

A Evolução e a Constituição das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda

Convênio MTE - DIEESE

2007



Ministério do
Trabalho e Emprego



Presidente da República

Luiz Inácio Lula da Silva

Ministro do Trabalho e Emprego

Carlos Lupi

Secretário Executivo - SE

André Peixoto Figueiredo Lima

Secretário de Políticas Públicas de Emprego - SPPE

Ezequiel Sousa do Nascimento

Secretário de Relações do Trabalho – SRT

Luiz Antonio de Medeiros Neto

© copyright 2007 – Ministério do Trabalho e Emprego
Secretaria de Políticas Públicas de Emprego – SPPE
Departamento de Qualificação – DEQ
Esplanada dos Ministérios, Bloco F, 3º andar, sala 300
CEP 70059-900 – Brasília – DF
Telefones: (0XX61) 3317-6239 / 3317-6004 – FAX: (0XX61) 3317-8217
E-mail: qualificacao@mte.gov.br

Obs.: os textos não refletem necessariamente a posição do Ministério do Trabalho e Emprego.

DIEESE

Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

Rua Ministro Godói, 310 – Parque da Água Branca – São Paulo – SP – CEP 05001-900

Fone: (11) 3874 5366 – Fax: (11) 3874 5394

E-mail: en@dieese.org.br

<http://www.dieese.org.br>

Direção Nacional

João Vicente Silva Cayres – Presidente - SIND Metalúrgicos ABC

Carlos Eli Scopim – Vice-presidente - STI Metalúrgicas Mecânicas Osasco

Tadeu Moraes de Sousa – Secretário - STI Metalúrgicas São Paulo Mogi Região

Direção Técnica

Clemente Ganz Lúcio – Diretor Técnico

Ademir Figueiredo – Coordenador de Desenvolvimento e Estudos

Francisco José Couceiro de Oliveira – Coordenador de Pesquisas

Nelson de Chueri Karam – Coordenador de Relações Sindicais

Claudia Fragozo dos Santos – Coordenadora Administrativa e Financeira

Convênio MTE/SPPE/CODEFAT – nº. 075/2005 e Primeiro Termo Aditivo

Ficha Técnica - DIEESE

Coordenação

Clemente Ganz Lúcio – Responsável Institucional pelo Projeto
Sirlei Márcia de Oliveira – Coordenadora Executiva
Mônica Aparecida da Silva – Supervisora Administrativa Financeira
Maria Valéria Monteiro Leite – Coordenadora Subprojeto I
Lavínia Maria de Moura Ferreira - Coordenadora Subprojeto II
Joana Cabete Biava – Coordenadora Subprojeto III
Pedro dos Santos Bezerra Neto – Coordenador Subprojeto IV
Paulo Roberto Arantes do Valle – Coordenador Subprojeto V
Suzanna Sochaczewski – Coordenadora Subprojeto VI
Ana Cláudia Moreira Cardoso – Coordenadora Subprojeto VII

Apoio Administrativo

Gilza Gabriela de Oliveira
Juliana da Silva Matos Leal
Maria Lúcia Leal de Oliveira
Maria Neuma Brito
Maria Nilza Macedo
Marleze Azevedo Fraga Elisiario
Natali Machado Souza
Rosane Emília Rossini
Terrânea Maria Bispo

Entidade Executora

Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos - DIEESE

Consultores

Marlene Seica Shiroma Goldenstein
Solange de Souza Bastos
Sônia Maria Gonzaga de Oliveira

Financiamento

Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT
Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos - DIEESE

Ficha Técnica - UNICAMP

Coordenação

Claudio Salvadori Dedecca – Coordenador Geral do Projeto

Equipe Executora

Subprojeto III:

Claudio Salvadori Dedecca – Coordenação de Área
Amilton José Moretto – Pesquisador
Marcelo Weishaupt Proni - Pesquisador
Alexandre de Freitas Barbosa – Pesquisador
Adriana Jungbluth – Pesquisadora
Thiago Figueiredo Fonseca Ribeiro - Pesquisador
Cassiano José Bezerra Marques Trovão – Auxiliar de Pesquisa
Lara Borges Caldas – Auxiliar de Pesquisa
Camila Santos Matos de Freitas Ribeiro – Auxiliar de Pesquisa
Eccen Excelência em Tecnologia Ltda

Subprojeto IV:

Carlos Alonso Barbosa de Oliveira - Coordenação de Área
Márcio Percival Alves Pinto (afastado) – Coordenação de Área
Paulo Eduardo de Andrade Baltar - Pesquisador
Simone Silva de Deos - Pesquisador
Ana Rosa Ribeiro de Mendonça Sarti - Pesquisador
Marcos Antonio Macedo Cintra - Pesquisador
Rafael Fagundes Cagnin – Auxiliar de Pesquisa
Lígia Martins – Auxiliar de Pesquisa
Paulo Amora – Auxiliar de Pesquisa

Subprojeto IV:

Márcio Pochmann – Coordenação de Área
Anselmo Luís dos Santos – Coordenação de Área
José Dari Krein - Pesquisador
Leandro Pereira Moraes - Pesquisador
Fabiano Lago Garrido – Auxiliar de Pesquisa
Thiago Figueiredo Fonseca Ribeiro – Auxiliar de Pesquisa

Contrato SPPE-MTE/DIEESE/IE-UNICAMP-FUNCAMP

SUMÁRIO

SUMÁRIO EXECUTIVO	07
INTRODUÇÃO	11
PARTE I	13
1. Evolução recente das políticas de mercado de trabalho	13
2. O Congresso sobre Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda e as diretrizes para sua consolidação	23
3. As mudanças advindas com a institucionalização do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda	28
PARTE II	35
4. O novo modelo de gestão das políticas de mercado de trabalho	37
5. Estrutura para a oferta das políticas de mercado de trabalho	42
6. A articulação das políticas de mercado de trabalho	49
7. Os recursos humanos	57
CONCLUSÃO	62
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	66
ANEXO	67

SUMÁRIO EXECUTIVO

Este relatório discute a evolução recente das políticas de mercado de trabalho no Brasil, com destaque para o debate sobre sua importância e eficácia na organização do mercado de trabalho e para o enfrentamento do desemprego. Esse debate desembocou na discussão sobre a necessidade de se aperfeiçoar o Sistema Público de Emprego de modo que o mesmo possibilitasse a integração e a articulação das referidas políticas aumentando-lhes a eficiência e efetividade.

Apesar de a maior parte das políticas de mercado de trabalho ter sido criada antes da década de 1990, foi somente neste período que elas se consolidaram como instrumentos de apoio e proteção ao trabalhador brasileiro, numa época em que o mercado de trabalho se apresentou bastante restritivo em decorrência do ambiente econômico desfavorável ao setor produtivo. As ações desenvolvidas pelas políticas de mercado de trabalho tiveram pouco efeito prático sobre o nível de desemprego e a organização do mercado. Com isso, ganhou força o debate sobre a necessidade de constituir uma nova institucionalidade que fosse capaz de integrar e articular as várias políticas de mercado de trabalho dando-lhes maior eficiência e eficácia.

Por outro lado, dado que o desemprego, mesmo sendo de grandes proporções e atingindo a todos os trabalhadores, apresenta-se mais intenso sobre determinados grupos de trabalhadores com características próprias, especialmente jovens, mulheres, negros e com baixa escolaridade. A partir dessa constatação, surgem defesas de que as ações dessas políticas deveriam ser direcionadas para públicos específicos, que apresentassem maior vulnerabilidade no mercado de trabalho. Isso colocou a necessidade de maior capacidade dessas políticas atenderem esses grupos com maior atenção.

Essas questões alimentaram o debate que desembocou na realização dos congressos sobre sistema público de emprego, promovidos entre 2004 e 2005, e que discutiram e deliberaram sobre a constituição e o modelo do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. As discussões partiam da necessidade de alterações no modelo de gestão e execução das políticas de mercado de trabalho, especificamente, procurando atender o conjunto dos trabalhadores mais vulneráveis socialmente.

O novo desenho institucional instituído pela Resolução Codefat nº 466 foi um avanço em relação à situação anterior, especialmente por eliminar a sobreposição de ações no plano local, pois

num determinado território passou-se a ter uma única gestão do conjunto de políticas, ainda que a execução pudesse ser realizada por várias instituições. Como isso, ganhou-se racionalidade para a operacionalização das políticas e maiores condições para a coordenação do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda em nível nacional pelo MTE.

A instituição de um convênio único entre o MTE e as unidades da federação, o Distrito Federal, as capitais e os grandes municípios, a partir de planos previamente discutidos, que incorporam as diversas ações a serem executadas no âmbito de cada espaço local/regional, racionaliza os procedimentos, ao mesmo tempo em que exige maior empenho em planejamento.

Destaca-se que a implantação do Centro Público de Emprego, Trabalho e Renda reúne, em um só local, um conjunto de ações, desobrigando o trabalhador de procurar agências diferentes para ter acesso a diferentes programas, especialmente no caso da intermediação de mão-de-obra. Neste último caso, a articulação e informatização dos vários centros permitem que se tenha um cadastro único do trabalhador inscrito como demandante de emprego, fazendo com que o mesmo procure o Centro que lhe for mais conveniente. Da mesma forma, todos os centros têm acesso às vagas disponíveis, facilitando a atividade de cruzamento do perfil dos trabalhadores e o perfil exigido pelas empresas.

Com a introdução do Centro Público de Emprego, Trabalho e Renda, o trabalhador criou uma única porta de entrada para o Sistema: o serviço de intermediação de mão-de-obra. Isso ocorre mesmo que o objetivo do trabalhador seja o acesso ao seguro-desemprego ou participar de um curso de qualificação social ou profissional. Somente no caso dos trabalhadores autônomos/conta-própria, autogestionários, agricultores familiares, trabalhadores assentados ou em processo de assentamento, o ingresso no Sistema se dará por outras “portas de acesso” (funções) que não necessariamente o serviço de intermediação de mão-de-obra.

Convém destacar que todo Centro é obrigado a executar as funções de orientação e intermediação de mão-de-obra, inscrição para habilitação ao seguro-desemprego e qualificação social e profissional e, de forma complementar, as demais funções do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. Dessa maneira, os diversos órgãos participantes do Sistema devem adequar as estruturas dos centros sob sua responsabilidade, ou que venham a ser implantados, para atender esses requisitos de operacionalização.

Foi produzido um levantamento das informações a partir de uma consulta aos gestores municipais e estaduais por meio de um questionário semi-estruturado. Os resultados mostram como estão sendo operacionalizadas as políticas de mercado de trabalho nos Centros Públicos de Emprego, Trabalho e Renda e denotam que a nova institucionalidade criada tem sido um fator importante para remover os obstáculos que eram apontados como impeditivos para o melhor desempenho das políticas de mercado de trabalho e para o seu aprimoramento.

Em relação ao Plano Plurianual e ao Convênio Único como mecanismos de implementação do novo modelo de gestão das políticas, a avaliação dos gestores consultados foi positiva, ainda que se vejam aspectos que devam ser aperfeiçoados. A preocupação em eliminar a sobreposição de ações e de executores num mesmo território criou as condições para que os municípios com mais de 300 mil habitantes e as capitais das unidades da federação pudessem fazer a gestão dessas políticas no seu território, por meio de um convênio direto com o MTE. Esse novo formato foi visto como importante pelos gestores como forma de dar mais racionalidade à operacionalização das políticas, propiciando maior colaboração entre os vários centros responsáveis pelo atendimento direto ao trabalhador.

Suas principais vantagens, assinaladas pelos gestores consultados, foram: a necessidade de se fazer planejamento das atividades; a eliminação da sobreposição de ações; a continuidade das ações de emprego; a maior integração entre os vários níveis de governo; e a otimização dos recursos.

Por outro lado, algumas deficiências ainda não foram superadas. Entre essas estão: a demora e ausência de um cronograma para repasse dos recursos para as unidades locais; o custo administrativo e financeiro resultante do atraso na liberação dos recursos; a insuficiência de recursos para a qualificação profissional e a impossibilidade de utilizar parte dos recursos para se investir em infra-estrutura para qualificação profissional; sistema de informações ineficiente.

Em relação ao custo de operacionalização do Centro, verificou-se que o mesmo é baixo, assim como o gasto com pessoal. Por outro lado, comparativamente aos países desenvolvidos, o número de servidores envolvidos nas atividades do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil é bem menor, o que mostra que para melhorar a qualidade da oferta das políticas deverá ser ampliado o quadro de pessoal, porém de forma criteriosa.

Um último aspecto a ser destacado é em relação à Resolução Codefat nº 560, de novembro de 2007, que alterou significativamente o modelo que estava em construção ao incluir a possibilidade

de estabelecimento de convênio entre o MTE e entidades privadas sem fins lucrativos, o que pode gerar distúrbios na gestão das políticas no plano local, já que poderá existir mais de um gestor no mesmo local, o que se torna pouco racional do ponto de vista da gestão. Ademais, pode vir a ocorrer sobreposição de ações, uma das preocupações dos congressistas que buscavam eliminar esse problema. De toda forma, a nova resolução ampliou o número de municípios que podem celebrar convênios a partir da redução do tamanho da população de 300 mil para 200 mil habitantes.

INTRODUÇÃO

Este relatório apresenta o levantamento de informações obtidas com algumas secretarias municipais do trabalho – ou equivalentes – com o objetivo de construir um quadro das condições de gestão e execução das políticas e ações de geração de emprego e renda, intermediação de mão-de-obra e qualificação social e profissional, para se averiguar quais os principais avanços, limites e desafios colocados para o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda para atingir plenamente sua missão.

O trabalho está dividido em duas partes. Na primeira, composta de três seções, recuperam-se os aspectos da evolução recente das políticas de mercado de trabalho no Brasil e que foi objeto de relatório parcial, procurando-se destacar os principais avanços no desenho institucional desta e da constituição do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda.

Na segunda parte, subdividida em quatro seções, apresenta-se os resultados do levantamento de algumas informações acerca dos propósitos atingidos até o presente momento com a constituição do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. Para a coleta das informações utilizou-se um questionário semi-estruturado que foi dirigido para os gestores das políticas de mercado de trabalho municipais e estaduais. Selecionaram-se, para a pesquisa, cinco municípios (Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife, Guarulhos e Osasco) e três estados (Paraná, Ceará e Mato Grosso do Sul), que já tinham implementado ou estavam em fase de implementação do novo modelo de operação das políticas de mercado de trabalho definidas pela Resolução Codefat nº 466, procurando-se investigar experiências distintas, inclusive no plano geográfico. Dentre os municípios escolhidos, somente recebemos informações de Osasco e Belo Horizonte, e, entre os estados, somente do Paraná, pois os demais não responderam em tempo hábil para a inclusão neste relatório, apesar de terem sido realizados vários contatos telefônicos e por correio eletrônico.

De toda forma, os resultados apresentados na segunda parte deste relatório permitem uma avaliação positiva das mudanças ocorridas no plano das políticas de mercado de trabalho. Como o levantamento é qualitativo, isto é, os municípios não foram escolhidos para se ter uma representatividade estatística do conjunto do país, as informações obtidas por intermédio das respostas dos municípios e do Estado são suficientes para fornecer algumas pistas importantes para se repensar as diretrizes tomadas no período recente, procurando-se corrigir alguns pontos que aparecem como entraves à consolidação do novo modelo proposto, de forma democrática, com a participação dos

trabalhadores, dos empregadores e do governo, e que tem sido levada a cabo pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE).

PARTE I

1. Evolução recente das políticas de mercado de trabalho

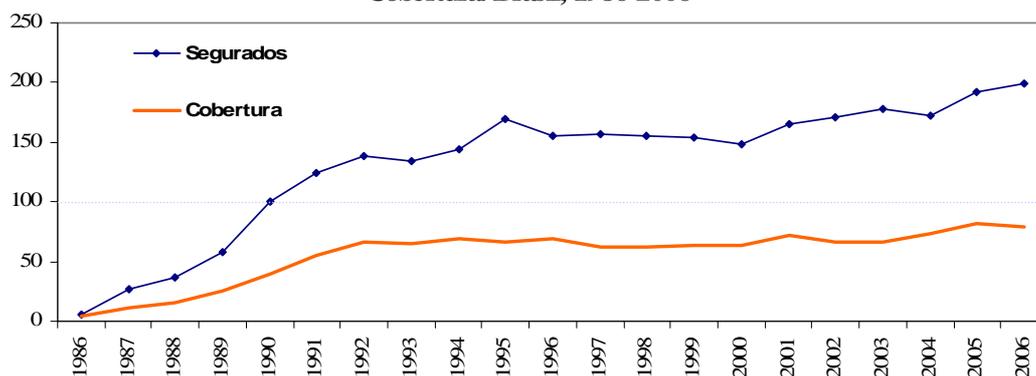
As políticas de mercado de trabalho foram criadas e implementadas de forma fragmentada ao longo do período de 1930 e 1990, à medida que se faziam necessárias para atender aos reclamos da industrialização. Assim, na década de 1940, dada a necessidade de formação de um trabalhador especializado, cria-se o Senai e o Senac, que atendiam uma pequena parcela dos trabalhadores. A questão da formação e qualificação profissional sempre esteve presente, com vários programas ao longo desse período, e pode-se dizer que foi a política que teve maior atenção. De toda forma, outras políticas foram pensadas e discutidas, mas, ou não foram implementadas, ou sua execução não teve o apoio necessário para se consolidar como uma política pública com impacto sobre a mão-de-obra. Dessa maneira, tivemos a experiência do auxílio-desemprego, que não chegou a se constituir num mecanismo de proteção à renda do trabalhador desempregado. O seguro-desemprego, que foi instituído em 1986 durante o Plano Cruzado, somente ampliou sua cobertura nos anos 1990. No caso do Sistema Nacional de Emprego (SINE), criado em 1975, depois de um período inicial que atraiu um contingente significativo de trabalhadores, passou por um processo de descontinuidade administrativa que desestruturou esse serviço de intermediação de mão-de-obra. Ou seja, a grande maioria das políticas de mercado de trabalho que ganha evidência nos anos 1990 já existia, porém, dada a pouca importância que lhes eram conferidas como instrumento de proteção ao trabalhador e de organização do mercado de trabalho pouca eficácia tiveram.

Foi somente com a instituição do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), em 1990, como previsto pela Constituição Federal de 1988, com recursos oriundos da arrecadação do PIS/Pasep, que se obteve uma fonte de financiamento permanente para o seguro-desemprego e para as demais políticas de mercado de trabalho, independente do orçamento da União. A partir de então, as políticas existentes, e outras que forem criadas, tiveram recursos para se consolidarem.

Assim, a estruturação e desenvolvimento das políticas de mercado de trabalho no Brasil ocorreram num momento bastante adverso para o mercado de trabalho: os anos 1990. O seguro-desemprego, que desde sua criação atende um número de trabalhadores desempregados muito limitado, pode, após a instituição do FAT, alargar sua cobertura. Como pode ser observado pelo

Gráfico 1, foi a partir de 1992 que se atinge um nível de cobertura que se situa em torno de 2/3 do total de trabalhadores desempregados, taxa que tem apresentado uma elevação no período recente.

Gráfico 1
Seguro-Desemprego: Evolução dos Segurados (1990=base 100) e Taxa de Cobertura. Brasil, 1986-2006



Fonte: MTE/SPPE/DES/CGSDASe <http://saeg.datamec.com.br/ConsGeoSet.asp>. Elaboração própria.

Por outro lado, se a constituição do FAT possibilitou a consolidação do seguro-desemprego, permitiu também que parte dos recursos do fundo fosse utilizada para o financiamento de outras políticas de mercado de trabalho. Assim, foi possível o financiamento das atividades de auxílio na busca de emprego por meio de ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional, primeiramente para os beneficiários do seguro-desemprego e depois para todos os trabalhadores desempregados. Dessa forma, os recursos do FAT passaram a se destinar para auxiliar todos os trabalhadores que buscassem o serviço de emprego independentemente de sua condição anterior no mercado de trabalho.

O objetivo das políticas de mercado de trabalho era minimizar os efeitos perversos do baixo dinamismo do mercado de trabalho, que apresentava taxas elevadas de desemprego, e facilitar o ingresso do trabalhador desempregado em uma atividade produtiva. No entanto, e apesar da ampliação do número de trabalhadores atendidos pelas várias políticas de mercado de trabalho, os resultados em termos de redução do nível de desemprego foram insignificantes, dado que a nova configuração econômica produtiva com ênfase na acumulação financeira implicou em baixos níveis de crescimento do produto. Esse fato teve como resultado a geração insuficiente de postos de trabalho para incorporar os trabalhadores que haviam perdido o emprego e aqueles que ingressavam no mercado de trabalho em busca de uma ocupação remunerada.

Apesar da baixa efetividade em termos de redução do desemprego e da melhoria da organização do mercado de trabalho brasileiro, dado o ambiente desfavorável da política econômica na geração de postos de trabalho, a instituição do FAT e a consolidação do seguro-desemprego contribuíram para fortalecer os demais programas voltados para o mercado de trabalho, como o serviço de emprego (SINE) e a política de qualificação profissional. No que se refere ao SINE, este passou a melhor se estruturar para poder atender ao trabalhador na habilitação do seguro-desemprego. Na instituição deste programa, e ainda mais a partir da ampliação de sua cobertura na década de 1990, o SINE não estava preparado para fazer o atendimento do trabalhador que buscava o benefício. Esse fato devia-se à descontinuidade nas atividades desse serviço de emprego ao longo de sua existência, o que implicou na desarticulação das ações do SINE, além da desestruturação das equipes técnicas e da perda de parte da experiência e do conhecimento acumulados por essas equipes ao longo do período anterior, tanto no nível federal como no nível estadual (Cacciamali, Silva e Franco, 1998; Cardoso Jr. et al., 2006).

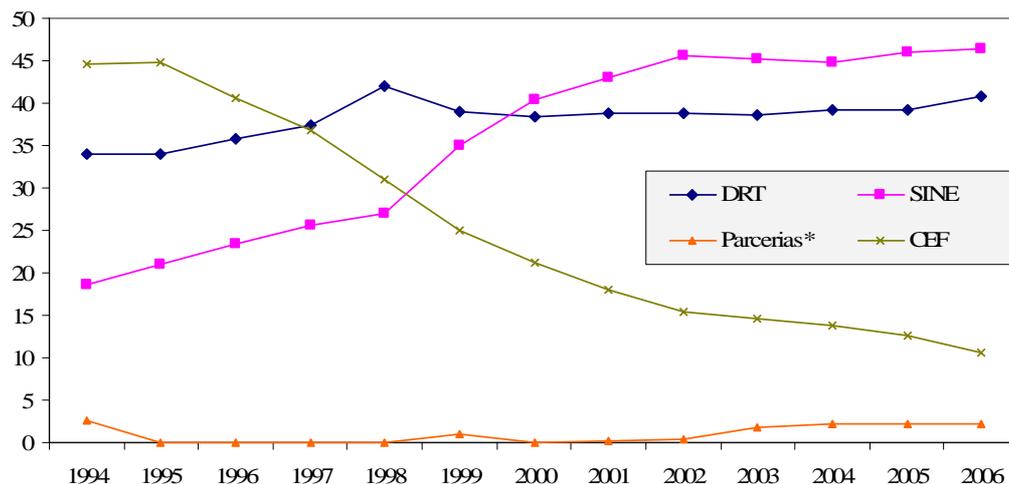
Dada a precariedade do atendimento do sistema SINE, o Ministério do Trabalho criou uma rede paralela para o atendimento do seguro-desemprego (Borges, 2002). Foi assim que as DRTs e as Agências da Caixa Econômica Federal (CEF) passaram a habilitar o trabalhador desempregado para o recebimento do benefício, ficando a CEF responsável pelo pagamento. A existência de várias instituições para a habilitação do seguro-desemprego significava, desde o início, a desarticulação do benefício com as atividades desenvolvidas pelo SINE.

É somente com a consolidação do seguro-desemprego e com a decisão do Conselho Deliberativo do FAT (Codefat) de reestruturar os SINEs a partir de 1993, definindo critérios de desempenho para o repasse de recursos – em termos de trabalhadores colocados e requerimentos do seguro-desemprego habilitados – que se criou um mecanismo de incentivo à expansão dos serviços de intermediação de mão-de-obra e de habilitação do seguro-desemprego realizados pelo SINE.

Essas mudanças tiveram impacto positivo sobre a atuação do SINE, tanto no que se refere à habilitação do seguro-desemprego como à maior atração de trabalhadores desempregados em busca de emprego. Assim, quando se observa a evolução da participação do SINE na habilitação do seguro-desemprego, verifica-se uma trajetória crescente a partir de 1994, superando a participação da CEF em 1999 e, no ano seguinte, a DRT. A partir de então, o SINE torna-se a principal instituição a realizar a

habilitação, ainda que a DRT continue com peso significativo, em torno de 39% do total de habilitações (Gráfico 2).

Gráfico 2
Evolução da participação na habilitação do seguro-desemprego por tipo de posto. Brasil, 1994-2006



Fonte: MTE/Relatórios Gerenciais do FAT e SAEGnet. Elaboração própria.

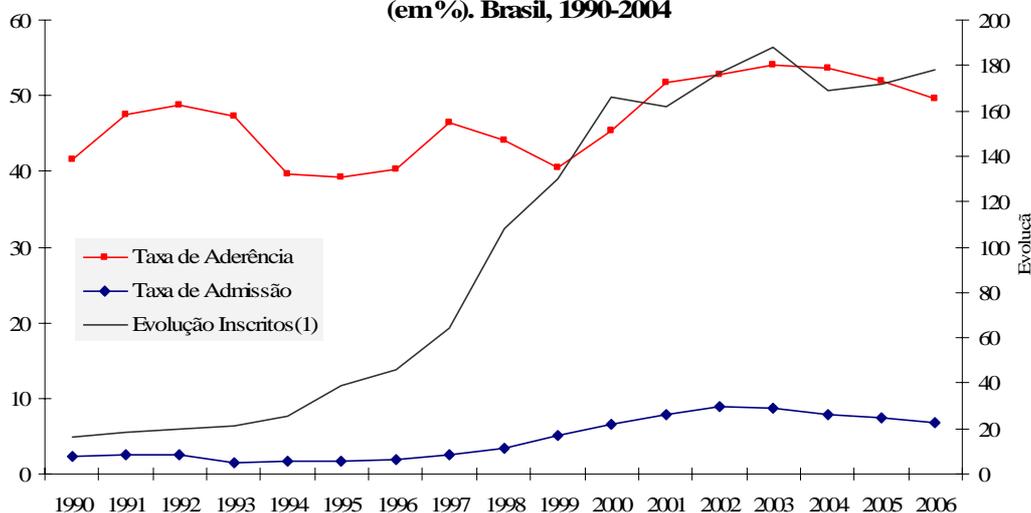
*Parcerias: Correios (EBCT) e Entidades Sindicais a partir de 1999.

A reorganização do SINE para atender à habilitação do seguro-desemprego também se refletiu no aumento de outros indicadores de atendimento do serviço. Ampliou-se o número de trabalhadores inscritos na intermediação de mão-de-obra, o que repercutiu favoravelmente sobre alguns indicadores de desempenho do serviço, como a melhoria da taxa de aderência e da taxa de admissão¹, ainda que a participação do SINE no total de trabalhadores inseridos em algum emprego seja muito baixa (Gráfico 3). Apesar da melhora, os indicadores apontam um espaço para o melhoramento do desempenho do SINE, o que pode ser a contribuição da melhoria da articulação entre as várias políticas de mercado de trabalho e da gestão do sistema.

¹ Taxa de aderência refere-se ao aproveitamento das vagas captadas pelo serviço de emprego (relação entre o total de colocados e o total de vagas). Já a taxa de admissão está relacionada com a participação do SINE na inserção do trabalhador no mercado de trabalho (é a relação entre o total de colocados pelo SINE e o total de trabalhadores admitido informado pelo Caged)

Gráfico 3

SINE: evolução dos inscritos¹, taxa de aderência (em %) e taxa de admissão (em %). Brasil, 1990-2004



Fonte: MTE/CSINE/CGEM; Caged; Nunes (2003, p.160). Elaboração própria.

(1) Base 100=média do período.

Outra política que foi impulsionada com a instituição do FAT, nos anos 1990, foi a qualificação profissional. Este programa ganhou especial destaque por conta das mudanças que ocorriam na economia brasileira e, especialmente, pelo processo de reestruturação produtiva pelo qual as empresas estavam passando. Esse processo contribuiu para que os problemas do mercado de trabalho brasileiro, notadamente o desemprego, fossem vistos como decorrentes do desajuste entre a qualificação do trabalhador brasileiro e as exigências do novo paradigma industrial. Esse desajuste tornou-se a justificativa corriqueira para se explicar o elevado nível de desemprego, desconsiderando-se todos os efeitos das mudanças nas políticas macroeconômicas. Ao assumir esse diagnóstico como principal responsável pelas dificuldades apresentadas pelo mercado de trabalho, o que se mostrou equivocado posteriormente, o governo apostou no Plano Nacional de Qualificação Profissional (Planfor) como uma saída para reduzir o desemprego. O Planfor foi implementado, em 1995, com uma meta ambiciosa, a de coordenar todo o conjunto de instituições voltadas para a qualificação profissional com o objetivo de requalificar 20% da população economicamente ativa, a cada ano, a partir de 1999.

Essa meta não chegou a ser atingida, ficando em torno de 3,0%, com 2,3 milhões de treinandos em 1999. Apesar disso, foi uma política que reuniu em torno de si diferentes atores na sua defesa, especialmente do patronato e dos sindicatos e centrais sindicais que passaram a receber recursos

para executarem cursos de qualificação profissional. Esse programa tornou-se, então, a principal medida de enfrentamento ao desemprego, com poucas vozes discordantes no meio sindical e acadêmico à insuficiência da mesma frente ao tamanho e à natureza do problema. Ademais, a descentralização na implementação do Planfor mostrou que os mecanismos de controle sobre as aplicações dos recursos do FAT pelos estados eram insuficientes. Em 1999, foram detectadas fraudes nas contas do Distrito Federal, o que levou o Codefat a introduzir medidas para coibi-las. Tornou-se, então, obrigatório o depósito dos recursos no Banco do Brasil. Passou-se a exigir critérios transparentes de transferências dos recursos para os estados e criou-se uma ouvidoria no MTE. Essas medidas colaboraram para reduzir as fraudes, mas não a má administração dos recursos, que foram restringidos, levando à redução da carga horária dos cursos (Cardoso Jr. et al., 2006). Mesmo considerando que a maior rigidez na liberação de recursos possa ser uma medida tomada com vista a melhorar a gestão dos mesmos, não se deve esquecer que a redução dos gastos com cursos de qualificação estava em conformidade com os objetivos da política fiscal do governo.

Em 2003, O Planfor foi substituído pelo Plano Nacional de Qualificação (PNQ). O novo programa ampliou o monitoramento e o controle, além de introduzir nova metodologia, aumentando a carga horária e estabelecendo carga horária mínima e conteúdos pedagógicos específicos. Passou a ganhar importância a certificação profissional. O PNQ inseriu o conceito de qualificação social e profissional, no qual se visa contemplar a formação integral do trabalhador e o desenvolvimento das habilidades necessárias ao exercício profissional. A mudança do Planfor para o PNQ não significou um aumento do número de trabalhadores atendidos pelo programa. Em 2004, o número de treinandos foi pouco maior que 128 mil trabalhadores. Esse baixo número de trabalhadores qualificados é explicado, em grande medida, pela escassez de recursos que vem se reduzindo desde 1998, quando apresentou seu maior valor (R\$ 883,5 milhões). Em 2005, os recursos alocados para o programa chegam a R\$ 88,9 milhões (Cardoso Jr. et al., 2006).

O seguro-desemprego, o serviço de emprego e o programa de qualificação profissional são as políticas de mercado de trabalho clássicas de apoio e proteção ao trabalhador nas economias desenvolvidas. No caso brasileiro, a essas três políticas somou-se o Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger), criado em 1994. Seu objetivo é a concessão de crédito para micro e pequenas empresas, cooperativas e formas associativas de produção, além de iniciativas de produção do setor informal, que tem pouco ou nenhum acesso a crédito. Com isso, espera-se um incremento na geração

de emprego e renda. O Proger, inicialmente, voltava-se para atender os trabalhadores do setor urbano, especificamente das regiões metropolitanas onde os níveis de desemprego eram elevados. No entanto, a partir de 1995 foi estendido para a área rural, primeiramente no Proger Rural e depois o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), para o custeio e investimento das atividades agrícolas. Entre 1995 e 1999, o total de recursos destinados ao Proger, nas suas diferentes modalidades, atingiu cerca de R\$ 9,5 bilhões. Todavia, os resultados efetivos na geração de emprego e renda são incertos, pois não existe um acompanhamento para verificar se os postos de trabalho previstos foram realmente criados.

Os programas de geração de emprego e renda federais são executados com os recursos do FAT, estão no âmbito das políticas de mercado de trabalho e têm como objetivos financiar empreendimentos que facilitem a geração de emprego e renda. São executados por instituições financeiras, com baixa ou nenhuma participação de outras instâncias que compõem o sistema público de emprego. A análise e aprovação dos projetos financiados por meio dos recursos do Proger, nos primeiros anos, eram de responsabilidade das Comissões Municipais de Emprego. Ao SINE, por meio de suas unidades estaduais, foi dada a atribuição de suporte técnico e administrativo para o acompanhamento dos empreendimentos financiados. Essa atividade foi, num momento posterior, redirecionada para o Planfor, com as atividades de acompanhamento dos empreendimentos sendo terceirizadas pelas secretarias. Contudo, dadas as limitações orçamentárias, a partir de 1999, as equipes estaduais do SINE deixaram de realizar o acompanhamento (Borges, 2002).

Desde 2003, duas novas políticas foram implementadas pelo MTE com vistas a incrementar as ações voltadas ao trabalho e o atendimento de públicos específicos: o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para a Juventude (PNPE) e o Programa Economia Solidária. O primeiro volta-se para apoiar os jovens de baixa renda e escolaridade com idade entre 16 e 24 anos a inserirem-se no mercado de trabalho, procurando sanar as deficiências das políticas de mercado de trabalho existentes em atender esse segmento populacional.

Já o Programa Economia Solidária visa ao fortalecimento dos empreendimentos autogestionários, apoiando a formação e divulgação de redes de empreendimentos solidários por meio do fomento direto, pelo mapeamento das experiências e a constituição de incubadoras. Suas ações não têm vinculação direta com os programas de crédito, mas, assim com esses, dirige-se para o público não

assalariado. Ademais, o programa não conta com recursos do FAT, sendo uma política que não se enquadra diretamente dentro do Sistema Público de Emprego.

Deve ser destacado que esses dois programas possuem um orçamento ainda muito baixo. No caso da Economia Solidária, os recursos, em 2005, foram reduzidos em termos reais, denotando perda de importância no conjunto de gastos do MTE. No Programa Primeiro Emprego, mesmo com um gasto de cerca de R\$ 100 milhões, em 2005, maior que o gasto com qualificação profissional, eles foram, na sua grande maioria, destinados aos Consórcios da Juventude que fornecem bolsa e qualificação profissional, com poucos resultados em termos de contratação, com baixa atratividade para as empresas (Cardoso Jr. et al., 2006).

No que se refere ao financiamento das políticas de mercado de trabalho, o FAT assume papel crucial. Como afirma Azeredo (1998), esta fonte é o eixo que permite organizar o conjunto dessas políticas e, dessa forma, pode-se dizer que é o esteio da estruturação do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. Porém, os recursos arrecadados com o PIS/Pasep, fonte do FAT, têm sido subtraídos por meio da Desvinculação das Receitas da União (DRU) para que, somados a outros recursos advindos de arrecadações oriundas de contribuições sociais e que deveriam financiar políticas sociais, financiem o superávit primário.

Com a DRU, a arrecadação líquida do PIS/Pasep repassada ao FAT passou a ser menor que as despesas com custeio (seguro-desemprego, abono salarial, demais políticas de mercado de trabalho, pagamento de tarifas) e o repasse para o BNDES. Com isso, verifica-se, desde 1995, um déficit primário cuja cobertura é feita com as receitas financeiras. Apesar do crescimento da arrecadação do PIS/Pasep após 2000², o déficit tem sido recorrente. Ademais, quando se desconsidera o valor desviado pela DRU, o déficit somente aparece em quatro anos, o que mostra que haveria recursos suficientes com a arrecadação do PIS/Pasep para ampliar ou melhorar as políticas de mercado de trabalho, além de não comprometer o patrimônio do FAT (Tabela 1).

² O bom desempenho da arrecadação do PIS/Pasep no período recente deve-se, além de uma melhoria no desempenho macroeconômico, à elevação da alíquota do PIS com mudança da sua sistemática de arrecadação.

Tabela 1
Execução financeira do FAT e comparativo de saldos finais com e sem desvinculações
(em R\$ milhões)

Ano	Receita ¹ primária FAT	Receita do MTE c/ FSE, FEF e DRU	Receita do MTE s/ FSE, FEF e DRU	Custeio de programas ²	Saldo com FSE, FEF e DRU	Saldo sem FSE, FEF e DRU
1995	12.314,1	7.388,5	9.988,1	9.565,4	-2.176,9	422,7
1996	13.664,7	8.198,8	10.824,9	10.767,4	-2.568,6	57,5
1997	12.581,0	7.548,6	10.183,4	10.675,2	-3.126,6	-491,8
1998	11.694,1	7.016,4	9.567,7	12.025,8	-5.009,4	-2.458,1
1999	12.367,4	7.420,4	11.694,1	10.640,5	-3.220,1	1.053,6
2000	14.440,8	8.664,5	10.231,2	9.988,4	-1.323,9	242,8
2001	14.461,6	8.676,9	10.846,2	11.155,5	-2.478,6	-309,3
2002	14.454,4	8.672,6	10.840,8	11.287,4	-2.614,8	-446,6
2003	15.464,7	9.278,8	11.598,5	10.253,2	-974,4	1.345,3
2004	16.413,7	9.848,2	12.310,3	10.462,6	-614,4	1.847,7
2005	16.992,3	10.195,4	12.744,2	11.920,8	-1.725,4	823,4
Total	154.848,8	92.909,3	120.829,4	118.742,2	-25.832,9	2.087,2

Fonte: MTE/CGFAT. Apud Cardoso Jr. et alii, 2006, p.29.

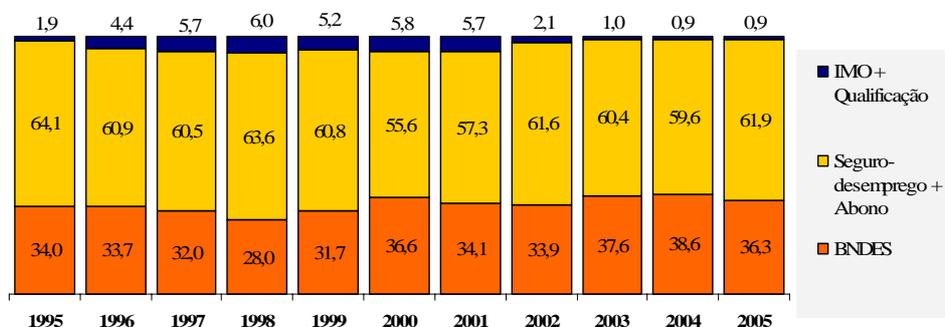
(1) Receita Primária do FAT já com aplicação das desvinculações (FSE, FEF e DRU), e Receita Líquida do MTE já com repasse ao BNDES. c Custeio de Programas diz respeito ao MTE: seguro-desemprego, abono salarial, intermediação de mão-de-obra, qualificação profissional e outras despesas operacionais e com demais programas. Não inclui programas de desenvolvimento econômico custeados com o repasse ao BNDES.

(2) Custeio de Programas diz respeito ao MTE: seguro-desemprego, abono salarial, intermediação de mão-de-obra, qualificação profissional e outras despesas operacionais e com demais programas. Não inclui programas de desenvolvimento econômico custeados com o repasse ao BNDES.

Obs.: Os valores até 2004 foram corrigidos pelo IGP-DI, para preços de 31/12/2004. Em 2005, valores expressos em moeda corrente. De 01.04.94 a 31.12.95, FSE (EC 1). De 01.01.96 a 31.12.99, FEF (ECs 10 e 17). A partir de 21.03.2000, EC 27. b Receita Primária do FAT já com aplicação das desvinculações (FSE, FEF e DRU), e Receita Líquida do MTE já com repasse ao BNDES. c Custeio de Programas diz respeito ao MTE: seguro-desemprego, abono salarial, intermediação de mão-de-obra, qualificação profissional e outras despesas operacionais e com demais programas. Não inclui programas de desenvolvimento econômico custeados com o repasse ao BNDES.

A subtração dos recursos do FAT implica na redução da parcela que se direciona, sobretudo, ao SINE e à política de qualificação social e profissional. Isso porque não há como reduzir a parcela que é direcionada ao BNDES e ao pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial, que, como pode ser visto no Gráfico 4 abaixo, representa a maior parcela dos gastos com as políticas de mercado de trabalho. Já as despesas com intermediação de mão-de-obra e qualificação social e profissional representam cerca de 1% do gasto total com as políticas de mercado de trabalho.

Gráfico 4
Composição da despesa do FAT segundo suas principais destinações
 (em % do total das despesas)



Fonte: MTE/CGFAT, apud Cardoso Jr, et alii, 2006. Elaboração própria.

Como pode ser visto até aqui, as políticas de mercado de trabalho consolidaram-se como instrumentos de apoio e proteção ao trabalhador brasileiro ao longo dos anos 1990. Apesar disso, e diante de um ambiente econômico que torna o mercado de trabalho bastante restritivo, as ações desenvolvidas por essas políticas tiveram pouco efeito prático sobre o nível de desemprego e a organização do mercado de trabalho. Assim, ganhou força o debate sobre a necessidade de aperfeiçoamento do sistema público de emprego que levasse à integração e articulação das várias políticas de mercado de trabalho. Além disso, surgem defesas de que as ações dessas políticas devem ser direcionadas para públicos específicos, que apresentem maior vulnerabilidade no mercado de trabalho. Isso coloca a necessidade de maior focalização das políticas e também de serem feitas avaliações das mesmas para que se aprimore o atendimento daqueles públicos sem retirar seu caráter universal de atender a todos os trabalhadores.

Essas questões alimentaram o debate que desembocou na realização dos Congressos sobre o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda que foram promovidos entre 2004 e 2005. Na medida em que a implementação de uma nova diretriz econômica e as mudanças pontuais nas relações trabalhistas, que a flexibilizaram, nos anos 1990, não resultaram em crescimento econômico sustentado e na redução do desemprego, como sustentavam os defensores do modelo econômico de então, reforçou-se no plano das políticas de mercado de trabalho a necessidade de alterações no seu formato, especificamente procurando atender ao conjunto dos trabalhadores mais vulneráveis socialmente.

2. O Congresso sobre Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda e as diretrizes para sua consolidação

O resultado do debate sobre as questões que envolviam as políticas de mercado de trabalho e a discussão da importância de se constituir um sistema que as integrasse e articulasse estão no documento final do II Congresso sobre o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. O documento reconhece que o bom desempenho das ações das políticas de mercado de trabalho depende de outras políticas não orientadas especificamente para o mercado de trabalho, como a política econômica e a política de desenvolvimento setorial e regional. Isso porque são essas que garantem o crescimento sustentado da economia. Além delas, são também importantes para os resultados das políticas de mercado de trabalho as políticas sociais, a política de salário mínimo e o sistema de relações do trabalho (MTE, 2005).

Como resultado das discussões do II Congresso do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, a definição de sistema público de emprego amplia a sua abrangência. Para os participantes do Congresso, o entendimento foi que, no caso brasileiro, o Sistema deveria ir além de suas funções tradicionais para atingir o propósito de responder às especificidades da organização do mercado de trabalho do país. Assim, o documento final do Congresso define a concepção do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda:

“[...] consiste na articulação e integração de um conjunto de políticas de proteção e inclusão sociais às políticas de geração de emprego, trabalho e renda de abrangência nacional e regional, fundamentada nas seguintes funções: seguro-desemprego, orientação profissional e intermediação de mão-de-obra, qualificação e certificação profissional, produção e gestão de informações sobre o mercado de trabalho, inserção da juventude e de grupos vulneráveis e geração de trabalho e renda via o fomento às atividades empreendedoras de pequeno porte, individuais e coletivas” (MTE, 2005, p. 312).

Nessa concepção fica evidenciada a preocupação de que as políticas de mercado de trabalho atinjam os segmentos mais vulneráveis, ou seja, aqueles que ocupam posições precárias ou que estejam excluídos do mercado de trabalho. Porém, ao mesmo tempo em que se desenvolve e fortalece as funções de inclusão, parece importante destacar que isso só será possível com o fortalecimento das funções tradicionais, que necessitarão de maior articulação do Sistema com as políticas de inclusão social. O maior foco das políticas de mercado de trabalho na população mais vulnerável deve estar em

sintonia também com outras políticas de inclusão, implementadas por meio das políticas sociais, que estão fora do âmbito da gestão do trabalho. Não obstante, a ampliação conceitual ganha um caráter estratégico importante quando se consideram as especificidades do mercado de trabalho brasileiro marcado pela heterogeneidade de inserção ocupacional, elevada rotatividade no emprego assalariado e grande diferenciação salarial.

A constituição de um sistema público implica na ação integrada de um conjunto de políticas voltadas para o mercado de trabalho dirigido para um objetivo comum. Isso exige uma coordenação central em nível nacional, sobretudo com a ampliação do conceito do sistema público de emprego, para incorporar não somente o emprego, mas o trabalho em geral, tornando mais complexa a sua tarefa. Dessa forma, no esforço de coordenação, será necessário um maior empenho tanto do Ministério do Trabalho e Emprego, como do Codefat e do Fórum Nacional de Secretarias do Trabalho (Fonset). Esses deverão ser capazes de unir esforços para ampliar o papel dos vários instrumentos das políticas de mercado de trabalho no fortalecimento do sistema de proteção social existente no país.

Para nortear a construção do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) foram definidos sete princípios. Estes incluem aspectos bastante gerais, como a erradicação da pobreza e das desigualdades sociais e regionais; o fortalecimento da participação dos atores sociais; a articulação do sistema com entidades governamentais e não-governamentais que atuam na área social; o acesso universal às ações do sistema com ações focalizadas nos segmentos mais vulneráveis; integração com as políticas sociais, especialmente daquelas voltadas para a elevação do nível de escolaridade; descentralização e integração de todas as suas funções. A amplitude de princípios, se por um lado contempla as preocupações com a situação social de muitos trabalhadores, por outro, pode colocar tarefas para as quais o sistema só pode contribuir marginalmente, o que gera muitas vezes avaliações equivocadas, como no caso da erradicação da pobreza. A contribuição para tal tarefa ocorre de forma indireta e, mesmo assim, como medida preventiva. Esse é o caso do seguro-desemprego, que ao dar apoio financeiro ao desempregado pode evitar que o trabalhador e sua família caiam em situação de pobreza em decorrência da perda da renda do trabalho. Não se paga o seguro-desemprego para que o trabalhador saia da condição de pobreza; não é esse o seu objetivo.

Esses princípios nortearam a definição das diretrizes para a constituição do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. As diretrizes relacionam-se tanto com as funções e a gestão do sistema, como com a integração com outras instituições e políticas, as competências entre os atores envolvidos,

as questões normativas e de financiamento. Essas diretrizes visam, no seu conjunto, fornecer as características estruturais e institucionais do sistema, bem como os pressupostos de seu funcionamento. Com relação às funções do sistema, as diretrizes enfatizam a necessidade de:

- integração entre as várias políticas e programas;
- introdução de mecanismos de monitoramento e avaliação;
- fortalecimento da participação de empregadores e de outras entidades públicas e privadas;
- informatização das ações;
- criação de mecanismos de acesso preferencial ou ações específicas para os segmentos em condições de vulnerabilidade em relação ao trabalho; e
- desenvolvimento de novas metodologias para operacionalização das políticas.

Alguns aspectos destacam-se entre as diretrizes específicas para cada função: i) a estruturação de intermediação de serviços autônomos; ii) a instituição de mecanismos de certificação profissional em conjunto com órgãos afins no âmbito da qualificação profissional; iii) facilitação do acesso ao crédito com formas alternativas de garantia e com política de juros subsidiada entre as diretrizes dos programas de geração de emprego e renda; e iv) a expansão da rotina de recusa aparece com a necessidade de se ampliar a cobertura para grupos mais vulneráveis, trabalhadores sazonais e nos processos de reestruturação e depressão econômica, em relação ao seguro-desemprego. Verifica-se que essas diretrizes específicas têm a preocupação com a criação de mecanismos que ampliem as ações das várias políticas com vistas a atingir um público maior, especialmente para incorporar aqueles que normalmente têm maiores dificuldades de inclusão no mercado de trabalho em um emprego formal. Com isso, procura-se ampliar as condições de atendimento desse público por meio de ações alternativas que permita a incorporação desses indivíduos de forma produtiva.

A preocupação com a questão da integração das várias políticas ganha grande destaque. A integração é vista como essencial para que tenhamos um conjunto de políticas que funcionem de forma sistêmica. Nesse sentido, a introdução de procedimentos que facilitem a articulação dessas várias políticas é fundamental para que se criem canais de comunicação entre elas. O objetivo central da integração é permitir maior eficiência e eficácia na operacionalização das políticas, o que é reafirmado

pela indicação de instrumentos de monitoramento e avaliação. Esse aperfeiçoamento na orientação das políticas é correto, contribuindo para melhorar o desempenho das mesmas.

Como vimos na seção anterior, houve avanço importante no desempenho das várias políticas de mercado de trabalho. Entretanto, verificou-se que muito pode ser feito para aperfeiçoar a performance delas. O aprimoramento da articulação entre elas pode ter impacto positivo sobre a efetividade das mesmas. Isto é, partindo do pressuposto de que a ausência de maior articulação reduz o desempenho dessas políticas, ao se eliminar esse entrave, caminha-se na melhoria das ações do mercado de trabalho. Contudo, a efetividade das políticas de mercado de trabalho e, portanto, do próprio sistema deve ser relativizada, pois está diretamente ligada ao desempenho da economia. Ou seja, a geração de novos postos de trabalho em níveis adequados depende de uma economia dinâmica. Somente assim será possível a ampliação das oportunidades de ocupação e, também, das chances de incorporação dos trabalhadores com maiores dificuldades no mercado de trabalho.

Nos aspectos relacionados à gestão, as diretrizes também buscam fortalecer o tripartismo, com o estabelecimento de mecanismos de controle social e publicização das informações. Da mesma forma, o estabelecimento de mecanismos de monitoramento, avaliação e controle, bem como a construção de indicadores de eficiência, eficácia e efetividade social como parâmetro para incremento de recursos, são enfatizados. Outro ponto destacado pelas diretrizes refere-se à necessidade de se garantir a operação contínua e permanente de todas as atividades, assim como serem cumpridos os prazos da liberação de recursos, aprimorando-se a forma de repasse dos mesmos. No que tange à integração das funções, e considerando-se as especificidades regionais, as diretrizes propõem a introdução de um convênio único. Em relação à estrutura física, elas estabelecem que se deve ter uma padronização das unidades de atendimento, sugerindo-se a denominação de centros públicos integrados de emprego, trabalho e renda. Além disso, as diretrizes apontam para a necessidade de serem adotados critérios para a seleção e capacitação do quadro de pessoal dos centros integrados para reduzir a rotatividade e melhorar o atendimento.

Nos aspectos que dizem respeito à integração do Sistema com outras instituições e políticas, as diretrizes assinalam a importância de se integrar as suas ações com os programas sociais e econômicos nos três níveis de governo e também aos fundos constitucionais. Um ponto importante na questão da integração e que é destacado pelas diretrizes relaciona-se com a necessidade do sistema articular-se com o Ministério da Educação, e especialmente com o Sistema S para se estabelecer

atividades conjuntas com vistas a amplificar as ações de formação e qualificação profissional, procurando atender os grupos mais vulneráveis, notadamente os jovens. Um ângulo considerado essencial pelos participantes do Congresso no fortalecimento das ações do Sistema é a ampliação da participação do MTE nas instâncias governamentais que tenham impactos, direta ou indiretamente, sobre o mercado de trabalho, especialmente nos fóruns que definem as políticas econômicas, nas agências de fomento e nos fundos constitucionais, para que sejam introduzidas metas de emprego na política econômica e nos financiamentos públicos. Outro aspecto relevante relacionado à integração das políticas está associado à necessidade de fortalecimento do desenvolvimento territorial e dos arranjos produtivos locais e redes de empreendimentos autogestionários, visto como importante para se incrementar as ações do sistema e torná-las mais efetivas.

Na definição das competências dos diversos atores envolvidos no sistema, as diretrizes defendem a descentralização da execução das ações do sistema, passando as mesmas para a responsabilidade de estados e municípios. Ao MTE fica a responsabilidade de fazer o monitoramento, controle e avaliação das ações executadas, além da execução de ações complementares desde que não implique em sobreposição a outras ações desenvolvidas. A sobreposição de ações entre os vários executores deve ser evitada, prevendo-se a capacidade de gestão plena aos entes federados. As sociedades civis sem fins lucrativos também poderão executar ações do sistema, desde que firmem contratos ou convênios com os estados ou municípios. Os municípios poderão participar de forma autônoma da gestão desde que comprovem capacidade técnica e financeira e tenham a aprovação das respectivas Comissões Municipais e Estaduais de Emprego e do Codefat.

As diretrizes prevêm que seja definida em lei a realização de conferências nacionais, estaduais e municipais do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, assim como a regulamentação da participação de entidades sem fins lucrativos e das agências privadas de intermediação, obrigando-as a colocarem à disposição das vagas por elas captadas para todo sistema. Outro ponto destacado é o estabelecimento de um fórum de discussões sobre o marco regulatório que aponte caminhos para a formalização dos micro e pequenos empreendimentos urbanos e rurais.

O Congresso reafirma a posição do FAT como a principal fonte de financiamento das despesas com as ações das funções do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. Assim sendo, enfatizam a necessidade de serem tomadas medidas para evitar a redução dos recursos arrecadados com o PIS/Pasep que alimentam o FAT, bem como o contingenciamento dessas ações de emprego. Os

participantes definiram que deve ser estabelecida a meta de 8%, no mínimo, de recursos da arrecadação primária do PIS/Pasep a serem destinadas ao gasto com as políticas e programas do sistema, exclusive os gastos com seguro-desemprego e abono salarial. Da mesma forma que a descentralização da execução das ações, prevê-se que estados e municípios façam a previsão em seus orçamentos anuais de recursos para as funções do sistema. Por outro lado, e dada a necessidade de se racionalizar a utilização dos recursos disponíveis para as políticas de mercado de trabalho, as diretrizes defendem que seja rediscutida a utilização dos recursos públicos direcionados para o Sistema S e os recursos do FGTS, de forma que os mesmos venham a contribuir para o fortalecimento das ações de emprego, já que o volume de recursos dessas fontes somadas ao FAT, se coordenadas em torno de um objetivo comum, pode ter maior eficácia na sua aplicação e alavancar o conjunto de políticas de mercado de trabalho.

3. As mudanças advindas com a institucionalização do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda

As resoluções do II Congresso subsidiaram os trabalhos de uma comissão tripartite que foi incumbida de elaborar uma proposta para que as mesmas fossem implementadas. O resultado do trabalho dessa comissão foi a aprovação de uma primeira medida normativa: a Resolução do Codefat nº 466, de 21 de dezembro de 2005, que instituiu o Plano Plurianual Nacional e Estadual e o Convênio Único. Nessa resolução são explicitadas as funções do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda: o seguro-desemprego; a intermediação de mão-de-obra; a qualificação social e profissional; a orientação profissional; a certificação profissional; pesquisa e informações sobre o mercado de trabalho; e todas as funções e ações que sejam definidas pelo Codefat com vistas à inserção no mercado de trabalho e ao fomento de atividades autônomas e empreendedoras.

A criação do Plano Plurianual visa integrar as várias funções e ações do sistema no território. Com ele espera-se que se faça um planejamento de longo prazo com a definição das metas que se quer atingir e quais devem ser as ações para se chegar a elas. Dessa forma, ganha-se previsibilidade do que precisa ser feito e dos custos envolvidos nas ações. Além do mais, com um plano integrado para cada unidade da federação, pode-se evitar que ocorra sobreposição de ações entre os vários níveis de governo, levando ao desperdício de recursos. Para a elaboração do Plano Plurianual Estadual é preciso que a Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE) do MTE elabore a

proposta do Plano Plurianual Nacional e, também, o termo de referência para a preparação dos Planos Plurianuais Estaduais a ser encaminhado ao Codefat para a deliberação.

A elaboração do Plano Plurianual Estadual (PPE) é de responsabilidade das Secretarias Estaduais do Trabalho ou sua congêneres, a partir das diretrizes definidas pela Comissão de Emprego Estadual e das propostas das Comissões de Emprego Municipais. Uma vez consolidada a proposta, a mesma é submetida à aprovação da Comissão de Emprego Estadual e depois encaminhada ao MTE para verificação se o PPE está em acordo com as especificações dadas pelo Termo de Referência. É interessante destacar que a resolução impede a aprovação do plano por decisão *ad referendum* da comissão, medida que busca fortalecer a comissão como órgão decisório das ações, forçando sua maior responsabilidade para com os caminhos do sistema em nível regional. Uma vez aprovado o PPE pelo MTE, cada convenente deve elaborar um Plano de Trabalho para a execução do PPE, para então, ser celebrado o Convênio Único.

É a partir dos planos estaduais anuais que se planejará o Convênio Único a ser celebrado entre MTE e os estados e Distrito Federal, assim como com as capitais e municípios com mais de 300 mil habitantes. Esse convênio é o instrumento por excelência para a integração e operacionalização das funções e ações continuadas do sistema, devendo ser celebrado somente um convênio em cada espaço territorial por ente federativo. Dessa forma, busca-se evitar que, num mesmo espaço territorial, exista mais de um operador das políticas, ficando apenas o governo municipal ou o estadual, impedindo a sobreposição de ações em um mesmo território, ou seja, racionalizando as atividades do Sistema.

A operacionalização das funções e ações continuadas realizadas pelos estados, capitais e municípios, além do Distrito Federal poderá ser executada por entidades sem fins lucrativos, por meio de contratos firmados entre estas entidades e aquelas instâncias. Exige-se, entretanto, que exista uma rede informatizada e integrada entre os executores no mesmo espaço territorial. Nos casos de ações específicas, isto é, aquelas delimitadas por um determinado período de tempo, está prevista a realização de Convênios Específicos para o atendimento da demanda. Nesses casos, o MTE poderá celebrar o convênio diretamente com a entidade executora da ação.

Mesmo com a possibilidade de as ações do Sistema poderem ser geridas por instâncias diferentes de governo, a Resolução Codefat nº 466 estabelece que o atendimento tenha uniformidade no auxílio ao trabalhador, devendo as unidades de atendimento ter uma única identidade: o Centro Público de Emprego, Trabalho e Renda. Dessa forma, toda a operacionalização das várias políticas deve ser

feita por meio desses centros. Estes devem funcionar como “porta de entrada” do trabalhador para todos os serviços a serem prestados. Com essa diretriz, espera-se que sejam eliminadas as multiplicidades de postos de atendimento, exigindo que o trabalhador busque agências diferentes para habilitar-se ao seguro-desemprego, fazer a inscrição no serviço de intermediação ou ser encaminhado para um curso de qualificação profissional. A integração dos vários centros pode suprimir a concorrência entre as várias agências hoje existentes, pois independentemente de quem faça a captação da vaga, esta estará disponível para todas as agências, facilitando, assim, encontrar mais rapidamente o trabalhador mais adequado para preenchê-la. Do mesmo modo, exclui a necessidade de o trabalhador fazer a inscrição em várias agências, pois o banco de dados será único.

O novo desenho institucional que resulta do Congresso é um avanço em relação à situação anterior. A instituição de um convênio único entre o MTE e as unidades da federação, capitais, grande município ou o Distrito Federal, a partir de planos previamente discutidos, que incorporam as diversas ações a serem realizadas no âmbito de cada espaço local/regional, racionaliza os procedimentos, ao mesmo tempo em que exige maior empenho em planejamento. As mudanças são ilustradas na Figura 1. Destaca-se que a implantação do Centro Público de Emprego, Trabalho e Renda reúne, em um só local, um conjunto de ações, desobrigando o trabalhador de procurar agências diferentes para ter acesso a diferentes programas, especialmente no caso da intermediação de mão-de-obra. Neste último caso, a articulação e a informatização dos vários centros permitem que se tenha um cadastro único do trabalhador inscrito como demandante de emprego, fazendo com que o mesmo procure o Centro que lhe for mais conveniente. Da mesma forma, todos os centros têm acesso às vagas disponíveis, facilitando a atividade de cruzamento do perfil dos trabalhadores e o perfil exigido pelas empresas.

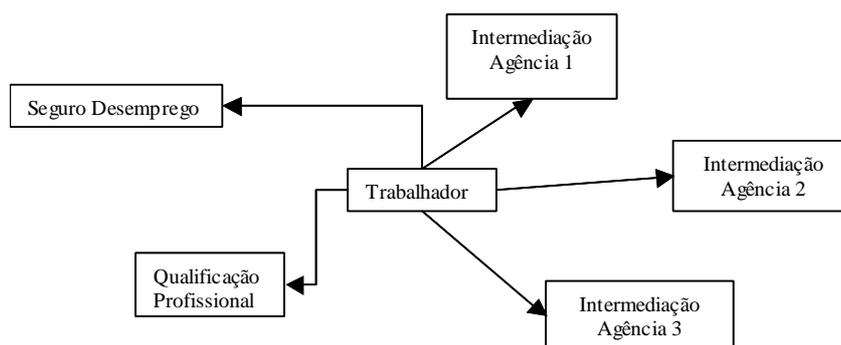
Com a implantação do Centro Público de Emprego, Trabalho e Renda, o trabalhador passa a ter uma única porta de entrada para o Sistema: o serviço de intermediação de mão-de-obra. Isso ocorre mesmo que o objetivo do trabalhador seja o acesso ao seguro-desemprego, ou participar de um curso de qualificação social ou profissional. Somente no caso dos trabalhadores autônomos/contábil-própria, autogestionários, agricultores familiares, trabalhadores assentados ou em processo de assentamento, o ingresso no Sistema se dará por outras “portas de acesso” (funções) que não necessariamente o serviço de intermediação de mão-de-obra.

Convém destacar que toda unidade do Centro Público de Emprego, Trabalho e Renda é obrigada a executar as funções de orientação e intermediação de mão-de-obra, inscrição para

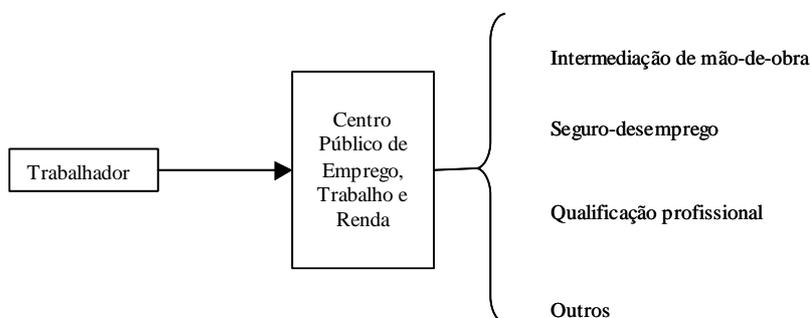
habilitação ao seguro-desemprego e qualificação social e profissional e, de forma complementar, as demais funções do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. Dessa maneira, os diversos órgãos participantes do Sistema devem adequar estruturas dos centros sob sua responsabilidade, ou que venham a ser implantados, para atender esses requisitos de operacionalização.

Figura 1

Situação Anterior



Situação Atual



As mudanças estabelecidas pela Resolução nº 466 introduzem uma nova institucionalidade, que não pode ainda ser totalmente apreendida pelos resultados das políticas. Pode-se afirmar, entretanto, que o SINE ganhou proeminência como o elemento central de integração e articulação das ações de emprego, nas quais o Centro Público de Emprego, Trabalho e Renda é o lócus físico/territorial dessa integração. Para ilustrar, ainda que superficialmente, os números do desempenho da intermediação de mão-de-obra mostram uma alteração importante no ano de 2006, ocasião da implementação dessa nova institucionalidade, em relação ao ano de 2005.

Como se verifica pelos dados da Tabela 2, os municípios ampliaram a participação na execução das ações de emprego. Enquanto em 2005 eles eram responsáveis por pouco mais de 3,5% das inscrições e da captação de vagas no serviço de intermediação de mão-de-obra e de 1,2% no total de trabalhadores colocados, em 2006, esses percentuais elevam-se para 12,4% do total de inscritos, 13,2% das vagas captadas e 8,0% do total de colocados. Essa ampliação ocorreu em detrimento da participação das entidades privadas, que perderam participação, muito mais do que a intermediação realizada pelo SINE estadual.

Deve-se, contudo, ressaltar que esse aumento da participação das prefeituras parece significar mais uma ampliação do atendimento e não um simples deslocamento de uma instância para outra. Esse fato pode ser constatado pelo crescimento do número de inscritos e de vagas captadas em 2006 em relação ao ano anterior, com ampliação muito superior nos postos operados pelas prefeituras (algumas capitais e cidades com mais de 300 mil habitantes) do que nos postos do SINE, enquanto os postos das entidades parceiras (entidades sindicais) apresentaram redução líquida de inscritos e vagas captadas. Os postos geridos pelas prefeituras dos municípios também ampliaram o número de trabalhadores colocados, apesar de, nesse quesito, o número de trabalhadores ter diminuído entre 2005 e 2006.

Tabela 2
Intermediação de Mão-de-Obra: Inscritos, vagas, encaminhados e colocados segundo tipo de posto.
Brasil, 2005 e 2006.

Tipo de Posto	Inscritos		Vagas		Encaminhados		Colocados	
	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%
Ano 2005								
Total	4.977.550	100	1.718.736	100	3.869.769	100	893.728	100
SINE	4.355.272	87,5	1.428.796	83,1	3.078.724	79,6	789.707	88,4
Prefeituras	178.064	3,6	55.289	3,2	92.605	2,4	11.136	1,2
Outras	444.214	8,9	234.651	13,7	698.440	18,0	92.885	10,4
Ano 2006								
Total	5.148.720	100	1.772.282	100	4.031.713	100	878.394	100
SINE	4.388.537	85,2	1.465.561	82,7	3.255.659	80,8	786.969	89,6
Prefeituras	636.778	12,4	234.342	13,2	556.836	13,8	70.362	8,0
Outras	123.405	2,4	72.379	4,1	219.218	5,4	21.063	2,4
Variação (%) 2005-2006								
Total	3,4	0,0	3,1	0,0	4,2	0,0	-1,7	0,0
SINE	0,8	-2,6	2,6	-0,5	5,7	1,5	-0,3	1,4
Prefeituras	257,6	245,7	323,8	311,0	501,3	477,1	531,8	542,9
Outras	-72,2	-73,1	-69,2	-70,1	-68,6	-69,9	-77,3	-76,9

Fonte: MTE/SPPE/DES/CGSINE. Elaboração própria.

As mudanças que permitiram que os governos municipais pudessem fazer a gestão das ações de emprego no seu espaço territorial parecem, num primeiro momento, terem sido positivas no

sentido de ampliar o acesso aos programas, ainda que as informações sejam muito gerais e as iniciativas bastante incipientes. Ao mesmo tempo, verifica-se que em termos de eficiência das operações há um espaço importante para ser feito aprimoramento.

Em termos gerais observa-se uma piora dos indicadores de desempenho nas ações de intermediação de mão-de-obra no ano de 2006, relativamente ao ano anterior. Somente os postos das prefeituras apresentaram uma melhoria no seu desempenho (Tabela 3). No principal deles, a taxa de aderência, que relaciona o total de trabalhadores colocados pelo Sistema e o total de vagas captadas, indica que não se consegue aproveitar todas as oportunidades de emprego que são ofertadas pelas empresas por meio do serviço público de emprego. Mesmo no caso dos postos das prefeituras que melhoraram o desempenho, nota-se que ainda estão muito aquém do desempenho dos postos SINE, que aproveitam pouco mais da metade das vagas que captam.

Tabela 3
Intermediação de Mão-de-Obra: Indicadores de desempenho.
Brasil, 2005 e 2006.

Tipo de Posto	Taxa de Aderência ¹		Colocados/Inscritos		Vagas/Inscritos	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Total	52,0	49,6	18,0	17,1	34,5	34,4
SINE	55,3	53,7	18,1	17,9	32,8	33,4
Prefeituras	20,1	30,0	6,3	11,0	31,1	36,8
Outras	39,6	29,1	20,9	17,1	52,8	58,7

Fonte: MTE/SPPE/DES/CGSINE. Elaboração própria.

(1) Relação colocados/vagas.

Deve-se, contudo, olhar com cuidado esses números, uma vez que diversos fatores podem estar influenciando tais resultados: desde o fato de um emprego ter sido oferecido por meio do serviço público de emprego e ser preenchido por um trabalhador que não tenha sido encaminhado por ele, até problemas como a grande discrepância entre o perfil dos trabalhadores inscritos e as exigências colocadas pelas empresas para o preenchimento do posto de trabalho vago, problema este difícil de ser equacionado em curto prazo.

Nesse ponto, transparece a importância da articulação entre as várias políticas de mercado de trabalho, sobretudo das ações de qualificação social e profissional e de informação e orientação profissional que podem ajudar os trabalhadores a buscarem um posto de trabalho mais adequado ao perfil de cada um. As mudanças colocadas pela nova institucionalidade podem contribuir para essa

melhor articulação. Entretanto, o pouco tempo de implementação é insuficiente para se averiguar adequadamente se esse modelo irá atingir seu objetivo ou não.

Pode-se, no entanto, levantar-se os principais problemas que têm afetado os gestores e executores das políticas após as mudanças. O levantamento desses problemas, e também dos aspectos positivos naquilo que foi implementado, pode ajudar a se fazer correções de rumo e aprimoramentos sem que se tenha que redesenhar toda a política ou o Sistema. Esse, aliás, é um procedimento corriqueiro para a implementação de políticas públicas, haja vista mesmo que se tenha um diagnóstico muito bem feito sobre o problema e clareza de como se deva enfrentá-lo, não se podem considerar todos os aspectos envolvidos que vão influenciar de uma ou outra forma os resultados. Assim, o aprimoramento contínuo de uma política se faz necessário para que sejam acompanhadas as mudanças que ocorrem na própria sociedade, inclusive aquelas decorrentes da própria intervenção da política pública.

Para tentar captar quais foram as conseqüências dessas mudanças na visão daqueles que estão envolvidos diretamente com a gestão e execução dessas políticas no âmbito local/regional, na próxima seção são apresentadas algumas informações captadas com um gestor de políticas de mercado de trabalho que serve como guia para o desenvolvimento futuro da pesquisa.

PARTE II

Esta segunda parte do relatório mostra os resultados do levantamento de informações sobre a operacionalização dos Centros Públicos de Emprego, Trabalho e Renda (CPETR) nos municípios de Guarulhos e Osasco, na Grande São Paulo; Belo Horizonte, em Minas Gerais; Recife, em Pernambuco; e Porto Alegre, no Rio Grande do Sul. Além disso, aproveitaremos as informações do Estado do Paraná, apresentada no relatório parcial, que nos ajudará a ampliar nossa análise para o nível de governo estadual.

Nosso objetivo é buscar elementos que nos permita averiguar em que medida a constituição do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda possibilitou um aprimoramento na execução das políticas de mercado de trabalho, facilitando a relação entre os diversos níveis de governo (municipal, estadual e federal) de forma a se obter maior racionalidade na operacionalização, aumentando a eficiência e eficácias dessas políticas.

Para consecução dessa meta, organizaremos nossa análise em quatro seções. Na primeira (seção 4) discutimos quais as mudanças que ocorreram em termos do relacionamento entre os diversos níveis de governo e como isso tem contribuído para a melhor integração das ações de emprego no território e a gestão das políticas. O que se busca é averiguar se essa nova institucionalidade tem se mostrado capaz de eliminar a sobreposição de ações e a concorrência entre organismos com o mesmo objetivo. Isso prejudicava a consolidação de um serviço único de qualidade que se apresentasse uma “marca” de confiança e fosse referência para o demandante de uma oportunidade no mercado de trabalho.

Na segunda seção (seção 5) fazemos uma descrição de qual é a estrutura para a oferta das políticas de mercado de trabalho nos municípios. Espera-se que, a partir das informações sobre o volume de recursos e como este se distribui, bem como do número de CPETR, tenhamos como verificar a capacidade de atendimento do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda.

Na seqüência (seção 6), volta-se para a articulação das políticas de mercado de trabalho. O intuito é verificar se os objetivos definidos pelos congressistas para a constituição de um Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda podem ser alcançados, a começar pelas diretrizes estabelecidas para o Sistema. Em que medida as diretrizes aprovadas para orientar a construção do SPETR

contribuem para fortalecer a articulação das políticas de mercado de trabalho? Quais os principais problemas que dificultam a integração e articulação das políticas? A maior articulação tem algum efeito sobre a melhoria das condições de atendimento do trabalhador? Essas questões orientam nossa análise nessa seção.

Por fim, na seção 7, discute-se o tema dos recursos humanos. Pretende-se investigar como o quadro de pessoal está alocado para a prestação dos serviços ofertados por meio dos CPETR. Considerando que a qualidade dos serviços prestados ao trabalhador e a eficácia das políticas dependem diretamente da capacitação dos funcionários de que dispõe cada CPETR para sua operacionalização, procuraremos averiguar em que medida este aspecto tem sido – ou não – um entrave para o melhor desempenho das políticas e dos centros públicos de emprego, trabalho e renda.

Seguem-se as conclusões a partir das análises precedentes, em que procuraremos destacar os principais pontos que contribuíram para a melhoria dos serviços prestados ao trabalhador, bem como aqueles aspectos que ainda impedem um maior avanço. Essas conclusões resumem o diagnóstico feito anteriormente e apontam os principais desafios a serem superados para que o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda se consolide definitivamente como um instrumento para reduzir as desigualdades presentes no mercado de trabalho brasileiro e também tenha capacidade para organizá-lo adequadamente.

4. O novo modelo de gestão das políticas de mercado de trabalho

Com a instituição do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, estabeleceu-se uma nova forma de estruturar as políticas de mercado de trabalho. O Serviço Público de Emprego – Sistema Nacional de Emprego (SINE) – passou a ter papel destacado na articulação das várias políticas. Ainda que este novo modelo não esteja consolidado devido à sua implementação recente, as informações coletadas apontam para uma melhoria de qualidade considerável. Senão vejamos.

Caminha-se com o novo modelo para tornar o Centro Público de Emprego, Trabalho e Renda (CPETR) a “porta de entrada” para acessar todos os programas de mercado de trabalho, desde o seguro-desemprego até a certificação profissional, passando pela qualificação social e profissional e intermediação de mão-de-obra, além dos programas de geração de emprego e renda.

O CPETR passa a ser a unidade do Sistema, a interface entre o trabalhador e o sistema público de emprego. Com a descentralização da gestão, a incumbência dentro de um determinado território fica sob responsabilidade do governo estadual ou municipal – nos casos das capitais e cidades com mais de 300 mil habitantes – sob a supervisão das Comissões de Emprego, municipais e a estadual. Por sua vez, estas também passaram a ter um papel mais destacado na medida em que devem deliberar sobre todo o Plano Plurianual, que deve contemplar o planejamento do conjunto de ações de emprego que se pretende executar nos anos subseqüentes. É a partir desse plano que se constrói o Plano de Trabalho que serve de base para o estabelecimento do Convênio Único.

A introdução do Plano Plurianual e do Convênio Único foram apontados como instrumentos importantes para a melhoria da gestão das políticas. Uma das vantagens apontadas é a eliminação de sobreposição de ações e programas (ver Quadro 1). A importância desse ponto está no fato de se evitar que diferentes níveis e órgãos de governo implementem políticas e programas concorrentes num mesmo território³. Como a gestão das políticas e programas é única num dado espaço, o trabalhador não precisa se deslocar para diversos postos de atendimento para ter acesso a

³ Como exemplo dessa sobreposição pode-se dizer de programas como a qualificação profissional a trabalhadores desempregados que podiam ser oferecidos pelo SINE, por sindicatos ou central sindical e também por programas das secretarias de trabalho ou assistência social de alguns municípios. Geralmente o público-alvo de todos era o mesmo. Com isso, dispendiam-se esforços e recursos muitas vezes oferecendo cursos semelhantes ou iguais. Outro aspecto da falta de racionalidade é a existência de vários postos de intermediação de mão-de-obra (SINE e centrais/sindicatos). O trabalhador tinha que inscrever-se em cada posto, pois as vagas captadas por um determinado posto não é informada/disponibilizada para os demais, assim como o banco de dados dos demandantes de emprego. Ou seja, o trabalhador era obrigado a deslocar-se de sua casa para vários locais para poder inscrever-se em todos e aumentar suas chances de conseguir um posto de trabalho.

serviços variados, ou, como ocorria anteriormente no caso da intermediação de mão-de-obra, cadastrava-se em todos os postos que ofereciam esse serviço para ampliar suas chances de conseguir uma nova ocupação, já que o banco de dados não conversava entre si. Nesse novo contexto institucional, o trabalhador procura um único Centro Público de Emprego, Trabalho e Renda e aí faz sua inscrição como demandante de emprego – e/ou outros serviços que forem de seu interesse e necessidade – e ele terá acesso a todas as oportunidades de emprego que tenham seu perfil num determinado território, já que todas as vagas captadas devem ser disponibilizadas para todos os CIETs.

A não sobreposição de ações ajuda na otimização dos recursos destinados às políticas de mercado de trabalho, outro ponto destacado como vantagem do novo modelo. Isso decorre do fato de se impedir a dispersão de recursos, o que propicia uma gestão mais racional e com maior eficiência, pois não há duplicação de atividades cujo objetivo seja o mesmo. Com isso, potencializa-se o atendimento ao trabalhador, e na medida em que se melhora a gestão, os serviços prestados ao trabalhador também tendem a apresentar maior qualidade, e isso faz com que se amplie a eficácia das ações de emprego. Além do mais, o aumento da eficiência na gestão dos recursos pode ajudar na ampliação dos serviços oferecidos.

Quadro 1
Principais vantagens e dificuldades do Plano Plurianual e do Convênio Único para gestão dos recursos e a relação entre os vários níveis de governo

Vantagens	Dificuldades
<ul style="list-style-type: none"> • Evitar sobreposição de ações • Garantia de continuidade de ações • Integração e articulação nas três esferas • Planejamento • Otimização dos recursos • Possibilidade de pagar as despesas antes do repasse de recursos 	<ul style="list-style-type: none"> • Repasse de recursos: demora e ausência de cronograma para a transferência dos recursos; • Custos administrativos e financeiros decorrentes da intermitência do fluxo de recursos; • Recursos destinados a qualificação insuficientes; • Impossibilidade de repasse de recursos para infra-estrutura para qualificação; • Sistema de informação ineficiente • Engessamento do planejamento

Essa gestão mais racional é consequência da possibilidade de se fazer planejamento das ações de emprego com essa mudança institucional. Até então, as ações eram previstas ano a ano e, dada a tramitação para sua aprovação e liberação de recursos, nem sempre era possível cumprir o plano de trabalho. A partir da existência de um plano para quatro anos subsequentes, os planos de trabalho podem ser adequados às mudanças conjunturais. Essas adequações, contudo, não alteram significativamente o planejamento como um todo – a não ser em casos excepcionais – e permitem maior flexibilidade ao gestor para adaptar as ações previstas às mudanças e ao surgimento de novas necessidades do mercado de trabalho local/regional decorrentes de eventos não previstos. É preciso destacar que essa possibilidade de se ajustar às alterações diante de novas demandas não ocorre no período de execução de um plano de trabalho, ainda que isso não seja impossível, mas o plano, uma vez aprovado pelo MTE, deverá ser cumprido como previsto. Para alguns gestores, isso causa um engessamento do planejamento, pois impede que ao longo da execução do plano se possa realocar recursos, por exemplo, de um determinado curso de qualificação que tenha sido superestimada a procura, para outro que possa não ter sido previsto inicialmente e que surja a necessidade ao longo do ano.

Ainda que problemas de dimensionamento possam ocorrer e existam dificuldades para se adequar o plano de trabalho ao longo de sua execução, a existência de um planejamento de longo prazo significa um avanço. Dessa forma, pode-se garantir a continuidade das ações de emprego, vista como fundamental para a consolidação de uma política e seu aprimoramento. O planejamento plurianual permite a programação das atividades e, também, alguma previsibilidade em relação ao público a ser atendido pelo sistema e de quais serão os recursos (financeiros, físicos e humanos) necessários para que se mantenha e se aprimore a qualidade do serviço prestado ao trabalhador.

Na percepção dos gestores, esses novos instrumentos possibilitam a integração e articulação das políticas de mercado de trabalho nas três esferas de governo, o que é um fator de avanço e melhoria da gestão das políticas. Da mesma forma, a criação de um local único para a entrada do trabalhador no Sistema foi um passo importante, pois em um único atendimento o trabalhador pode ter acesso a vários serviços, como ressaltado anteriormente. Há, portanto, um avanço em relação à situação anterior e um ganho em termos da eficiência do serviço de emprego.

Um ponto destacado pelo Estado do Paraná é a possibilidade de realizar o pagamento de despesas sem que os recursos tenham sido repassados. Com isso, o serviço de emprego pode manter em

dia seus compromissos com fornecedores e prestadores de serviços, o que não podia ser feito anteriormente.

Se, por um lado, as mudanças realizadas com a implementação do Plano Plurianual e o Convênio Único com a instituição do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda parecem ter sido positivas, por outro, existem dificuldades que precisam ser superadas para a consolidação do novo modelo. Uma questão de grande importância apontada, de uma forma ou de outra, pelos representantes do serviço consultados, diz respeito aos recursos financeiros.

O primeiro aspecto com relação a esse ponto é a demora no repasse e ausência de um fluxo contínuo de recursos – o repasse dos recursos do FAT pelo governo federal não segue um cronograma preestabelecido. Como exposto em parágrafo anterior, há a possibilidade de se antecipar o pagamento da despesa antes que tenha sido feito o repasse do recurso. Mas se essa antecipação garante pontualidade do SINE com seus fornecedores e prestadores de serviço, a falta de regularidade na transferência dos recursos tem custos. Esses custos – administrativos e financeiros (como o pagamento de juros ou de alteração de contratos) – poderiam ser evitados se fosse respeitado um cronograma de desembolso. Além do mais, verifica-se que essa instabilidade se agrava com o fato de o montante de recursos ser reduzido ano a ano, o que implica em insegurança na continuidade do financiamento das políticas implementadas.

A isso se soma a insuficiência de recursos destinados à qualificação profissional para fazer frente às necessidades detectadas por alguns gestores. Esse aspecto, por sua vez, tem implicações para a execução do planejamento. Nesse caso, não só a questão do fluxo de recursos é importante, dado que as ações devem ser realizadas ao longo do ano e o atraso no repasse pode impedir o início de novas atividades, mas também o montante de recursos destinado à qualificação social e profissional. Depois de o Planfor ter se mostrado pouco eficaz no atendimento às necessidades dos trabalhadores, o Programa Nacional de Qualificação (PNQ), que o substituiu, procurou corrigir rumos e, contrariamente ao modelo anterior, buscou ampliar o tempo de qualificação em detrimento do público atendido. Não obstante, reduziu-se mais o volume de recursos dirigidos para essa política, em grande medida pelos problemas decorrentes com a execução do antigo plano de qualificação.

A despeito dos avanços no conceito e na execução da política de qualificação social e profissional, parece haver necessidade de se reavaliar as necessidades de ampliação do público atendido. Porém, é preciso que se revejam prioridades específicas para determinadas regiões e/ou

localidades onde mudanças conjunturais podem exigir uma rápida ampliação na oferta de cursos de qualificação do trabalhador. Ainda que nem todos os trabalhadores que estão em busca de um emprego tenham a necessidade de se requalificar, parece importante que o gestor, na ponta do serviço, tenha flexibilidade para ampliar sua oferta de forma rápida nos momentos em que a mesma se faça necessária.

Por outro lado, outra dificuldade apontada pelos gestores diz respeito à questão de infraestrutura para oferta dos cursos de qualificação ou, mais precisamente, a possibilidade de se utilizar os recursos recebidos para investir em infra-estrutura. Esse caso nos parece mais complicado. Alguns municípios e estados possuem uma rede que lhes possibilita oferecer os cursos que são de maior interesse ou de maior importância para o trabalhador. Evidentemente, isso implica em uma soma elevada de recursos. Pode-se questionar se todos deveriam ter sua própria rede de formação e qualificação profissional ou se o melhor é contratar os cursos de outras entidades públicas ou privadas. De toda forma, a necessidade de um sistema nacional de formação e qualificação profissional é imperativa e, nesse caso, não se pode desprezar a existência da rede pública de escolas técnicas e profissionalizantes e do sistema S, sobretudo Senai e Senac.

A formação e qualificação profissional é um tema que está intimamente ligado à educação em termos mais amplos e, portanto, é, em certa medida, de responsabilidade do Ministério da Educação. Porém, dada a importância que essa questão assume para o trabalhador e o mercado de trabalho, e considerando que o MTE sempre esteve à frente das políticas de formação e qualificação de mão-de-obra, nos parece que deva ser tratada de forma mais abrangente, a partir de uma política nacional de formação e qualificação profissional. Pensamos que essa política deva enfatizar tanto a passagem da inatividade para a vida ativa – e aqui o público a que se destina será o jovem que findou o ensino médio e está à procura de um emprego – como a reinserção do trabalhador com experiência de trabalho.

Neste último caso, o objetivo é atender aos trabalhadores que, em decorrência de mudanças tecnológicas e organizacionais, perderam seus postos de trabalho e precisam fortalecer suas habilidades para retornar a um emprego nessa mesma atividade, ou agregar novas para poder transitar para outra função. Mas, parece ser necessário também atender da mesma forma aqueles trabalhadores que desejam redirecionar sua vida profissional e devido à baixa escolaridade encontram dificuldades de trilhar uma trajetória de avanço profissional, mesmo possuindo condições e habilidades adquiridas com

a vivência no exercício de uma atividade, bem como na sua experiência de vida. Nesse sentido, um projeto de certificação profissional parece ser indispensável para se construir os instrumentos necessários para viabilizar tal projeto.

Desse modo, o enfrentamento da questão de infra-estrutura para a qualificação profissional passa por um entendimento mais amplo que deve congrega, além de órgãos governamentais (como o MTE e o Ministério da Educação), os representantes dos trabalhadores e empregadores e Sistema S. O objetivo é criar um sistema de formação e qualificação profissional que reúna, sob uma mesma coordenação nacional, o conjunto das instituições voltadas à educação profissional.

Um último ponto sobre as dificuldades em relação ao Plano Plurianual e ao Convênio Único apresentadas pelos gestores, diz respeito ao sistema de informação. Esse assunto nos parece de grande importância uma vez que a constituição de um Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda tem como pressuposto o fluxo de informações entre os gestores e entre estes e os operadores das várias políticas, de um mesmo nível de governo e de níveis de governos diferentes. O acesso às informações é essencial para o maior acerto no planejamento e tomada de decisão.

O fato de um dos entrevistados ter apresentado esse problema não significa, necessariamente, que o instrumento precise de alterações. De todo modo, parece importante que se investigue as causas que dificultam ou impedem o pleno conhecimento das informações necessárias para o melhor desempenho das várias ações de emprego nos níveis mais próximos da execução dessas ações. Ou seja, é preciso verificar se existem canais que permitem à coordenação nacional do Sistema, no caso o MTE, ter o retorno dos problemas que estão ocorrendo e tomar as decisões corretas de forma ágil para saná-los.

5. Estrutura para a oferta das políticas de mercado de trabalho

Nesta seção apresentamos como estão organizadas as estruturas de fornecimento das políticas de mercado de trabalho. O objetivo é levantar o volume de recursos aplicados no Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda nos locais estudados, bem como constatar como são distribuídas as despesas, o número de CIETs e de funcionários, e sua disposição segundo a atividade que desempenham. Com isso, buscamos ter um quadro geral dos recursos financeiros, físicos e humanos envolvidos nas ações de emprego nessas localidades.

As informações a seguir devem ser vistas com certo cuidado quando comparadas entre si, devido às diferenças existentes entre as unidades que estão sendo analisadas, tanto em termos populacionais como em termos econômicos e sociais. De toda forma, os dados nos permitem ter uma idéia de como está se organizando o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, tanto no nível municipal – no caso de Osasco e Belo Horizonte – como no nível estadual – Paraná.

Assim, quando se examina a distribuição e o volume de despesas⁴ (Tabela 4), chama a atenção, primeiramente, o fato de Osasco ter uma despesa muito superior a de Belo Horizonte, mesmo com esta última possuindo uma população superior a da primeira e um centro de atendimento a mais (3)⁵, enquanto Osasco possui apenas dois e o Estado do Paraná, 230 centros. A distribuição dessas despesas também apresenta especificidades: o Estado do Paraná concentra a maior parte das despesas com pessoal (58,9%), com o governo estadual responsabilizando-se por cerca de 26% desse gasto e o restante (74%) pelos governos municipais. Já Osasco, praticamente divide suas despesas entre o gasto com pessoal (48,3%) e o custo com custeio (46,0%), com um gasto com investimento (5,8%) que é, em termos relativos, o dobro do observado no Paraná (2,7%).

Se o município de Osasco e o Estado do Paraná apresentam distribuição das despesas muito próximas, apesar dos dados do Paraná ser o valor agregado de diferentes municípios e, portanto, incorporar uma grande diferenciação entre os seus municípios, mostrando certa “homogeneidade” nessas despesas, quando olhamos para a distribuição do município de Belo Horizonte, verificamos uma discrepância bastante grande. Neste município, a maior parte das despesas refere-se ao custeio (70,6%) e somente 13,5% são gastos com pessoal, muito abaixo do verificado com as duas outras experiências. Em relação à despesa com investimento, observamos que ela representou 15,9% do total, um valor também muito elevado quando comparado com Osasco e o Estado do Paraná. Essa diferença pode estar refletindo o fato de no município de Belo Horizonte os centros de atendimento não serem todos operacionalizados pela cidade, mas apenas três dos 10 existentes na capital mineira. Desse modo, como as informações que temos dizem respeito somente às despesas contabilizadas pelo município, como

⁴ Estão excluídos os gastos com pagamento de benefícios etc., contabilizando-se apenas as despesas para se realizar o atendimento ao trabalhador. Deve-se ter em mente que esses valores são aproximados, dado que o SINE não dispõe de um orçamento unificado e parte das despesas é paga com recursos de estados e municípios como contrapartida pelo repasse dos recursos do FAT e, portanto, não entram nas contas do SINE.

⁵ No município de Belo Horizonte existem 10 centros, porém a prefeitura é responsável pela administração de apenas três, sendo um em parceria com o governo estadual e outro em convênio direto com o MTE.

veremos a seguir, parte dela pode não estar aparecendo, pois é contabilizada pelo governo estadual, fazendo como que essa distribuição destoe das anteriores.

Tabela 4
Distribuição das despesas segundo tipo de despesa.
Osasco, Belo Horizonte e Paraná - 2006

Tipo de Despesas	Osasco	BH¹	Paraná
Investimento	5,8	15,9	2,7
Custeio	46,0	70,6	38,4
Pessoal	48,3	13,5	58,9
Outros	0,0	0,0	0,0
	100	100	100
Total	2.202.517	962.968	29.138.224

Nota: 1) Dados de 2005

A fonte dos recursos para o financiamento das despesas origina-se, sobretudo, do Fundo de Amparo ao Trabalhador para os municípios de Osasco e Belo Horizonte, respectivamente, 80,2% e 82,4%. Por outro lado, no Estado do Paraná, os recursos do FAT representam apenas 1/3 do total de recursos aplicados na operacionalização do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. Nesse Estado, a maior parte dos recursos originam-se dos governos municipais. Isso porque são esses que arcam com as despesas de pessoal ligado à operacionalização dos centros de atendimento, enquanto o governo estadual responde pelos gastos do pessoal ligado a este nível de governo e que, na sua maioria, está envolvido na gestão e, portanto, está em menor número, mesmo tendo uma remuneração maior (Tabela 5).

Ambos os municípios de Osasco e Belo Horizonte não gerenciam recursos estaduais, por terem responsabilidade pela gestão do sistema no seu território. Assim, ainda que parte das despesas com a operacionalização dos centros de atendimento tenha como fonte recursos estaduais, como é verificado no caso do Estado do Paraná, estes recursos não aparecem no orçamento do governo local, o que pode implicar em alguma distorção, como vimos anteriormente quando apresentamos a distribuição das despesas de Belo Horizonte, que administra um posto em parceria com o Governo do Estado de Minas Gerais.

Tabela 5
Distribuição dos recursos segundo fonte dos recursos.
Osasco, Belo Horizonte e Paraná, 2006

Fonte dos Recursos	Osasco	BH	Paraná
FAT	80,2	82,4	34,0
Estadual	0,0	0,0	22,0
Local	19,8	17,6	44,0
	100,0	100,0	100,0
Total	2.202.517	647.806	29.138.224

A Tabela 6, abaixo, mostra alguns indicadores que visam dar algum parâmetro para compararmos a dimensão do gasto realizado para a operacionalização das políticas de mercado de trabalho no Centro Público de Emprego, Trabalho e Renda nos municípios e no estado estudados. Assim, compara-se o gasto em relação ao número de centros existentes na respectiva unidade de análise e em relação à população potencial de seus serviços no seu respectivo território. Busca-se menos avaliar as potencialidades de cada centro, do que se ter uma idéia do dispêndio com a infra-estrutura para o oferecimento das políticas de mercado de trabalho. Apresentam-se três indicadores. O primeiro compara o total de recursos com o número de centros em operação. O segundo relaciona o número de pessoas em idade ativa⁶ e o total de centro de atendimento. E o terceiro indicador confronta o total de recursos aplicados com o número de pessoas em idade ativa.

⁶ A escolha da população em idade ativa se deveu a maior facilidade de se estimar esse número. De toda forma deve-se ter em mente que o número de pessoas que irá procurar o centro será menor que este. Se considerarmos que a taxa de participação nos municípios e no estado estudado for, por exemplo, de 66%, teríamos uma redução de 1/3 no total dessa população potencial. Contudo, cremos que para os propósitos desse estudo, esse valor nos ajuda a ter uma idéia geral sobre os gastos.

Tabela 6**Indicadores de gastos com a operacionalização dos Centros de Emprego, Trabalho e Renda. Osasco, Belo Horizonte e Paraná, 2006**

Indicador	Osasco	BH	Paraná
Centros	2	3	230
Recursos (R\$ correntes)¹	2.202.517	647.806	29.138.224
PIA²	508.895	1.731.090	7.118.255
Recursos/Centro	1.101.259	215.935	126.688
PIA/Centro	254.448	173.109 ³	30.949
Recursos/PIA	4,33	0,37	4,09

Fonte: IBGE e Informações coletadas junto aos entrevistados

Nota: 1) Para Belo Horizonte, os dados referem-se ao ano de 2005

2) População em Idade Ativa. Para Osasco e Belo Horizonte, estimativa feita a partir dos Censos Demográficos de 1991 e 2000. Para o Estado do Paraná, dados da PNAD-IBGE

3) Consideraram-se todos os 10 centros de atendimentos existentes (municipais e estaduais)

O primeiro mostra que o Município de Osasco é que possui o maior montante de recursos aplicados por Centro Público de Emprego, Trabalho e Renda em operação anualmente, R\$ 1,1 milhão, enquanto Belo Horizonte aplica R\$ 215 mil por centro e o Estado do Paraná R\$ 126 mil. Neste caso, o fato de Osasco ter um volume de recursos por centro maior que os dois outros não seria de se estranhar visto que o município opera apenas dois centros. O que se destaca é que a diferença, sobretudo entre este município e a capital mineira, é de quatro vezes mais que o valor alocado em Belo Horizonte. A explicação para isso pode estar na parceria que o município tem na gestão de um dos centros e, portanto, parte das despesas realizadas para o funcionamento desse centro ser coberta com recursos do estado que não está contabilizado no orçamento municipal.

O segundo indicador permite examinar a capacidade de atendimento médio de cada centro. Utiliza-se o número de pessoas em idade ativa, o que evidentemente não é a melhor informação, pois nem todos aqueles que estão em idade de trabalho irá para o mercado de trabalho em busca de uma ocupação remunerada. Porém, dadas as dificuldades para se ter estimativas uniformes para os municípios e o estado analisado, decidiu-se utilizar esta informação que ajuda a se ter uma idéia da capacidade de atendimento do Centro Público de Emprego, Trabalho e Renda. Outro ponto a ser

considerado é que, no caso de Belo Horizonte, são considerados todos os centros de atendimento existentes no município e não apenas aqueles operacionalizados pelo governo municipal, pois o trabalhador interessa ser atendido independentemente de quem é o responsável pela administração. Portanto, diferentemente do indicador anterior que somente considerou os três centros sob a responsabilidade do município, aqui estamos considerando também aqueles operados pelo governo estadual, que, em conjunto, são dez Centros Públicos de Emprego, Trabalho e Renda.

Assim, observa-se que o Município de Osasco é onde se encontra o maior público potencial para cada posto de atendimento (254 mil para cada centro), sendo seguido por Belo Horizonte (173 mil pessoas) e da média dos centros do Estado do Paraná (30 mil pessoas). Se considerarmos que, em média, cada centro tenha condição de atender 350 pessoas/dia, teremos uma capacidade de atendimento média de 7.000 pessoas/mês (mês de 20 dias), o que nos daria 84 mil pessoas/ano por centro. Assim, no caso de Osasco, teríamos potencialmente capacidade de atendimento de 1/3 do público potencial considerado para cada centro (254 mil pessoas), e de 48,6% do público potencial em Belo Horizonte. No caso do Estado do Paraná, se considerarmos a capacidade média de atendimento do centro em 350 pessoas/dia, o conjunto de centros seria suficiente para atendermos toda a população potencial. No entanto, deve ser levado em conta que nem todos os municípios possuem centro de atendimento e que a capacidade de atendimento difere entre os diversos centros. Como consequência, devemos observar a distribuição territorial dos centros para saber se eles contemplam todas as regiões do estado, de forma a que todos os trabalhadores tenham acesso aos serviços oferecidos pelo Centro Público de Emprego, Trabalho e Renda.

O terceiro indicador informa quanto de recursos foi aplicado na operacionalização dos centros por pessoa em idade ativa no ano considerado. Verifica-se, a partir desses números, que o valor é bastante baixo, pouco mais de R\$ 4 no caso de Osasco e do Estado do Paraná, o que pode ser um indicador interessante para se comparar o gasto entre administrações diferentes. Destoa desse valor o observado para Belo Horizonte, onde os recursos aplicados foram de apenas R\$ 0,37. Este baixo valor pode estar subestimando o custo aportado pelo governo estadual na operacionalização do centro em que governos municipal e estadual são parceiros. Para aprimorar esse indicador, seria interessante averiguar o gasto por trabalhador atendido e também por número de atendimentos, já que um mesmo trabalhador pode ter mais de um atendimento – por exemplo, passa pela inscrição na intermediação de mão-de-obra e pela orientação profissional e depois para qualificação profissional. Assim, teríamos um detalhamento

mais preciso do custo de cada trabalhador atendido e do valor de cada atendimento, já que cada atendimento, ainda que tenha uma padronização, nunca será homogêneo, pois depende do perfil do trabalhador.

6. A articulação das políticas de mercado de trabalho

Um dos principais objetivos da constituição do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda é possibilitar que as várias políticas de mercado de trabalho estejam, além de integradas, isto é, que de forma conjunta elas possam atender às diferentes necessidades dos trabalhadores visando sua inserção ou seu retorno ao mercado de trabalho, estejam articuladas entre si. Ou seja, elas devem possuir canais de comunicação para tornarem seus resultados mais eficazes. Diante disso, é importante levantar quais os problemas que dificultam a plena articulação dessas políticas entre si, especialmente num determinado espaço geográfico onde exista uma gestão unificada.

Assim, é apresentado no Quadro 2 um conjunto de questões que foram apontadas como obstáculos à articulação entre as políticas de mercado de trabalho. Esses problemas não foram, necessariamente, indicados por todos os gestores consultados, portanto, sua apresentação não segue uma ordenação na qual o que se mostra primeiro seja de maior importância em relação ao último. A primeira dificuldade detectada é com relação à qualificação social e profissional, isto é, o empecilho de encaminhamento do trabalhador que poderia retornar mais rapidamente ao mercado de trabalho após um curso de qualificação que atualizasse suas habilidades ou preparasse-o para o exercício de uma nova ocupação. Essa dificuldade se traduz no descompasso entre o tempo para a liberação dos recursos para se viabilizar a realização do curso de qualificação e o preenchimento da vaga. Ou seja, quando se viabiliza o curso e se qualifica o trabalhador, na maioria das vezes não há a colocação imediata do trabalhador.

O segundo obstáculo mencionado diz respeito à capacidade de atendimento dos centros. Neste caso, parece ser preciso averiguar em que medida isto decorre de um problema de dimensionamento ou de um excesso de procura pelo serviço. No primeiro caso, seriam necessárias medidas de ampliação do espaço físico e do número de pessoal envolvido no atendimento, além, é claro, de introdução de equipamentos e procedimentos que ajudem a aumentar a produtividade de cada atendente.

No caso de um aumento da procura pelos serviços, isso pode decorrer de um problema conjuntural, que amplie momentaneamente o número de trabalhadores desempregados, ou em decorrência de um crescimento da participação da população ativa, ou ainda, pela maior atração que um determinado centro possa exercer por sua maior eficiência. Assim, a estratégia pode ser, em alguns

casos, ampliar temporariamente o número de atendentes para responder à elevação da demanda, ou buscar o apoio de outras agências que tenham um fluxo menor de atendimento. No impedimento dessas alternativas, deve-se avaliar em que medida seria preciso uma ampliação do espaço físico, uma vez que isso implica em gastos com investimentos que num momento posterior, de crescimento econômico, pode se transformar em capacidade ociosa de atendimento. É preciso, avaliar, portanto, a capacidade necessária para se oferecer um atendimento de qualidade ao trabalhador que busca os serviços do sistema.

Quadro 2
Problemas para articulação das várias políticas de mercado de trabalho

- Descompasso entre qualificação profissional e encaminhamento para vaga de emprego;
- Baixa capacidade operacional das unidades;
- Desconhecimento da missão do Sistema da parte do pessoal de atendimento;
- Não existência de banco de dados integrado;
- Inexistência ou dificuldades de planejamento integrado dos diferentes programas do MTE;
- Desarticulação da gestão dos programas no ministério;
- Dispersão das ações em vários órgãos públicos;
- Insuficiência de recursos financeiros, sobretudo para os programas de geração de renda (economia solidária, autônomos).

O terceiro problema está relacionado à baixa capacidade operacional das unidades de atendimento. Como o fluxo de trabalhadores que afluem aos postos de atendimento, ao menos em parte deles, é grande, formam-se longas filas que pressionam os atendentes. Estes, pressionados para agilizar o atendimento e por desconhecerem a missão do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda e, portanto, não tendo uma visão geral sobre o funcionamento das políticas e de suas possibilidades, acabam por se fixarem no interesse imediato do solicitante. Com isso, deixam de explorar as demais possibilidades para a inserção do trabalhador por meio da interface com as demais políticas existentes. Ao se concentrar apenas na sua tarefa imediata, o atendente pode deixar escapar

alguma oportunidade que não está disponível à primeira vista e, com isso, retardar a inserção do trabalhador no mercado de trabalho.

Outro ponto colocado como impedimento à articulação das políticas de mercado de trabalho é a inexistência de um banco de dados integrado. Neste aspecto, a existência de um sistema de informações capaz de atender às necessidades de operacionalização das políticas é fundamental. Portanto, a comunicação entre uma política e outra depende tanto da existência de meios físicos para a troca de informações, como da possibilidade de acesso às informações que sejam importantes para o melhor desempenho de uma determinada ação ou mesmo a chance de sua realização. Como exemplo, podemos citar a necessidade de que o banco de vagas ofertadas pelos empregadores de uma mesma base territorial seja de livre acesso a todos os centros de intermediação de mão-de-obra desse território. A condição de não colocar à disposição de outro centro a informação da existência de uma vaga que poderia ser preenchida por um trabalhador inscrito em outro centro de intermediação, impõe um enorme prejuízo para o trabalhador, na medida em que, além de não conseguir encontrar uma nova ocupação mais rapidamente, tem que buscar se inscrever em todos os centros. Este é um dos entraves pelo qual foi constituído o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda com o objetivo de eliminar esse tipo de concorrência entre postos de atendimento que é prejudicial ao trabalhador.

Dois outros problemas detectados, a inexistência ou dificuldade de planejamento integrado dos diferentes programas do MTE e a desarticulação da gestão dos programas no MTE, merecem análise conjunta. Evidentemente, o MTE é, em última instância, o responsável pelo bom desempenho das políticas de mercado de trabalho. Contudo, o bom planejamento de suas atividades com a nova institucionalidade depende, em parte, das instâncias de governo estaduais e municipais. Ou seja, se esses problemas de planejamento e gestão estão sendo percebidos pelos gestores dos estados e municípios, pode ser um indicador tanto da falta de canais de comunicação entre as várias instâncias de gestão, como de deficiências nos instrumentos de planejamento e gestão do MTE.

Nesse sentido, é preciso que sejam revistos os procedimentos adotados para a elaboração do planejamento das ações de emprego, bem como dos instrumentos de gestão das políticas. Além disso, parece necessário aprimorar os canais de comunicação entre os níveis de governo, tornando-os mais objetivos e ágeis, como forma de superar possíveis equívocos de entendimento entre as partes, solucionando-se de forma rápida os entraves à boa gestão e operacionalização das políticas.

A dispersão de ações de emprego em vários órgãos públicos também foi apontada como problema a interferir na articulação das políticas. Isso decorre, a nosso ver, da própria forma de funcionamento das políticas no passado e da sobreposição de ações e de públicos a serem atendidos, fazendo com que dois órgãos distintos concorram entre si, ainda que tenham objetivos diferentes. O equacionamento dessa questão tem um lado político de melhor articulação entre os órgãos envolvidos evitando-se uma concorrência predatória e delimitando-se o espaço de atuação de cada órgão. E de outro lado, há necessidade de um aprimoramento técnico em relação ao desenho da política para melhorar seus objetivos e evitar a sobreposição.

Um último ponto a ser destacado como impeditivo da articulação das políticas de mercado de trabalho diz respeito à insuficiência de recursos financeiros, especialmente para os programas de geração de emprego e renda. No caso dos trabalhadores autônomos, a dificuldade parece residir na possibilidade desses trabalhadores aprimorarem suas habilidades, sendo que no período de realização de um curso de qualificação profissional ele não terá um benefício que lhe assegure um rendimento durante o período sem trabalho. Por outro lado, pode relacionar-se também à aquisição de instrumentos e material de trabalho. Duas questões podem ser pensadas nesse caso. A primeira diz respeito à necessidade de se viabilizar uma espécie de “seguro-desemprego” para o trabalhador autônomo que lhe garanta uma renda nos momentos de impossibilidade de exercer sua ocupação, seja por doença, qualificação profissional ou qualquer outro motivo decorrente dos riscos do exercício da ocupação. A segunda se refere ao aprimoramento dos instrumentos de microcrédito assistido, tornando-o mais abrangente e de mais fácil acesso.

No caso dos recursos para economia solidária, a questão nos parece mais complicada pela própria estrutura do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda e da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes) do MTE. Enquanto o SPETR está sob a responsabilidade da SPPE, a Senaes tem uma estrutura própria desvinculada da SPPE. Além disso, as ações de emprego têm como principal fonte os recursos do FAT, sendo complementada pelas verbas do orçamento do MTE e da contrapartida dos governos municipais e estaduais. No caso das ações de economia solidária, os recursos advêm integralmente do orçamento do MTE e da disposição das outras instâncias de governo em destinarem verbas para essas ações.

Com relação à articulação das políticas de mercado de trabalho no nível territorial (Quadro 3), as informações levantadas mostram que ainda falta maior clareza do papel desempenhado pelos

conselheiros das Comissões de Emprego e o sentido das políticas públicas de mercado de trabalho, de forma que se ampliem as perspectivas de planejamento de longo prazo e se associem essas ações a um projeto mais geral de desenvolvimento local/regional.

A isso junta-se a falta de compreensão do papel do Estado e da existência de uma cultura paternalista e compensatória das ações de emprego. Por outro lado, as gestões municipais privilegiam demandas locais, nas quais predominam interesses de curto prazo em detrimento dos interesses mais gerais e que incluam a preocupação com o desenvolvimento regional. A percepção de alguns gestores é de que as instâncias deliberativas e de participação popular, que são as Comissões de Emprego, pecam pela falta de capacitação e informação de seus membros, associado, em alguns casos, da falta de preocupação com a coisa pública no seu sentido mais pleno. Ainda em relação a esse aspecto, a existência de remuneração com base no atendimento pode criar concorrência entre os vários centros de um mesmo território, reduzindo a colaboração entre os mesmos, com os centros que não estão informatizados e ligados ao SIGAE, não divulgando suas vagas para os demais centros.

Quadro 3
Problemas para articulação das políticas de mercado de trabalho no território

- Papel dos conselheiros das Comissões de Emprego;
- Cultura paternalista e compensatória das ações de emprego;
- Foco em demandas locais e predominância de interesses político-partidários;
- Cadastro desatualizado de beneficiários;
- Alto índice de recusas dos encaminhados ao mercado de trabalho (qualificação, escolaridade);
- Prazo inflexível do cronograma de execução das ações de qualificação e intermediação de mão-de-obra;
- Falta de articulação entre a política educacional e de emprego, trabalho e renda.

Outro ponto destacado foi a desatualização do cadastro de beneficiários, questão que se liga ao anteriormente mencionado problema de ineficiência do sistema de informações. A ausência de atualização das informações de fato interfere no acompanhamento do histórico do beneficiário do programa, especialmente no caso de estar inscrito no serviço de intermediação de mão-de-obra, o que pode dificultar o preenchimento de perfil para o encaminhamento para emprego, quando na verdade o trabalhador já passou por um processo de qualificação profissional que lhe permite concorrer àquela vaga. Esse exemplo mostra a importância de se manter um cuidadoso acompanhamento dos registros ativos de beneficiários e, também, da necessidade de que os vários cadastros conversem entre si, dado que grande parte dos municípios incorpora suas próprias políticas – tanto de mercado de trabalho como assistenciais – na operação dos Centros Públicos de Emprego, Trabalho e Renda.

Apesar de o alto índice de recusas nos encaminhamentos ter sido apontado como um problema para a articulação das políticas no nível territorial, cremos que esse é mais um obstáculo que decorre da dificuldade de articulação entre as políticas, mais do que o contrário. Isso porque as recusas podem estar indicando um encaminhamento equivocado do serviço de intermediação de mão-de-obra, decorrente tanto da falta de informações mais precisas sobre o perfil da vaga, como de deficiências de caracterização do perfil do candidato ao emprego. A correção desse problema parece estar ligada à capacidade de se aprimorar os instrumentos para seleção dos candidatos a serem encaminhados para as vagas disponíveis. Ademais, parece importante um melhor treinamento dos funcionários que atendem o público para que estes possam aferir, com maior precisão, o perfil do trabalhador.

Quanto à questão de um cronograma inflexível para a execução das ações de qualificação e intermediação de mão-de-obra como dificultadora da articulação das políticas, pode haver ligação com a dissintonia entre a necessidade de se qualificar um determinado trabalhador para encaminhá-lo para uma vaga e este posto já estar preenchido quando ele finaliza a qualificação. A não capacidade de cumprimento de um determinado cronograma revela que faltaram informações para que, no momento de planejamento das atividades, fosse possível estimar o tempo necessário para a conclusão de determinada ação. Assim, parece-nos o caso de serem aprimorados os instrumentos e planejamento, sempre levando em conta que o cumprimento rigoroso do cronograma deve ser uma meta, porém, como imprevistos podem sempre ocorrer, é preciso ter certa dose de liberdade para averiguar que o não cumprimento não significa necessariamente um mau desempenho. Por outro lado, deve-se buscar

eliminar os fatores que impedem o cumprimento do cronograma e que estejam sob a governabilidade do gestor da política.

Um último problema levantado, a falta de articulação entre a política educacional e a política de mercado de trabalho como comentado anteriormente, é uma questão importante para o aprimoramento do sistema como um todo. Especialmente com relação à qualificação profissional, haja vista que esta se liga intimamente com a educação formal e a formação profissional. Ainda que no plano local/regional se possa avançar na aproximação entre essas duas dimensões, parece-nos fundamental que se crie uma instância onde essas questões possam ser normatizadas para dar uma diretriz geral para todo o país. O projeto de certificação profissional (Sistema Nacional de Certificação Profissional) pode ser um passo fundamental para juntar as experiências adquiridas pelo trabalhador ao longo de sua trajetória de vida, permitindo-lhe que retorne ao ensino formal sem ter que cumprir todas as etapas que cumpriria caso fosse recomeçar da série onde parou. Ao considerar aquilo que já tenha aprendido ao longo de sua vida, sua educação seria complementada somente com os elementos que faltam para sua formação. No caso dos jovens que concluíram o ensino médio e que desejam entrar para o mercado de trabalho, parece ser necessário um esquema de transição para o mundo do trabalho, onde o jovem pode ter uma formação específica de determinada atividade, ao mesmo tempo em que vivencia o ambiente de trabalho.

Ainda em relação à articulação das políticas, algumas diferenças na operacionalização das mesmas, nos municípios pesquisados, merecem ser destacados. Tanto em Osasco como em Belo Horizonte, o trabalhador, para participar de um curso de qualificação (PNQ), deve, necessariamente, inscrever-se no serviço de intermediação de mão-de-obra e por ele ser encaminhado. No caso de Osasco, o encaminhamento é feito quando o demandante de emprego manifesta seu interesse em participar de um determinado curso de qualificação social e profissional após ser informado pelo seu atendente dessa possibilidade. Já no caso de Belo Horizonte, o trabalhador é encaminhado para um curso de qualificação após uma avaliação de um profissional qualificado que determinará a necessidade do trabalhador.

Outra diferença que ocorre entre esses dois municípios encontra-se quando o trabalhador termina o curso de qualificação. No caso de Belo Horizonte, o trabalhador não tem a obrigação de retornar ao serviço de intermediação de mão-de-obra, e isso ocorrerá se for do interesse dele. Contrariamente, no município de Osasco, o trabalhador que acaba um curso de qualificação deve,

obrigatoriamente, retornar ao serviço de intermediação de mão-de-obra. Em Osasco, o sistema informatizado possui procedimento para fazer o acompanhamento do trabalhador que finalizou um curso de qualificação e esteja à procura de uma ocupação. Já em Belo Horizonte, o sistema de informática não possui nenhum procedimento de acompanhamento nesses casos.

Esses aspectos são bastante elucidativos e importantes para a articulação e o bom desempenho das políticas. Aparentemente, parece ser muito interessante que antes de ser encaminhado para um curso de qualificação profissional, o trabalhador inscrito na intermediação de mão-de-obra deva ser avaliado por um profissional que possa auxiliá-lo na decisão da necessidade de participar de um curso dessa natureza e qual seria o melhor. O objetivo é evitar que o trabalhador se perca diante de várias oportunidades e pule de um curso a outro sem ter clareza de qual é o seu objetivo profissional, desperdiçando tempo e energia que podem ser mais bem aproveitados com o auxílio de um profissional qualificado.

Por outro lado, se o trabalhador inscrito na intermediação de mão-de-obra é encaminhado por esse serviço para um curso de qualificação profissional, cujo objetivo é ampliar suas habilidades para aumentar-lhe a chance de conseguir um emprego, parece importante que, ao fim do curso, o trabalhador volte a se apresentar àquele serviço. Por outro lado, a existência de instrumentos de acompanhamento dos trabalhadores que estão em busca de um emprego e participaram de um curso de qualificação é essencial para se avaliar em que medida determinado curso tem contribuído ou não para ajudar um trabalhador desempregado a retornar a uma atividade produtiva.

De toda forma, cremos que seria proveitoso o acompanhamento do desempenho desses dois casos para se avaliar quais procedimentos contribuem mais para melhorar o desempenho das ações de emprego. Assim, se poderá homogeneizar a forma de atuação de todos os centros para que possam aumentar a eficiência e eficácia de suas atividades.

7. Os recursos humanos

Nesta última seção, nossa análise volta-se para um aspecto que consideramos de grande importância para a consolidação e o sucesso do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda: os recursos humanos. Considerando a complexidade das ações de emprego, o bom desempenho da operacionalização do Centro Público de Emprego, Trabalho e Renda depende não só de sua atuação institucional, mas em grande medida de seu quadro de pessoal. Estes servidores devem não somente ter capacidade técnica, mas também estarem comprometidos com os objetivos do Sistema.

Em relação ao quadro de pessoal envolvido nas atividades do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, a grande maioria está nas funções de execução, isto é, de atendimento direto ao público. Encontramos a maior proporção no Estado do Paraná, onde 93,8% dos 1.488 funcionários⁷ estão alocados nessas atividades. Osasco, por sua vez, tem 85,7% dos seus 70 funcionários envolvidos com a execução, e somente em Belo Horizonte essa proporção é inferior a 50,0%, somente 46,3% dos 54 funcionários estão em atividades de execução. Aqui novamente deve ser observado que dos 10 centros existentes na capital mineira, somente três estão sob a operacionalização municipal (Tabela 7).

Por outro lado, Belo Horizonte tem um percentual expressivo nas atividades técnicas e de apoio (informática, licitações e convênios, assessoria jurídica etc.), de 27,8%, enquanto no Paraná este conjunto de servidores representa somente 5,5% dos funcionários. Osasco não apresenta ninguém nesta qualidade, sendo que estes servidores encontram-se contabilizados junto com a execução. Dessa forma, pode-se considerar que a diferença na proporção de servidores alocados nas atividades de execução entre Belo Horizonte e Osasco não venha a ser tão grande como o que se mostra nos dados. Outra diferença significativa está no percentual de pessoas envolvidas na gestão das políticas de mercado de trabalho. No caso do Paraná menos de 1% dos funcionários estão aí alocados, enquanto que os municípios de Osasco e Belo Horizonte, 14,3% e 18,5% estão em atividades de gestão.

⁷ Destes 1.488 funcionários, 87,7% estão alocados em unidades municipais, 6,3% na coordenação estadual e 6,0% nos escritórios regionais.

Tabela 7
Distribuição dos funcionários segundo
tipo de atividade executada
Osasco, Belo Horizonte e Paraná - 2006/2007

Tipo de Atividade	Osasco	BH	Paraná
Gestão	14,3	18,5	0,7
Execução	85,7	46,3	93,8
Atividades técnicas e apoio	0,0	27,8	5,5
Outros	0,0	7,4	0,0
Total	100,0	100,0	100,0
	70	54	1.488

Fonte: ST-PR; SCPS-PMBH

Parece-nos evidente que o grande contingente de servidores envolvidos na oferta de políticas de mercado de trabalho está em atividades diretamente ligadas ao atendimento ao trabalhador, ainda que possamos observar que nos municípios que assumiram a gestão do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda no âmbito local, a proporção de servidores nas funções de gestão não seja pequena. Muito provavelmente, quando olhamos no plano do governo estadual, a menor quantidade de pessoas alocadas nas atividades de gestão decorra dos ganhos de escala, enquanto nos municípios isso não possa ocorrer.

Para termos uma noção comparativa do tamanho desse quadro de pessoal, nos dois municípios e no Estado do Paraná, construímos três indicadores: o primeiro relaciona o total de funcionários com o total de centros existentes; o segundo confronta o total de despesas com pessoal e o total de funcionários; e o terceiro compara a população em idade ativa com o total de funcionários (Tabela 8).

O primeiro indicador informa o número médio de funcionários alocados por centro de atendimento. Observa-se que Osasco possui uma quantia (35 pessoas) que é quase o dobro do número de funcionários médio de Belo Horizonte (18 pessoas) e seis vezes a média (6 pessoas) dos centros do Estado do Paraná. Essa maior proporção está associada ao fato daquele município ter apenas dois centros de atendimento e, portanto, tem que ter condições de fazer todo o atendimento concentrando-se nos mesmos. Ademais, deve-se ter em mente que se está considerando o total do quadro de pessoal e

não apenas aqueles que efetivamente atendem diretamente o público. Se isso fosse feito, os números provavelmente diminuiriam, especialmente no caso de Osasco e Belo Horizonte, que possuem um percentual maior de pessoas nas atividades de gestão e de apoio em relação ao Estado do Paraná.

Tabela 8
Indicadores do Quadro de Pessoal
dos Centros de Emprego, Trabalho e Renda
Osasco, Belo Horizonte e Paraná - 2006

Indicador	Osasco	BH	Paraná
Centros	2	3	230
Número de funcionários	70	54	1.488
Despesas com Pessoal (R\$ correntes) ¹	1.063.034	129.720	17.165.898
PIA ²	508.895	1.731.090	7.118.255
Funcionários/Centro	35	18	6
Recursos/Funcionário	15.186	2.402	11.536
PIA/Funcionário	7.270	32.057	4.784

Nota (1) Para Belo Horizonte, os dados referem-se ao ano de 2005

2) População em Idade Ativa. Para Osasco e Belo Horizonte, estimativa feita a partir dos Censos Demográficos de 1991 e 2000. Para o Estado do Paraná, dados da PNAD-IBGE

O segundo indicador procura dimensionar o gasto médio anual com pessoal por funcionário. Desse modo, mais uma vez o dispêndio realizado por Osasco (R\$ 15,1 mil) é bastante superior ao gasto médio com pessoal do município de Belo Horizonte (R\$ 2,4 mil), mas está próximo ao gasto médio do Estado do Paraná (R\$ 11,5 mil). Esses números mostram que, no caso de Belo Horizonte, pode haver subestimação do gasto com pessoal, muito provavelmente pelo fato de operar um centro em parceria com o governo estadual, como mencionado anteriormente, o que pode estar camuflando um gasto que não é contabilizado pelos gestores municipais dos centros de atendimento. De toda forma, considerando que esses são valores médios, verifica-se que, no caso do Paraná, a remuneração média mensal situa-se próxima de R\$ 1 mil mensais, enquanto em Osasco, o valor do rendimento médio mensal situa-se em torno de R\$ 1,25 mil, o que não é um valor elevado.

O terceiro indicador relaciona o total de pessoas em idade ativa com o total de funcionários. Por este indicador pode-se ver que o município de Belo Horizonte é o que apresenta o maior número por funcionário do Sistema, 32 mil pessoas, mais que quatro vezes a média do município de Osasco e sete vezes a média do Estado do Paraná. Esse número pode estar indicando que há uma deficiência de pessoal para a realização das atividades do Centro Público de Emprego, Trabalho e Renda.

Se levarmos em conta que cada atendente pode fazer dois atendimentos de forma adequada em uma hora, em oito horas de trabalho ele realizaria um total de 16 atendimentos, o que significa, num mês de 20 dias, atender 320 pessoas e, no ano, 3.840 pessoas. Por esse cálculo simples, e mesmo considerando que somente metade das 32 mil pessoas em idade ativa procurasse o centro durante o ano (16 mil pessoas), ainda assim teríamos um número muito elevado em relação a 3,8 mil pessoas. Num primeiro olhar, pode parecer que a quantidade de atendimentos por funcionário é baixa. Contudo, deve-se considerar que essas operações não são homogêneas e não se distribuem uniformemente ao longo do mês/ano. Isso implica que determinadas tarefas podem exigir maior tempo do que outras e mesmo certa atividade ou tipo de atendimento como, por exemplo, a intermediação, deve levar em conta as características do trabalhador, o que pode fazer com que o tempo de atendimento seja diferenciado de um para outro.

Esse cálculo aproximado que fizemos, por outro lado, está próximo do que é o atendimento médio por funcionário no Estado do Paraná, mesmo considerando que o número de pessoas está superestimado por levamos em conta toda a PIA, o mesmo ocorrendo em relação ao município de Osasco. Portanto, acreditamos que, no caso de Belo Horizonte, é plausível pelos números levantados que há necessidade de se ter um quadro de pessoal maior para fazer o atendimento nos Centros Públicos de Emprego, Trabalho e Renda.

Portanto, não se pode afirmar que a produtividade média do funcionário do Sistema é baixa. Para se ter uma idéia comparativa do tamanho do quadro funcional, vejamos esses números (Osasco, 7 mil/funcionário; Belo Horizonte, 32 mil/funcionário; Paraná, 4 mil/funcionário) comparados com algumas economias desenvolvidas. Esses indicadores são muito superiores daqueles observados em alguns países desenvolvidos como os EUA (1.946 por funcionário), Reino Unido (419 por funcionário), França (562 por funcionário) e Alemanha (498 por funcionário)⁸. Por conseguinte, comparativamente

⁸ Os dados referem-se à população economicamente ativa. Sobre isso ver Moretto, 2007, p.123-124.

com o que ocorre no plano internacional, o quadro de pessoal, tanto no Estado do Paraná como nos dois outros municípios, e muito provavelmente para o Brasil, é ainda pequeno.

A importância do quadro de pessoal não diz respeito somente ao seu tamanho, mas está intimamente relacionada com a capacitação e motivação desses funcionários. Quanto maior for a capacitação e motivação do pessoal dos centros, maior será a possibilidade de arranjos temporários que facilitem a ampliação do atendimento. Por outro lado, um pessoal mais qualificado tenderá a ter uma produtividade mais elevada, agilizando o atendimento. A questão da qualificação do pessoal acentua-se quando se avalia a qualidade do atendimento do trabalhador. Se no momento de maior pressão, o atendimento não explora todas as possibilidades de inserção ou de necessidades do trabalhador, pode-se estar adiando, para um momento posterior, esse atendimento mais qualificado, o que implica nos resultados do próprio serviço, uma vez que isso pode ampliar o tempo de desemprego do trabalhador em busca de emprego.

O aspecto da qualificação e capacitação do quadro de pessoal, especialmente daqueles engajados no atendimento ao trabalhador deve-se, em grande medida, à rotatividade dos atendentes. Esse fato faz com que não se consiga qualificar o total de atendentes do serviço de emprego. Mesmo os municípios afirmando que o pessoal envolvido nas atividades dos centros encontra-se qualificado para a tarefa, no caso do Estado do Paraná, calcula-se que, em média, cerca de 84% dos funcionários estão adequadamente capacitados para o exercício da função.

Porém, como esses funcionários têm acesso às vagas que estão disponíveis no Sistema, muitos acabam fazendo a própria intermediação sempre que encontram uma ocupação com salário superior ao que recebem. Acentua-se, assim, a necessidade de se ter um quadro de carreira que permita ao funcionário ter uma perspectiva de longo prazo em relação à sua condição profissional. O problema parece estar no fato de que parte dos funcionários é contratada por diferentes órgãos, acarretando diferenças de vínculos de emprego e de rendimentos. Diante desse fato, o serviço de emprego tem maior dificuldade de fazer a gestão dos recursos humanos envolvidos na prestação dos vários serviços do sistema.

Conclusão

Neste trabalho procurou-se analisar as implicações das mudanças institucionais advindas com a constituição do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda para a melhoria das políticas de mercado de trabalho implementadas ou aperfeiçoadas na década de 1990. Fez-se, na primeira parte, um breve histórico da evolução dessas políticas, buscando-se explicitar as alterações ocorridas a partir de um diagnóstico dos participantes dos dois Congressos Nacionais sobre o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. Nestes, a falta de integração e de articulação entre as várias políticas de mercado de trabalho, e a superposição de atores e executores dessas políticas foram apontadas como fatores importantes a serem considerados para melhorar o desempenho das mesmas.

Na segunda parte do estudo, apresentou-se o resultado do levantamento das informações de como estão sendo operacionalizadas essas políticas nos Centros Públicos de Emprego, Trabalho e Renda resultante da constituição do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, de acordo com a Resolução Codefat nº 466. O objetivo foi encontrar elementos que mostrassem se a nova institucionalidade criada tem sido um fator essencial para remover os obstáculos que eram apontados como impeditivos para o melhor desempenho das políticas de mercado de trabalho.

No que respeita a criação do Plano Plurianual e do Convênio Único, como mecanismo de implementar uma nova gestão das políticas, a avaliação dos gestores consultados foi positiva, ainda que se vejam aspectos que devam ser aprimorados. Com a preocupação de eliminar a sobreposição de ações e de executores num mesmo território, criaram-se as condições para que os municípios com mais de 300 mil habitantes e as capitais das unidades da federação pudessem fazer a gestão dessas políticas no seu território, por meio de um convênio direto com o MTE. Esse novo formato foi visto como importante pelos gestores como forma de dar maior racionalidade à operacionalização das políticas, propiciando mais colaboração entre os vários centros responsáveis pelo atendimento direto ao trabalhador.

Como vantagens desse novo modelo foram apontadas: a necessidade de se fazer planejamento das atividades; a eliminação da sobreposição de ações; a continuidade das ações de emprego; a maior integração entre os vários níveis de governo; e a otimização dos recursos. Por outro lado, algumas deficiências ainda não foram superadas. Entre essas se encontram a demora e ausência de um cronograma para repasse dos recursos para as unidades locais; o custo administrativo e

financeiro resultante do atraso na liberação dos recursos; a insuficiência de recursos para a qualificação profissional e a impossibilidade de ser utilizada parte dos recursos para se investir em infra-estrutura para qualificação profissional; sistema de informações ineficiente.

Quanto ao repasse dos recursos, este aparece de forma consensual entre os gestores estaduais e municipais como um problema relevante a ser sanado para a melhoria do fornecimento dos serviços pelo Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, tanto em termos de volume de recursos como em termos de fluxo. Nesse quesito há necessidade de os atores envolvidos, especialmente o MTE e o Codefat, pressionarem politicamente para que seja respeitado o repasse integral da arrecadação do PIS/Pasep para o Fundo de Amparo ao Trabalhador, sem o desvio de recursos pela DRU. Mesmo porque essa subtração de recursos do FAT, que vem desde 1994, não só impede a ampliação das políticas de mercado de trabalho, como dilapida o patrimônio do fundo, uma vez que a receita que anualmente tem sido repassada ao FAT é insuficiente para cobrir as despesas com as políticas e é coberta com os rendimentos do patrimônio.

Com relação à qualificação social e profissional, as dificuldades levantadas pelos gestores consultados foram: i) insuficiência de recursos para essa política; ii) a impossibilidade de se direcionar recursos recebidos do FAT para inversão em infra-estrutura de qualificação; e iii) o descompasso entre a realização do curso de qualificação e o preenchimento da vaga disponível.

No que se refere à insuficiência de recursos, o caminho parece ser na direção de união de forças do MTE, do Codefat, do Fonset e dos demais atores envolvidos no Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda para pressionar a área econômica do governo e sensibilizar o Congresso Nacional para acabar com a desvinculação das receitas do FAT. Isso permitiria, imediatamente, um aporte de recursos significativos para ser aplicado nas políticas de mercado de trabalho.

Já em relação ao segundo ponto, nossa sugestão é de se caminhar para a constituição de um sistema nacional de formação e qualificação profissional, capitaneado pelo MTE e o Ministério da Educação, que incorpore todas as instituições de formação e qualificação profissional, públicas e privadas, e não se confunda com o ensino propedêutico. O objetivo é criar um canal capaz de facilitar a transição do jovem da inatividade para a vida ativa e possibilitar ao trabalhador com experiência de trabalho, aprimorar suas habilidades para se manter no mesmo setor de atividade ou transitar para outro, ou seja, propiciar ao trabalhador reconstruir sua trajetória profissional. Diante disso, o projeto de certificação profissional parece assumir posição de destaque.

No que diz respeito ao terceiro ponto, a solução é mais complexa por exigir uma antecipação de quais os perfis dos postos de trabalho que serão abertos no futuro. Nesse sentido, a consolidação do Observatório do Trabalho em nível nacional e regional é fundamental para que se tenham condições mínimas de fazer o planejamento das atividades de formação e qualificação profissional. Por outro lado, outros instrumentos de regulação pública do trabalho, como o Contrato Coletivo, podem contribuir para facilitar essas atividades, uma vez que se definem critérios para acesso e progressão de um grupo de ações de forma conjunta entre trabalhadores e empregadores.

Esse último ponto nos remete à questão da articulação das políticas de mercado de trabalho. Nesse sentido, o avanço parece ser mais bem percebido na relação entre a atividade de intermediação de mão-de-obra e de seguro-desemprego do que em relação ao serviço de emprego com as atividades de qualificação. Esse descompasso entre o encaminhamento do trabalhador para o curso de qualificação, a realização do curso e o preenchimento da vaga em parte pode ser solucionado pelo aprimoramento das informações cadastrais, tanto do trabalhador como da vaga captada pelo serviço de emprego.

Outro ponto que pode ajudar a diminuir o problema ocasionado por esse descompasso entre o encaminhamento para a qualificação e o preenchimento da vaga pode estar na capacidade de antecipar as exigências em termos de qualificação e habilidade a serem desenvolvidas pelos trabalhadores para que estes tenham condições de ingressarem em um posto de trabalho. No entanto, dadas as condições de desestruturação do mercado de trabalho brasileiro, este é um ponto de difícil alcance. De todo modo, o primeiro passo deve ser organizar e dinamizar as atividades do Observatório do Trabalho em nível nacional e regional.

Ressalte-se que um aspecto que não foi discutido ao longo desse relatório, mas que tem importância para o aprimoramento da inserção do trabalhador no mercado de trabalho refere-se à certificação profissional. Ainda em fase de implementação, ela exige uma atenção especial de como será realizada, para que se possa retirar todo o potencial que essa função do Sistema pode oferecer na adequação do perfil do trabalhador e na sua inserção produtiva no mercado de trabalho.

No que diz respeito ao custo de operacionalização do Centro Público de Emprego, Trabalho e Renda, verificou-se que o mesmo é baixo, ainda que se tenha considerado como referência a população em idade ativa do respectivo território analisado. Parece ser importante o estabelecimento, onde não houver, de relatórios gerenciais que informem o custo de operação por trabalhador atendido e,

de forma mais apurada, do custo por tipo de atendimento. Isso possibilitaria o aprimoramento da gestão e poderia ajudar nos ganhos de eficiência. Da mesma forma, observou-se que a despesa com pessoal é também baixa, em torno de R\$ 1 mil ao mês, e que o tamanho do quadro de pessoal é pequeno quando comparado com o número de servidores envolvidos no fornecimento das políticas de mercado de trabalho em algumas economias desenvolvidas.

Assim, pode-se dizer que o novo modelo de gestão advindo com a constituição do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, ao gerar novos instrumentos de gestão como o Plano Plurianual e o Convênio Único, deram um passo fundamental para aprimorar a oferta dos serviços dessas políticas aos trabalhadores. Apesar desse avanço, notou-se que ainda é preciso fazer alguns ajustes, especialmente no que se refere aos recursos direcionados ao financiamento dessas atividades.

Durante a realização desse estudo, e depois que já estava quase finalizado, o Codefat editou uma nova resolução (Resolução Codefat nº 560, de 28 de dezembro de 2007) na qual se ampliava o número de municípios que poderiam efetuar convênios com o MTE para fazer a gestão do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda no território municipal. Isso foi possível pela redução do critério do tamanho populacional ter sido reduzido de 300 mil habitantes para 200 mil habitantes, além das capitais das unidades federativas. Por outro lado, a resolução abriu a possibilidade de o MTE celebrar convênios com entidades privadas sem fins lucrativos. Esse aspecto não estava previsto no questionário, evidentemente. Assim, procurou ouvir a opinião de alguns gestores por meio telefônico para saber a opinião sobre a nova resolução.

A principal preocupação de todos os consultados é a possibilidade de se voltar atrás nas decisões do II Congresso do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, sobretudo na questão de se ter mais de um gestor na mesma base territorial. Isso implicaria sobreposição de ações, um dos pontos apontados pelos congressistas como fundamental para se obter a integração e articulação das políticas de mercado de trabalho. Ainda que essa consulta tenha sido feita no “calor da hora”, a preocupação é procedente, haja vista que a resolução não explicita como deverá ser a gestão nesse novo caso.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AZEREDO, B. **Políticas públicas de emprego: a experiência brasileira**. São Paulo: Associação Brasileira de Estudos do Trabalho – ABET, 1998. (coleção Teses e Pesquisas, v.1).
- BORGES, M. A.. **Uma contribuição ao debate das políticas públicas de emprego: o sistema público de emprego**. Brasília: MTE, mimeo, 2002.
- CARDOSO Jr., J. C. *et al.* **Políticas de emprego, trabalho e renda no Brasil: desafios à montagem de um sistema público, integrado e participativo. Texto para Discussão nº 1237**. Brasília: IPEA, 2006.
- CACCIAMALI, M. C., SILVA, G. B. e MATOS, F. **Sistema nacional de emprego: desempenho interestadual**. In: OLIVEIRA, M. A. (Org.). **Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil**. Campinas: Unicamp/IE, 1998.
- MORETTO, A. J. **O Sistema público de emprego no Brasil: uma construção inacabada**. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, 2007. (Tese; Doutorado em Desenvolvimento Econômico).
- MTE. **II Congresso Nacional: Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda**. São Paulo: MTE, Codefat, Fonset, 2005.
- NUNES, C. A. **A intermediação do trabalho no capitalismo – os desafios da experiência brasileira**. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, 2003. (Dissertação; Mestrado em Economia Social e do Trabalho).

Anexo

Questionário

1. Qual o número de funcionários envolvidos nas políticas/programas que fazem parte do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda):

- 1.1 Na gestão: _____
 1.2 Na execução: _____
 1.3 Nas atividades técnicas e de apoio (informática etc.): _____
 1.4 Outros: _____

2. Qual o valor anual das despesas para operacionalizar o SPETR? (Excluir os valores de benefícios etc.)

Tipo de Despesa	2004	2005	2006
Investimento			
Custeio			
Pessoal			
Outros			
Total			

3. Qual a origem dos recursos utilizados para a operacionalização do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda?

Nível Governo	2004	2005	2006
Federal (FAT)			
Estadual			
Local			
Total			

4. O Convênio Plurianual é um instrumento eficaz para a gestão dos recursos e para a melhor relação entre o nível federal e os demais níveis de gestão?

1. Sim 2. Não |____|

5. Quais as suas principais vantagens?

1. _____
 2. _____
 3. _____

6. Quais os seus principais problemas?

1. _____
2. _____
3. _____

7. Quais são os principais obstáculos/problemas para a articulação entre as várias políticas (intermediação de mão-de-obra, seguro-desemprego, qualificação, programas de geração de emprego e renda etc.)?

1. _____
2. _____
3. _____

8. Já foram implementados Centros Públicos de Emprego, Trabalho e Renda (CIETs) no seu município?

1. Sim 2. Não (siga para 13) |__|

9. Quantos CIETs existem no seu município?

|__| centros

10. No seu município, do total de CIETs existentes, quantos estão sendo operacionalizados pelo governo **municipal**?

|__| centros

11. No seu município, do total de CIETs existentes, quantos estão sendo operacionalizados pelo governo **estadual**?

|__| centros

12. No seu município, do total de CIETs existentes, quantos estão sendo operacionalizados por **instituições não-governamentais** (ONG, Sindicatos etc.)?

|__| centros

13. Nas Instituições Executoras são realizadas todas as funções de intermediação de mão-de-obra (informação, orientação, intermediação e encaminhamento para qualificação profissional) e de habilitação ao seguro-desemprego?

1. Sim (siga para 16) 2. Não |__|

14. Quais funções são realizadas?

1. _____
2. _____
3. _____

15. Qual(is) o(s) motivo(s) de não serem executadas todas as funções de intermediação de mão-de-obra?

1. Falta de recursos físicos
2. Falta de recursos humanos
3. Falta de recursos humanos e físicos |__|
4. Outro: _____

16. Todas as Instituições Executoras contam com pessoal qualificado para executar as funções de intermediação de mão-de-obra e de habilitação ao seguro-desemprego?

1. Sim (siga para 18) 2. Não |__|

17. Quais são os impedimentos para que se tenha pessoal qualificado?

1. _____
2. _____
3. _____

18. Quais os principais obstáculos/problemas para articulação das políticas de mercado de trabalho no território?

1. _____
2. _____
3. _____

19. Para o trabalhador participar de um curso de Qualificação (PNQ) há, obrigatoriamente, necessidade de o mesmo se inscrever no serviço de intermediação de mão-de-obra (IMO) e ser encaminhado por ele?

1. Sim
2. Não, ele pode inscreve-se em qualquer curso |__|
3. Outro: _____

20. Um trabalhador inscrito na IMO será encaminhado a um curso de qualificação:

1. Quando ele o solicitar.
2. Quando o trabalhador manifestar interesse ao ser informado sobre os cursos disponíveis.
3. Após avaliação de profissional qualificado.
4. Após ser encaminhado para um emprego e ser rejeitado.
5. Outro: _____

21. Quando o trabalhador é encaminhado pela IMO para um curso de qualificação, ao final do curso qual o procedimento seguido por ele?

1. O trabalhador deve, obrigatoriamente, apresentar-se à IMO.
2. O trabalhador somente deve procurar a IMO se for do seu interesse.
3. O trabalhador deve procurar a IMO se for beneficiário do seguro-desemprego.
4. Outro: _____

22. O sistema de informática possui procedimento para acompanhamento do trabalhador que terminou um curso de qualificação e está em busca de uma ocupação?

1. Sim 2. Não