

IDÉIAS E TENDÊNCIAS EM FOCO 2

Ideias e Tendências

Amilton Moretto

**O SERVIÇO PÚBLICO DE EMPREGO E SEUS INDICADORES
DE DESEMPENHO: QUESTÕES PARA REFLEXÃO**

Fortaleza

Instituto de Desenvolvimento do Trabalho

2009

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

M844s Moretto, Amilton.

o serviço público de emprego e seus indicadores de desempenho:
questões para reflexão / Amilton Moretto. - Fortaleza: Instituto de
Desenvolvimento do Trabalho, 2009.

30 p. - (Idéias e tendências em foco / Instituto de Desenvolvimento
do Trabalho, ISSN 1982-4505;2)

1. Emprego. 2. Serviço Público. I. Título. II. Série.

CDD: 331.119 042

Presidente do IDT

Francisco de Assis Diniz

Diretor-Administrativo 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

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).

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	5
1 O SERVIÇO PÚBLICO DE EMPREGO E SEUS INDICADORES	7
1.1 Indicadores da Relação entre os Trabalhadores e o Serviço de Emprego	7
1.1.1 Taxa de atração	7
1.1.2 Taxa de encaminhamento	9
1.1.3 Taxa de eficácia no atendimento	11
1.2 Indicadores da Relação entre os Trabalhadores, o Serviço de Emprego, as Empresas e o Mercado de Trabalho	14
1.2.1 Taxa de captação	14
1.2.2 Taxa de atratividade	16
1.2.3 Taxa de aderência	19
1.2.4 Taxa de admissão	20
2 A DEFINIÇÃO DE METAS DE ATENDIMENTO E ARTICULAÇÃO COM OS PROGRAMAS DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL	22
2.1 Metas de Atendimento e os Indicadores de Acompanhamento	22
2.2 A Articulação entre as Ações do Serviço de Emprego e a Qualificação Profissional	26
3 CONSIDERAÇÕES FINAIS	29
REFERÊNCIA	30

INTRODUÇÃO

Amilton Moretto¹

A crise financeira desencadeada pelo “estouro da bolha” imobiliária nos Estados Unidos levou de arrasto toda a economia mundial. Apesar de seus reflexos serem diferenciados entre as várias economias nacionais, cujas instituições financeiras bancárias e não-bancárias estavam mais ou menos associadas àquele tipo de ativo, todos os países sofrerão os impactos. Com a economia brasileira não será diferente. Os sinais da crise no Brasil se mostraram de forma preocupante: o elevado saldo líquido negativo apresentado pelo Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) no mês de dezembro de 2008, com mais de 600 mil trabalhadores demitidos, mais que o dobro do observado nos últimos quatro anos.

Estes sinais trazem à memória os problemas enfrentados pelos trabalhadores ao longo da década de 90 do século XX, quando o baixo desempenho da economia fez elevar a taxa de desemprego e ampliar a inserção dos trabalhadores em atividades por conta própria de baixa qualidade e baixo rendimento como forma de obter meios de sobrevivência.

O objetivo deste trabalho é discutir alguns problemas sobre os indicadores utilizados para o acompanhamento e a avaliação de desempenho das ações de intermediação de mão-de-obra do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda brasileiro. Trata-se de averiguar as limitações desses indicadores quando utilizados como único recurso de análise, desconsiderando-se aspectos mais amplos do contexto e da conjuntura do mercado de trabalho. Questiona-se, ainda, a definição de metas como uma diretriz imperativa, e não como meio para balizar o planejamento das ações da intermediação e de qualificação profissional.

A preocupação é problematizar a leitura dos indicadores normalmente utilizados e verificar outras dimensões não consideradas. Não se tem a intenção de criar novos indicadores – a não ser em casos específicos que mostrem vantagens significativas – mas sim, aprimorar a utilização dos já existentes. Visa-se, também, a contribuir com aqueles que estão na lida diária do serviço de intermediação, os gestores e os formuladores de políticas públicas do mercado de trabalho.

Concentra-se a análise nos indicadores físicos do serviço de intermediação, reunindo-se elementos que auxiliem a tomada de decisões dos gestores e formuladores de políticas. Assim, serão discutidos os indicadores que relacionam estas variáveis: trabalhadores inscritos no serviço, encaminhamentos, vagas captadas e trabalhadores colocados. E, também, analisa-se a relação dessas variáveis com o comportamento do emprego assalariado com registro em carteira – admitidos e dispensados – de acordo com as informações fornecidas pelo Cadastro Geral de Emprego e Desemprego (Caged).

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

A partir das variáveis acima descritas foram construídos alguns indicadores que servem para o acompanhamento e a avaliação de desempenho das atividades realizadas pelo serviço de emprego. Além desses indicadores, são estabelecidas metas que devem ser cumpridas pelas unidades de atendimento em cada unidade da federação e municípios. O cumprimento ou não dessas metas serve como um dos parâmetros para a definição do volume de recursos a ser transferido para cada posto de atendimento.

Por fim, serão discutidos os indicadores que informam sobre a relação entre as políticas de intermediação de mão-de-obra, de seguro-desemprego e de qualificação profissional, de forma a verificar a possibilidade de se estabelecer a articulação entre essas políticas de mercado de trabalho.

1 O SERVIÇO PÚBLICO DE EMPREGO E SEUS INDICADORES

Discutem-se, nessa seção, os seguintes indicadores: taxa de atração; taxa de captação; taxa de atratividade; taxa de encaminhamento; taxa de atendimento; taxa de aderência; taxa de admissão. Serão agregados em dois grupos: aqueles que dizem respeito à relação entre os trabalhadores, o serviço de emprego e o mercado de trabalho; e os que relacionam os trabalhadores, o serviço de emprego, as empresas e o mercado de trabalho.

1.1 Indicadores da Relação entre os Trabalhadores e o Serviço de Emprego

Aqui, o objetivo é averiguar o conjunto de indicadores que relacionam os trabalhadores dispensados pelas empresas – informação obtida por meio do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) – e as ações de intermediação de mão-de-obra. Incluem-se neste grupo de indicadores as taxas de captação, de encaminhamento e de eficácia no atendimento.

1.1.1 Taxa de atração

Define-se este indicador como o percentual de trabalhadores inscritos no serviço de emprego em relação ao total de trabalhadores dispensados de acordo com o Caged:

$$TA_t = \frac{I_t}{D_t} \times 100$$

Onde:

TA_t : Taxa de Atração no período t;

I_t : Total de Trabalhadores Inscritos no período t.

D_t : Total de Trabalhadores Dispensados sem justa causa segundo Caged no período t.

O indicador procura dimensionar a proporção dos trabalhadores que são dispensados de um emprego e que procuram o serviço de emprego para conseguir uma nova colocação no mercado de trabalho. Neste sentido, quanto maior o valor assumido pelo indicador, maior a procura dos trabalhadores pelo serviço de emprego, e quanto menor o indicador, menor a procura. Portanto, um valor próximo ou maior que 100% indica uma forte atração exercida pelo serviço de emprego, podendo significar que o mesmo é bem avaliado pelos trabalhadores. Contudo, devem ser consideradas as seguintes questões: primeiramente, o fato de o indicador estar próximo de 100% não significa que o serviço está atendendo toda a população que está em busca de um posto de trabalho. Nem mesmo que todos os trabalhadores que perderam o emprego procurem o serviço. Isso ocorreria somente se o total de trabalhadores que estão em busca de trabalho fosse

exatamente igual àqueles que perderam os seus empregos num determinado período e todos procurassem o serviço de emprego. Como a situação mais provável é aquela na qual o total de inscritos nesse serviço seja composto tanto por trabalhadores que perderam o emprego quanto por trabalhadores em busca do primeiro emprego ou que estavam inativos e voltaram a procurar uma colocação, o indicador não será um indicador “exato” da atração exercida pelo serviço sobre os trabalhadores em busca de trabalho.

Um indicador mais preciso seria aquele que mensurasse a proporção do número de inscritos em relação à população desempregada. Porém, como essa informação só está disponível para algumas regiões metropolitanas, fica difícil utilizá-lo como padrão.

Uma segunda questão a ser considerada é a existência de outras formas de busca por emprego, inclusive por meio de agências de emprego privadas. Parte dos trabalhadores que procuram um emprego lançam mão de várias estratégias: entram em contato com amigos e parentes, procuram nos classificados dos jornais, enviam currículos para empresas potencialmente contratantes, entre outras. Isso varia de acordo com o perfil do trabalhador. Trabalhadores com escolaridade de nível superior geralmente tendem a procurar agências especializadas em colocação para fazer a intermediação. O mesmo pode ocorrer com trabalhadores muito especializados.

Assim, dependendo do local onde o serviço de emprego está situado, a concorrência com agências privadas e outras formas de busca de emprego será maior ou menor. Com isso, a possibilidade de se atingir uma taxa de 100% é bastante irreal. Obviamente, esses indicadores podem ser melhorados, mas isso não pode ocorrer de um momento para outro, mas como resultado de um processo de planejamento e implementação de ações de divulgação e aprimoramento dos serviços oferecidos.

A Tabela 1 abaixo apresenta a evolução desse indicador, no período entre 2004 e 2007, para o Brasil, para as regiões e para o Estado do Ceará. Observa-se que o percentual de atração do serviço público é superior a 50% ao longo dos anos analisados, sendo a única exceção a região Sudeste, em 2005 e 2006. Não obstante, observa-se, ainda, que o indicador é declinante para todas as regiões analisadas, exceção feita à região Centro-Oeste, cujo valor do indicador está um ponto percentual acima do valor de 2004.

Tabela 1 - Evolução da Taxa (%) de Atração: Brasil, Regiões Geográficas e Ceará, 2004-2007

Região Geográfica	2004	2005	2006	2007
Brasil	62,1	56,9	55,4	56,1
Norte	81,1	66,9	71,7	69,9
Nordeste	65,4	67,4	59,8	57,9
Ceará	82,6	80,4	74,2	70,3
Centro-Oeste	58,6	57,3	57,4	59,6
Sudeste	52,7	46,0	47,1	50,8
Sul	83,1	77,5	71,5	65,7

Fonte: Elaboração Própria do Autor Baseada em Relatórios Estatísticos Publicados pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)/Sistema Nacional de Empregos (SINE) e Caged.

O desempenho verificado desse indicador decorre do menor aumento na procura do serviço pelos trabalhadores em relação ao aumento proporcionalmente maior do número de trabalhadores dispensados. Em alguns casos a queda é reforçada pela redução do

número de trabalhadores inscritos no serviço de intermediação de mão-de-obra enquanto cresceu o número de trabalhadores que perderam o emprego. Tal resultado indica que piorou o atendimento do serviço de emprego?

Provavelmente não foi isso que aconteceu. O período em consideração é de bom desempenho da economia brasileira, no qual se verificou uma retomada das contratações por parte das empresas, inclusive dos grandes estabelecimentos. O que pode ter ocorrido é que com o crescimento do emprego ampliaram-se as oportunidades de encontrar uma ocupação, e muitos trabalhadores podem ter tomado conhecimento da abertura de uma vaga em uma determinada empresa por um amigo ou um parente que nela trabalha. Com isso, o trabalhador encaminha-se diretamente para o setor de recrutamento e seleção da empresa sem passar pelo serviço de emprego. Ademais, na maior parte dos casos, verifica-se que a redução decorreu do maior aumento do número de trabalhadores dispensados, mas aumentou – ainda que proporcionalmente menos – o número de trabalhadores que se inscreveram no serviço de intermediação de mão-de-obra.

Portanto, a queda observada no indicador não significa que o atendimento do serviço de emprego tornou-se pior, afastando os trabalhadores. Mas que alguns trabalhadores se encorajaram a buscar emprego por outros meios, e não através desse serviço público, uma vez que melhoraram as condições do mercado de trabalho. O que chama a atenção nesse indicador é o crescimento do número de trabalhadores dispensados num momento de crescimento econômico, o que demonstra um problema crônico da economia brasileira: a elevada rotatividade da mão-de-obra.

1.1.2 Taxa de encaminhamento

A taxa de encaminhamento é definida como sendo o percentual de trabalhadores inscritos no serviço de emprego que são encaminhados para a seleção dos empregadores em relação ao total de trabalhadores inscritos pelo serviço de emprego:

$$TE = \frac{E_t}{I_t} \times 100$$

Onde:

TE: taxa de encaminhamento;

E_t : Total de Encaminhamentos feitos no período t;

I_t : Total de Trabalhadores Inscritos no período t.

A utilização desse indicador pode muitas vezes causar confusão. O número de trabalhadores encaminhados para seleção na empresa gira em torno de dois ou três por vaga. Portanto, para cada vaga captada, o serviço de intermediação de mão-de-obra encaminha dois ou três trabalhadores que atendam aos requisitos de perfil ocupacional definidos pelo empregador.

Contudo, esse perfil pode não ser encontrado em nenhum dos trabalhadores inscritos no serviço, ou pode-se ter apenas um trabalhador inscrito que atenda aos requisitos da vaga. Neste sentido, o percentual de encaminhados num determinado período reflete o maior

ou menor número de indivíduos com perfil que atenda as exigências do posto de trabalho. De nada resolve que o trabalhador com o perfil adequado para uma vaga se inscreva após o seu preenchimento.

Isso significa que quando se olham os dados agregados no período de um ano, por exemplo, pode-se ter a falsa impressão de que nem todos os trabalhadores que poderiam ter sido encaminhados, por apresentarem perfil adequado a determinadas vagas, não o foram. Para que o encaminhamento ocorra é preciso que no período em que uma vaga esteja disponível algum trabalhador com o perfil adequado esteja inscrito e disponível para o emprego. O mesmo ocorre no caso inverso, quando um trabalhador com um determinado perfil se inscreve, este somente será encaminhado quando for captada uma vaga com o perfil adequado a ele.

O indicador, portanto, aponta a dificuldade de se encontrar o trabalhador (vaga) com o perfil adequado a uma determinada vaga (trabalhador). Essa dificuldade, por outro lado, decorre tanto de mudanças no perfil das vagas – que passam a exigir trabalhadores com habilidades e qualificações novas ou diferenciadas – quanto da insuficiência de trabalhadores com o perfil adequado às vagas criadas, ou insuficiência de geração de novas vagas. Dessa forma, pode-se ter:

i) **Elevação do percentual de encaminhados em relação ao período anterior** – neste caso a elevação pode decorrer de um aumento do número de encaminhados enquanto o número de inscritos permanece inalterado ou cresce menos. A outra possibilidade é a redução do número de trabalhadores inscritos num ritmo maior que a redução do número de encaminhados, ou este último permanecer inalterado.

ii) **Redução do percentual de encaminhados em relação ao período anterior** – aqui a redução pode se dar tanto de uma diminuição do número de encaminhados enquanto o número de inscritos permanece inalterado ou diminui menos, quanto pela redução proporcionalmente maior do número de trabalhadores inscritos.

Apresenta-se, agora, como foi o comportamento desse indicador no período de 2004 a 2007. Diferentemente do comportamento observado no indicador taxa de atração, verifica-se que a tendência foi de ampliação da taxa de encaminhamento. Esse resultado é positivo, pois indica que uma parcela maior de trabalhadores que se inscreveram na intermediação de mão-de-obra pública foi encaminhada para o processo de seleção na empresa.

Tabela 2 - Evolução da Taxa (%) de Encaminhamento: Brasil, Regiões Geográficas e Ceará, 2004-2007

Região Geográfica	2004	2005	2006	2007
Brasil	73	78	78	87
Norte	55	60	55	63
Nordeste	65	66	73	79
Ceará	94	103	109	120
Centro-Oeste	89	89	92	96
Sudeste	82	93	89	97
Sul	60	60	62	73

Fonte: Elaboração Própria do Autor Baseada em Relatórios Estatísticos Publicados pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)/Sistema Nacional de Empregos (SINE).

A observação do parágrafo anterior, contudo, poderia ser falsa se em vez de o número de trabalhadores inscritos ter aumentado, caísse. Como o número de inscritos se ampliou, o indicador mostra que mais trabalhadores foram encaminhados para disputar um emprego. Esse resultado reflete o bom desempenho do mercado de trabalho no período analisado, decorrente do crescimento econômico.

Por outro lado, como o número de encaminhamentos inclui todos aqueles feitos de um mesmo trabalhador, o resultado não significa que todos os trabalhadores inscritos foram encaminhados. Uma prova disso é que o Estado do Ceará tem um indicador superior a 100%, o que confirma que um mesmo trabalhador foi encaminhado mais de uma vez naquele ano para disputar uma vaga de emprego.

Um refinamento desse indicador parece possível desagregando-se os encaminhamentos pelo número de vezes que um mesmo trabalhador foi encaminhado para seleção, como exemplificado a seguir:

Tabela 3 - Evolução da Taxa (%) de Encaminhamento segundo Número de Encaminhamentos Realizados: Local/Região, Ano/Período

Região Geográfica	Número de Encaminhamentos				
	1	2	3	...	Total
Brasil	E_1/I	E_2/I	E_3/I	...	E_T/I
Norte	E_1/I	E_2/I	E_3/I	...	E_T/I
...

Fonte: Relatórios Estatísticos Publicados pelo SINE.

Fazendo-se a desagregação ter-se-ia a taxa de encaminhamento dos trabalhadores que foram encaminhados uma vez, duas vezes e assim por diante ($E_1/I\%$, $E_2/I\%$ etc.). Assim, seria possível ter uma noção mais clara de como está se desenvolvendo o processo de encaminhamento. Uma concentração maior de trabalhadores em três encaminhamentos, por exemplo, pode significar uma dificuldade do serviço em detectar o trabalhador adequado para o encaminhamento, ou que os trabalhadores inscritos não possuem o perfil exigido pelas ofertas de emprego. De um modo ou de outro, leva o gestor a questionar o porquê de uma determinada distribuição e pensar em quais ações e qual deve ser o público-alvo para ampliar o número de trabalhadores encaminhados, refletido no indicador $E_T/I\%$.

1.1.3 Taxa de eficácia no atendimento

A taxa de eficácia no atendimento é definida como o percentual de trabalhadores colocados em relação ao total de trabalhadores inscritos no serviço de emprego:

$$TEA = \frac{C_t}{I_t} \times 100$$

Onde:

TEA: Taxa de Eficácia no Atendimento;

C_t : Total de Trabalhadores Colocados no período t;

I_t : Total de Trabalhadores Inscritos no período t.

Esse indicador visa a mensurar a capacidade do serviço de emprego de atender os trabalhadores que estão em busca de emprego. O indicador relaciona, portanto, a procura pelo serviço de intermediação de mão-de-obra tanto da parte dos trabalhadores quanto da parte dos empresários.

Tanto mais eficaz será o serviço quanto maior o percentual de trabalhadores colocados. Porém, as realidades de cada posto de atendimento são diferentes. Um determinado posto pode ser mais procurado por trabalhadores com perfis mais próximos das vagas captadas, com maior escolaridade e qualificação profissional que outro posto de trabalho. Essa diferença pode ocorrer tanto entre postos de um mesmo município quanto entre os municípios de uma mesma unidade da federação ou, ainda, entre as unidades da federação.

Obviamente, o indicador não explicita essa informação. São necessárias outras análises para verificar os motivos de um determinado centro de atendimento apresentar um indicador de eficácia maior ou menor ou alterá-lo ao longo do tempo. Este pode estar indicando tanto uma melhoria do serviço quanto uma mudança do perfil do público atendido.

Para o gestor das políticas do mercado de trabalho é importante aprofundar a análise para compreender o que está ocorrendo de fato. E não simplesmente assumir que houve uma melhoria ou uma piora nesse indicador. Como os demais indicadores, o comportamento desse indicador decorre, como apontado, de diversas razões que devem ser buscadas a fim de aprimorar o atendimento.

Entende-se por aprimorar o atendimento a melhoria no diagnóstico do perfil do trabalhador inscrito no serviço de emprego e na melhor descrição da vaga colocada à disposição. Para isso, torna-se importante o treinamento e a capacidade de avaliação do atendente no momento de inscrição do trabalhador e do profissional designado para a captação de vagas.

Assim, a análise do indicador incorpora dimensões que necessitariam de um refinamento maior para se ter clareza dos motivos que o fazem assumir um valor específico em determinado local e em determinado momento. Essa análise mais refinada, contudo, nem sempre é possível. Seja porque a habilidade entre os diversos funcionários varia, seja porque um funcionário pode atender trabalhadores (ou ter contato com empresas) que possuam um perfil mais fácil de ser definido, dada sua experiência profissional e/ou escolaridade. Neste contexto torna-se importante o papel do gestor em ter capacidade para ler além dos números e tomar medidas que levem a maior uniformidade no atendimento.

A Tabela 4 abaixo apresenta os dados da evolução da taxa de eficácia no atendimento entre 2004 e 2007. Observa-se que esse indicador é bastante inexpressivo, situando-se abaixo de 20% na média brasileira. O melhor desempenho é observado na região Nordeste, onde cerca de quatro trabalhadores inscritos no serviço de emprego são colocados. No caso do Estado do Ceará, o desempenho desse indicador praticamente

dobra, com mais de dois colocados em cada grupo de cinco trabalhadores inscritos. Verifica-se, ainda, que a tendência do indicador foi de queda no período, exceção feita à região Sul e ao Estado do Ceará.

Tabela 4 - Evolução da Taxa (%) de Eficácia no Atendimento: Brasil, Regiões Geográficas e Ceará, 2004-2007

Região Geográfica	2004	2005	2006	2007
Brasil	18,2	18,0	17,1	17,5
Norte	22,1	23,3	18,0	20,9
Nordeste	28,4	26,5	27,4	24,5
Ceará	42,0	46,4	47,8	46,6
Centro-Oeste	19,6	17,8	21,8	18,3
Sudeste	14,3	14,8	12,5	13,7
Sul	18,2	17,0	17,5	20,4

Fonte: Elaboração Própria do Autor Baseada em Relatórios Estatísticos Publicados pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)/Sistema Nacional de Empregos (SINE).

O fato de o indicador ter caído não significa piora no desempenho do serviço de emprego nas ações de colocação. Quando se verifica a evolução do número de trabalhadores colocados, pode-se ver que o mesmo cresceu. Acontece, porém, que o crescimento do número de trabalhadores inscritos aumentou num ritmo maior que o aumento de colocados, exceto no caso do Ceará. Como decorrência, o indicador apresenta queda, com oscilações.

Assim, se o analista olhar simplesmente os dados do indicador, suas conclusões podem ser equivocadas, pois ele não reflete tudo o que ocorreu. Um aspecto que pode ser explorado é por que o indicador é baixo? Para responder a essa questão o primeiro aspecto a ser analisado é o desempenho da economia nacional e local. Uma vez que essa observação mostre que a economia está crescente e gerando postos de trabalho, o gestor público deverá verificar, então, os aspectos referentes à política de intermediação de mão-de-obra.

Para compreender os motivos que levam a uma baixa eficácia no atendimento, um primeiro ponto a ser observado é a taxa de encaminhamento: como tem sido o desempenho desta? Se esse indicador for baixo, obviamente o número de trabalhadores colocados tende a ser baixo, uma vez que um menor número de trabalhadores concorre a um emprego. Mas é preciso entender o que leva ao baixo encaminhamento. Pode estar relacionado ao perfil inadequado dos trabalhadores inscritos para as vagas captadas. Pode, também, ser um problema de incapacidade do pessoal de atendimento em selecionar adequadamente o trabalhador com melhor perfil para ser encaminhado. Pode ser também questão de tempo entre o encaminhamento e o preenchimento da vaga, isto é, a empresa preenche a vaga antes de o serviço de emprego encaminhar o trabalhador.

Essas questões levam à necessidade de o gestor das políticas de mercado de trabalho estar atento aos diversos aspectos que podem influenciar o indicador – e isso serve para todos os indicadores que são aqui apresentados – para poder ter maior clareza na tomada de decisões. É preciso, além disso, que se tenha um controle dos motivos que fazem com que as empresas não selecionem nenhum dos trabalhadores encaminhados pelo serviço público de intermediação de mão-de-obra. Isso é importante para que se

tomem as medidas corretas para sanar as deficiências do serviço.

Outro ponto a destacar diz respeito ao fato de a melhoria nesse indicador também estar relacionada à capacidade de atendimento de cada posto do serviço de emprego, com a capacitação dos funcionários responsáveis pelo atendimento e, ainda, da complexidade de cada tipo de atendimento. Assim, além de uma estrutura física adequada, são necessários recursos humanos capacitados e treinados para a tarefa do primeiro atendimento, agilizando o encaminhamento do trabalhador inscrito para as ações cabíveis.

1.2 Indicadores da Relação entre os Trabalhadores, o Serviço de Emprego, as Empresas e o Mercado de Trabalho

Nesta seção o objetivo é discutir os indicadores que relacionam os trabalhadores, as empresas e o mercado de trabalho com o serviço de emprego. Tais indicadores permitem avaliar a capacidade do serviço de emprego de atender às demandas dos trabalhadores inscritos. Assim, verifica-se a capacidade do serviço de atrair as empresas a oferecerem suas vagas e a dimensão ocupada pelo serviço público de emprego na inserção de trabalhadores no emprego.

1.2.1 Taxa de captação

A taxa de captação será definida como o percentual de vagas captadas pelo serviço de emprego em relação ao total de trabalhadores inscritos no serviço:

$$TC = \frac{V_t}{I_t} \times 100$$

Onde:

TC: Taxa de Captação;

V_t : Total de Vagas Captadas no período t ;

I_t : Total de Trabalhadores Inscritos no período t .

Ao relacionar vagas e trabalhadores inscritos, esse indicador mostra os limites para atender todos os trabalhadores em busca de emprego que procuram a intermediação de mão-de-obra. O maior ou menor valor do indicador decorre de diversos fatores, dentre os quais a localização do serviço de intermediação de mão-de-obra (potencial econômico do município, tamanho, estrutura e dinâmica populacional), e o dinamismo econômico, que podem ser definidos como os mais importantes.

O dinamismo econômico é fundamental para induzir novos negócios e ampliar os já existentes. De fato, a geração de novos postos de trabalho depende fundamentalmente da capacidade de a economia crescer num ritmo que compense o crescimento da população ativa e da produtividade. Se o ritmo de crescimento for baixo, como se observou na média das duas últimas décadas do século XX no Brasil, o mercado de

trabalho torna-se bastante limitado para absorver o total de trabalhadores que desejam um trabalho remunerado. Com isso, um serviço de emprego enfrenta problemas do lado da oferta e da demanda por mão-de-obra.

Do lado da oferta, cresce o número de inscritos no serviço em busca de uma colocação. Do lado da demanda, reduz-se – ou aumenta num ritmo muito lento – a procura por trabalhadores, já que a geração de novas vagas é insuficiente para atender todos os inscritos. Decorre dessa situação um valor baixo do indicador taxa de captação, porém mais pelo crescimento rápido do número de inscritos que do total de vagas captadas.

Sob outra ótica, o local onde o posto de atendimento do serviço de emprego se situa tem implicações para o comportamento do indicador. Se o serviço estiver localizado numa região de um grande contingente populacional e baixo dinamismo econômico, a tendência é que ele apresente um baixo desempenho. Mesmo em uma região economicamente dinâmica, mas com uma população de baixa qualificação e escolaridade, como já mencionado anteriormente, é possível que o serviço encontre dificuldades de fazer a colocação dos inscritos, apresentando também um indicador baixo.

Portanto, o desempenho do serviço de emprego, considerado a partir do indicador da taxa de captação, precisa ser analisado com cuidado. Evidentemente, há uma dimensão que diz respeito à capacidade de captação de vagas. Quanto maior capacidade de captação tiver, melhor tende a ser o desempenho. E isso depende de funcionários capacitados para a execução dessa atividade e da confiança das empresas no serviço de emprego.

Outro aspecto importante a ser destacado é a existência de um cadastro único de vagas num determinado espaço geográfico (município ou região metropolitana), de tal forma que um trabalhador residente em uma região com baixa procura de trabalhadores com seu perfil possa ser encaminhado para outra região (município ou unidade da federação) para conseguir um emprego. O serviço de emprego tem como objetivo fazer com que o trabalhador encontre um posto de trabalho que atenda as suas expectativas. Portanto, deve-se evitar qualquer movimento que implique fragmentação e superposição de ações, obrigando o trabalhador a recorrer a mais de um posto de trabalho para ter ampliadas as suas chances de colocação.

Os dados apresentados na Tabela 5 abaixo reforçam a importância do crescimento econômico para o desempenho do serviço de emprego, ainda que esse desempenho tenha especificidades regionais. A melhoria do mercado de trabalho no período entre 2004 e 2007 fez aumentar a taxa de captação. Como anteriormente mencionou-se que nesse período o número de trabalhadores inscritos cresceu, o aumento da taxa decorreu de um aumento proporcionalmente maior do número de vagas captadas.

Tabela 5 - Evolução da Taxa de Captação: Brasil, Regiões Geográficas e Ceará, 2004-2007

Região Geográfica	2004	2005	2006	2007
Brasil	34,3	34,5	34,4	36,9
Norte	30,7	32,4	28,2	33,4
Nordeste	35,7	34,7	36,3	37,9
Ceará	44,4	53,9	57,6	60,5
Centro-Oeste	42,0	37,6	39,3	41,7
Sudeste	34,2	37,0	35,4	36,0
Sul	32,2	29,9	31,2	37,2

Fonte: Elaboração Própria do Autor Baseada em Relatórios Estatísticos Publicados pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)/Sistema Nacional de Empregos (SINE).

Excetuando-se a região Centro-Oeste, na qual a taxa foi ligeiramente inferior em 2007 em relação ao ano de 2004, as demais regiões apresentaram uma taxa de captação, em 2007, maior que 2004. Os movimentos das regiões Sul, Centro-Oeste e Nordeste são semelhantes: apresentaram queda da taxa em 2005 e crescimento a partir de então. Já as regiões Norte e Sudeste apresentaram aumento da taxa em 2005, queda em 2006, crescendo novamente em 2007. No caso do Estado do Ceará, observa-se um aumento contínuo da taxa de captação da vaga.

A explicação para esse movimento diferenciado entre as regiões necessitaria de uma melhor averiguação da dinâmica do mercado de trabalho local. É possível que a resposta para isso esteja no fato de os trabalhadores terem procurado o serviço de emprego nas regiões Sul, Centro-Oeste e Nordeste mais rapidamente, fazendo com que o número de inscritos, entre 2004 e 2005, fosse maior que a captação de vagas. Já no caso do Sudeste e Norte isso só foi ocorrer entre 2005 e 2006, levando a taxa de captação a diminuir.

No caso específico do Estado do Ceará, o ritmo de crescimento dos trabalhadores inscritos foi inferior àquele verificado para a captação de vagas, embora em ambos os casos o crescimento tenha se dado a taxas decrescentes. Muito provavelmente, esse comportamento se deve à maior importância que o serviço de emprego adquiriu junto aos trabalhadores e empregadores, e à menor presença de agências privadas na intermediação. Contudo, mesmo neste caso constata-se que o número de vagas captadas ainda é insuficiente para atender a todos os trabalhadores que se inscreveram na intermediação de mão-de-obra.

1.2.2 Taxa de atratividade

Define-se este indicador como o percentual de vagas captadas pelo serviço de emprego em relação ao total de trabalhadores admitidos segundo os dados do Caged:

$$TAttr_t = \frac{V_t}{A_t} \times 100$$

Onde:

$TAttr_t$: Taxa de Atratividade no período t;

V_t : Total de Vagas Captadas no período t;

A_t : Total de Trabalhadores Admitidos no período t segundo o Caged.

O objetivo deste indicador é verificar o desempenho do serviço de emprego no mercado de trabalho. Esse desempenho é observado pela capacidade que ele tem de fazer com que as empresas contratem os trabalhadores por intermédio do serviço público de emprego. Quanto maior a proporção de vagas oferecidas pelas empresas, maior a confiança delas no serviço prestado. Dessa forma, um valor elevado desse indicador reflete a capacidade do serviço de emprego em atender as necessidades das empresas no que se refere ao fornecimento de mão-de-obra com perfil adequado.

Parte do desempenho deve-se à competência em selecionar adequadamente o trabalhador para cada vaga colocada à disposição do serviço de emprego, o que está relacionado com a qualidade na prestação de serviços às empresas. Por outro lado, o desempenho deve-se à competência dos funcionários responsáveis pela captação de vagas em conhecer as empresas e manter um relacionamento bom e constante com as mesmas, convencendo-as a ofertarem as vagas criadas para serem preenchidas por meio do serviço de emprego.

Esses dois aspectos colocados dizem respeito àquilo que está sob a governabilidade dos gestores dessas políticas. Por outro lado, existem variáveis que estão fora do controle, tais como o perfil das vagas e o perfil dos trabalhadores que procuram o serviço de intermediação de mão-de-obra. Assim, a rapidez com que se faz a intermediação resulta tanto da eficiência em encontrar o trabalhador adequado para cada vaga, ou vice-versa, quanto da existência do trabalhador ou da vaga com o perfil necessário no banco de dados do serviço.

Verifica-se que muitos trabalhadores com maior especialização, mais escolarizados e qualificados, relutam em utilizar o serviço de intermediação de mão-de-obra público, cuja imagem é de um serviço de segunda classe, ou seja, para trabalhadores de baixa qualificação. Geralmente, esses trabalhadores que possuem melhor qualificação e têm maiores chances de encontrar um novo emprego utilizam outras estratégias para consegui-lo, inclusive através de agências de intermediação privadas.

A dificuldade de preencher as vagas que exigem um trabalhador mais qualificado reafirma a imagem do serviço público de emprego como de segunda classe. Com isso, muitas empresas podem não colocar à disposição aquelas vagas que normalmente seriam mais fáceis de serem preenchidas, uma vez que o trabalhador para essas vagas não procura o serviço público de emprego. Obviamente que isso não é uniforme para todas as regiões nem quer dizer que trabalhadores mais qualificados e especializados não busquem o serviço público. Mas é fato que a maior parte dos trabalhadores inscritos não possui qualificação suficiente para ser encaminhada para concorrer a um emprego.

Uma ação de divulgação das atividades do serviço público de emprego é necessária para que ganhe a confiança dos trabalhadores. Experiências internacionais mostram que países como o Reino Unido e a Alemanha, por exemplo, oferecem serviços especializados para atrair trabalhadores com ensino superior, ou trabalhadores de nível gerencial a buscarem o serviço público. O mesmo pode ser pensado no caso brasileiro, com medidas que facilitem o acesso desses profissionais que normalmente não veem na intermediação de mão-de-obra pública uma alternativa interessante para obter um novo emprego.

Quando se olha para o período entre 2004 e 2007, observa-se um movimento de queda e recuperação. Primeiramente, verifica-se a redução da taxa de atratividade entre 2004 e 2006 nas regiões Norte, Centro-Oeste, Sudeste e Sul, com recuperação no ano de 2007, porém em valores abaixo de 2004. Na região Nordeste a taxa cresce 0,1 ponto percentual e no Estado do Ceará o crescimento é mais significativo (5,5 pontos percentuais) no ano de 2005, para cair nos anos de 2006 e 2007.

O movimento observado reflete o maior ritmo de crescimento do número de contratações feitas pelas empresas (total de admitidos) em relação ao ritmo de crescimento do número de vagas captadas pelo serviço de emprego público. Dado o bom desempenho da economia no período analisado, é possível que um contingente dos trabalhadores tenha conseguido um emprego diretamente com a empresa ou por meio de parentes e/ou amigos que trabalhavam na empresa. Dessa forma, piora o desempenho do serviço de emprego quando este é avaliado pelo indicador taxa de atratividade, mesmo tendo melhorado sua captação de vagas.

Tabela 6 - Evolução da Taxa de Atratividade: Brasil, Regiões Geográficas e Ceará, 2004-2007

Região Geográfica	2004	2005	2006	2007
Brasil	14,8	14,1	13,8	14,4
Norte	16,7	15,8	15,2	16,7
Nordeste	18,0	18,1	17,4	17,2
Ceará	28,2	33,7	33,5	32,4
Centro-Oeste	16,6	15,9	17,2	17,9
Sudeste	12,7	12,0	11,8	12,5
Sul	17,2	16,2	15,5	16,0

Fonte: Elaboração Própria do Autor Baseada em Relatórios Estatísticos Publicados pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)/Sistema Nacional de Empregos (SINE).

Neste sentido, pode ser enganoso concluir como sendo ruim o desempenho do serviço de emprego no momento em que o crescimento da economia gera a oferta de emprego num ritmo mais acelerado que o ritmo de captação de vagas. Dada a não obrigatoriedade de a empresa oferecer os postos de trabalho vagos por meio do serviço de intermediação de mão-de-obra público, o ritmo de captação depende tanto do relacionamento do serviço com as empresas instaladas na sua área de atuação quanto da eficácia das ações desse serviço em atender as necessidades de mão-de-obra das empresas com rapidez.

Assim sendo, cabe averiguar se o serviço está dando a devida atenção às necessidades das empresas, considerando-se as diferenças entre os empreendimentos de cada setor e a forma de abordagem junto às empresas. Por outro lado, é preciso considerar o perfil dos trabalhadores que o procuram. Essas informações são importantes para se verificar se o trabalhador que a empresa está buscando contratar procura o serviço de emprego, e se isso não ocorre é preciso saber o porquê. Da mesma forma, devem-se verificar os motivos que levam as empresas a não colocar suas vagas de emprego para preenchimento por meio do serviço público de emprego.

1.2.3 Taxa de aderência

Este indicador é definido como o percentual de trabalhadores colocados via serviço de emprego em relação ao total de vagas captadas pelo serviço:

$$TAd_t = \frac{C_t}{V_t} \times 100$$

Onde:

TAd_t: Taxa de Aderência no período t;

C_t: Total de Trabalhadores Colocados no período t;

V_t: Total de Vagas Captadas no período t.

Mostra a eficácia das ações do serviço de intermediação de mão-de-obra em encontrar os trabalhadores adequados a cada vaga, encaminhá-los para a seleção da empresa e ter um desses trabalhadores contratado pela empresa. Verifica-se, portanto, que não bastam a simples identificação de perfil do trabalhador e da vaga adequados e o encaminhamento. Necessita-se, também, que o empregador escolha um dos trabalhadores encaminhados.

Muitas vezes pode ocorrer de a empresa já ter contratado um trabalhador para uma vaga anunciada e não informar o serviço de emprego, que faz o encaminhamento normalmente. Outra possibilidade é a empresa decidir-se por contratar um trabalhador que tenha se apresentado por outro meio que não o encaminhamento feito pelo serviço de intermediação de mão-de-obra. Ou seja, mesmo tendo realizado corretamente a tarefa de cruzamento dos perfis dos trabalhadores inscritos e das características das vagas e feito o encaminhamento daqueles que as satisfaçam, pode ocorrer de a empresa selecionar/contratar um outro trabalhador.

Esse indicador apresenta uma tendência de redução nos quatro anos analisados, tanto para a média brasileira quanto para as regiões em particular. Mesmo no caso da região Centro-Oeste, cujo indicador cresceu em 2005 e 2006, apresentou uma queda em 2007 de 11,8 pontos percentuais, ficando a taxa desse último ano (43,8%) inferior à de 2004 (46,7%).

Tabela 7 - Evolução da Taxa de Aderência: Brasil, Regiões Geográficas e Ceará, 2004-2007

Região Geográfica	2004	2005	2006	2007
Brasil	53,1	52,0	49,6	47,5
Norte	71,9	71,8	63,7	62,7
Nordeste	79,3	76,4	75,4	64,6
Ceará	94,6	86,0	83,0	77,0
Centro-Oeste	46,7	47,4	55,6	43,8
Sudeste	41,9	40,0	35,4	38,2
Sul	56,6	57,0	56,0	54,8

Fonte: Elaboração Própria do Autor Baseada em Relatórios Estatísticos Publicados pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)/Sistema Nacional de Empregos (SINE).

Num primeiro olhar, pode-se dizer que os serviços públicos perderam eficácia no período entre 2004 e 2007. Porém, os dados mostram aumento do número de trabalhadores colocados. Assim, a queda observada nesse indicador decorre de um maior ritmo de

crescimento do número de vagas captadas. Portanto, o comportamento do indicador pode decorrer das seguintes causas:

- i) O serviço de intermediação de mão-de-obra não foi capaz de encontrar entre os inscritos aquele com o perfil adequado à vaga colocada para ser preenchida, encaminhando-o em tempo hábil. Isso denota, então, deficiências nos procedimentos adotados ou do pessoal encarregado dessas atividades, e requer ações de correção;
- ii) O perfil dos trabalhadores que se inscreveram no serviço de emprego está em desacordo com o perfil exigido para o preenchimento da cada vaga. Diante disso, é preciso averiguar qual é a intensidade dessa diferença de perfis e quais as medidas que podem vir a reduzi-las; ou
- iii) As empresas estão preenchendo as suas vagas por outros meios, e não pelo serviço público de intermediação de mão-de-obra. Nesse caso é preciso verificar os motivos de as empresas informarem a abertura de vagas para o serviço de emprego e não contratarem por meio dele.

Diante disso, não se pode afirmar categoricamente que as ações de intermediação de mão-de-obra do serviço de emprego não são eficazes somente pela observação desse indicador. Mais uma vez reforça-se a necessidade de uma análise global dos indicadores e de um olhar sobre o comportamento da economia como um todo e da economia regional/local em particular para serem tomadas as decisões sobre mudanças na política de intermediação de mão-de-obra ou na sua gestão.

1.2.4 Taxa de admissão

O indicador taxa de admissão é definido como o percentual de trabalhadores colocados via serviço de emprego em relação ao total de trabalhadores admitidos segundo o Caged:

$$TAm_t = \frac{C_t}{A_t} \times 100$$

Onde:

TAm_t : Taxa de Admissão no período t;

C_t : Total de Trabalhadores Colocados no período t.

A_t : Total de Trabalhadores Admitidos no período t segundo o Caged.

Este indicador reflete a importância do serviço público de emprego em determinado espaço geográfico. Quanto mais importante o seu papel para fazer o encontro entre demanda e oferta de emprego, mais elevado será o valor do indicador. Em locais onde não existam agências privadas de emprego, é razoável aceitar a maior importância do serviço público de intermediação de mão-de-obra. Isso não significa que todo emprego será intermediado pelo serviço público. É possível que uma parte dos trabalhadores encontre um novo posto de trabalho por meio de classificados em jornais, pelo envio de currículo, ou mesmo indo diretamente às empresas (de porta em porta), entre outras possibilidades.

Dessa forma, não se deve esperar que o indicador taxa de admissão chegue a 100%. Por outro lado, um índice muito baixo pode ser reflexo de problemas de funcionamento do posto de atendimento; do perfil das vagas captadas; do perfil dos trabalhadores inscritos; da capacitação dos funcionários do atendimento direto ao trabalhador; da existência das ações de orientação profissional; da articulação da intermediação de mão-de-obra com a política de qualificação social e profissional e de certificação profissional, entre outras.

Ao se analisarem os dados da evolução da taxa de admissão entre 2004 e 2007, a primeira observação a ser feita diz respeito à baixa participação do serviço público de emprego no total de trabalhadores admitidos nacionalmente. O segundo ponto a ser destacado é a diferenciação entre as várias regiões do país. Mesmo tendo uma baixa participação no total de trabalhadores empregados, verifica-se que o serviço de emprego público tem maior participação nas unidades da federação das regiões Nordeste e Norte, sobretudo quando se compara essas regiões com a região Sudeste. Observa-se, ainda, que na região Nordeste o serviço público de emprego tem participação expressiva na intermediação de mão-de-obra, respondendo por um em cada quatro trabalhadores admitidos. O terceiro ponto a ser observado é o comportamento dessa taxa ao longo do período: em todas as regiões a participação cai, com exceção da região Centro-Oeste, onde a participação é ligeiramente (0,1 ponto percentual) maior em 2007 do que em 2004.

Tabela 8 - Evolução da Taxa de Admissão: Brasil, Regiões Geográficas e Ceará, 2004-2007

Região Geográfica	2004	2005	2006	2007
Brasil	7,8	7,3	6,8	6,8
Norte	12,0	11,3	9,7	10,5
Nordeste	14,3	13,8	13,1	11,1
Ceará	26,7	29,0	27,8	25,0
Centro-Oeste	7,7	7,5	9,6	7,8
Sudeste	5,3	4,8	4,2	4,8
Sul	9,8	9,3	8,7	8,8

Fonte: Elaboração Própria do Autor Baseada em Relatórios Estatísticos Publicados pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)/Sistema Nacional de Empregos (SINE).

A partir dessas informações pode-se concluir que o desempenho do serviço público de emprego brasileiro é ruim? Responder afirmativamente será excessivo. Não se pode negar que o desempenho, em grandes números, é sofrível. No entanto, há atenuantes. Um deles é a diferenciação existente entre os espaços territoriais do país. Analisar o desempenho do serviço de emprego na região Sudeste é diferente da região Nordeste. Nesta última, o serviço de emprego cumpre um papel bem mais destacado que na primeira, especialmente porque na região Sudeste é maior a presença de agências privadas de intermediação. Isso abre outras possibilidades para os trabalhadores que estão em busca de emprego, especialmente no caso de trabalhadores com maior experiência, mais escolarizados e com maior experiência profissional. O serviço público, por sua vez, é procurado por aqueles trabalhadores com maiores dificuldades de se inserirem em um novo emprego – e, dessa forma, de pouco interesse para as agências privadas – e acaba por se constituir em um serviço importante para esses grupos de trabalhadores.

2 A DEFINIÇÃO DE METAS DE ATENDIMENTO E ARTICULAÇÃO COM OS PROGRAMAS DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL

Nesta seção tem-se como objetivo a discussão da importância da definição de metas de atendimento pelo serviço de emprego, procurando questionar possíveis avaliações que considerem essas metas, ou os indicadores de desempenho de forma isolada, especialmente quando o não cumprimento dessas metas implique penalizar financeiramente o serviço.

Divide-se a presente seção em duas subseções. A primeira discute a importância e os limites das metas e a necessidade de uma avaliação mais ampla a partir dos indicadores de desempenho. Na segunda subseção argumenta-se sobre a importância do desenvolvimento das ações de qualificação profissional, articulando-as com as ações do serviço de emprego, evitando-se a definição de metas de qualificação profissional desconectadas das necessidades do mercado de trabalho e dos interesses dos trabalhadores.

2.1 Metas de Atendimento e os Indicadores de Acompanhamento

Um aspecto importante para a boa gestão, o acompanhamento e o controle dos resultados das políticas públicas é a definição de metas que servem de parâmetro para os gestores. Contudo, a definição dessas metas precisa estar em consonância com a realidade de cada centro de atendimento do serviço de emprego e também com a situação do mercado de trabalho.

A descrição das metas qualitativas e quantitativas a serem atingidas é uma das exigências para a aprovação técnica e financeira do plano de trabalho, sem o qual o serviço de emprego não recebe os recursos necessários para realizar suas ações. (BRASIL, 2008). Essas metas devem ser detalhadas mês a mês durante todo o período de execução do plano de trabalho, informando o número de trabalhadores a serem inscritos, o total de vagas a serem captadas e o número de trabalhadores a serem colocados. Ao fim de cada período, cada ente conveniado para execução das ações de emprego e de habilitação ao seguro-desemprego deve fazer um relatório de cumprimento do objeto previsto no convênio plurianual único apontando os aspectos relevantes das metas alcançadas e as justificativas daquelas realizadas parcialmente.

Na análise a ser feita da intermediação de mão-de-obra – e da habilitação ao seguro-desemprego - além das informações sobre as ações voltadas para ampliar a participação do serviço na habilitação, das informações qualitativas e quantitativas sobre o mercado de trabalho, das dificuldades encontradas na captação de vagas e nos encaminhamentos e colocações, devem-se confrontar as metas previstas e o efetivamente realizado.

Assim, para que o MTE firme um instrumento de repasse de recursos com o ente conveniado é preciso que este último tenha sua proposta técnica e financeira aprovada. As metas a serem cumpridas é um dentre os vários itens que devem constar no convênio plurianual único para que este tenha aprovação.

A definição das metas a serem atingidas pode seguir diversos critérios. Por exemplo, no caso de trabalhadores inscritos pode-se considerar a média dos últimos doze meses como meta de atendimento mensal. A definição dessa meta de atendimento é importante para o planejamento das atividades de atendimento de cada unidade do serviço de emprego. Isso permite a correção de problemas enfrentados no passado, programação da equipe de atendentes, horários e dias da semana em que há maior procura, entre outros aspectos importantes para a utilização dos recursos disponíveis, bem como das necessidades de ampliação de pessoal e da infraestrutura.

Por outro lado, o cumprimento da meta de inscritos ou a superação dessa meta não deve ser indicador de mau ou bom desempenho. A baixa procura do serviço pode decorrer de inúmeros fatores, entre os quais o fato de o mercado de trabalho encontrar-se em uma fase de dinamismo que facilite ao trabalhador encontrar um posto de trabalho sem a necessidade da ajuda de um serviço de intermediação. Aliás, devem ser consideradas as várias formas de procura por emprego, como a direta na empresa, os anúncios classificados, a indicação de parentes e amigos e a concorrência das empresas privadas de intermediação e de trabalho temporário.

De forma inversa, o mau desempenho do mercado de trabalho, elevando o número de trabalhadores demitidos e aumentando o desemprego, pode levar à maior procura do serviço público de emprego, refletindo a maior dificuldade de encontrar um emprego. Portanto, estabelecer um indicador que verifique o percentual de inscritos em relação ao número previsto (meta) pouco informa sobre o desempenho do serviço. A meta deve ser um balizador para o planejamento das ações e, talvez, de verificação das projeções feitas pela equipe de planejamento.

Isso vale tanto para o caso do número de trabalhadores inscritos quanto nos demais indicadores, como trabalhadores colocados e vagas captadas. O desempenho destes depende também do ambiente econômico e das especificidades locais/regionais do mercado de trabalho. O ponto que se quer destacar está relacionado com os indicadores que devem ser o guia para a avaliação das ações do serviço de emprego. Não parece eficaz definir uma meta para colocação ou para o número de trabalhadores inscritos e cobrar que esse número seja cumprido, tanto pelo fato de isso depender de fatores externos quanto pelo fato de que a definição da meta pode estar equivocada, apresentando-se superestimada ou subestimada.

A utilização dos indicadores apresentados na primeira seção pode ser de grande ajuda. A ideia é que se faça um acompanhamento sistemático da evolução daqueles indicadores das ações sobre as quais o serviço de emprego tenha governabilidade. Veja-se um exemplo: a análise da evolução da taxa de aderência, que relaciona os trabalhadores colocados e as vagas captadas pelo serviço, pode indicar se o serviço de emprego está

conseguindo melhorar sua capacidade para encontrar os trabalhadores corretos e encaminhá-los para as vagas com determinado perfil. É preciso, contudo, ter cuidado na análise, pois um aumento do número de colocados em ritmo menor que o aumento verificado na captação de vagas leva a uma redução da taxa de aderência. A queda nessa taxa teria, portanto, um significado “negativo”. Porém, é preciso averiguar os motivos que levaram à maior captação de vagas e os que impediram o seu preenchimento. Tanto pode ser um problema de inadequação do perfil das vagas e dos inscritos quanto decorrente de uma estratégia da empresa em oferecer um maior número de vagas – quando necessita de um número menor – simplesmente para ter um maior número de trabalhadores para fazer a seleção.

Os dados da Tabela 9 abaixo ajudam a exemplificar o exposto. Os dados dizem respeito à evolução do número de inscritos, de vagas e de colocados no período de 2005 a 2007 no Brasil e no Estado do Ceará. Os índices mostram quanto cresceu ou diminuiu o número de inscritos de vagas ou de colocados em relação ao ano imediatamente anterior. Assim, por exemplo, no total do Brasil, o número de trabalhadores colocados no serviço de emprego aumentou em 1% em 2005 com relação ao ano de 2004, caiu 2% em 2006 com relação a 2005 e cresceu 12% em 2007 com relação a 2006. A mesma análise vale para os índices de inscritos e de vagas e para o Estado do Ceará.

Outro indicador mostrado pela Tabela 9 é a relação entre os índices de colocados e de inscritos, e a relação entre o índice de colocados e o índice de vagas. O resultado dessas duas relações informa se a variação observada no número de colocados foi maior, igual ou inferior à variação no número de inscritos ou de vagas, quando o valor for maior, igual ou menor que 1,00. Desse modo, a razão entre o índice de colocados e o de inscritos para o Brasil mostra que somente em 2007 o número de colocados apresentou um aumento maior (ou poderia ter sido uma queda menor) do que o de inscritos. No caso do Estado do Ceará ocorreu o inverso, somente no ano de 2007 o aumento de colocados foi menor que o crescimento do número de trabalhadores inscritos.

No caso da razão entre o índice de colocados e o índice de vagas, tanto para o Brasil quanto para o Estado do Ceará, verifica-se que a variação do número de vagas foi maior que a variação do número de colocados. Com isso, pode-se compreender melhor o comportamento da taxa de eficácia no atendimento que teve queda nos anos de 2005 e 2006 e cresceu em 2007 no total do Brasil, enquanto no Estado do Ceará esse indicador apresentou crescimento em 2005 e 2006, e caiu em 2007, sempre em relação ao ano imediatamente anterior. Já em relação à taxa de aderência, tanto para Brasil quanto para o Ceará registra-se queda nos três anos (2005, 2006 e 2007), informando que o ritmo de aumento (ou de queda) do número de colocados foi menor que o aumento do número de vagas captadas junto às empresas.

Tabela 9 - Índice de Inscritos, Vagas e Colocados e Razão entre o Índice de Inscritos e de Vagas e o Índice de Colocados. Brasil e Ceará, 2005-2007

Indicador	Região Geográfica	2005	2006	2007
Índice de Inscritos (II)	Brasil	102	103	109
	Ceará	104	103	102
Índice de Vagas (IV)	Brasil	103	103	116
	Ceará	127	110	107
Índice de Colocados (IC)	Brasil	101	98	112
	Ceará	115	107	99
Razão IC/II	Brasil	0,99	0,95	1,03
	Ceará	1,11	1,03	0,97
Razão IC/IV	Brasil	0,98	0,95	0,96
	Ceará	0,91	0,96	0,93

Fonte: Elaboração Própria do Autor Baseada em Relatórios Estatísticos Publicados pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)/Sistema Nacional de Empregos (SINE).

Essas informações permitem ao analista avaliar com maior detalhe o desempenho do serviço de intermediação de mão-de-obra, pois considera não o comportamento de um indicador isolado, mas em articulação com outros. No caso anterior, verifica-se que apesar de o serviço não ampliar o total de trabalhadores colocados no mesmo ritmo em que ampliou a captação de vagas, foi capaz de ampliar o número de trabalhadores colocados em relação ao total de inscrições registradas em alguns dos anos analisados. Pode-se concluir que o estabelecimento de uma meta a ser cumprida, seja de inscritos, de vagas captadas ou de trabalhadores colocados, pode levar a avaliações equivocadas. Por exemplo, no caso em análise o índice de vagas pode ter excedido a meta estabelecida, apresentando piora ao longo do período analisado.

A partir disso, qual deve ser a conclusão? Houve um desempenho adequado ou não da intermediação de mão-de-obra? Nem um bom desempenho nem um desempenho ruim. Independentemente do fato de se cumprir a meta estabelecida (o que pode não ter ocorrido), isso não significou uma melhoria no desempenho do aproveitamento das vagas captadas, ao mesmo tempo em que se ampliou o número de trabalhadores colocados. Portanto, a piora do indicador de aderência ocorreu com melhoria na colocação de trabalhadores.

O que se quer destacar é a necessidade de se avaliar o desempenho dos diversos locais de atendimento do serviço de emprego pela análise conjunta dos vários indicadores, e não por meio dos indicadores isoladamente. Isso é importante para se fazer uma avaliação que considere o ambiente, isto é, o mercado de trabalho onde está inserido o posto de atendimento do serviço de emprego. Essa análise conjunta permite um olhar mais amplo sobre o resultado de cada indicador, possibilitando uma avaliação mais refinada do desempenho do serviço de intermediação de emprego que não considere apenas o cumprimento das metas estabelecidas em um momento anterior. Isso também é importante no caso de outras ações desenvolvidas pelo serviço de emprego, como a qualificação profissional, conforme se discutirá a seguir.

2.2 A Articulação entre as Ações do Serviço de Emprego e a Qualificação Profissional

Um ponto central da institucionalização do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda foi possibilitar a articulação entre as várias políticas de mercado de trabalho, de forma a se obter maior eficiência e eficácia de suas ações. Esse objetivo, contudo, depende do aprimoramento de cada política em particular e de um esforço de aprimoramento da gestão das mesmas, o que implica a formulação de indicadores de acompanhamento e de maior controle sobre as ações executadas.

Neste sentido, a definição de metas de qualificação profissional a serem executadas pelo serviço de emprego é importante na medida em que pode balizar o planejamento. Porém, da mesma forma que a definição de metas da intermediação de mão-de-obra, a fixação de um número de trabalhadores a serem qualificados como meta a ser atingida pelo serviço pode ser ineficaz.

Essa ineficácia decorre tanto das necessidades do mercado de trabalho quanto de este ser capaz de incorporar os trabalhadores qualificados para uma determinada ocupação. A identificação das necessidades do mercado de trabalho, em termos de um profissional com determinado perfil, depende da capacidade de geração de um conjunto de informações sobre o mercado de trabalho local que possam permitir a elaboração de estudos que indiquem tendências ocupacionais para aqueles que formulam e tomam decisões sobre a política de qualificação profissional.

Nessa direção torna-se determinante o fortalecimento da função de produção de informações do serviço de emprego para se produzirem estudos de qualidade e adequados para o planejamento das políticas, bem como seu acompanhamento e controle pelos diversos atores envolvidos com as mesmas (gestores, conselheiros das comissões de emprego, entre outros).

Por outro lado, a definição de metas que devem constar no plano de trabalho serve como orientação, e não é imperativa. Analisemos o seguinte exemplo: se é estabelecida uma determinada meta para a qualificação de trabalhadores, esta deve estar em consonância com as tendências apontadas pelos estudos. Porém, como os estudos apresentam tendências, não se pode assumir que elas vão se tornar realidade, ou seja, que o mercado de trabalho vá gerar determinado número de postos de trabalho nas ocupações detectadas como emergentes, embora isso possa ocorrer.

Diante desse fato é preciso que exista certa flexibilidade para que os gestores possam administrar possíveis modificações no mercado de trabalho que não tenham sido previstas durante o planejamento das ações de determinado período. O que se busca é rever o número de trabalhadores a serem encaminhados para determinados cursos ao longo do período de execução da política de qualificação. Isso é mais importante à medida que se aprimora a orientação profissional, pois é nessa ação que se pode detectar possíveis dificuldades e potencialidades do trabalhador, reafirmando ou redirecionando a sua trajetória ocupacional.

Assim, ainda que uma determinada ocupação tenha sido detectada como emergente no mercado de trabalho, isso não significa, obrigatoriamente, que haverá um público demandante ou com potencial nas áreas de abrangência do serviço de emprego. Portanto, a meta poderá não ser cumprida. Por outro lado, outro curso de qualificação que poderia não estar previsto ou sobre o qual se tenha estimado uma meta muito baixa, pode se revelar como de maior necessidade. Neste caso, exceder a meta pode significar eficácia se isso tiver como resultado uma ampliação da inserção ocupacional desses trabalhadores egressos do curso em questão. A isso se contrapõe o caso de um curso de qualificação para o qual tenha sido estabelecida uma meta baixa e ter apresentado uma demanda além da prevista, mas cuja geração de emprego seja insuficiente para absorver a maior parte dos que concluíram o curso, tornando-o pouco eficaz.

O aspecto mais importante se definir uma meta quantitativa está relacionado ao oferecimento de cursos para públicos específicos, como, por exemplo, beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF). Um dos objetivos do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) é articular as ações das políticas de mercado de trabalho com outras políticas sociais, dentre as quais o PBF. O que se almeja é propiciar condições para que as famílias beneficiárias saiam da situação de dependência e se mantenham por seus próprios meios. O oferecimento de cursos de qualificação pode abrir caminho para que um ou mais membros das famílias beneficiárias encontrem um emprego, se estabeleçam como trabalhadores autônomos de forma individual ou associativa, ou constituam cooperativas de produção ou de serviços. Com isso, espera-se o rompimento das causas que levaram à insuficiência de renda.

O problema surge quando a insuficiência de renda decorre não pela ausência de ocupação ou rendimento, mas pelo fato de essa ocupação ser de baixa qualificação e o rendimento ser baixo, insuficiente para garantir o sustento da família em condições dignas. Nesse caso, um simples curso de qualificação profissional pode não ter nenhuma efetividade, ou mesmo não ser capaz de atingir esse grupo, na medida em que na maior parte do tempo estarão envolvidos com seu trabalho e com os afazeres domésticos. Imagine-se, por exemplo, que um determinado município tenha detectado oportunidades ocupacionais no setor de construção civil. A partir dessa informação, formata-se um curso para qualificar mão-de-obra para essa atividade, definindo-se uma meta de qualificação. Fica estabelecido que, dentro dos princípios de atender o público mais vulnerável, focaliza-se o referido curso para os beneficiários do PBF. A execução da seleção e do encaminhamento do público-alvo fica sob a responsabilidade do serviço de emprego, uma vez que ele é o responsável pela gestão das ações no espaço geográfico do município. Quais os possíveis resultados?

O serviço de emprego poderá atingir a meta estabelecida, ou não, mesmo que consiga cumprir parcialmente o programado. A meta somente será cumprida se o conjunto de trabalhadores definido como prioritário contiver o número de indivíduos com o perfil adequado para realizar o curso e se os mesmos tiverem interesse no referido curso de qualificação. Portanto, a capacidade do serviço de emprego atingir as metas que foram determinadas dependem de variáveis sobre as quais ele tem pouca ou nenhuma influência, haja vista que não pode obrigar ninguém a participar de um curso de qualificação.

Assim sendo, estabelecer uma meta que deva ser cumprida sob pena de perder os recursos ou mesmo ter de pagar uma multa por não ter atingido o número previsto de educandos, pode ser inviável ou mesmo improdutivo. Isso porque, para cumprir uma meta, podem-se utilizar artifícios que não sejam adequados, como incluir entre os participantes trabalhadores sem o perfil adequado apenas para não deixar de satisfazer a meta estabelecida. O resultado é o gasto improdutivo do recurso público, que poderia ser melhor aplicado em outro curso de qualificação ou ser dirigido para outra política.

Nessa perspectiva, a definição de metas de qualificação profissional deve servir para guiar o planejamento das ações do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, especialmente no que se refere à articulação entre as ações do serviço de emprego e as ações de qualificação profissional. Porém, da mesma forma que estabelecer metas de atendimento para a intermediação de mão-de-obra, a definição de metas de qualificação de trabalhadores parece ser improdutivo, pois há o risco de o trabalhador colecionar vários certificados sem que consiga obter o emprego almejado.

Isso contribui para a baixa autoestima do trabalhador, que associa a sua desocupação ao fracasso, mesmo tendo feito o curso de qualificação. Ou contribui para o descrédito da ação de qualificação profissional, ao ser associada como um instrumento ineficaz – pois a participação num curso de qualificação não garante uma ocupação - ou até mesmo desnecessário – pois quem encontrou emprego pode não ter feito o curso.

A conclusão a que se pode chegar é que a definição de metas como mecanismo de aferição do desempenho das ações desenvolvidas no âmbito do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda é limitada, e por isso mesmo deve ser utilizada com cuidado. Por outro lado, não se pode deixar de utilizá-las, pois ajudam no planejamento e no acompanhamento dessas ações.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste texto apresentam-se argumentos que mostram os limites dos indicadores de desempenho do serviço público de emprego, bem como da definição de metas de atendimento, de colocação, de captação de vagas e de trabalhadores qualificados. O objetivo da crítica apresentada é destacar a importância desses indicadores para a gestão das políticas de mercado de trabalho. E, também, destacar a necessidade de que a análise contemple o conjunto dos indicadores, isto é, a análise precisa olhar para os diferentes fatos que influenciam o mercado de trabalho para compreender o significado de cada indicador num determinado momento.

O mesmo se pode dizer sobre as metas. Ainda que importantes, elas podem induzir a avaliações equivocadas sobre o desempenho do serviço de emprego. Isso, no entanto, não invalida e tampouco torna desnecessária sua utilização. O que se defende é seu uso como instrumento de planejamento e acompanhamento, mais que de avaliação do desempenho.

Neste sentido, ao explicitar alguns limites dos indicadores quando os mesmos são analisados de forma individualizada, buscou-se evidenciar a complexidade da análise, que envolve um conjunto de variáveis que influenciam no desempenho das ações da intermediação de mão-de-obra e da qualificação profissional, bem como a própria relação dessas duas políticas que se influenciam mutuamente.

O objetivo da maior articulação das políticas do mercado de trabalho, colocadas com a instituição do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, obriga ao aprimoramento da execução dessas políticas e, especialmente, de sua gestão. Com isso, o aprimoramento dos indicadores e dos métodos de acompanhamento e avaliação das políticas ganha destaque, impelindo a todos aqueles envolvidos com as questões do trabalho e, sobretudo, aqueles diretamente ligados à gestão, operacionalização e formulação das políticas de mercado de trabalho a uma maior reflexão.

É nessa direção que o texto procurou, mais que abordar todos os problemas que dizem respeito aos indicadores, levantar questões para serem pensadas e discutidas. Espera-se que essa discussão possa, de algum modo, suscitar o debate em torno dessas questões, contribuindo para seu aperfeiçoamento. Depois de cerca de quatro anos de crescimento econômico e do bom desempenho do mercado de trabalho, com ampliação do emprego, essa boa trajetória foi interrompida pela crise de 2008.

Os desafios colocados para o serviço público de emprego e para o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda são ainda maiores. Neste momento torna-se importante a ação coordenada dos atores por meio das comissões de emprego e dos gestores e formuladores das políticas do mercado de trabalho para que, em conjunto, possa dar uma resposta à altura desses desafios.

REFERÊNCIA

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Manual de orientações para execução do Convênio Plurianual Único**. Brasília, DF, 2008.