UnB), e membro da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) do Governo Federal. Entre 2005 e abril de 2006 esteve à frente da Coordenação do Sistema Nacional de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego, e desde abril de 2006 ocupa o cargo de Coordenadora-Geral de Emprego e Renda. Antes de ingressar na carreira de EPPGG, trabalhou em projeto de cooperação internacional no Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), e como organizadora de congressos e seminários internacionais em empresa privada.

³ Economista pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP); Mestre em Integração da América Latina – Programa de Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (PROLAM/USP); foi Coordenador Geral de Emprego e Renda do Ministério do Trabalho e Emprego, entre 2004 e 2006, e consultor da Organização Internacional do Trabalho (OIT); atualmente é consultor do Instituto Euvaldo Lodi (IEL) da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e leciona no curso de Orçamento, Planejamento e Gestão Pública da Fundação Getúlio Vargas (FGV) de Brasília. *E-mail*: francomt@uol.com.br.

desempregados, mediante um conjunto de indicadores: pouco mais de 5,148 milhões de trabalhadores inscritos, 1,170 milhão de vagas de trabalho ofertadas e mais de 870 mil colocações no mercado de trabalho. Naquele mesmo ano, o Sistema executou um orçamento próximo a R\$100 milhões de reais.

A manutenção de um serviço público de intermediação de mão-de-obra justifica-se, no plano teórico, devido a inúmeros fatores relacionados, por exemplo, à existência de uma dinâmica concentradora no mercado de trabalho, informações imperfeitas, manutenção de taxas de desemprego, alta rotatividade da mão-de-obra e precarização das relações de trabalho – características intrínsecas ao funcionamento do mercado de trabalho em uma ordem capitalista.

Ademais, o mercado do trabalho brasileiro, assim como outros mercados de trabalho da região, desde meados da década passada, expõe um conjunto de características que favorecem a sua desorganização institucional, implicando necessidade de maior intervenção pública para reduzir e/ou controlar relações de trabalho degradadas. Dentre os principais traços desestruturantes do mercado de trabalho, destacam-se: alta participação de serviços de baixa produtividade, elevado grau de assalariamento informal, expansão de práticas de terceirização por meio de contratos não-padronizados, muitas vezes não-institucionalizados, duração de jornadas de trabalho relativamente maiores para os padrões ocidentais, baixa remuneração real, elevado grau de desigualdade na distribuição dos rendimentos do trabalho, inclusive entre os pisos salariais setoriais, alto grau de discriminação por gênero e cor e elevada desigualdade intra grupos educacionais. Nesse contexto, os serviços oferecidos pelo Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda podem ser considerados essenciais, sobretudo para o atendimento dos trabalhadores de baixa renda, para os quais o custo da procura de um emprego é mais oneroso, seja por iniciativa própria, ou por intermédio das agências privadas de emprego.

Além disso, as recentes mudanças institucionais relativas ao sistema público de emprego brasileiro, resultantes das decisões dos últimos congressos nacionais voltados a debater e propor reformulações, realizados entre final de 2004 e meados de 2005, estabeleceram que a ação de intermediação de mão-de-obra deve ser a porta de entrada do trabalhador no Sistema, ora denominado de “Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda”.

Este documento tem como principal propósito analisar a política e o serviço público de intermediação de mão-de-obra no Brasil, com enfoque em seu desenho e sua gestão. Trata de sua institucionalidade e de demais aspectos relacionados à construção dessa política. Também apresenta e discute questões relativas à operacionalização desse serviço, sejam atividades de planejamento, execução e gestão, como aquelas de monitoramento, controle e avaliação, tópicos que compõem os três últimos capítulos.

O primeiro capítulo discute as fronteiras e a concepção do serviço público de emprego no Brasil, o segundo trata da constituição desse serviço e o terceiro capítulo analisa os principais aspectos conceituais relacionados aos serviços de intermediação de mão-de-obra, contemplando também a atuação das agências privadas de emprego. As considerações finais destacam outras questões relevantes que compõem a agenda das políticas de emprego, assim como da operacionalização dessa modalidade de programa.

1. FRONTEIRAS E CONCEPÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE EMPREGO NO BRASIL

No Brasil, as fronteiras entre as políticas públicas de emprego e as políticas voltadas para o desenvolvimento econômico não são apenas teóricas. Na experiência brasileira, as conexões entre esses campos sempre foram tênues. Políticas de emprego, de caráter alocativo ou distributivo, desenhadas com o objetivo de encurtar o tempo de busca do emprego, diminuir o desemprego estrutural ou reduzir as assimetrias no mercado de crédito para pequenos empreendedores, eram desconsideradas. Essa concepção vigorou até os anos de 1980, a despeito das recomendações da OIT e das políticas de emprego que vigoravam na União Européia de longa data.

A intervenção tardia do Estado com relação às políticas de emprego ou de mercado de trabalho deve-se, em parte, ao sucesso da industrialização brasileira depois da Segunda Guerra Mundial. A elevada expansão do emprego urbano, entre as décadas de 1950 e 1970, de cerca de 7% ao ano, fortaleceu a concepção de que altas taxas de crescimento econômico seriam suficientes para criar a quantidade e qualidade dos empregos necessários para absorver a força de trabalho disponível. A maior parte dos analistas utilizava a análise keynesiana ou kaleckiana para propor medidas de expansão do investimento, aumento do gasto público, diminuição da taxa de juros, desvalorização da taxa de câmbio e outras medidas que expandissem a demanda agregada para, assim, ampliar o volume de empregos.

A importância do crescimento econômico sobre a geração de empregos é indiscutível, muito embora essa afirmação não seja necessariamente aplicável com relação à diminuição do desemprego. Segundo o documento “Tendências mundiais do emprego”, da OIT, ano de 2007, o número de pessoas desempregadas no mundo manteve-se elevado em níveis sem precedentes, em 2006, apesar do robusto crescimento econômico. Analisando as informações apresentadas nesse documento, podemos concluir que a expansão capitalista aumentou a proletarização, a força de trabalho disponível, implicando maior taxa de atividade, especialmente entre as mulheres e pessoas mais velhas. Entretanto, como a taxa de ocupação não se ampliou adequadamente à ampliação da taxa de atividade, os dois efeitos combinados resultaram na rigidez ou na elevação da taxa de desemprego. Assim, conforme o documento afirma, embora haja mais pessoas trabalhando do que antes, o número de desempregados manteve-se em uma marca sem precedentes de 195,2 milhões de pessoas, em 2006. O relatório conclui que para manter ou reduzir as taxas de desemprego deve ser fortalecido o vínculo entre crescimento e trabalho. Destaca que a criação de empregos decentes e produtivos, e não de qualquer emprego, é essencial para reduzir o desemprego e baixar o número de famílias que vivem em situação de pobreza, que, por sua vez, constitui-se em um requisito para o desenvolvimento e o crescimento econômico no futuro. Ressaltamos que essa orientação segue o entendimento de diferentes instâncias do Sistema Organização das Nações Unidas (ONU), de que a manutenção da paz mundial e a proteção ao meio ambiente serão alcançadas se os governos realizarem esforços para

superar os elevados níveis de pobreza da população mundial, bem como adotarem medidas para diminuir o elevado grau de iniquidade entre e intra povos⁴.

Nem políticas macroeconômicas nem aquelas de caráter microeconômico estiveram, em algum momento de nossa história recente, articuladas a uma estratégia nacional de promoção de emprego ou combate ao desemprego, embora, invariavelmente, essas intenções figurem dentre seus objetivos e justificativas. Quando muito, no início dos anos de 1990, vingaram algumas iniciativas de programas de geração de emprego e renda, sob o arcabouço das políticas públicas de emprego. Mas esses instrumentos de concessão de crédito produtivo, voltados principalmente às micro e pequenas empresas, não estabeleciam compromissos de geração de postos de trabalho como contrapartida. E, tal qual outros programas com similar propósito, seguem estigmatizados como mecanismos de combate à pobreza ou de assistência social, em vez de desenvolvimento econômico.

Não obstante a corrente teórica liberal defenda um Estado menor, é indiscutível a importância de suas intervenções no desenvolvimento econômico brasileiro. Nossa história conserva inúmeras passagens em que foi crucial o papel do governo para a ampliação da infra-estrutura, diversificação do parque industrial ou impulsão dos setores exportadores. Entretanto, são infreqüentes as tomadas de decisão sobre investimento público que se pautem em metas relacionadas à geração de postos de trabalho. Amparam-se do argumento de que estão naturalmente voltadas para setores intensivos em mão-de-obra, com maior capacidade de criar novos empregos, o que nem sempre ocorre. Da mesma forma, os fundos públicos constituem a principal fonte de crédito para os investimentos privados, entretanto as suas condições de acesso e elegibilidade não exigem contrapartidas de geração ou manutenção de empregos.

A regulação do mercado de trabalho também impacta na geração e fechamento de postos de trabalho e compõe agenda permanente das representações empresariais, de trabalhadores e de governo. Ainda que a importância da qualidade dos empregos nem sempre seja devidamente colocada nessas agendas, questões como desoneração de encargos trabalhistas, redução de benefícios para previdência, dentre os principais tratados na esfera das relações de trabalho, também são desvinculadas de uma estratégia nacional de promoção do emprego. Os elementos em jogo aqui se relacionam muito mais à redução dos custos das empresas e garantia dos direitos adquiridos dos trabalhadores do que à ampliação da produção e do emprego formal, até porque são situações de crescimento econômico prolongado que ampliam a formalização. Ou, então, a agenda é tratada eminentemente na esfera fiscal, associada a um orçamento público

⁴ O relatório destaca ainda as tendências que demarcam o panorama mundial recente do emprego e desemprego: a) durante a última década o crescimento refletiu-se mais no aumento da produtividade que no de emprego. Entre 1996 e 2007, a produtividade aumentou 26%, enquanto o número de empregados no mundo aumentou somente 16,6%; b) o desemprego atinge mais fortemente os jovens entre 15 e 24 anos, pois afeta a 86,3 milhões de pessoas desse grupo de idade, equivalentes a 44% de todos os desempregados do mundo em 2006; c) permanece o hiato de emprego entre mulheres e homens. Em 2006, 48,9% das mulheres de 15 anos ou mais estavam trabalhando, índice levemente abaixo dos 49,6% de 1996; enquanto a relação emprego-população dos homens foi de 75,7%, em 1996, e de 74%, em 2006; d) em 2006, a presença do setor de serviços como provedor de empregos aumentou de 39,5% para 40% e pela primeira vez superou a agricultura, que baixou de 39,7% para 38,7%. O setor industrial proporcionou 21,3% do total de empregos.

deficitário frente aos gastos do sistema público de seguridade social. Logo, pesam sobre a construção de políticas de salário mínimo ou seguro-desemprego muito mais aspectos associados ao orçamento da previdência ou à desoneração da folha de pagamento da empresa que necessariamente aqueles vinculados à construção de uma política pública de emprego.

Entremeadas, no plano teórico e prático, às dimensões do desenvolvimento econômico e da regulação do mercado de trabalho, as fronteiras das políticas públicas de emprego são imprecisas. Seja em relação ao entendimento do governo ou do meio científico-acadêmico. Decorre daí a dubiedade que se observa na especificação de seus instrumentos de intervenção.

No Brasil, difundidamente, autores consideram o seguro-desemprego como um instrumento de política pública de emprego, mas nem sempre outros fundos de proteção aos trabalhadores, como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Analogamente, programas de crédito voltados para micro e pequenas empresas são entendidos como componentes dessa política, enquanto outros, provenientes do mesmo fundo, mas voltados para grandes empresas, ficam de fora.

Igualmente imprecisa, embora largamente utilizada, é a conceituação dicotômica de ativa ou passiva para tipificar as políticas públicas de emprego, a partir de seu impacto sobre a demanda ou a oferta de trabalho, respectivamente. Segundo Azeredo e Ramos (2005, p. 94):

As políticas passivas consideram o nível de emprego (ou desemprego) como dado, e o objetivo é assistir financeiramente ao trabalhador desempregado ou reduzir o excesso de oferta de trabalho. Os instrumentos clássicos destas políticas seriam o seguro-desemprego e/ou indenização aos desligados, adiantamento da aposentadoria, expulsão de população, redução da jornada de trabalho, etc. Diferentes desse tipo de instrumento, as políticas ativas visam exercer um efeito positivo sobre a demanda de trabalho. Os instrumentos clássicos desse tipo de política seriam a criação de empregos públicos, a formação e reciclagem profissional, a intermediação de mão-de-obra, a subvenção ao emprego e, em geral, as medidas que elevem a elasticidade emprego-produto.

Nessa proposta de classificação, há aspectos questionáveis, por exemplo, categorizar a criação de empregos públicos como política ativa é bastante plausível, mas a formação profissional não cria postos de trabalho, apesar de estar englobada dentro do inexacto conceito “efeito positivo sobre a demanda de trabalho”. Porém, o que merece ser ressaltado é que os recortes propostos não enfrentam o principal problema de conceituação das políticas públicas de emprego, que é o estabelecimento de suas delimitações *vis-à-vis* às dimensões de desenvolvimento econômico e de regulação do mercado de trabalho.

O entendimento sobre o que define um serviço público de emprego é derivado da clássica Convenção 88 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que data do ano de 1948, mas continua sendo peça de referência na constituição do sistema público de emprego, não apenas brasileiro. Segundo essa convenção:

O serviço de emprego tem como finalidade ajudar os trabalhadores a encontrar emprego apropriado e os empregadores a recrutar trabalhadores que convenham às necessidades das empresas. Deve também ajudar os trabalhadores a obter, se preciso, uma orientação, uma formação ou readaptação profissional. Deve o serviço de emprego colaborar na administração do seguro-desemprego e da assistência-desemprego, e na aplicação de outras medidas destinadas a amparar os desempregados. (OIT, 2007a).

Logo, segundo a OIT, os serviços públicos de emprego deveriam englobar os serviços de intermediação de mão-de-obra e de formação/qualificação profissional, enquanto o seguro-desemprego só o integraria no que tange à sua operacionalização.

Conforme essa convenção, foram sendo implantadas nos diversos países várias outras iniciativas e instrumentos que se incorporaram aos serviços públicos de emprego, em virtude de necessidades ou características de seus respectivos mercados de trabalho, constituindo sistemas nacionais de emprego. Dessa forma, é verossímil afirmar que a compreensão do que se entende por sistema ou serviço público de emprego e os instrumentos que o congrega tenham sido moldados pelo processo histórico de cada país.

No Brasil, a implantação do SINE data de 1975 e contemplava, à época, além do serviço de intermediação de mão-de-obra, a emissão da carteira de trabalho e a geração de informações sobre o mercado de trabalho. Atualmente, o serviço público de emprego compreende ademais as ações de habilitação ao seguro-desemprego, qualificação social e profissional, orientação profissional, certificação profissional e fomento a atividades autônomas e empreendedoras. No próximo capítulo, a evolução do sistema é apresentada de forma sintética.

2. CONSTITUIÇÃO DO SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO NO BRASIL

Marco institucional precedente à implantação do sistema público de emprego no Brasil, a Convenção 88 da OIT, de 1948, é a primeira, e até então a sua principal convenção que trata do dever de implantação e manutenção de um serviço público de emprego por parte dos países signatários.

Essa norma internacional de política de emprego entra em vigor em um período histórico marcado pela reconstrução da Europa, superadas duas guerras mundiais, com necessidades urgentes de reestruturação econômica e de respostas ao desemprego crônico, em que se justificava plenamente um serviço de intermediação de mão-de-obra e, quando necessário, de capacitação profissional. Ademais, associada às outras convenções voltadas à proteção dos trabalhadores, como as que tratam do seguro-desemprego, foi um dos pilares das políticas públicas relacionadas ao mercado de trabalho. Concebida no âmbito do espírito Estado de Bem-Estar Social, regulação social adotada pelos governos europeus nas décadas seguintes, que, por sua vez, estabeleceu-se graças a pelo menos quatro fatores: a extensa organização sindical, a influência dos partidos comunistas, a ascensão da social-democracia no cenário político europeu e a rivalidade entre os países europeus e do socialismo real com relação à maior igualdade social provocada pela política de pleno emprego destes últimos.

A Convenção estabeleceu que os países signatários deveriam manter um serviço público e gratuito de emprego, como parte integrante de um programa nacional destinado a assegurar e manter o pleno emprego, que passou a ser objetivo econômico desde o sucesso da política do *New Deal*, nos Estados Unidos, e as formulações teóricas keynesianas. Condizente com a tradição da OIT de promover o tripartismo, a Convenção estabeleceu também que as medidas da política do serviço de emprego deveriam ser tomadas por meio de comissões consultivas, formadas por representantes dos empregadores e trabalhadores.

Os propósitos subjacentes à Convenção 88 pretendiam facilitar a mobilidade profissional, com a finalidade de ajustar a oferta de mão-de-obra às possibilidades de emprego nas diversas profissões; facultar maior mobilidade geográfica, com a finalidade de auxiliar o deslocamento de trabalhadores para as regiões que oferecessem possibilidade de empregos convenientes; apoiar as transferências temporárias de trabalhadores de uma região para outra, com a finalidade de diminuir um desequilíbrio local e momentâneo entre oferta e procura de mão-de-obra; e favorecer, de um país a outro, os deslocamentos de trabalhadores que tivessem seus vistos de entrada e trabalho aceitos. Ou seja, fundamentalmente, a Convenção enfocou o problema do desemprego temporário ou friccional.

A fim de alcançar suas finalidades, os sistemas nacionais de emprego deveriam contemplar quatro serviços adicionais, além daquele de intermediação de mão-de-obra. O primeiro refere-se ao serviço de qualificação profissional, exigência das transformações tecnológicas que se impunham em ritmo acelerado, justificado também pela necessidade de se preparar os egressos do fim da guerra para o mercado de trabalho. O segundo compreende ações voltadas à geração, análise e divulgação de informações sobre o mercado de trabalho, de tal forma a poder prever intervenções de

política econômica, reduzindo a probabilidade de períodos de desemprego significativo. O terceiro consiste em colaborar na administração do seguro-desemprego, no âmbito da concepção tripartite de responsabilidade social. Por fim, o quarto orienta-se para atender às necessidades de grupos da população em situação de desvantagem no mercado de trabalho, tais como os inválidos.

A Convenção 88 também demonstrou preocupação com relação à qualidade e continuidade dos serviços públicos de emprego, estabelecendo que o pessoal responsável pelo funcionamento desse serviço deveria ser composto por agentes públicos, regidos por um estatuto que lhes assegurasse estabilidade de emprego – precaução contra mudanças de governo, e recomendando que aos agentes fosse oferecida formação apropriada para o exercício de suas funções. Por fim, a Convenção estabeleceu que as autoridades competentes deveriam tomar medidas necessárias para assegurar cooperação entre o serviço público de emprego e as agências de colocação privadas.

Na história recente do Brasil, o marco das intervenções do poder público central sobre o mercado de trabalho data de 1943, durante o governo Vargas, quando entra em vigor a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), e somente na década de 1960, no governo militar de Castello Branco, questões relacionadas à assistência de trabalhadores desempregados são incorporadas na agenda pública, com a criação do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), associado a um plano de assistência ao desempregado e do FGTS. Por outro lado, a base de financiamento do que posteriormente viria viabilizar a constituição do FAT, estabelecido em 1991, data de 1970, durante o governo Médici, quando foram criados o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP).

Embora o Brasil tenha ratificado a Convenção 88, em 1957, somente quase duas décadas depois criou os fundamentos legais para implantar um serviço público de emprego, que ocorreu com o decreto de 1975, durante o governo Geisel, que instituiu o SINE. A historiografia sobre as motivações desse decreto não estão disponíveis, embora seja crível que estivessem associadas tanto a pressões que o governo recebia de organismos multilaterais, quanto a necessidades de corrigir problemas de escassez de mão-de-obra provocados pelos grandes projetos de investimento estatais.

Ao se analisar o texto do decreto que instituiu o SINE, percebe-se que o entendimento de serviço público adotado valoriza a função de geração de informações sobre o mercado de trabalho, instituiu a função de intermediação de mão-de-obra, mas não engloba a qualificação profissional como função do sistema, e nem o seguro-desemprego, que, à época, sequer estava instituído⁵. Conforme o decreto, são objetivos do SINE:

[...] organizar um sistema de informações e pesquisas sobre mercado de trabalho, capaz de subsidiar a operacionalização da política de emprego, em nível local, regional e nacional; implantar serviços e agências de colocação em todo o país, necessários à organização do mercado de trabalho; identificar o

⁵ À época, o Sistema SINE respondia quase que exclusivamente pelos cursos de qualificação profissional, contando com recursos provenientes de alíquotas aplicadas sobre as folhas de salário das empresas. Episodicamente, o Ministério do Trabalho promovia cursos de qualificação profissional, como o Programa Intensivo de Preparação da Mão-de-Obra Industrial (PIPMO), embora não tivessem continuidade.

trabalhador por meio da carteira de trabalho e previdência social; propiciar informação e orientação ao trabalhador quanto à escolha de emprego; prestar informações sobre o mercado consumidor de mão-de-obra sobre a disponibilidade de recursos humanos; fornecer subsídios ao sistema educacional e ao sistema de formação de mão-de-obra para a elaboração de suas programações e; estabelecer condições para a adequação entre a demanda do mercado de trabalho e a força de trabalho em todos os níveis de capacitação. (BRASIL. DECRETO Nº 76.403, 2007).

É importante frisar que o mesmo Decreto prevê que:

[...] na implantação do SINE terão prioridade as alternativas mais favoráveis à absorção da força de trabalho disponível ou potencial, especialmente para o caso de projetos prioritários de desenvolvimento e o desenvolvimento de experiências que favoreçam a utilização intensiva da força de trabalho potencial. (BRASIL. DECRETO Nº 76.403, 2007).

Assim, sua redação revela maior preocupação de vincular o serviço público de emprego aos projetos nacionais definidos pelos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs), que necessariamente com relação ao melhor funcionamento do mercado de trabalho.

O decreto ainda estabelece que o SINE esteja sob coordenação do Ministério do Trabalho e que os recursos que garantam o seu funcionamento sejam orçamentários. É digno ainda de nota que essa determinação previa a integração no SINE de todos os serviços e agências federais de emprego, os sistemas regionais de emprego e as agências, núcleos, postos ou balcões de emprego, inclusive particulares, em todo o território nacional, mas não previa em que bases se produziria a integração com as agências privadas de emprego no sistema, e não houve medidas legais nem práticas nesse sentido.

A evolução do SINE durante o período de regime militar foi principalmente marcada pela pouca aderência nas estruturas de governos estaduais e modestos resultados. Com a redemocratização, em 1986, durante o governo Sarney, é finalmente instituído o seguro-desemprego no Brasil, no bojo do Plano Cruzado, com finalidades de assistência financeira ao trabalhador desempregado. A partir de então, a legislação estabelece vínculos entre o SINE e o seguro-desemprego, sendo que o sistema de emprego teria como atribuição a recolocação dos trabalhadores segurados no mercado de trabalho, assim como sua requalificação profissional.

Com a mudança de regime político, é promulgada uma nova Constituição Federal, em 1988, durante o governo Sarney, que estabelece, dentre os direitos e garantias fundamentais do cidadão, o direito ao trabalho e ao seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário. No capítulo concernente à organização do Estado, a nova Constituição estabelece que compete, privativamente, à União legislar sobre a organização do Sistema Nacional de Emprego. Enquanto no capítulo sobre a ordem econômica e financeira, estabelece o princípio da busca do pleno emprego.

Cunhada de a “Constituição dos Direitos Sociais”, suas maiores contribuições para a modernização do serviço público de emprego estão relacionadas à criação do FAT,

fundo constituído a partir da arrecadação decorrente das contribuições para o PIS e para o PASEP⁶, com a finalidade de financiar o Programa do Seguro-desemprego e o abono salarial. Com relação ao FAT, a Constituição também estabelece que, pelo menos, quarenta por cento do Fundo será destinado ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico, por intermédio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com critérios de remuneração que lhes preservem o valor. Entretanto, o estabelecimento de uma contribuição adicional da empresa cujo índice da rotatividade da força de trabalho superasse o índice médio de rotatividade do setor para financiamento do seguro-desemprego jamais foi regulamentado.

Assim, são as regulamentações das leis do FAT que reformulam o sistema público de emprego no Brasil, não apenas porque a partir de então se estabelece que seus recursos passam a ser provenientes de um fundo de natureza financeira em vez de orçamentária, como também porque subordina o Sistema ao Programa do Seguro-desemprego, cujo propósito faz fronteira com a dimensão da seguridade social. Esta última mudança é significativa, pois embute o entendimento de que o seguro-desemprego passa a ser a porta de entrada do trabalhador no sistema público de emprego e que as demais funções devem ser concebidas para atender aos trabalhadores desempregados segurados.

Assim, a Lei que regulamenta o Programa Seguro-Desemprego, de 1990, durante o governo Sarney, estabelece que a finalidade do programa seja:

[...] prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa, inclusive a indireta, e ao trabalhador comprovadamente resgatado de regime de trabalho forçado ou da condição análoga à de escravo; auxiliar os trabalhadores na busca ou preservação do emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional. (BRASIL. LEI Nº 7.998, 2007).

A Lei, dessa maneira, integra, do ponto de vista legal, as funções de assistência ao trabalhador desempregado com as funções de intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional, ampliando o entendimento dos componentes do sistema nacional de emprego brasileiro.⁷

O FAT, instituído pela mesma Lei, é vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego, sendo destinado ao custeio do Programa Seguro-Desemprego, ao pagamento do abono salarial e ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico. Aqui cabe frisar que o desenho institucional de um fundo de natureza financeira, desvinculado da dotação orçamentária anual, visava garantir a continuidade e a sustentabilidade dos programas. Mas a regulamentação constitucional sobre a parcela destinada ao BNDES

⁶ O fundo PIS/PASEP é constituído por 0,65% do faturamento das empresas e 1% da folha de pagamentos dos órgãos públicos.

⁷ A Lei nº. 7.998, janeiro de 1990, que institui o Programa Seguro-Desemprego, a rigor, não redefine o SINE, posto que, em sua redação, busca integrar as funções de seguro-desemprego com a intermediação de mão-de-obra que praticamente constituía o sistema público de emprego, além de introduzir o componente da qualificação profissional. A única menção que faz ao SINE é no parágrafo que trata dos trabalhadores resgatados de trabalho forçado ou análogo à de escravo, onde explicita que estes trabalhadores devem ser encaminhados ao SINE para qualificação profissional e recolocação no mercado de trabalho.

para promover programas de desenvolvimento econômico não os associou diretamente a uma política pública de emprego.

Outro aspecto a ser enfatizado na Lei é a instituição do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), composto por representantes de trabalhadores, empregadores e governo. Trata-se de um conselho voltado para definir, financiar, aprovar e acompanhar os planos de trabalho dos programas no âmbito do FAT, assim como promover as demais atividades relacionadas à gestão do fundo.⁸ Somente com esta regulamentação a gestão do serviço público de emprego tornou-se efetivamente tripartite, como preconizava a Convenção 88 da OIT.

O marco seguinte na ampliação do escopo dos componentes do serviço público de emprego foi a Lei de 1990, que alterou a legislação do FAT, durante o governo Collor. É a partir dessa legislação que fica explícito que

a operacionalização do Programa Seguro-Desemprego, no que diz respeito às atividades de pré-triagem e habilitação de requerentes, auxílio aos requerentes e segurados na busca de novo emprego, bem assim às ações voltadas para reciclagem profissional, será executada prioritariamente em articulação com os Estados e Municípios, através do SINE. (BRASIL. LEI Nº 7.998, 2007).

Essa legislação também estabeleceu que as disponibilidades financeiras do FAT poderiam ser aplicadas em depósitos especiais, remunerados e disponíveis para imediata movimentação nas instituições financeiras federais. Tal regulamentação permitiu a criação de programas e linhas de crédito de geração de emprego e renda originariamente voltados para micro e pequenos empreendedores e empreendedores de mais baixa renda. Essas linhas e programas de crédito estariam sob coordenação do Ministério do Trabalho.

De acordo com um conjunto de análises sobre a evolução do SINE verifica-se que, ao longo de, praticamente, 30 anos de existência, essa instituição alterou a sua

⁸ O CODEFAT foi instituído composto de 9 (nove) membros e respectivos suplentes, assim definidos: 3 (três) representantes dos trabalhadores; 3 (três) representantes dos empregadores; 1 (um) representante do Ministério do Trabalho; 1 (um) representante do Ministério da Previdência e Assistência Social; 1 (um) representante do BNDES. Compete ao CODEFAT gerir o FAT e deliberar sobre as seguintes matérias: aprovar e acompanhar a execução do Plano de Trabalho Anual do Programa do Seguro-Desemprego e do abono salarial e os respectivos orçamentos; deliberar sobre a prestação de conta e os relatórios de execução orçamentária e financeira do FAT; elaborar a proposta orçamentária do FAT, bem como suas alterações; propor o aperfeiçoamento da legislação relativa ao seguro-desemprego e ao abono salarial e regulamentar os dispositivos desta Lei no âmbito de sua competência; decidir sobre sua própria organização, elaborando seu regimento interno; analisar relatórios do agente aplicador quanto à forma, prazo e natureza dos investimentos realizados; fiscalizar a administração do fundo, podendo solicitar informações sobre contratos celebrados ou em vias de celebração e quaisquer outros atos; definir indexadores sucedâneos no caso de extinção ou alteração daqueles referidos nesta Lei; baixar instruções necessárias à devolução de parcelas do benefício do seguro-desemprego, indevidamente recebidas; propor alteração das alíquotas referentes às contribuições a que alude o art. 239 da Constituição Federal, com vistas a assegurar a viabilidade econômico-financeira do FAT; fixar prazos para processamento e envio ao trabalhador da requisição do benefício do seguro-desemprego, em função das possibilidades técnicas existentes, estabelecendo-se como objetivo o prazo de 30 (trinta) dias; deliberar sobre outros assuntos de interesses do FAT. (BRASIL. LEI Nº 7.998, 2007).

forma de atuação para acompanhar o surgimento de novas realidades do mercado de trabalho no país.⁹ Podemos destacar quatro fases desde a sua criação, sendo que as duas se caracterizam por sua implantação e expansão (1976-1982); e a descontinuidade e redefinição do programa (1982-1992). A recuperação dos programas de política ativa do mercado de trabalho, a partir de 1993, quando o espaço institucional, a forma de financiamento e as ações comuns foram repactuadas entre o governo federal e os estados, sob as ações e resoluções do CODEFAT.

Nessa terceira fase, inicia-se a modernização do serviço que passa por inúmeras reformulações, adaptando-se às novas tecnologias de execução e monitoramento das políticas sociais, introduzindo novos serviços tanto para melhorar o sistema de intermediação, como para atender a necessidades específicas do mercado de trabalho nacional e regional. No que se refere ao primeiro aspecto, citamos, por exemplo, a introdução do Sistema Integrado de Gestão das Ações de Emprego (SIGAE), banco de dados de habilitados ao seguro-desemprego e inscritos na ação de intermediação; bolsa eletrônica de vagas; treinamento rápido para entrevistas, entre outros. Com relação à introdução de serviços específicos, ressaltamos, por exemplo, os centros de atendimento ao trabalhador autônomo, que efetuam a intermediação de serviços domésticos e de manutenção de casas e prédios para usuários domiciliares e empresas; e a orientação crescente de atender grupos da população numa situação de desvantagem no mercado de trabalho.¹⁰

A quarta fase estabelece-se a partir de 2004, depois da constatação das limitações e deficiências do sistema público de emprego, com a motivação de redesenhar o Sistema. O processo desenvolveu-se ao longo dos anos de 2004 e 2005, com a retomada dos Congressos Nacionais do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda ¹¹,

⁹ Vejam-se, por exemplo, Cacciamali; Batista e Matos (1998); CODEFAT (2002); Paiva (2003); Borges (2003); Ramos (2003) e Cacciamali (2005).

¹⁰ Além dos serviços de intermediação e de apoio ao seguro desemprego, o SINE desenvolveu em distintos postos de atendimento os seguintes serviços adicionais: orientar e encaminhar, com o objetivo de colocar no mercado de trabalho, portadores de deficiência e jovens em busca do primeiro emprego; atender trabalhadores autônomos; orientar para o trabalho (postura nas entrevistas, questões de saúde e segurança do trabalho, esclarecimentos sobre empregabilidade, etc.); orientar sobre aspectos da legislação trabalhista (direitos e cálculos trabalhistas); emitir Carteiras de Trabalho e Previdência Social (CTPS); gerar e/ou processar informações sobre o mercado de trabalho local; apoiar as Comissões Estaduais de Emprego; bolsa eletrônica de intermediação, entre outras. (CODEFAT, 2002).

¹¹ No final do ano de 2004 e ao longo do ano de 2005, o Ministério do Trabalho e Emprego, com o apoio do Fórum Nacional dos Secretários Estaduais do Trabalho (FONSET) e do CODEFAT, promoveu o I e II Congressos Nacionais do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, entremeados por cinco congressos regionais, reunindo representações dos governos federal, estaduais e municipais, dos empregadores, dos trabalhadores, do Sistema S, dos membros do CODEFAT, dos conselheiros das comissões e conselhos estaduais e municipais de emprego, dentre outras. Na pauta dos congressos, estava a necessária discussão sobre a construção do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, o seu papel, funcionalidade e reestruturação, a fim de torná-lo mais integrado e participativo. As principais resoluções dos congressos relacionam-se à organização e integração das ações no território, padrão de atendimento, adoção de mecanismos de acesso preferencial ou ações específicas para segmentos em situações de vulnerabilidade em relação ao trabalho, efetividade social, qualidade, eficiência, eficácia e gestão participativa. Essas resoluções vêm pautando algumas alterações no planejamento e execução das ações, ainda que, em alguma medida, tenham também servido para respaldar agendas que já estavam postas.

que culminou em uma série de normativos legais no âmbito das competências do Ministério do Trabalho e Emprego e do CODEFAT.¹²

Esses normativos estabelecem um novo arranjo de funções e ações básicas e complementares que passam a integrar institucionalmente o Sistema Público de Emprego, concepção que passa ser acrescida agora dos termos trabalho e renda. As funções definidas referem-se aos módulos de: seguro-desemprego; intermediação de mão-de-obra; orientação profissional; qualificação social e profissional; certificação profissional; fomento às atividades empreendedoras e informações sobre o mercado de trabalho. Tem como principais propósitos: propiciar a integração das ações e funções, a partir de um planejamento integrado; estabelecer a repactuação do papel dos atores que integram o Sistema quanto ao planejamento e execução das funções e ações; além da criação de um instrumento jurídico único para execução dessas funções.

Apresentado esse breve processo evolutivo, são tratadas no próximo capítulo as fundamentações conceituais da atividade de intermediação de mão-de-obra, assim como sua organização sob a perspectiva de um serviço privado.

¹² O instrumento legal norteador do redesenho do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, derivado dos resultados dos congressos nacionais, é a Resolução do CODEFAT nº. 466, de dezembro de 2005, que institui, no âmbito do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, o Plano Plurianual Estadual e o Convênio Único, visando à integração das funções e ações do Sistema no território. Os congressos nacionais também estabeleceram uma comissão e uma agenda para tratar da reformulação da legislação federal sobre o sistema público de emprego, incorporando resoluções desses congressos. (BRASIL. RESOLUÇÃO Nº 466, 2007).

3. A ATIVIDADE DE INTERMEDIÇÃO DE MÃO-DE-OBRA E SUA PERSPECTIVA ENQUANTO SERVIÇO PRIVADO

O objetivo da intermediação de mão-de-obra é aprimorar a função alocativa do mercado de trabalho, permitindo alcançar, de forma mais rápida e com melhor qualidade, a inserção dos novos ingressantes ou a reinserção dos desempregados, traduzindo-se concretamente em redução de custos. Os serviços também podem ser desenhados com o objetivo de gerar resultados distributivos, focalizando grupos que se encontram numa situação de desvantagem no mercado de trabalho, por exemplo, pobres, mulheres, jovens ou grupos étnicos, podendo obter resultados socialmente desejáveis.

Em termos de eficiência econômica, a intermediação de mão-de-obra busca corrigir a assimetria de informações no mercado de trabalho. Esse mercado, assim como outros, não dispõem de transparência perfeita de informações, ou seja, empresas e trabalhadores têm custos para compatibilizar e adequar, respectivamente, requerimentos e atributos que devem ser considerados no ato da contratação, criando rendas para serem barganhadas entre o empregador e o trabalhador. Na medida em que os mercados de trabalho são heterogêneos, demandando vasta gama de habilidades, especializações e atitudes comportamentais, a assimetria de informação pode gerar desemprego conjuntural de maior tempo de duração, acarretando custos indesejáveis tanto para trabalhadores quanto para as firmas.

Um serviço de intermediação de mão-de-obra que busca melhor qualidade deve procurar inserir o desempregado na vaga mais adequada aos seus atributos, implicando sua maior produtividade e adaptação, aumentando-lhe a probabilidade de uma maior renda – bem-estar – e de permanência no emprego. Menor tempo de colocação, por outro lado, provoca menor perda de renda para o trabalhador; menores custos de recrutamento e aumento de produtividade para a empresa; além do menor uso de outros serviços públicos e de parcelas do seguro-desemprego, quando estiver sendo utilizado.

Outra imperfeição do mercado de trabalho está relacionada a desajustes entre a oferta e a demanda de trabalho, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos, podendo provocar situações de desemprego estrutural. Nestes casos, o serviço de intermediação de mão-de-obra por si só não é suficiente, devendo estar integrado a outros serviços como capacitação e orientação profissional.

Esses serviços podem ter naturezas pública ou privada. O serviço público de intermediação de mão-de-obra acumula funções alocativas e distributivas, pois propicia atendimento universal, sem discriminar os grupos em desvantagem no mercado de trabalho, os menos qualificados e os desempregados de longa duração, não atendidos pelo setor privado devido à sua maior dificuldade de inserção, gerando menor receita líquida ou até prejuízo para as firmas de colocação. Por outro lado, o serviço público de intermediação de mão-de-obra não pode se orientar apenas para essa clientela, sob pena de ser estigmatizado e não conseguir coletar vagas ou ampliar o número de vagas que permitam melhor inserção ocupacional para os seus usuários.

Entretanto, o trabalhador pode recorrer a diversas estratégias na busca de um trabalho e renda, desde aquelas relacionadas com redes de solidariedade, consultando familiares, amigos; as relacionadas a veículos de informação, como jornais, internet; considerando até a opção de iniciar um empreendimento próprio ou um trabalho informal. Recorrer a uma agência de emprego, pública e/ou privada, constitui uma de suas opções.¹³ É bastante plausível que, havendo necessidade premente de obtenção de renda, o trabalhador recorra a todas elas, e, obviamente, suas experiências pregressas, as experiências de conhecidos e mesmo seus julgamentos irão determinar para qual ou quais dará prioridade.

Da mesma forma, a empresa que abre uma vaga de trabalho pode recorrer a diversas estratégias para preenchê-la. Dependendo de seu porte, pode manter uma estrutura de recursos humanos, solicitar serviços de uma agência de emprego ou por conta-própria, realizar um processo de seleção. Essas opções serão certamente avaliadas levando-se em consideração o custo, seja financeiro ou econômico, no caso de tempo e esforço despendido, e os resultados pretendidos, ou seja, a adequação do perfil selecionado às suas necessidades.

Os serviços privados receberão breve tratamento, na seqüência, assim como as hipóteses sobre as preferências de trabalhadores e empregadores entre agências privadas e públicas. Os serviços públicos, por sua vez, objeto deste estudo, serão trabalhados mais detalhadamente nos três últimos capítulos.

A OIT reformula suas convenções anteriores sobre agências privadas de emprego, ao promulgar a Convenção 181, em 1997. Nesta, reconhece a importância que representa a flexibilidade para o funcionamento dos mercados de trabalho e o papel que as agências privadas de emprego podem desempenhar para o bom funcionamento do mercado de trabalho. A Convenção objetiva estabelecer normativos para o funcionamento dessas agências, assim como para a proteção dos trabalhadores que utilizem os seus serviços.

Dessa forma, a OIT define o que se entende por agências privadas de emprego:

[...] designa toda pessoa física ou jurídica, independente das autoridades públicas, que presta um ou mais dos seguintes serviços relacionados a mercado de trabalho: a) serviços destinados a casar ofertas e demandas de emprego, sem que a agência privada de emprego passe a ser parte das relações de trabalho que possam advir deste serviço; b) serviços relacionados a empregar trabalhadores com fins de colocá-los à disposição de terceiros, pessoas física ou jurídica, que determinem suas tarefas e supervisionem sua execução; c) outros serviços relacionados à busca de emprego, determinados pela autoridade

¹³ Um exemplo que ilustra esse ponto, a Pesquisa Cebrap/Fundação Seade, *Survey* Mobilidade ocupacional, aplicada à Região Metropolitana de São Paulo, entre abril e dezembro de 2001, dá conta de que os principais mecanismos utilizados para procura de emprego são mecanismos privados: consulta a amigos, família e conhecidos, contato direto com empresas, dentre os principais, sendo que recorrer a agências privadas não estaria entre as principais estratégias, e recorrer a agências públicas não teve relevância estatística. Foram resultados dessa pesquisa, de múltipla escolha: família, amigos e conhecidos: 79,5%. – e é o mais efetivo; contato direto com empresas: 66% - o segundo mais efetivo; agências privadas de empregos: 39,8%; anúncio em jornais: 28,8%; Internet: 5,0%; começar negócio próprio 3,6%. (GUIMARÃES, 2004).

competente, consulta prévia com as organizações mais representativas de empregadores e trabalhadores, como prestação de informações, que não sejam destinados a casar uma oferta e demanda específica de emprego. (BRASIL, 2007).

Fica claro, a partir deste entendimento, que a OIT dá tratamento às novas formas de relação de trabalho que ganham importância, na década de 1990, em conformidade com os cânones da redução de custo e, não raro, precarização, como a informalidade, empregos temporários, estágios desvirtuados, cooperativas espúrias, além de relações que se ampliaram, como a terceirização. Outros aspectos dessa convenção merecem destaque, como a prerrogativa das organizações mais representativas dos empregadores e trabalhadores de proibir, em determinadas circunstâncias, a atuação das agências privadas de emprego com relação a certas categorias de trabalhadores ou certos ramos de atividade. Também o relacionado à existência de uma legislação nacional que regulamente e regule as atividades dessas agências, assim como um sistema de licenças e fiscalização.

Entretanto, talvez o aspecto mais relevante seja o estabelecimento de que as agências privadas de emprego não deverão cobrar dos trabalhadores nenhum tipo de honorário ou tarifa, nem diretamente, nem indiretamente. Ainda que preveja exceções, desde que devidamente referendadas pelas organizações mais representativas de trabalhadores e empregadores, e restritas a algumas categorias de trabalhadores, assim como a alguns dos serviços prestados. Por fim, a Convenção estabelece que os países signatários deverão promover condições de cooperação entre o serviço público de emprego e as agências privadas de emprego. Essa convenção ainda não foi ratificada pelo Brasil, sendo que alguns de seus aspectos certamente merecerão um amplo debate envolvendo as partes interessadas.

O Brasil não mantém uma legislação específica que regule o funcionamento das agências privadas de emprego. Embora o decreto de 1975 que cria o SINE tenha estabelecido que estes entes privados integrem um sistema nacional de emprego, somente nos últimos anos procedeu-se a alguma integração envolvendo agências de emprego sem fins lucrativos, vinculadas a centrais sindicais de trabalhadores, que estabeleciam convênios com o Ministério do Trabalho e Emprego e desenvolviam suas atividades amparadas com recursos do FAT. Porém, desde 2006, até mesmo esta forma de integração está em suspenso, por razões relacionadas à auditoria.¹⁴

Para além das experiências de agências de emprego sem fins lucrativos ainda mantidas pelas centrais sindicais, o restante do mercado privado é constituído por agências com fins lucrativos. Apesar de ser possível identificá-las em levantamentos de informações pela Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE)¹⁵, raros são os estudos e pesquisas que tratam de suas linhas de atuação, abrangência ou resultados, até porque provavelmente essas agências devam combinar distintas linhas de atuação condizentes a uma estratégia de ampliar mercado e manter um portfólio de serviços que

¹⁴ A Resolução do CODEFAT no. 466, de dezembro de 2005, estabelece que os convênios para as ações continuadas do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda só possam ser vigorados com entes públicos, porém não impede que entes privados sem fins lucrativos sejam contratados para executá-las.

¹⁵ Na CNAE, as agências privadas de emprego estão agrupadas em serviços de agenciamento, locação e intermediação de mão-de-obra.

inclua desde orientação vocacional e profissional, atividades de intermediação, até figuras jurídicas que atendam ao interesse de empresas que queiram contratar serviço terceirizado em forma de cooperativas de trabalho, por exemplo.

Nos últimos anos, o segmento de agências privadas no Brasil vem crescendo bastante no bojo do processo de flexibilização e precarização das relações de trabalho brasileiro, associado não apenas a um crescimento econômico insuficiente, mas também por conta de uma estratégia crescente das empresas voltada à redução de custos trabalhistas, recorrendo à mão-de-obra terceirizada.¹⁶ E ainda que também seja razoável que as redes sociais e de solidariedade, assim como fatores históricos e culturais, continuam tendo um peso expressivo na determinação das estratégias dos trabalhadores em obter trabalho, a própria dificuldade cada vez maior destes em atingirem seus objetivos acaba obrigando-os a ampliar suas opções e recorrer a agências de emprego privadas, submetendo-se a tarifas e condições muitas vezes extorsivas. Essas agências privadas, em muitos casos, é o que relatos indicam, obtêm suas receitas exclusivamente tarifando os trabalhadores, oferecendo um serviço gratuito para as empresas empregadoras, posto que vagas de trabalho são muito mais escassas que pretendentes e precisam ser atraídas para os bancos de dados de intermediação.

A questão que merece ser colocada é a de que o trabalhador se submete a pagar tarifas altas em uma agência privada de emprego, quando ele pode dispor de um serviço público de emprego. A primeira hipótese a ser testada estaria associada à suposta eficiência maior das agências privadas, que compensariam seu custo, até porque é de se supor que o trabalhador recorra às duas opções concomitantemente. A opção privada também se justificaria amparada na crença em que o trabalhador teria de assumir maior compromisso da agência privada em lhe encontrar uma vaga, posto seu interesse econômico na intermediação.

Tampouco há conhecimento sobre a suposta preferência das empresas em disponibilizar suas vagas nas agências privadas. As poucas pesquisas de campo realizadas sobre o perfil dos trabalhadores, que são colocados por agências privadas, dão conta de que estes não diferem muito daqueles que compõem os bancos de oferta de mão-de-obra das agências públicas, ou seja, possuem também baixa qualificação e formação, o que não justificaria a preferência pela agência privada pela melhor qualidade dos selecionados.

Restaria considerar até que ponto pesa na decisão da empresa de recorrer a uma agência pública de emprego por temores relacionados ao papel fiscalizador do poder público. Ao se associar a um banco de informações gerido pelo Ministério do Trabalho e Emprego, ela supostamente receberia estar mais sujeita às fiscalizações trabalhistas.

De qualquer forma, fica patente a necessidade de se suprirem lacunas quanto à falta de estudos sobre o funcionamento do mercado privado de agências de emprego e sua relação com os serviços públicos de emprego, assim como avançar na discussão e

¹⁶ Não estão disponíveis estudos ou informações sistematizadas que dêem conta do quantitativo de agências de emprego privadas em operação no Brasil, nem de seus portes ou formas de atuação. Entretanto, uma dimensão bastante superficial desse mercado pode ser obtida através de consulta ao Telelistas (grupo que detém a editora das principais listas telefônicas do Brasil), cujo cadastro apresentava 1.673 agências de emprego privadas, 1.653 agências de mão-de-obra temporárias, além de 108 agências de empregados domésticos. Disponível em: <www.telelistas.net>. Acesso em: set. 2007.

definição de uma legislação para regular o funcionamento daquelas agências. A seguir, serão apresentados alguns dos principais aspectos metodológicos para definir o desenho e a gestão de uma política pública de intermediação de mão-de-obra.

4. ASPECTOS METODOLÓGICOS PARA DEFINIR O DESENHO E A GESTÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA DE INTERMEDIÇÃO DE MÃO-DE-OBRA

Tomando a definição sobre política pública de Saravia (2006, p. 28) como: “um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade”, destacam-se três aspectos: a noção de fluxo ou processo; em que atores tomam decisões; com um objetivo definido. Sobre a perspectiva de fluxo ou processo, a corrente racional-compreensiva trata a política pública como um conjunto de estágios ordenados de identificação do problema, levantamento de alternativas e escolha de um curso de ação. No extremo oposto, o modelo *garbage can*, de Cohen; March e Olsen (1972), pressupõe a coexistência de problemas, soluções e atores, que, a partir de uma janela de oportunidade, podem se juntar e compor uma política.

Como exercício de compreensão e a despeito das limitações do modelo racional, Saravia (2006) sugere que é possível verificar várias etapas em um processo de política pública. A primeira é a agenda em que, por pressões de atores interessados ou por fatores conjunturais, determinado problema torna-se foco de preocupação do governo e entra na lista de prioridades. Na etapa de elaboração, são levantadas as soluções possíveis para o problema em questão, enquanto na formulação, elege-se a alternativa a seguir. Na implementação - fase prévia à execução em si - ocorrem as atividades de planejamento, orçamento, definição de instrumentos de acompanhamento e detalhamento dos mecanismos de apoio à execução. Concluída a etapa de implementação, vem a execução propriamente dita da política pública que, acompanhada da fase de monitoramento e da avaliação, constitui instrumentos para a constante reformulação e revisão da implementação num enfoque sistêmico.

Quanto aos atores envolvidos na política pública, para além daqueles com influência mais evidente sobre seus rumos pelo poder de tomada de decisão, conforme a noção de *stakeholder*, *existirão* tantos atores pressionando a política pública quantos forem os interesses que ela perpassa. Esses interesses podem se relacionar aos objetivos finais da política, mas também à ocupação de espaços de poder - notadamente nas etapas de agenda, elaboração, formulação e implementação - de influência sobre a execução em proveito próprio e justificação da permanência de estruturas. Os burocratas são vistos como atores decisivos para o sucesso de uma política, pela discricionariedade com que podem atuar, dado seu controle sobre a informação, sua rede de contatos informais e sua posição em relação à estrutura de desenho e implementação da política.

O terceiro elemento-chave para o entendimento de uma política pública são os seus objetivos. Independentemente do número de atores exercendo a sua influência, uma política pública somente se justifica, em um contexto democrático, com o fim de agir sobre uma realidade social. Na construção da política de intermediação de mão-de-obra, tendo em conta a constituição de um serviço de emprego com o objetivo primordial de alcançar de forma mais rápida e com melhor qualidade a inserção dos novos ingressantes ou a reinserção dos desempregados no mercado de trabalho, podem-se identificar diversos *stakeholders*. Os trabalhadores, pelo seu interesse em obter uma colocação no mercado de trabalho ou melhorar o perfil de sua participação, no menor tempo e com o

menor custo. O empregador, por desejar reduzir seus custos de recrutamento e aumentar a produtividade da empresa. Os governos, pelo menor dispêndio com o uso de outros serviços públicos e de parcelas do seguro-desemprego, quando estiver sendo utilizado, além do efeito economicamente virtuoso da ocupação e dos ganhos de produtividade, afora a utilização da política pública com fins político-partidários. Os organismos internacionais, particularmente a OIT, pelo interesse na promoção da equidade e do trabalho decente e produtivo, e por seu poder de pressão na definição da agenda de políticas públicas de mercado de trabalho, no levantamento e escolha de alternativas. A comunidade técnico-científica, dada sua capacidade de contribuir com a solidez da política pública, da etapa de identificação do problema à de avaliação. As agências privadas de emprego, pela competição que o serviço público de intermediação de mão-de-obra pode representar.

O desenho institucional vigente reserva a alguns desses atores canais de participação e poder de intervenção em diferentes momentos do processo da política pública de intermediação de mão-de-obra. No caso brasileiro, a instância decisória mais importante da política de intermediação de mão-de-obra é o CODEFAT. Por serem as ações do SINE financiadas com recursos do FAT e devido à prerrogativa atribuída em Lei, o CODEFAT constitui-se na instância institucional que estabelece as normas e diretrizes para a atuação no âmbito do Programa do Seguro-Desemprego, cuja finalidade de “auxiliar os trabalhadores na busca ou preservação do emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional”, justifica a inserção da intermediação de mão-de-obra no Programa. (BRASIL. LEI Nº 7.998, 2007).

O Conselho compõe-se de representantes de trabalhadores, empregadores e governo. Os trabalhadores estão representados pelas centrais sindicais¹⁷, os empregadores pelas centrais patronais¹⁸; e o governo federal pelo Ministério do Trabalho e Emprego e outros órgãos diretamente interessados na gestão do FAT¹⁹. Ademais, participa com direito a voz, mas não de voto, representante do FONSET, cuja participação se justifica tendo em vista serem as secretarias estaduais de trabalho as principais parceiras do Ministério do Trabalho e Emprego no desenvolvimento das ações do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda.

Do ponto de vista de elaboração e formulação, cabe ao CODEFAT disciplinar o entendimento sobre o que pode ser abarcado na definição da Lei como “orientação e recolocação profissional”, por exemplo. Nesse sentido, o Conselho pode alargar o entendimento dessa expressão para abranger, além do tradicional serviço de intermediação de mão-de-obra para o emprego assalariado, também a prestação de orientação e auxílio à estruturação de serviços autônomos ou em regime de economia solidária. Nessa medida, o Conselho abre e dispõe de um leque de programas alternativos que podem ser levados em conta e eleitos para a solução do problema. Note-se que em

¹⁷ Central Única dos Trabalhadores, Confederação Geral dos Trabalhadores, Força Sindical e Social Democracia Sindical.

¹⁸ Confederação Nacional da Agricultura, Confederação Nacional do Comércio, Confederação Nacional da Indústria e Confederação Nacional das Instituições Financeiras.

¹⁹ Além do Ministério do Trabalho e Emprego, representam o governo no CODEFAT o BNDES, devido à veiculação dos 40% constitucionais, e os Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, e da Previdência Social.

ambas as fases é comum o Ministério do Trabalho e Emprego se responsabilizar por sugerir alternativas e mesmo formular cursos de ação, porém qualquer conselheiro pode propor temas de pauta, e a eleição é de responsabilidade do colegiado.

Quanto à implementação da política, o CODEFAT participa da definição do orçamento, estabelece critérios de distribuição de recursos entre as conveniadas, emite diretrizes gerais de intervenção do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda e aprova determinados instrumentos de acompanhamento, controle e avaliação dos programas a serem implementados ou em andamento.

Apesar da considerável autonomia do CODEFAT em definir os rumos da política de intermediação de mão-de-obra, vale ressaltar dois fatores sobre os quais o Conselho tem pouca ou nenhuma governabilidade restringindo a capacidade de traduzir suas pretensões em resultados: o orçamento e a estrutura de pessoal. No caso do orçamento, a Lei 7.998/1990 outorga ao CODEFAT a competência de elaborar a proposta orçamentária do Fundo de Amparo ao Trabalhador, porém o orçamento do FAT está sujeito aos limites estabelecidos pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e pelo Ministério da Fazenda.²⁰

A estrutura de pessoal, por sua vez, limita a autonomia do Conselho em realizar determinada diretriz, na medida em que depende da existência de quadros administrativos suficientes no governo federal, e a sua execução está sujeita à estrutura de pessoal dos estados e municípios conveniados. Nos níveis subnacionais, por outro lado, a manutenção de pessoal qualificado para as funções é prejudicada tanto pela instabilidade introduzida pelas mudanças de governo e distintas prioridades quanto, muitas vezes, pela incompatibilidade de interesses e/ou disputas partidárias entre o governo federal e os governos estaduais.

As comissões estaduais e municipais de emprego constituem, também, espaços de participação tripartite e paritária de trabalhadores, empregadores e governos. O CODEFAT estabelece, por meio de resoluções, a partir de 1994, critérios para o reconhecimento das “comissões de emprego” distrital, estaduais, e municipais, que representam a consubstanciação da participação da sociedade organizada na administração do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda.

As comissões de emprego têm importante papel na etapa de implementação da política de intermediação de mão-de-obra. Esses colegiados têm a atribuição de aprovar os planos de trabalho anuais dos estados e municípios conveniados para executar as ações do Sistema, e as comissões estaduais consolidam e aprovam, ademais, os Planos Plurianuais Estaduais que contêm diretrizes de atuação no território, complementares às estabelecidas pelo Ministério do Trabalho e Emprego e pelo CODEFAT. Assim, as comissões podem definir a distribuição dos recursos financeiros entre rubricas, estabelecer prioridades de atuação – para determinados públicos ou regiões geográficas, por exemplo –, exigir detalhamento de instrumentos de acompanhamento e avaliação e demandar previsão de mecanismos de consulta e participação ao longo da execução. Sob a ótica do monitoramento e do controle social, as comissões dispõem da prerrogativa de

²⁰ Para o Orçamento de 2008, por exemplo, o CODEFAT aprovou proposta de R\$ 273.750.000 para a ação Orientação Profissional e Intermediação de Mão-de-Obra; mas o Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2008 enviado ao Congresso pelo Executivo, depois de sua consolidação na SOF, propõe R\$ 107.395.734 – apenas 39% do valor aprovado pelo CODEFAT para a ação.

acompanhar a execução e cobrar explicações às secretarias de trabalho que executam a política.

A despeito da dificuldade de iniciar uma prática de gestão tripartite, estudo sobre a atuação das comissões de emprego estaduais de todas as unidades da federação revelou, dentre outros resultados, que a quase totalidade das comissões não encontrou dificuldades em se constituir de acordo com as normas legais vigentes, a maioria dos membros participantes acredita na importância do papel das comissões e no emprego do princípio de subsidiariedade na definição das prioridades dos programas e formas de atuação, embora se ressintam da demora nos repasses de recurso, escassez de funcionários qualificados, da desarticulação com o CODEFAT e da desarticulação do próprio Sistema, especialmente nas mudanças de administração seja federal ou estadual. (CACCIAMALI; JOSÉ-SILVA; SEVERINO, 2000).

Além do CODEFAT e das comissões de emprego estaduais e municipais, há mais um foro tripartite e paritário previsto em lei que se relaciona à política de intermediação de mão-de-obra: conselhos de gestão participativa nos Centros Públicos Integrados de Emprego, Trabalho e Renda.²¹ A previsão é de

modelo de gestão participativa: conselhos nos Centros Públicos Integrados de Emprego, Trabalho e Renda, tripartites e paritários, de abrangência municipal, intermunicipal ou regional nos estados. Nos grandes municípios poderão ser criados sub-conselhos. (TERMO..., 2007).

Entretanto estes conselhos não foram instalados até a presente data.

A participação da comunidade técnico-científica, por sua vez, encontra canais formalmente constituídos nas etapas de implementação e avaliação da política de intermediação de mão-de-obra. Na primeira fase, o Termo de Referência de Projetos Especiais, aprovado recentemente pela Resolução n.º 557, de setembro de 2007, (BRASIL. RESOLUÇÃO Nº 557, 2007) possibilita a parceria de trabalhos conjuntos com universidades e instâncias privadas e públicas de pesquisa. Os projetos especiais visam, no âmbito dos programas de geração de trabalho e renda, conceber e experimentar formas alternativas de inserção do trabalhador na produção e/ou no mercado de trabalho, assim como desenvolver metodologias voltadas para a intermediação do trabalho. Essas atividades podem ser formalizadas mediante convênios específicos também com entidades privadas sem fins lucrativos. Na etapa de avaliação, por outro lado, existe a possibilidade de conveniamento ou contratação com recursos reservados à ação de Gestão e Administração do Programa constante do Plano Plurianual (PPA).

Independentemente dos canais institucionalizados recentemente, deve-se destacar a capacidade e responsabilidade que a comunidade técnico-científica tem em assessorar os tomadores de decisão em todas as etapas da política pública, a partir da condução de estudos e do fomento ao debate sobre a intermediação de mão-de-obra. Os

²¹ A demanda por essas instâncias surgiu nos Congressos do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda de 2004 e 2005, e constitui um dos itens de detalhamento do Plano Plurianual Estadual, conforme orientações de elaboração constantes no Termo de Referência aprovado pelo CODEFAT, em 13 de fevereiro de 2006. (TERMO..., 2007).

organismos multilaterais exercem iguais ou até maiores pressões, pois financiam estudos e fomentam o debate político, além de influenciarem a formação de opinião e a agenda de políticas públicas.

Inegavelmente, os governos têm preponderante papel reservado no desenho institucional da política de intermediação de mão-de-obra. Na instância federal, destaca-se o papel do Ministério do Trabalho e Emprego. No CODEFAT, a legislação garante-lhe ocupar a presidência do Conselho sempre que a rotação for da bancada de governo, e a vice-presidência sempre que a presidência for de trabalhadores ou empregadores, além de o Departamento de Emprego e Salário exercer a função de Secretaria Executiva do Conselho, o que lhe confere amplo canal propositivo. Ademais, o Ministério do Trabalho e Emprego exerce papel normativo complementar em relação às resoluções do CODEFAT, ou seja, o Conselho determina diretrizes gerais de atuação e o Ministério, por meio da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, estabelece os parâmetros detalhados.

Os governos do Distrito Federal, estaduais, e municipais são integralmente responsáveis pela execução da política pública de intermediação de mão-de-obra. A exemplo do Ministério do Trabalho e Emprego em relação ao CODEFAT, as secretarias de trabalho têm assento e exercem a função de Secretaria Executiva na respectiva comissão de emprego, o que representa intervenção direta nas etapas de implementação e reorientação da política.

Note-se que o modelo institucional existente não reserva canais de representação que incluam o desempregado, principal público a quem se destina a política de intermediação de mão-de-obra, nem trabalhadores do mercado de trabalho informal, visto que os sindicatos representam pessoas empregadas em postos formais de trabalho. Pertinente também é a ausência de canais formalmente instituídos que incluam a sociedade civil, o que ajuda a explicar sua quase inexistente ação organizada e legitimizada em relação à política de intermediação de mão-de-obra.

Não é objetivo deste documento realizar uma análise mais aprofundada sobre os avanços e limitações de arranjo institucional vigente, até porque uma avaliação mais cuidadosa deveria levar em consideração o cotejamento com outras experiências de políticas públicas que também estabelecem colegiados e outros mecanismos de organização social voltados para participar e avaliar desde a sua concepção, execução e resultados alcançados. Mas deve ser ressaltado que a participação dos diversos *stakeholders* na construção do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda em geral, e especificamente quanto à política de intermediação de mão-de-obra, vem-se revestindo de importância, embora nem todos os mecanismos institucionais previstos em Lei e resoluções estejam consolidados.

O desenho institucional vigente opera materializando uma série de princípios que, associados à construção e à execução de uma política para os serviços de emprego, trabalho e renda, norteiam a política de intermediação de mão-de-obra. Os princípios norteadores devem ser considerados fundamentais, amparando o próprio propósito da existência do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda e de uma política de intermediação de mão-de-obra. Essas proposições foram recentemente sistematizadas, constando inclusive da reformulação do marco legal. A seguir, são apresentados os mais relevantes.

O princípio da inserção considera que o principal foco das políticas públicas de emprego, trabalho e renda é a inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho; o princípio da eficiência e eficácia garante o estímulo a procedimentos éticos de melhor aplicação dos recursos disponíveis, segundo especificidades regionais e locais que reflitam o cumprimento de metas estabelecidas; o princípio da efetividade social centra-se na busca de melhores condições e maior equidade de inclusão dos trabalhadores nas dinâmicas do desenvolvimento local; o princípio da qualidade de atendimento estabelece que o atendimento integrado deverá proporcionar aos beneficiários das ações serviços de qualidade; e o princípio da viabilidade de controle garante a adoção de mecanismos de aferição de resultados do desempenho e de gestão que sejam mensuráveis e viáveis do ponto de vista operacional e de controle.

O princípio de integração das ações e serviços de emprego, trabalho e renda sempre esteve dentre os primordialmente pretendidos. A justificativa de sua aplicação prende-se tanto à racionalização do gasto público quanto à busca de resultados mais efetivos no atendimento ao trabalhador. O princípio está expresso desde a Convenção 88 da OIT, sendo que a Lei no. 7.998/90, que cria o Programa Seguro-Desemprego, reconhece a sua importância. No Brasil, embora haja consenso sobre a adoção do princípio, divergências residem quanto a que ações e serviços devem ser integrados, assim como à forma que assumiria essa integração.

No caso brasileiro, em princípio, a integração dos serviços oferecidos pelo Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda compreende os procedimentos da concessão do benefício do seguro-desemprego, serviços de orientação profissional, intermediação de mão-de-obra, capacitação e/ou acesso aos meios necessários para se estabelecer por conta-própria em uma microempresa ou formas da economia solidária (assistência técnica, capacitação e crédito). A ampliação recente do escopo do Sistema, abarcando as ações orientadas à geração de emprego e renda, como concessão de crédito, traduz a dificuldade de se integrar efetivamente as ações, posto que não só o Ministério do Trabalho e Emprego é responsável pelos *fundings* de crédito. Analogamente, muitos outros órgãos governamentais e para-fiscais disponibilizam programas de capacitação profissional, implicando a necessidade de um arranjo institucional mais amplo para garantir a integração dessas ações. Dessa forma, ainda que esforços tenham sido feitos nos últimos anos, é limitado o leque de ações e serviços que se busca integrar com a intermediação de mão-de-obra.

A execução descentralizada da intermediação de mão-de-obra é um princípio também presente desde o decreto que instituiu o SINE embora a coordenação da política seja competência da esfera federal por meio do CODEFAT e do Ministério do Trabalho e Emprego. Justifica-se pelo pressuposto que esferas de governo mais próximas da realidade e problemas locais fariam uma gestão mais eficiente dos recursos. Inicialmente a execução era de responsabilidade exclusiva das esferas públicas estaduais, que retinham a responsabilidade pela definição dos municípios e localidades que comportariam um posto do SINE, embora já estivesse previsto no decreto de 1975 que se tratava de um sistema público-privado. A execução privada da política pública de intermediação de mão-de-obra só se efetivou nos anos de 1990 com o estabelecimento de convênios diretamente com centrais sindicais.

No período mais recente, essas últimas operações foram abandonadas devido a um conjunto de restrições impostas pelos órgãos de controle, e as iniciativas

concentraram-se em ampliar os convênios diretamente com os governos municipais. Embora condizente com o princípio de descentralização, a possibilidade de se firmar convênios diretamente com municípios esbarra em problemas. O primeiro reporta-se à escolha e definição de critérios que deveriam ser observados para eleger os municípios a serem beneficiados. O segundo problema diz respeito à capacidade da estrutura administrativa do Ministério do Trabalho e Emprego em gerenciar uma quantidade de convênios muito maior. O terceiro refere-se às possíveis diferenças entre as prioridades estaduais e municipais, acirrando conflitos políticos. Da mesma forma, o revés recente da experiência de execução das centrais sindicais cria espaço para o debate sobre qual o papel de entidades privadas na execução da política pública de intermediação de mão-de-obra.

Associado ao princípio de execução descentralizada está o de estruturação e capilaridade da rede de atendimento do serviço de intermediação de mão-de-obra, a fim de se evitar superposição de estruturas. Essa preocupação torna-se mais pertinente quando outros atores, como centrais sindicais e municípios, passam a executar o serviço, mantendo postos de atendimento ao trabalhador. Justifica-se, pois não apenas critérios técnicos motivam a decisão de esferas estaduais e municipais ou de entes privados sobre a localização de um posto de atendimento. Ademais, o princípio associa-se também à preocupação de se estabelecer um plano unificado de comunicação que objetive, entre outros, criar a identidade visual dos postos de atendimento e dos serviços prestados, massificar a comunicação da existência dos serviços, assim como apresentar à sociedade os resultados das ações públicas. Essa necessidade está amparada na avaliação de que muitos trabalhadores desempregados e empresas ainda desconhecem a existência desse serviço público e que a fragmentação de nomes fantasias e padrões de comunicação, atrelados às naturais motivações políticas locais, prejudicam sua maior divulgação.

O princípio de estabelecimento de grupos prioritários e especiais para que sejam contemplados pela política de intermediação de mão-de-obra vem sendo revisto. No início da experiência do SINE, ficava claro o propósito de associar o serviço de intermediação de mão-de-obra a grandes projetos de desenvolvimento econômico do governo federal. Atualmente, as diretrizes para a eleição de grupos prioritários são de cunho social, assumindo-se que a ação está principalmente destinada à população em situação de desvantagem no mercado de trabalho.²²

A atribuição dessa prioridade deve-se a motivos microeconômicos de eficiência e de comportamento. Em primeiro lugar, o fato de um conjunto da população ter dificuldades de acesso ao mercado de trabalho ou ser discriminado frente às suas potencialidades reduz a eficiência alocativa desse mercado, restringindo as possibilidades de crescimento econômico, redução da pobreza e da desigualdade de renda. Por outro

²² Atualmente, o marco legal que define a atuação do Sistema Público de Trabalho Emprego e Renda e a política de intermediação de mão-de-obra estabelecem o princípio de adoção de mecanismos de acesso preferencial ou ações específicas para segmentos em situações de vulnerabilidade em relação ao trabalho, contemplando: a) trabalhadores sem ocupação cadastrados na intermediação de mão-de-obra e/ou beneficiários das demais políticas públicas de trabalho e renda, particularmente ações de primeiro emprego e seguro-desemprego; e b) pessoas que trabalham em condição autônoma, por conta-própria, cooperativada, associativa ou autogestionária ou outras formas de economia solidária. Sendo que, para cada um desses públicos, deverão ser priorizados os seguintes recortes: a) trabalhadores domésticos; b) jovens de 16 a 24 anos com escolaridade até o ensino médio; c) mulheres com escolaridade até o ensino médio; e d) trabalhadores maiores de 40 anos com escolaridade até o ensino fundamental incompleto.

lado, determinados comportamentos inibem a prestação de serviços do setor privado para esses grupos da população. Por exemplo, a colocação em postos de menor qualificação proporciona baixo retorno, devido ao alto custo de orientação profissional com relação à receita recebida pelos serviços; dificuldades financeiras que o grupo encontra para honrar os serviços recebidos; e obstáculos de acesso à informação que inibem a busca de serviços tanto no setor público quanto privado, mas com maior dificuldade frente ao primeiro. Entretanto, deve-se ressaltar a necessidade do serviço público de emprego atender diferentes tipos de indivíduos, de perfis produtivos variados, tendo em vista que o atendimento orientado, principalmente para pessoas que apresentem características que possam levá-los a uma situação de desvantagem no mercado de trabalho, poderia estigmatizar o serviço público de emprego, trabalho e renda, afastando ofertantes de vagas de trabalho de melhor qualidade e/ou desinstrumentalizado a função social do Sistema, reduzindo-o a desempenhar um rol assistencialista.

O tripartismo também se apresenta como um princípio presente desde a Convenção 88 da OIT e vem sendo fortalecido com mudanças recentes no desenho institucional e de gestão da política pública de emprego, trabalho e renda que valorizam, principalmente, as instâncias estaduais e municipais das comissões de emprego. Esse arranjo institucional está associado ao princípio de gestão participativa, de construção democrática e paritária. O CODEFAT sendo tripartite garante a efetiva aplicação desse princípio na construção da política de intermediação de mão-de-obra, a despeito das limitações tratadas anteriormente.

Relacionado ao tripartismo deve-se considerar o princípio de se prever e manter mecanismos de resolução de conflitos, na instauração de planejamento, integração de ações, dentre outros. A justificativa para introduzir esses mecanismos de resolução é que num modelo de gestão e planejamento democráticos residem conflitos de interesses, e se não houver regras expressas de como se dará o processo decisório nesses casos, a credibilidade do processo estará seriamente prejudicada.

Por fim, o princípio da continuidade, associado à necessidade de garantir operação contínua e permanente de todas as ações do Sistema, evitando a desvinculação entre a transferência de recursos e a execução; e o princípio da sustentabilidade financeira, ou seja, a necessidade de garantir fontes de recursos adequadas à viabilização das ações do sistema.

A seguir, no próximo capítulo, abordam-se os aspectos relacionados ao planejamento, execução e gestão do serviço público de intermediação de mão-de-obra.

5. OPERACIONALIZANDO AS ATIVIDADES DE PLANEJAMENTO, EXECUÇÃO E GESTÃO

O planejamento dos serviços públicos de intermediação de mão-de-obra atualmente, é levado a efeito a partir da elaboração de Planos Plurianuais Estaduais (PPE) e dos planos de trabalho desenvolvidos em âmbito estadual e municipal, submetidos à aprovação técnica do Ministério do Trabalho e Emprego. Esses planos têm como principais objetivos: estabelecer diretrizes de planejamento, monitoramento, avaliação, controle e divulgação das ações integradas; vincular a execução da intermediação de mão-de-obra a um diagnóstico sobre a realidade/contexto das localidades em que as ações são realizadas; definir as ações prioritárias; estabelecer metodologias de execução e controle, além de definir metas de execução e previsão de gastos.

O melhor aproveitamento das atividades de planejamento, entretanto, será produzido com a garantia de mecanismos de revisão, preferencialmente referenciados a instrumentos de monitoramento e avaliação previamente definidos. O estabelecimento de um modelo de plano que leve em conta todas as dimensões mencionadas acima poderá subsidiar o Ministério do Trabalho e Emprego e o CODEFAT, subseqüentemente, a planejar melhor a política de intermediação de mão-de-obra, assim como difundir boas práticas relacionadas aos aperfeiçoamentos alcançados pelas metodologias de execução.

O princípio tripartite encontra-se contemplado na elaboração desses planos, posto que devem ser referendados pelas respectivas comissões de trabalho estadual e/ou municipal. As resoluções que os definem também prevêm maior participação social na gestão do serviço público de intermediação mão-de-obra, que passa a ter caráter participativo.

A partir de 2006, o planejamento da ação passa a ser plurianual, em consonância com as recentes ferramentas de planejamento do governo federal, expressas no PPA. Ademais, a assinatura de convênios passa a ser condicionada à prévia aprovação do PPE, que busca integrar, em um único instrumento, diretrizes gerais para a atuação no território, complementares às emanadas pelo CODEFAT e pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), independentemente do número de convênios que posteriormente venham a ser firmados. O PPE deve ser elaborado a partir das contribuições da secretaria estadual e das secretarias municipais de trabalho interessadas e elegíveis a firmar convênio. Nesse novo contexto, um aspecto a ser destacado é a necessidade de o PPE estabelecer uma adequada estruturação e capilaridade da rede de atendimento, assim como a distribuição espacial dos postos de atendimento nas localidades. Preferencialmente, estudos devem apontar áreas ou regiões onde a presença de um destes postos poderia ser mais efetiva e mesmo sugerir remanejamento de estruturas já existentes, mas que não são tão eficientes, além de ajudar a definir o porte de atendimento dos postos considerados. Com relação à coordenação federal, um diagnóstico dessa natureza pode auxiliar o desenvolvimento de critérios para a aprovação de abertura de novos postos, ou mesmo fechamento. Também pode orientar a busca de cooperações institucionais voltadas à melhor execução da ação e à integração das políticas de emprego, trabalho e renda.

Essas alterações recentes visam reforçar a importância do planejamento para a execução do serviço público de emprego, trabalho e renda, valorizando os planos, para

que se constituam em instrumentos para além da mera definição de metas, compondo a peça jurídica do convênio. A estrutura dos planos vigentes passa a demandar dos executores empenho adicional na realização de diagnósticos do mercado de trabalho local, assim como da estrutura e atuação dos postos existentes.²³ Obviamente, passa a exigir das estruturas estaduais e municipais uma maior capacidade de gerar análises de mercado de trabalho e diagnósticos que nem sempre contam com corpo técnico qualificado para tanto. Da mesma forma, exige das comissões de emprego maior qualificação de seus membros, para que ampliem sua capacidade analítica e possam deliberar sobre as ações propostas nos planos com mais propriedade. Essas questões certamente figurarão na nova agenda da política de intermediação de mão-de-obra.

Quanto ao planejamento ter se tornado plurianual, deve-se ressaltar a importância de mudança de comportamento, posto que não tem sido prática da gestão pública o planejamento em médio e longo prazos. Ainda que se justifique esse lapso, visto que o planejamento financeiro é prejudicado por contingenciamentos do Tesouro, assim como por pressões políticas conjunturais, é bastante positiva a tentativa de ampliar os prazos de planejamento das ações. Certamente, mesmo com as limitações aqui expostas, a evolução de um planejamento financeiro de prazo mais longo, com a lógica de centro de custos, é desejável para os serviços.

A operacionalização da execução da intermediação de mão-de-obra concretiza-se por meio de convênios que também passam a ser plurianuais, buscando garantir o princípio de continuidade das ações, unificando num mesmo instrumento jurídico as ações de intermediação de mão-de-obra, qualificação profissional e atendimento do seguro-desemprego, neste caso, visando garantir o princípio de integração das ações. Os executores desses convênios podem ser tanto governos estaduais quanto de municípios com mais de 300 mil habitantes, representados por respectivas secretarias relacionadas à área do trabalho e emprego.

As principais etapas da execução do serviço de intermediação de mão-de-obra são: inscrição do trabalhador; registro do empregador; captação de vagas de trabalho; cruzamento de perfil dos trabalhadores cadastrados com o perfil das vagas; convocação de trabalhadores, conforme pesquisa de perfil e encaminhamento, oportunidade de trabalho; registro do resultado do encaminhamento. Em todas as etapas, são necessários o gerenciamento e o controle das informações.

Os postos de atendimento ao trabalhador que executam o serviço de intermediação de mão-de-obra desenvolvem especificamente essas atividades, sendo que com os esforços recentes de se promover a integração de outras ações e funções do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, passaram a ser concebidos como Centros Públicos de Emprego, Trabalho e Renda.²⁴ Para entender então a estrutura atual e o

²³ As normativas do Ministério do Trabalho e Emprego orientam aos executores que os PPE devem conter uma análise do mercado de trabalho no estado, atual e perspectiva, a partir de informações com base no Cadastro Geral de Emprego e Desemprego (CAGED), Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), Pesquisa Mensal de Emprego (PME), Pesquisa Emprego e Desemprego (PED); ocupações e setores da economia em expansão e retração, e oportunidades criadas por essas transformações; além de realizar uma análise da atual estrutura de postos de atendimento e seus resultados.

²⁴ O Termo de Referência para a Elaboração do Plano Plurianual do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda estabelece que, a partir de 2006, os órgãos integrantes da rede de atendimento ao trabalhador, do SINE, deverão adequar suas estruturas de postos existentes, ou que venham a existir, visando ao

funcionamento desses postos de atendimento ao trabalhador, deve-se considerar que outros serviços públicos passam a ser integrados à intermediação de mão-de-obra, sendo os principais a qualificação social e profissional dos trabalhadores, que têm por objetivo prepará-los para as necessidades do mundo do trabalho; o seguro-desemprego, que tem por finalidade prover assistência financeira temporária aos trabalhadores dispensados involuntariamente, afastados para cursos de qualificação ou que tiveram sua atividade interrompida por força legal, bem como aos afastados da condição análoga à de escravo. No caso do seguro-desemprego, os Centros Públicos de Emprego, Trabalho e Renda executam apenas o serviço de inscrição de trabalhadores.

Outras ações estão previstas para integrar as atividades dos Centros Públicos de Emprego, Trabalho e Renda, como a certificação profissional, entendida como o reconhecimento formal do saberes profissionais desenvolvidos pelos trabalhadores em sua experiência de trabalho ou de vida; o atendimento de trabalhadores por conta-própria, autônomos, autogestionários, associativados, agricultores familiares, fundamentalmente direcionando-os para cursos de qualificação profissional, na medida em que as atividades de microcrédito e mesmo aquelas das linhas de crédito dos programas de geração de emprego e renda, que contam com funding do FAT e ainda não se encontram integradas nos Centros.

Entretanto, a principal contribuição presente na concepção desses Centros é adequar o Sistema à sua função intrínseca, ou seja, a partir das reformulações resultantes dos Congressos do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, de 2004 e 2005, o ingresso do trabalhador ao Sistema dar-se-á por intermédio do serviço de intermediação de mão-de-obra, mesmo para aqueles em busca de inscrição no seguro-desemprego ou qualificação social e profissional.²⁵ Os esforços de integração da intermediação de mão-de-obra também se tornam patentes com as novas diretrizes de encaminhamento de trabalhadores para as vagas existentes, priorizando aqueles trabalhadores beneficiários do seguro-desemprego, assim como aqueles egressos dos cursos de qualificação social e profissional realizados no âmbito do Sistema. Essas diretrizes objetivam destinar a oferta de vagas dos cursos de qualificação profissional, preferencialmente, para trabalhadores que recorrem aos postos de atendimento procurando emprego e que necessitem aumentar sua empregabilidade, assim como privilegiá-los nos encaminhamentos, completando o fluxo de atendimento.

Da mesma forma, os procedimentos ora em vigor procuram efetivar o estabelecido em Lei, ou seja, que a requisição do seguro-desemprego esteja associada à inscrição do trabalhador em um serviço de intermediação de mão-de-obra, visando

atendimento integrado que envolverá, obrigatoriamente, as ações de orientação e intermediação de mão-de-obra, inscrição para habilitação ao seguro-desemprego e qualificação social e profissional e, complementarmente, as demais funções do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. Tais unidades passam a ser designadas de Centros Públicos de Emprego, Trabalho e Renda. Estes centros deverão, prioritariamente, utilizar-se das estruturas já existentes, que são mantidas por meio da celebração de convênios para a manutenção do SINE, ou outras.

²⁵ O Termo de Referência para a Elaboração do Plano Plurianual do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, de 2006, também estabelece que a inscrição do trabalhador seja feita no módulo de intermediação do SIGAE ou outro sistema informatizado autorizado pelo Ministério, no caso dos postos informatizados; e que o guichê de atendimento ao trabalhador deverá ser único para a intermediação de mão-de-obra, qualificação social e profissional, e inscrição no seguro-desemprego, estando o atendente capacitado a prestar informações e orientações sobre as três ações, pelo menos.

reduzir seu tempo de desemprego e, sempre que possível, a sua dependência do seguro, bem como diminuir a probabilidade de fraudes. Essa sistemática pretende, por um lado, aumentar a eficiência do Sistema, por meio da redução do tempo entre os diferentes fluxos: perda do emprego e encaminhamento; término de um programa de capacitação e encaminhamento; e primeiro encaminhamento e colocação. Por outro lado, a proposta tenciona atuar em um mercado de trabalho de maior formalização nos contratos de trabalho, de modo a elevar o grau de sua organização.

Para além da integração das ações nos Centros Públicos de Emprego, Trabalho e Renda, outras questões se colocam para seu efetivo funcionamento. Dentre as principais, está a importância de se estabelecer um padrão de atendimento desses postos. Esse ponto compreende desde processos de gestão e de atendimento bem definidos, até aspectos elementares relacionados à dignidade do atendimento, como asseio do local, conforto, tempo de espera tolerável, respeito ao público. O estabelecimento e acompanhamento de parâmetros de execução é outro aspecto crucial, que deve perpassar as etapas de planejamento até a de avaliação.²⁶

Para o efetivo funcionamento desses postos de atendimento, a questão dos recursos humanos torna-se fundamental. Embora até mesmo a Convenção 88 da OIT recomende que as unidades de atendimento aos trabalhadores de um serviço público de emprego contem com servidores públicos, o que garantiria a continuidade das ações, e por profissionais devidamente capacitados para o exercício de suas funções, nem sempre é o que se observa na prática. As realidades políticas estaduais e municipais muitas vezes acabam provocando alta rotatividade desses profissionais, e recorre-se a trabalhadores transitórios ou muitas vezes terceirizados. Aliado a outros problemas que são comumente observados, como salários incompatíveis com as funções, carência de qualificação específica, instabilidade do quadro funcional, dispersão elevada de salários entre níveis hierárquicos, ausência de assistência psicológica para tratar com o desalento dos desempregados, um aspecto deve ser tomado como crucial para o efetivo funcionamento dos serviços públicos de emprego: a gestão de pessoas, incorporando métodos e tecnologias consolidados nessa área.

As atividades de gestão do serviço de intermediação de mão-de-obra estão relacionadas à definição de rotinas e processos específicos para: atividades de cadastramento do trabalhador e do empregador, assim como de monitoramento e controle desse cadastro - batimentos e verificações com demais bancos de informação -, e as interseções com demais funções do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda; o cadastramento e gerenciamento da vaga de emprego; estabelecimento e aplicação de critérios e funcionalidades de pesquisa de emprego para os trabalhadores cadastrados;

²⁶ Historicamente, os parâmetros de execução do serviço de intermediação de mão-de-obra acompanhados pelos executores e pelo Ministério do Trabalho e Emprego, que constavam como metas nos instrumentos contratuais de execução das ações, sempre foram: número de inscrições; número de vagas captadas; número de encaminhamentos realizados; e número de trabalhadores colocados. Recentemente estabeleceu-se acompanhar esses mesmos parâmetros para segmentos específicos, como jovens de idade entre 16 e 24 anos; trabalhadores colocados de escolaridade até o ensino médio; trabalhadores colocados de idade igual ou acima de 40 anos e escolaridade até o ensino fundamental incompleto. Além disso, acompanham-se parâmetros relacionados à integração das ações, como trabalhadores inscritos no serviço de intermediação de mão-de-obra qualificados; trabalhadores habilitados ao seguro-desemprego qualificados; trabalhadores habilitados ao seguro-desemprego recolocados.

assim como o gerenciamento e monitoramento da convocação e encaminhamento do trabalhador convocado para entrevistas com empregadores que disponibilizaram vagas.

Com relação à coordenação nacional, são muitos os desafios que se apresentam para o aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão. Dentre os principais, figura certamente o aprimoramento do sistema informatizado de gestão e controle do serviço de intermediação de mão-de-obra, o SIGAE, com vistas principalmente a integrá-lo às demais ações do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, incorporar módulos financeiros e de gestão dos convênios, assim como indicadores de acompanhamento, controle e avaliação.

Também tem importância na gestão da coordenação nacional o estabelecimento de rotinas de gerenciamento das necessidades de suporte de sistemas, para a operacionalização e gerenciamento da intermediação de mão-de-obra, como serviços de instalação e reinstalação, manutenção de *softwares*, suporte técnico de administração de banco de dados, serviços de acesso *on-line* ao banco de dados de cada executor e relatórios gerenciais da ação. Essas atividades são fundamentais para o bom funcionamento dos serviços.

Para além dos recursos tecnológicos, outros de informação merecem destaque na operacionalização do serviço de intermediação de mão-de-obra. Aqui cabe citar a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), uma classificação ocupacional que descreve as ocupações e suas características, contando com metodologia que privilegia as realidades ocupacionais, e que é chave fundamental de cruzamento das informações relacionadas às aptidões profissionais de quem busca emprego e os requisitos requeridos das vagas de emprego disponíveis. Outros recursos de informação como pesquisas e cadastros de emprego, entre elas, a própria Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED), o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) e a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), para se ficar apenas naquelas que são mantidas pelo Ministério do Trabalho e Emprego, acabam sendo fundamentais tanto para orientar os diagnósticos e planejamentos da política e da execução da ação de intermediação de mão-de-obra, assim como a elaboração de indicadores de acompanhamento e avaliação. Quanto a esse aspecto, cumpre ressaltar a inexistência de pesquisas que permitam acompanhar trajetórias ocupacionais e profissionais individuais, que se constituíam em subsídios bastante relevantes para os propósitos aqui destacados.

Cabe também ressaltar como atividades de gestão da coordenação nacional aquelas relacionadas ao assessoramento técnico e administrativo a demais instâncias do Ministério do Trabalho e Emprego e outras instâncias do governo federal relacionadas à intermediação de mão-de-obra, assim como a elaboração de manuais e padrões de execução, cumprimento de exigências de órgãos de controle, suporte técnico e administrativo às unidades executoras, treinamento de equipes e atendimento ao público geral, assim como atividades de gestão do controle de patrimônio alocado nas unidades executoras da intermediação de mão-de-obra.

Destacados os principais aspectos relacionados ao planejamento, execução e gestão do serviço público de intermediação de mão-de-obra, são apresentados, no próximo capítulo, os mecanismos concernentes ao acompanhamento, controle e avaliação.

6. OPERACIONALIZANDO AS ATIVIDADES DE ACOMPANHAMENTO, CONTROLE E AVALIAÇÃO

As atividades de acompanhamento do serviço público de intermediação de mão-de-obra estão associadas à atividade de gestão, gerando subsídios tanto para o planejamento da política quanto para sua avaliação. A rigor, compete ao Ministério do Trabalho e Emprego a gestão da ação de intermediação de mão-de-obra e seu acompanhamento, embora os executores dos convênios tenham responsabilidades subsidiárias relacionadas ao cumprimento de metas previstas nos instrumentos jurídicos, assim como à manutenção dos postos de atendimento ao trabalhador e à qualidade do atendimento. Para além desses atores, as comissões estaduais e municipais de emprego também são responsáveis pelo acompanhamento das ações de intermediação de mão-de-obra em seus respectivos âmbitos de atuação, como também o CODEFAT.

O acompanhamento do serviço de intermediação de mão-de-obra realiza-se em duas dimensões. Na denominada dimensão física ocorrem averiguações relacionadas à evolução e ao cumprimento de metas de inscrição e colocação de trabalhadores e captação de vagas de emprego, à integração das ações do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, e, por exemplo, outras associadas ao desempenho e qualidade dos postos de atendimento. Na dimensão financeira, acompanha-se a aplicação dos recursos conveniados. O Ministério do Trabalho e Emprego conta com o apoio informatizado do SIGAE, que possibilita acompanhar a evolução dos resultados alcançados pelos executores – ainda que a cobertura desse sistema seja hoje parcial.

Em relação às rotinas implantadas, cabe ressaltar o avanço alcançado na definição de um conjunto de indicadores de acompanhamento, inclusive contemplando a integração das ações. Com relação ao serviço de intermediação de mão-de-obra, para além de indicadores classicamente utilizados nos monitoramentos e análises, expressos nas relações: encaminhados por vagas, colocados por vagas, vagas por inscritos e colocados por inscritos; são também considerados indicadores de efetividade que cotejam os resultados da ação com movimentações observadas no mercado de trabalho relacionadas a número de admitidos e demitidos, obtidas do CAGED. Além disso, são contemplados indicadores de eficiência, relacionando recursos empregados e número de funcionários empregados no serviço de intermediação com o seu resultado, ou seja, número de trabalhadores colocados. Por fim, ressalta-se a proposição de indicadores relacionados à integração das ações que relacionam: quantidade de trabalhadores habilitados no seguro-desemprego e recolocados no mercado de trabalho por trabalhadores recolocados pelo serviço de intermediação de mão-de-obra; quantidade de trabalhadores habilitados no seguro-desemprego e qualificados por trabalhadores requalificados; trabalhadores qualificados e colocados pelo serviço de intermediação de mão-de-obra.

As atividades de controle são muitas vezes confundidas com as de acompanhamento, mas se diferem das primeiras por tratarem, sobretudo, da observância de objetos contratuais e do marco legal. Na fronteira entre acompanhamento e controle, compete ao Ministério do Trabalho e Emprego manter e levar a efeito um projeto de supervisão da ação de intermediação de mão-de-obra que, a partir de 2006, foi

reformulado e passou a ocorrer integrado às demais ações do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda.

Segundo os instrumentos legais do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, institucionalizados em 2006, os executores ficaram responsáveis por apresentar um plano de supervisão dos postos de atendimento por eles mantidos, compromisso integrante do plano plurianual.²⁷ Cabe aqui também destacar que têm sido sistematicamente discutidos modelos que contemplem participação ativa das Delegacias Regionais do Trabalho (DRT), nas atividades de supervisão.

As mudanças recentes na sistemática de supervisão trouxeram avanços em prol do acompanhamento da ação de intermediação de mão-de-obra, sendo as principais: a atividade de supervisão passa a ter um roteiro consolidado e uniforme; a supervisão integrada permite uma análise mais substancial sobre a efetiva integração das ações do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda; contempla as dimensões financeira e física, que inclui qualidade do atendimento do serviço de intermediação de mão-de-obra; manualiza os procedimentos de supervisão; contempla tanto a estrutura central do conveniado quanto postos de atendimento ao trabalhador; dialoga com exigências e recomendações feitas por órgãos de controle, e concilia a supervisão de aspectos técnicos com aqueles relacionados às áreas jurídica e financeira.²⁸

A ação de intermediação de mão-de-obra, assim como qualquer ação pública, devem ser objeto de fiscalização de órgãos de controle tanto do Poder Executivo como da Controladoria Geral da União (CGU), ou do Poder Judiciário, como o Tribunal de Contas da União (TCU). Embora esses órgãos de controle se orientem, recentemente, para também fiscalizar a efetividade das ações e serviços públicos, suas atribuições principais estão relacionadas à fiscalização do uso do recurso público, da probidade administrativa dos gestores e do cumprimento do marco legal.

²⁷ O Termo de Referência Elaboração do Plano Plurianual do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, de 2006, estabelece adicionalmente que cada conveniado deverá encaminhar ao Ministério do Trabalho e Emprego relatórios mensais contendo informações de execução física além de relatório anual analítico de execução físico-financeiro, atendendo à seguinte estrutura: análise do mercado de trabalho local no ano transcorrido, inclusive cotejando com o previsto no plano plurianual estadual; análise da execução da ação de intermediação de mão-de-obra; análise da execução da ação de qualificação social e profissional; análise da execução da ação de inscrição ao seguro-desemprego; análise da execução das demais ações do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda; apresentação de iniciativas locais complementares às ações executadas no âmbito do convênio único plurianual; análise da execução integrada das ações; resultados do monitoramento e da supervisão das unidades da rede de atendimento; análise do funcionamento dos instrumentos de gestão participativa; análise qualitativa da execução financeira, por rubrica do plano de trabalho. À respectiva comissão de emprego, cada conveniada deve apresentar relatório semestral do planejamento, monitoramento e avaliação da execução das ações integradas.

²⁸ O documento “Projeto de supervisão dos convênios plurianuais únicos, no âmbito do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda”, de 2006, trata dos seguintes aspectos: verificação e cumprimento das ações e metas físicas e financeiras, qualidade da qualificação e atendimento ao trabalhador, ou seja, dos serviços públicos oferecidos; avaliação de indicadores quantitativos e qualitativos aplicados na aferição dos resultados alcançados; verificação do funcionamento e estrutura dos recursos humanos, suas características, formação, horas alocadas, distribuição física, gerenciamento operacional das atividades, relacionamento interinstitucional, universo das atuações, entre outros. (BRASIL, 2006a).

Com relação à intermediação de mão-de-obra, as atividades de controle estão principalmente associadas ao cumprimento das determinações legais expressas nas resoluções do CODEFAT, para além de outras esferas do marco legal, e a aspectos relacionados à execução dos convênios, até sua prestação de contas. O controle também está relacionado à comprovação dos resultados da ação de intermediação de mão-de-obra por parte dos executores, o que demanda confiabilidade e inviolabilidade de sistemas de dados, assim como a manutenção de cartas de encaminhamento dos trabalhadores que são aprovados para contratação. A manutenção dessas cartas deriva da impossibilidade de verificar, via sistema informatizado de aferição, a efetiva contratação do trabalhador, seja porque não são todos os trabalhadores que recorrem ao serviço público de emprego que conseguem inserir-se no mercado formal de trabalho, ou porque nem sempre a declaração do empregador ao CAGED coincide com o período de contratação. Por outro lado, o processo de gestão das cartas de encaminhamento gera transtornos, pois nem sempre o empregador concorda em assiná-las, temeroso de ficar sujeito a fiscalizações.

Apresentados os avanços relacionados ao monitoramento, acompanhamento e controle da ação de intermediação de mão-de-obra, cabe dizer que restam desafios a ser superados, principalmente os relacionados à gestão informatizada, tais como: aferição de resultados de atendimento integrado ao trabalhador, inclusive prevendo batimentos automáticos com cadastros do seguro-desemprego, CAGED, além de outros cadastros de controle do governo federal; estabelecimento de processos e rotinas de operacionalização da intermediação de mão-de-obra e integração entre elas; controle de patrimônio, da estrutura física e de pessoal dos postos de atendimento ao trabalhador de cada unidade executora e o desenvolvimento de módulos financeiros a partir da lógica de centros de custos.

Por fim, as atividades relacionadas à avaliação da política e dos serviços de intermediação de mão-de-obra também devem ser entendidas de modo distinto daquelas de acompanhamento e controle. Diferentemente do acompanhamento, que se debruça sobre fluxos e ocorre de modo contínuo e do controle, que se restringe à análise de conformidade às normas, a avaliação dedica-se a fazer exame crítico de um retrato estático, e pressupõe certo distanciamento do curso da ação. Pode-se avaliar o desenho da política, seus processos, seus resultados, seu impacto. A avaliação de resultados visa analisar a política ou ação a partir de suas dimensões de eficácia, eficiência, efetividade e produtividade. A conceituação dessas dimensões encontra entendimentos às vezes diferentes na literatura especializada.

Para os gestores do serviço público de intermediação de mão-de-obra, eficácia expressa a capacidade de a ação produzir os efeitos desejados ou de alcançar os resultados esperados; eficiência indica o grau de esforço empregado para produzir efeitos ou atingir resultados; efetividade é entendida no sentido social e refere-se à capacidade de atingir objetivos utilizando bem os recursos disponíveis ou a capacidade de ser eficaz (objetivos) e eficiente (usar bem os recursos) ao mesmo tempo; enquanto produtividade é entendida como rendimento, possibilidade de se alcançar a máxima produção com menor tempo e custo²⁹. A avaliação, também atribuição do gestor federal do serviço de

²⁹ Essas conceituações encontram-se no documento Brasil (2006a). Embora o conteúdo de determinadas definições difira de entendimentos mais tradicionais que relacionem produtividade com eficiência, ainda assim contempla as dimensões fundamentais de um sistema de avaliação de resultados.

intermediação de mão-de-obra, ou seja, do Ministério do Trabalho e Emprego, assim como do CODEFAT e, subsidiariamente, dos executores e respectivas comissões de emprego estaduais e municipais, pode ser realizada tanto pelos próprios gestores do projeto como por entidades externas, capazes e idôneas, especialmente contratadas para esse serviço.

É importante frisar que a evolução do projeto vigente de supervisão das ações que compõem o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, no geral, e do serviço de intermediação de mão-de-obra, em específico, já embute vários aspectos relacionados à avaliação, especialmente ao definir um conjunto de indicadores já apresentados nesta seção, possibilitando a construção de um sistema analítico sobre a execução das ações. Entretanto, outros aspectos importantes ainda ficam de fora, justificando o desenvolvimento de um sistema de avaliação do serviço de intermediação de mão-de-obra, dentre os principais: avaliação da efetividade dos princípios definidos pela política de intermediação de mão-obra; a integração com as demais políticas públicas de interesse do trabalhador e dos empregadores, que não estão contempladas no Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda; concorrência e complementaridade com os serviços privados de intermediação de mão-de-obra; qualidade das colocações que são disponibilizadas pelo serviço; pesquisas de campo com trabalhadores e empregadores para captar suas percepções e expectativas relacionadas ao serviço público de emprego, dentre outros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O serviço público de intermediação de mão-de-obra há pouco mais de três décadas está estruturado no Brasil, tendo durante esse período passado por algumas evoluções, principalmente relacionadas à fonte de financiamento, com sua vinculação ao FAT no início dos 1990; à gestão participativa, tripartite e paritária, com o estabelecimento do CODEFAT, à mesma época; e mais recentemente, aos esforços de maior integração com outros programas de emprego, a partir da aplicação dos marcos legais derivados dos Congressos do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, realizados entre fins de 2004 e 2005.

Os últimos anos registram maior evolução relacionada à gestão do serviço, assim como do desenvolvimento de instrumentos de monitoramento e controle, além de uma redução na defasagem tecnológica das ferramentas de gestão e controle informatizadas. Entretanto, essas mudanças são muito mais intensas na coordenação nacional dos serviços que nas unidades executoras, demandando ainda um grande esforço para efetivar os processos e mecanismos. Assim como há longo caminho a percorrer na discussão e efetivação de modelos de avaliação sistêmicos, que contemplem aspectos quantitativos e qualitativos, e que levem em consideração as dinâmicas do mercado de trabalho e as alternativas que trabalhadores e empregadores encontram no mercado privado para, respectivamente, buscarem inserção e recrutamento de pessoal.

Não foi objeto deste documento analisar os resultados do serviço público de intermediação de mão-de-obra. Contudo destacamos que, nos países industrializados, essa modalidade de programa participa com quase 25% dos recursos destinados às políticas ativas de mercado de trabalho, apresentando nos estudos de avaliação dentre as diversas modalidades de programa índice mais elevado de custo efetividade, devido ao seu baixo custo. Como todas as modalidades de programas do sistema público de emprego, o serviço de intermediação de mão-de-obra e de orientação profissional apresenta melhores resultados de desempenho nos períodos positivos do ciclo econômico e, quando bem-focalizado, mostra impacto positivo nos grupos em situação de desvantagem no mercado de trabalho, especialmente no caso das mulheres adultas. (BETCHERMAN *et al.*, 1999; DAR; TZANNATOS, 1999; ORGANIZATION, 2001).

No que se refere ao Brasil, pode-se afirmar que embora tenha experimentado um crescimento significativo desde a regulamentação das leis do FAT, no início dos 1990, até anos recentes, quando o número de postos de atendimento ao trabalhador cresceu seis vezes e o número de colocações quase dez vezes, fica patente o estancamento da expansão do serviço quando se observa que, nos últimos cinco anos, o número de colocações tem crescido apenas discretamente, girando em torno de 800.000 trabalhadores, período em que as dinâmicas movimentações no mercado de trabalho formal, registradas pelo CAGED, são mais intensas.³⁰ Feitos esses destaques, alguns tópicos ainda merecem ser levantados nestas considerações finais.

³⁰ Ressaltamos que as tentativas de ampliar a rede de serviços por meio das centrais sindicais foram frustradas. Por decisão de órgãos de controle, resoluções anteriores do CODEFAT tiveram que ser revistas. As centrais sindicais deixaram de ser executoras da intermediação de mão-de-obra, a partir de 2006. Por outro lado, a ampliação da rede de atendimento para municípios esbarra na restrição de recursos

O primeiro relaciona-se ao financiamento do serviço público de intermediação de mão-de-obra. A partir do estabelecimento do FAT pela Constituição Federal de 1988, que também cria o Programa Seguro-Desemprego a que se vincula o SINE, a ação de intermediação de mão-de-obra passa a ser financiada pelo Fundo. Em tese, esse arranjo institucional, dada a natureza financeira do Fundo e sua blindagem constitucional garantindo-lhe as arrecadações do PIS e PASEP, além dos retornos das aplicações dos projetos de investimento do BNDES, conferiria melhores condições de continuidade ao SINE e demais programas da política pública de emprego.³¹

Entretanto, apesar de o patrimônio do FAT ter crescido de forma praticamente contínua nos últimos anos³², o Fundo tem experimentado déficits primários devido sobretudo às desvinculações de recursos que vigoram desde 1994, relacionadas aos cortes de gastos públicos e elevação do superávit primário do governo central.³³ Além disso, a própria legislação do FAT desenvolveu mecanismos de preservação do Fundo ao criar uma reserva mínima de liquidez para se precaver de variações cíclicas de gastos com seguro-desemprego. Esses fatores, associados aos contingenciamentos do Tesouro Nacional – bloqueio de despesas previstas no Orçamento Geral da União – tanto impedem uma expansão de recursos voltados para as ações do Sistema Público de

orçamentários e a sua experiência ainda é bastante incipiente para que se possa avaliar o impacto dessas mudanças.

³¹ As fontes de financiamento do FAT estão compostas, principalmente, por: a) receita primária; b) receitas financeiras; e c) outras receitas de menor importância. A receita primária do FAT é formada pelo PIS e PASEP e pela quota-parte da contribuição sindical, enquanto outra parcela fundamental são as receitas financeiras, advindas basicamente da remuneração sobre os depósitos especiais, dos retornos oriundos dos recursos transferidos ao BNDES, para programas de desenvolvimento econômico, e dos retornos decorrentes dos recursos próprios do FAT investidos no Banco do Brasil Extramercado.

³² Estudo do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), de 2006, informa que, entre 1995 e 2005, a taxa média de crescimento anual do patrimônio do FAT foi de 8,8% – apenas o ano de 2002 constitui-se em um período de queda. O estudo afirma que se trata de um desempenho surpreendente, porque está longe de refletir o ciclo econômico do período, que teve taxa anual média de crescimento de apenas 2,4% do Produto Interno Bruto (PIB). As causas que incidiram para o aumento desse valor se reportam a dois fatores. De um lado, o próprio aumento da arrecadação PIS/PASEP, que se constitui a principal fonte de abastecimento do FAT. De outro, e talvez mais importante, a dinâmica de autovalorização dos elementos que compõem o patrimônio do FAT, a saber: a) repasses constitucionais de 40% da arrecadação PIS/PASEP para o BNDES; b) depósitos especiais remunerados do FAT em instituições legalmente habilitadas - BNDES, Banco do Brasil, Caixa, Banco do Nordeste do Brasil, Banco da Amazônia S.A. e Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP); e c) aplicações ativas no mercado financeiro, por meio do Banco do Brasil Extramercado.

³³ A receita primária do FAT não corresponde ao total da arrecadação PIS/PASEP porque, desde 1994, vigoram as desvinculações de recursos - Fundo Social de Emergência (FSE), Fundo de Estabilização Fiscal – (FEF) e Desvinculação de Receitas da União (DRU) sobre essa fonte. Relatório do IPEA, 2006, indica que, entre 1999 e 2002, o corte dos gastos públicos, em termos reais, atingiu fortemente itens de custeio da máquina pública, gastos em educação e saúde, e investimentos em habitação e saneamento, entre outros. Por sua vez, o aumento da carga tributária disponível em âmbito federal ocorreu com aumento da arrecadação de impostos e principalmente das contribuições sociais, o que permitiu a essa espécie tributária ampliar sua participação na composição total das receitas de governo. Essa estratégia foi escolhida porque as contribuições sociais correspondem a tributos não-repassáveis para estados e municípios. Entre 2000 e 2005, sob influência da DRU, o limite foi de 20% de desvinculação anual. Em termos agregados, caso não houvesse desvinculação, tanto o Ministério do Trabalho e Emprego como o BNDES dispunham de montantes adicionais expressivos em seus respectivos orçamentos anuais – da ordem de R\$ 1,7 bilhão para o BNDES e de R\$ 2,5 bilhões para o Ministério do Trabalho e Emprego.

Emprego, Trabalho e Renda, no geral, e para a ação de intermediação de mão-de-obra, em específico, quanto geram obstáculos ao planejamento financeiro da sua execução.

Em âmbito estadual e municipal, esse problema se reproduz, posto que muitas contas dos postos de atendimento aos trabalhadores são mantidas por recursos orçamentários locais como contrapartida. Questões essas relacionadas ao desafio de se encontrarem alternativas para as limitações de recursos, assim como a instabilidade de repasse de seus fluxos, estiveram expressas em resoluções dos recentes congressos do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda encerrados em 2005, e certamente estarão no centro da agenda dessas políticas.

O escopo do serviço de intermediação de mão-de-obra também merece comentários, posto que, nos últimos anos, experiências de executores têm ampliado o serviço para atender também trabalhadores autônomos. E foi também expresso em resoluções dos congressos do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda o desejo de que fossem estruturados centros de atendimento a trabalhadores autônomos, associados aos Centros Públicos de Emprego, Trabalho e Renda. Na prática, o que se observa é que as experiências dos centros de atendimento a trabalhadores autônomos, atualmente em funcionamento, estão voltadas quase que exclusivamente aos trabalhadores domésticos. E não estão articuladas com outras ações voltadas para o público autônomo, como o microcrédito.

A ampliação das funções do serviço de intermediação de mão-de-obra para atender esse novo público não é trivial, fundamentalmente porque, em se tratando de autônomos, o propósito da ação passaria a ser a intermediação de serviços, cuja lógica de funcionamento é bastante diferente. A expansão desse tipo de atendimento a um grande número de postos implica não apenas a elaboração de maior número de atividades e rotinas administrativas, como a introdução de tarefas e funções qualitativamente distintas, requerendo pessoal com conhecimento adequado. Com relação à intermediação de mão-de-obra, a prestação do serviço de um trabalhador esgota-se assim que ele é aprovado por um empregador. Com relação à intermediação de serviços, seria necessário manter cadastros de fornecedores, critérios de distribuição de demandas, capacitação em empreendedorismo, assistência técnica e estudos de tendências de mercado. Essa interferência pública em mercados privados, se não for bem-estruturada, pode gerar distorções e privilégios. Ainda assim, é uma questão que precisa ser enfrentada, posto que o mercado formal de trabalho tem-se mostrado incapaz de absorver toda a mão-de-obra disponível, e uma política pública de emprego, trabalho e renda não pode ignorar a amplitude do setor informal. Certamente, podem ser construídos modelos consistentes e efetivos de funcionamento para os centros de trabalhadores autônomos, desde que associados a outras ações públicas, como a disponibilização de microcrédito e promoção de formas de organização desses trabalhadores em associações ou cooperativas.

Um último aspecto que merece ser abordado está relacionado à integração das políticas de emprego, trabalho e renda. Os avanços recentes obtidos a partir dos novos instrumentos legais derivados dos Congressos do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda deram-se no sentido de aperfeiçoar a integração dos programas e ações sob coordenação do Ministério do Trabalho e Emprego, vinculadas ao FAT. Porém, como foi tratado no primeiro capítulo deste documento, uma efetiva política de emprego

tem dimensões mais amplas e faz fronteiras que são difíceis de serem delimitadas com aquelas de desenvolvimento econômico e de regulação do mercado de trabalho.

Assim, ainda que priorizar a geração de empregos na seleção e implementação das políticas econômicas e de desenvolvimento de um determinado governo crie tensões políticas e enfrente fortes resistências, cabe ao Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda consolidar e construir conexões. No primeiro caso, podemos citar programas que dispõem dos mesmos objetivos, por exemplo, empreendedorismo, auto-emprego e crédito; programas voltados para grupos vulneráveis e a defesa dos direitos humanos no trabalho - infância, juventude, trabalhadores imigrantes estrangeiros clandestinos, gênero, raça e pessoas que demandam cuidados especiais. E, no segundo caso, podemos nos referir às políticas de criação de emprego para a administração pública; às políticas de desenvolvimento econômico, de investimento, dentre as principais. Especificamente, os serviços de intermediação de mão-de-obra, bem como os demais programas de um serviço público de emprego, deveriam ser um instrumento integrado a todas essas dimensões.

E, finalmente, com relação às ações que o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda têm como missão atualmente integrar, cabe, ainda, como desafio para os formuladores da política de intermediação de mão-de-obra e os gestores desse serviço, aperfeiçoar e desenvolver mecanismos efetivos de integração com aquelas ações mais estruturadas, como seguro-desemprego e qualificação profissional, além daquelas que ainda carecem de estruturação, como a orientação profissional, assim como discutir e propor espaços de atuação, formas de cooperação, entre os serviços públicos e privados de intermediação de mão-de-obra.

REFERÊNCIAS

AZEREDO, B.; RAMOS, C. A. **Políticas públicas de emprego: experiências e desafios**. Brasília, DF, 2005. (Planejamento e políticas públicas, n. 12).

BETCHERMAN, G. et al. **Active labor market policies: policy issues for East Asia**. Washington, DC: The World Bank, 1999. Mimeografado.

BORGES, M. A. Uma contribuição ao debate do Sistema Nacional de Emprego. **Revista da ABET**, São Paulo, ano 3, n. 5, p. 60-87, 2003.

BRASIL. Decreto nº 76.403, de 8 de outubro de 1975. Cria o Sistema Nacional de Emprego - SINE e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/legislacao/decretos/1975/default.asp>>. Acesso em: set. 2007.

BRASIL. Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1999. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/legislacao/leis/1990/default.asp>>. Acesso em: set. 2007.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Convenção 88**: concernente à organização do serviço de emprego. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/legislacao/convencoes/default.asp>>. Acesso em: set. 2007.

_____. **Projeto de supervisão dos convênios plurianuais únicos, no âmbito do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda**. Brasília, DF, 2006a.

_____. **Termo de referência para a elaboração do Plano Plurianual do Ministério do Trabalho e Emprego**. Brasília, DF, 2006b.

BRASIL. Resolução nº 466, de 21 de dezembro de 2005. Disponível em: <<http://www.tem.gov.br/Legislacao/Resolucoes/2005/default.asp>>. Acesso em: set. 2007.

BRASIL. Resolução nº 577, de 11 de setembro de 2007. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/Legislacao/Resolucoes/2007/default.asp>>. Acesso em: set. 2007.

CACCIAMALI, M. C.; BATISTA, G.; MATOS, F. de. Sistema Nacional de Emprego: desempenho interestadual. In: OLIVEIRA, M. A. **Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil**. Campinas: UNICAMP, 1998.

CACCIAMALI, M. C.; JOSÉ-SILVA, M. F.; SEVERINO, A. I. **Avaliação da atuação das Comissões Estaduais de Emprego**. Brasília, DF: Ministério do Trabalho e Emprego, 2000.

CACCIAMALI, M. C. Las políticas activas del mercado de trabajo. In: OIT. **Generando empleo decente en el Mercosur**. Buenos Aires, 2005. V. 2. p. 519-633.

CODEFAT. **Termo de referência para a alocação dos recursos para o Sistema Nacional de Emprego**. Brasília, DF, 2002. Mimeografado.

COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSON, J. A garbage can model of organizational choice. **Administrative Science Quarterly**, n. 17, p. 1-25, 1972.

DAR, A.; TZANATTOS, Z. **Active labor markets programs: a review of evidence of evaluations**. Washington, DC: World Bank, 1999. Mimeografado.

GUIMARÃES, N. A. **O Sistema de intermediação de empregos: um outro olhar sobre o mercado de trabalho em São Paulo**. São Paulo: CEBRAP, 2004. Mimeografado.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil: o estado de uma nação**. Brasília, DF, 2006a.

_____. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília, DF, 2006b.

OIT. **Convenção 181**. Disponível em: <<http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp2.htm>>. Acesso em: set. 2007a.

_____. **Tendências mundiais do emprego**. Genebra, 2007. Disponível em: <www.ilo.org/trends>. Acesso em: set. 2007b.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Labour market policies and the public employment service**. Paris, 2001.

PAIVA, L. H. Focalização, integração e desenho institucional das políticas sociais: o caso da intermediação de mão-de-obra. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DO TRABALHO, 8., 2003, São Paulo. **Anais...** São Paulo, 2003.

RAMOS, C. A. **Las políticas de empleo en Brasil**. Buenos Aires: OIT, 2003. Mimeografado.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). **Políticas públicas**: coletânea. Brasília, DF: ENAP, 2006. V. 1. p. 28.

TERMO de referência para elaboração do Plano Plurianual do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. Disponível em:
<http://www.mte.gov.br/codefat/termos_referencia.asp>. Acesso em: set. 2007.

TODESCHINI, R.; LIGIÉRO, A.; MATOS, F. Processo e principais resultados da construção de um Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda integrado e participativo. **Revista da ABET**, v. 5, n. 2, p. 87-101, jul./dez. 2005.