

Políticas Públicas de Emprego no Brasil

Avaliação Externa do Programa Seguro-Desemprego

Organizadores

Danilo Nolasco C. Marinho

Moisés Villamil Balestro

Maria Inez M. T. Walter



UnB

FAT
AMPARO AO
TRABALHADOR

Ministério
do Trabalho e Emprego



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Reitor: Prof. José Geraldo de Sousa Junior

DATAUnB – CENTRO DE PESQUISA DE OPNIÃO PÚBLICA DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
SCLN 406 Bloco A Salas 208/214
70.847-510 – Brasília-DF
Fone/fax: (61) 3340-3913
Diretor: Prof. José Ângelo Belloni

MINISTÉRIO DO TRABALHO
Presidente da República
Luis Inácio Lula da Silva

Ministro do Trabalho e Emprego
Carlos Lupi

Secretário-Executivo - SE
Paulo Roberto dos Santos Pinto

Presidente do Conselho Deliberativo do FAT
Luigi Nese

Secretário de Políticas Públicas de Emprego
Carlo Simi

Diretor do Departamento de Emprego e Salário
Rodolfo Péres Torelly

Diretora de Qualificação
Ana Paula da Silva

Coordenador-Geral do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e Identificação
Profissional
Márcio Alves Borges

Coordenadora-Geral de Emprego e Renda
Sandra Elizabeth Lage Costa

Coordenador-Geral de Qualificação
Anderson Alexandre dos Santos

Coordenadora-Geral de Certificação e Orientação Profissional – Substituta
Márcia da Mota Pinto

Danilo Nolasco C. Marinho
Moisés Villamil Balestro
Maria Inez M. T. Walter (orgs.)

Ana Elizabeth Neirão Reymão
Eduardo Costa Carvalho
José Roberto Rodrigues Afonso
Regina Célia Corbucci
Remi Castioni
Sueli de Lourdes Couto Rosa



Ministério
do Trabalho e Emprego



Políticas Públicas de Emprego no Brasil

Avaliação Externa do
Programa *Seguro-Desemprego*

Organizadores

Danilo Nolasco C. Marinho

Moisés Villamil Balestro

Maria Inez M. T. Walter

Brasília-DF, 2010

Copyright © – 2010
MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO

Organizadores – UnB
Danilo Nolasco C. Marinho
Moisés Villamil Balestro
Maria Inez M. T. Walter

Projeto gráfico e editoração eletrônica
Verbis Editora (verbiseditora@gmail.com)

Diagramação
Verbis Editora: Marcus Polo Rocha Duarte

Revisão do texto
Prof^ª. Dr^ª. Wânia de Aragão-Costa(UnB)

Impressão e acabamento
Artes Gráficas e Editora Pontual Ltda.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação – CIP/Brasil

P769 Políticas públicas de emprego no Brasil : avaliação externa do Programa Seguro-Desemprego / organizadores, Danilo Nolasco C. Marinho, Moisés Villamil Balestro, Maria Inez M.T. Walter. -- Brasília : Verbis, 2010.

350 p. : il.

ISBN 978-62781-09-4

Parceria: Ministério do Trabalho e Emprego e Universidade de Brasília.

1. Seguro-desemprego, avaliação, pesquisa, Brasil. 2. Política trabalhista, Brasil. 3. Política de emprego, Brasil. 4. Qualificação profissional, Brasil. I. Marinho, Danilo Nolasco C. II. Balestro, Moisés Villamil. III. Walter, Maria Inez M.T.

CDDir – 341.6722

CDD – 331.128

Sumário

Apresentação do Ministério do Trabalho e Emprego.....	13
Apresentação do DATAUnB.....	15
Siglas e Abreviaturas.....	19
Introdução.....	23
Capítulo I – Sumário Executivo.....	33
Pertinência da Política de Emprego, Trabalho e Renda no âmbito do Programa <i>Seguro-Desemprego</i>	35
Institucionalidades do Programa <i>Seguro-Desemprego</i>	38
Integração do Programa <i>Seguro-Desemprego</i>	39
Principais Resultados da Pesquisa de Opinião sobre o <i>Seguro-Desemprego</i> ..	42
Principais Resultados da Pesquisa de Opinião sobre a Intermediação de Mão de Obra junto aos Trabalhadores.....	45
Principais Resultados da Pesquisa de Opinião sobre Intermediação de Mão de Obra junto aos Empregadores Cadastrados.....	47
Principais Resultados da Avaliação da Qualificação Social e Profissional.....	49
Principais Resultados da Pesquisa de Opinião com Egressos do Plano Nacional de Qualificação 2007.....	52
Capítulo II – Metodologia.....	57
Capítulo III – Desenho da Política.....	67
A Percepção de Atores e Agentes.....	70
O Desenho Instituído para o PSD.....	71
A Visão de Atores e Agentes sobre o Desenho do PSD.....	75
Fortalecimento do Relacionamento Cooperativo.....	76

Intersetorialidade.....	78
Controle Social e Participação.....	80
Baixo Controle Social e Interferências Políticas.....	81
Comissões como Espaços de Diálogo e de Concertação.....	83
Recomendações.....	88
Visão dos Clientes.....	89
Intermediação de Mão de Obra.....	89
Qualificação Social e Profissional.....	92
<i>Seguro-Desemprego</i>	95
Pertinência da Política de Emprego Trabalho e Renda no Âmbito do Programa <i>Seguro-Desemprego</i>	96
Sujeito da Política.....	98
O Sujeito (Formal) da Política.....	99
O Sujeito (Real) da Política.....	100
Compatibilidade das Ações do PSD com o perfil do sujeito e com o Mercado de Trabalho.....	105
Competências de Atores e Agentes e Recursos Organizacionais Insuficientes.....	108
Visões Diferenciadas sobre o Eixo Principal a ser Adotado pela Política.....	113
Especificidades Regionais.....	115
Considerações.....	116
Recomendações.....	119
Capítulo IV – Gestão na Perspectiva da Integralidade	
– Programa <i>Seguro-Desemprego</i>	121
Gestão e Integração no SPETR.....	121
Os Desafios da Integralidade do SPETR.....	124
Os Conselhos e Comissões de Emprego e a Integração do SPETR.....	129
As Relações entre os Entes Federativos.....	136
Sistema de Integração do Programa <i>Seguro-Desemprego</i>	145
Parcerias e Integração do SPETR.....	148
Recursos e Qualidade do Atendimento do PSD.....	151
Considerações e Recomendações.....	152
Capítulo V – Execução do Programa <i>Seguro-Desemprego</i>	159
A Execução do Ponto de Vista da Gestão do SPETR.....	162
Avaliação da Execução pelo Cliente do SPETR.....	163
Avaliação da Infraestrutura.....	163

IMO – Empregadores.....	163
IMO – Trabalhadores.....	164
Qualificação.....	165
Benefício <i>Seguro-Desemprego</i>	167
Atendimento.....	168
IMO – Empregadores.....	170
IMO – Trabalhadores.....	171
Qualificação.....	173
Benefício <i>Seguro-Desemprego</i>	174
Integração SD–IMO–PNQ.....	176
IMO – Trabalhadores.....	177
Qualificação.....	178
Benefício <i>Seguro-Desemprego</i>	179
Perfil dos Clientes.....	180
IMO – Trabalhadores.....	181
Qualificação.....	182
Benefício <i>Seguro-Desemprego</i>	182
Eficácia e Efetividade.....	183
IMO – Empregadores.....	184
IMO – Trabalhadores.....	187
Qualificação.....	189
Benefício <i>Seguro-Desemprego</i>	190
Recomendações.....	193
IMO – Empregadores.....	194
IMO – Trabalhadores.....	194
Qualificação.....	195
Benefício <i>Seguro-Desemprego</i>	196

Capítulo VI – Evolução do *Seguro-Desemprego* no Brasil:

diagnóstico regional e setorial.....	199
Diagnóstico Regional.....	201
Evolução do <i>Seguro-Desemprego</i> por Região.....	202
Determinantes da Evolução do <i>Seguro-Desemprego</i> por Região.....	205
Beneficiários e Demitidos sem Justa Causa por Região.....	211
Distribuição dos Beneficiários por Faixa Salarial.....	219
Distribuição dos Beneficiários por Tempo de Vínculo.....	222

Diagnóstico Setorial.....	226
Beneficiários por Setor.....	227
Demissões sem Justa Causa por Setor.....	232
Considerações.....	234
Capítulo VII – Plano Nacional de Qualificação.....	237
Principais Aspectos da Implementação do Plano Nacional de Qualificação...237	
Principais Resultados do PNQ-2007 – Público-Alvo.....	243
Buscando uma Perspectiva de Inteligência ao "Sistema"	
de Qualificação Profissional.....	252
A Realização dos Cursos no Âmbito do PNQ.....	268
Acompanhando os Egressos dos Cursos no Mercado Formal de Trabalho...273	
Quem Permanece no Mercado de Trabalho em 2007.....	280
Os ProEsQs como Impulsionadores de Novas Metodologias no PNQ.....	283
Da Análise.....	286
O PlanSeQ e sua Implementação.....	289
PlanSeQ no Contexto do SPETR.....	291
Demanda.....	293
Audiência Pública.....	294
Comissão de Concertação.....	295
Seleção de Convenientes.....	298
Processo de Inscrição dos Qualificandos.....	301
Condições de Funcionamento.....	303
Aulas Práticas.....	305
Sistema de Supervisão dos Cursos dos PlanSeQs.....	306
Considerações.....	311
Sobre os PlanTeQs.....	311
Sobre os ProEsQs.....	312
Sobre os PlanSeQs.....	313
Capítulo VIII – Estudos especiais.....	317
Análise da Arquitetura do Sistema de Informações do <i>Seguro-Desemprego</i> ...317	
Diagnóstico do Acervo de Dados do Sistema <i>Seguro-Desemprego</i>	320
Descrição do Sistema de Informações do <i>Seguro-Desemprego</i>	321
Oportunidades de Melhoria.....	325

Seguro-Defeso.....	328
A Concessão do <i>Seguro-Desemprego</i> em Período de Defeso.....	332
As Parcerias.....	338
Importância da Carteira de Trabalho.....	339
A Carteira de Trabalho e Previdência Social.....	339
Sobre a Carteira de Trabalho na Pesquisa.....	342
Considerações sobre a Melhoria dos Dados da Carteira de Trabalho.....	344

Referências.....	347
-------------------------	------------

Lista de Ilustrações

Figura 1	Principais etapas de coleta e análise de dados do Projeto de Avaliação Externa do Programa <i>Seguro-Desemprego</i> , Brasil, 2009...34
Figura 2	Valor emitido de <i>Seguro-Desemprego</i> por região (média móvel em 12 meses), Brasil, 2005-2009.....203
Figura 3	Varição do valor emitido de <i>Seguro-Desemprego</i> por região (acumulado em 12 meses), Brasil, 2005-2009.....204
Figura 4	Varição dos determinantes do <i>Seguro-Desemprego</i> , Região Norte, 2005-2009.....205
Figura 5	Varição dos determinantes do <i>Seguro-Desemprego</i> , Região Nordeste, 2005-2009.....206
Figura 6	Evolução do número de beneficiários por região, Brasil, 2005-2009.....207
Figura 7	Evolução da quantidade de trabalhadores formais por região (média móvel em 12 meses), Brasil, 2005-2009.....208
Figura 8	Varição dos determinantes do <i>Seguro-Desemprego</i> – Região Sul (média móvel em 12 meses), 2005-2009.....211
Figura 9	Demissões sem Justa Causa e beneficiários por região (em percentuais), Brasil, 2005.....212
Figura 10	Demissões sem Justa Causa e beneficiários por região (em percentuais), Brasil, 2008.....213
Figura 11	Demissões sem Justa Causa e beneficiários (em percentuais), Região Sudeste, 2005-2008.....215
Figura 12	Demissões sem Justa Causa e beneficiários (em percentuais), Região Nordeste, 2005-2008.....216

Figura 13	Taxa de cobertura – beneficiários/demissões sem Justa Causa por região (em percentuais), Brasil, 2005-2008.....	217
Figura 14	Beneficiários/quantidade de trabalhadores formais por região (em percentuais), Brasil, 2005-2008.....	218
Figura 15	Beneficiários por faixas salariais e região (em percentuais), Brasil, 2005.....	220
Figura 16	Beneficiários por faixas salariais e região (em percentuais), Brasil, 2008.....	221
Figura 17	Beneficiários por faixas de tempo de vínculo empregatício e região (em percentuais), Brasil, 2005.....	223
Figura 18	Beneficiários por faixas de tempo de vínculo empregatício e região (em percentuais), Brasil, 2008.....	224
Figura 19	Taxa de rotatividade por região (em percentuais), Brasil, 2008.....	225
Figura 20	Composição setorial dos beneficiários (média móvel em 12 meses), Brasil, 2005-2008.....	228
Figura 21	Evolução do número de beneficiários por setor (média móvel em 12 meses), Brasil, 2005-2008.....	229
Figura 22	Beneficiários/quantidade de trabalhadores por setor (média móvel em 12 meses), Brasil, 2005-2008.....	230
Figura 23	Taxa de rotatividade por setor, Brasil, 2005-2008.....	231
Figura 24	Quantidade de demitidos sem Justa Causa por setor (acumulado em 12 meses), Brasil, 2006-2009.....	232
Figura 25	Taxa de cobertura (beneficiários/demitidos sem Justa Causa) por setor, Brasil, 2005-2008.....	233

Tabelas

Tabela 1	Dispensa de trabalhadores, Brasil e regiões, 2005-2008.....	209
Tabela 2	Recursos do FAT para o PNQ e IMO (em milhões de R\$) por ano, Brasil, 1995 - 2007.....	243
Tabela 3	Quantidade e percentual de educandos do PNQ-2007 por faixa etária, Brasil, 2007.....	244
Tabela 4	Quantidade e percentual de educandos do PNQ-2007 por escolaridade, Brasil, 2007.....	245
Tabela 5	Percentual de educandos do PNQ-2007 em cada faixa etária por escolaridade, Brasil, 2007.....	247

Tabela 6	Quantidade e percentual de educandos do PNQ-2007 por sexo e escolaridade, Brasil, 2007.....	248
Tabela 7	Quantidade e percentual de educandos do PNQ-2007 por sexo e grupo étnico, Brasil, 2007.....	249
Tabela 8	Quantidade e percentual de educandos do PNQ-2007 por categoria de grupo prioritário, Brasil, 2007.....	252
Tabela 9	Quantidade e percentual de educandos e de trabalhadores por Arco Ocupacional, Brasil, 2007.....	258
Tabela 10	Quantidade e percentual de educandos e trabalhadores segundo os Arcos Ocupacionais mais representativos nos cursos, Brasil, 2007.....	260
Tabela 11	Quantidade e percentual de educandos e trabalhadores segundo os Arcos Ocupacionais mais representativos no mercado de trabalho, Brasil, 2007.....	261
Tabela 12	Ocupados e educandos do PNQ 2007 por região e ocupações mais representativas, Brasil, 2007.....	263
Tabela 13	Participação de ocupados e educandos por Grandes Regiões, segundo ocupações mais representativas, Brasil, 2007.....	265
Tabela 14	Participação dos educandos por Grandes Regiões, segundo cursos associados aos arcos mais representativos, Brasil, 2007.....	267
Tabela 15	Escolaridade dos educandos por tipo de entidade executora (em percentuais), Brasil, 2007.....	270
Tabela 16	Carga Horária dos cursos por tipo de Plano frequentado pelos educandos, Brasil, 2007.....	272
Tabela 17	Custo Médio dos cursos por tipo de Plano cursado pelos educandos, Brasil, 2007.....	273
Tabela 18	Tipo de Admissão por grau de escolaridade dos educandos na RAIS-2007 (em percentuais), Brasil, 2007.....	276
Tabela 19	Faixa etária e escolaridade dos educandos na RAIS-2007 (em percentuais), Brasil, 2007.....	278
Tabela 20	Inserção no mercado de trabalho por condição de gênero, Brasil, 2007.....	280
Tabela 21	Situação dos educandos no mercado de trabalho em 31/12/2007, Brasil, 2007.....	281

Lista de Quadros

Quadro 1	Técnica de coleta utilizada na pesquisa de campo e sua abrangência.....	61
Quadro 2	Dimensões analíticas da avaliação e técnicas de pesquisa correspondentes.....	64

Apresentação do Ministério do Trabalho e Emprego

É com grande prazer que apresento à sociedade os resultados da Avaliação Externa do Programa *Seguro-Desemprego*, realizada em parceria com a Universidade de Brasília ao longo dos anos de 2008 e 2009 e financiada com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT. Nos 20 anos de existência do Programa, é a primeira vez que se realiza uma avaliação com visão integral do seu funcionamento, englobando o próprio benefício do seguro-desemprego, mas também a intermediação de mão de obra e a qualificação social e profissional.

O Programa *Seguro-Desemprego* atende a mais de 14 milhões de trabalhadores por ano, ajudando a mitigar os efeitos do desemprego, pela garantia de renda do seguro-desemprego, propiciando o aumento da empregabilidade via ações de qualificação, e facilitando a busca de emprego, com o auxílio da intermediação de mão de obra. Para o atendimento a esse público, conta com uma ampla rede: 643 unidades do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, 1.368 postos do Sistema Nacional de Emprego – SINE e 378 agências credenciadas da Caixa Econômica Federal.

Tão abrangente quanto o Programa foi a avaliação realizada. Foram ouvidos mais de 25 mil beneficiários em todo o Brasil, por meio de pesquisas de opinião e grupos focais, entre trabalhadores

segurados, qualificados e intermediados, e empresas usuárias dos serviços do SINE. Já a visão dos diversos atores envolvidos na gestão e operacionalização do Programa foi captada por meio de 292 entrevistas em profundidade em todas as UFs, seis oficinas participativas nas cinco regiões do País, e um seminário nacional, com participação dos gestores do Programa no MTE, Superintendentes Regionais de Trabalho e Emprego, secretários de trabalho de estados, DF e municípios, conselheiros do Conselho Deliberativo do FAT – CODEFAT e das comissões estaduais e municipais de emprego, e gestores da Caixa Econômica Federal.

Com a divulgação deste trabalho de peso, quero reforçar o compromisso do Ministério do Trabalho e Emprego e do CODEFAT com a transparência e o aprimoramento das políticas públicas de emprego, trabalho e renda, tão importantes para o desenvolvimento justo do País.

Carlos Lupi
Ministro do Trabalho e Emprego

Apresentação do DATAUnB

Devido à grande soma de recursos e às centenas de milhares de beneficiários, o Programa *Seguro-Desemprego* (PSD) destaca-se como uma das políticas sociais de maior abrangência no País. Tendo como princípio que a política pública é a materialização da ação do Estado e este condensa uma relação de forças sociais, o Programa acaba-se convertendo em uma via de debate sobre visões das relações entre Estado e sociedade.

É neste contexto que a avaliação externa do PSD incluiu as percepções de seus atores em todo o processo, dos gestores de alto escalão ao beneficiário, o cliente último da política. A opinião do beneficiário ganha lugar de destaque, considerando seu ineditismo e as especificidades de sua avaliação, seu ponto de vista único e diferenciado.

A avaliação externa do PSD, realizada pela Universidade de Brasília, foi decorrente de solicitação do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), estabelecida pelo Termo de Referência para Avaliação Externa do Programa *Seguro-Desemprego* (TR), que incluiu o benefício seguro-desemprego, a intermediação de mão de obra e a qualificação social e profissional. Além disso, o TR demandou uma avaliação específica do PNQ 2007.

Embora tenha sido solicitada pelo MTE, a demanda de avaliação externa teve origem no Conselho Deliberativo do Fundo

de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT). Desde o surgimento do Programa em 1986, foi a primeira vez que houve uma solicitação de avaliação externa. O TR teve como propósito a avaliação da eficiência, eficácia e efetividade dos três pilares do PSD; Seguro-Desemprego, Intermediação de Mão de Obra e Qualificação Profissional e Social.

Poucas políticas públicas no Brasil tiveram a oportunidade de serem avaliadas de forma tão abrangente e detalhada como o Programa Seguro-Desemprego (PSD) o foi neste momento. Agentes, atores, usuários e beneficiários do Programa foram ouvidos em todo o País. Mais de 26 mil questionários foram aplicados, entrevistas em profundidade e grupos focais também foram realizados em todas as unidades da Federação. Essa grande massa de informações permitiu uma compreensão dos princípios, da gestão e dos resultados do PSD, revelando sua importância como política social para o desenvolvimento do País.

Para realizar esse amplo projeto de avaliação, foram organizadas equipes multidisciplinares que envolveram professores da UnB e de outras universidades, bem como consultores não acadêmicos com experiência em avaliação de programas de significativo impacto econômico e social.

O Termo de Referência estabeleceu a realização de estudos preliminares sobre as políticas e programas de trabalho e emprego e seu contexto socioeconômico, a realização de um estudo-piloto em uma unidade da Federação, a proposição de uma metodologia de avaliação que contemplasse as demandas do TR e a realização da avaliação propriamente dita com representação de todo o País.

Para dar conta do escopo e da complexidade da avaliação do PSD, a metodologia do Projeto de Avaliação Externa do Programa *Seguro-Desemprego* caracterizou-se pela diversidade de fontes de dados e pela utilização de várias técnicas de pesquisa. A coleta de dados ocorreu de forma simultânea e sequencial, com a utilização

de técnicas qualitativas e quantitativas. A combinação das diferentes técnicas de análise contribuiu para um entendimento mais completo dos resultados da pesquisa e uma maior riqueza para a interpretação dos dados. Um elemento fundamental do desenho da pesquisa do Projeto foi o princípio da triangulação: as dimensões analíticas do Projeto foram consideradas sob diferentes técnicas de coleta e de análise dos dados.

Esta publicação apresenta uma consolidação dos resultados da Avaliação Externa do PSD. Outros resultados não abrangidos por esta publicação encontram-se disponíveis no Ministério do Trabalho e no CODEFAT, como a base de dados das pesquisas quantitativas, as transcrições de centenas de entrevistas e de grupos focais, vários textos sobre emprego e trabalho, carteira de trabalho, finanças do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Certamente este material servirá para novas pesquisas sobre trabalho e emprego no Brasil. Cabe ressaltar, que os resultados sobre o PNQ 2007, especificados no Termo de Referência, estão incluídos neste livro e nos resultados das pesquisas quantitativas e qualitativas.

Siglas e Abreviaturas

BASA	Banco da Amazônia S/A
BCB	Banco Central do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CAIXA	Caixa Econômica Federal
CBO	Classificação Brasileira de Ocupações
CEB	Câmara de Educação Básica
CEE	Cadastro de Estabelecimentos Empregadores
CET	Comissão Estadual do Trabalho
CF	Constituição Federal
CGCOP	Coordenação-Geral de Certificação e Orientação Profissional
CIT	Carteira de Identidade do Trabalhador
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CME	Comissão Municipal de Emprego
CMT	Comissão Municipal do Trabalho
CNE	Conselho Nacional de Educação
CODEFAT	Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
COERT	Conselho Estadual de Relações do Trabalho do Tocantins
COMSUP	Coordenação de Monitoramento e Supervisão
CPETR	Centro Público de Emprego, Trabalho e Renda
CPF	Cadastro de Pessoas Físicas

CPU	Convênios Plurianuais Únicos
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CTPS	Carteira de Trabalho e Previdência Social
DATAUnB	Centro de Pesquisa de Opinião Pública da Universidade de Brasília
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DRT	Delegacia Regional do Trabalho
DRU	Desvinculação de Recursos da União
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
FMI	Fundo Monetário Internacional
FSE	Fundo Social de Emergência
GAP	Grupo de Apoio Permanente ao Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IMO	Intermediação de Mão de Obra
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MPA	Ministério da Pesca e Aquicultura
MPS	Ministério da Previdência Social
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego

NIS	Número de Identificação Social
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PDET	Programa de Disseminação de Estatísticas do Trabalho
PEA	População Economicamente Ativa
PED	Sistema Pesquisa de Emprego e Desemprego
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PLANFOR	Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador
PlanSeQ	Plano Setorial de Qualificação
PLANSINE	Plano Nacional do Sistema Nacional de Emprego
PlanTeQ	Planos Territoriais de Qualificação
PME	Pesquisa Mensal de Emprego
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNMPO	Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado
PNQ	Plano Nacional de Qualificação
PPETR	Política Pública de Emprego, Trabalho e Renda
PPTR	Política Pública de Trabalho e Renda
PROEJA	Programa Nacional de Integração da Educação Profissional
PROEJA-FIC	Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos na Formação Inicial e Continuada Integrada com o Ensino Fundamental
ProEsQs	Projetos Especiais de Qualificação
PROJOVEM	Programa Nacional de Inclusão de Jovens
PSD	Programa <i>Seguro-Desemprego</i>
QSP	Qualificação Social e Profissional
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RGP	Registro Geral da Pesca
SAEG	Sistema de Acompanhamento Estatístico-Gerencial do <i>Seguro-Desemprego</i>
SD	<i>Seguro-Desemprego</i>

SD ED	<i>Seguro-Desemprego</i> Empregado Doméstico
SD PA	<i>Seguro-Desemprego</i> Pescador Artesanal
SD TR	<i>Seguro-Desemprego</i> Trabalhador Resgatado
SEAP	Secretaria de Pesca
SEFOR	Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional
SELIC	Sistema Especial de Liquidação e Custódia
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SIGAE	Sistema Integrado de Gestão das Ações de Emprego
SINE	Sistema Nacional de Emprego
SIS	Sistema de Informações
SPE	Sistema Público de Emprego
SPETR	Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda
SPPE	Secretaria de Políticas Públicas de Emprego
SRTE	Superintendências Regionais do Trabalho
TJLP	Taxa de Juros de Longo Prazo
TR	Termo de Referência
UGT	União Geral dos Trabalhadores
UnB	Universidade de Brasília

Introdução

As políticas públicas de combate ao desemprego têm-se tornado prioridade nas agendas governamentais tanto nas economias industrializadas quanto nas economias em desenvolvimento. A globalização dos sistemas de produção e distribuição, as mudanças tecnológicas e a intensificação da competição têm desencadeado transformações profundas no mundo do trabalho e aumentado a exclusão social. Mais recentemente, crises financeiras agudas impactam, mesmo que de forma diferenciada, várias regiões e setores econômicos.

As dimensões globais dos fenômenos econômicos deixam claro que o desemprego crônico não é um problema de subdesenvolvimento, nem uma questão exclusiva das economias em desenvolvimento. Entretanto, quando ajustes econômicos e tecnológicos são sobrepostos aos desafios institucionais e sociais de uma economia em desenvolvimento, os impactos decorrentes assumem forma mais complexa e mais profunda do que no caso das economias capitalistas desenvolvidas.

Os fatores que levam ao aumento do desemprego aberto frequentemente são os mesmos em países diversos. Porém, os seus impactos e a configuração dos ajustes no mercado de trabalho, como também a definição de políticas públicas em resposta ao problema são distintos. Os países desenvolvidos têm-se apoiado predominantemente em contratos de tempo parcial e de tempo

determinado para aumentar a flexibilidade do trabalho. O aumento de emprego atípico nesses países ocorre geralmente nos setores formais e sob alguns códigos de proteção legal. Enquanto isso, na América Latina, a diminuição da capacidade do setor formal para gerar empregos de boa qualidade tem sido compensada pelo aumento contínuo no emprego informal, que atualmente absorve cerca de metade da força de trabalho na região. Ainda que revertida a tendência de ampliação do emprego formal nos últimos anos, esses empregos criados estão ainda bastante associados a um trabalho precarizado com elevada rotatividade e baixos salários. Os trabalhadores do setor informal não podem contar com quase nenhuma rede de seguridade social, de proteção legal e com nenhum espaço de diálogo social. Desse modo, nesses países, a informalidade tem-se integrado ao trabalho não protegido, contribuindo para a precariedade e para a baixa qualidade de vida.

A reforma de instituições e da legislação trabalhista é frequentemente considerada como uma estratégia-chave para obter uma alocação eficiente do trabalho e melhores perspectivas de emprego. Contudo, análises das iniciativas passadas de flexibilização da legislação trabalhista não são conclusivas, exemplos podem ser identificados tanto para confirmar quanto para negar o papel do afrouxamento da legislação trabalhista na redução do desemprego. Isso sugere que as políticas econômicas e industriais, os serviços efetivos de intermediação de mão de obra e a qualificação profissional podem ser fatores importantes no aumento da inserção no mercado de trabalho.

A partir da sucessão de crises dos anos 70, os países desenvolvidos adotaram, em geral, uma posição ativa no desenvolvimento de políticas voltadas para o mercado de trabalho. Essas políticas contemplaram não somente os instrumentos clássicos de proteção financeira ao trabalhador, como o *Seguro-Desemprego*, que sofreu inúmeras modificações desde então, mas

também medidas destinadas a reduzir a oferta de trabalho, como a antecipação da aposentadoria. Foi, no entanto, um conjunto de instrumentos relacionados às chamadas políticas ativas – envolvendo a criação de emprego público, a formação e a qualificação profissional, a intermediação de mão de obra, o apoio às pequenas e microempresas, o subsídio ao emprego de jovens e de desempregados de longa duração e a flexibilização da legislação trabalhista, entre outras – que se constituiu no principal mecanismo de ação desses países em seu esforço para enfrentar o problema.

No caso brasileiro, as mudanças que ocorreram durante as duas últimas décadas na esfera econômica e na natureza do emprego são estruturais e não conjunturais e têm determinado amplas repercussões sociais. As políticas de emprego no Brasil têm de servir tanto para a agenda de competitividade como também para a agenda social: algo cuja resposta de parte do Estado e das organizações empresariais e de trabalhadores não é trivial, e, tampouco, livre de tensões e conflitos de interesse. De um lado, as políticas públicas têm de atender às necessidades de crescimento competitivo e dinâmico, de desenvolvimento de qualificações e de geração de emprego próprias de uma das economias industriais importantes no mundo. Por outro lado, essas mudanças múltiplas no mundo do trabalho são sobrepostas a desigualdades socioeconômicas profundas e preexistentes, as quais exigem uma agenda de política social para a sua redução; para oferecer acesso ao treinamento e crédito aos setores tradicionalmente excluídos; e para integrar um espectro mais amplo da sociedade na determinação de necessidades e na execução das atividades.

Neste panorama das transformações da economia capitalista e consequentes desafios na construção de um Estado de Bem-Estar social, o *Seguro-Desemprego* insere-se no conjunto de políticas públicas de trabalho, emprego e renda do Estado brasileiro com objetivo de promover a assistência financeira temporária aos trabalhadores desempregados em virtude de dispensa sem Justa

Causa. Trata-se de um Benefício garantido pelo art. 7º dos Direitos Sociais, da Constituição Federal de 1988. Vale lembrar que *Seguro-Desemprego* constitui um marco importante na construção do Estado de Bem-Estar social no País.

Embora previsto na Constituição de 1946, o pagamento do Benefício *Seguro-Desemprego* (PSD) foi introduzido no País no ano de 1986. Com a Constituição de 1988, este Benefício passou a integrar o Programa *Seguro-Desemprego*, que tem por objetivo: (i) prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa involuntária; (ii) auxiliar o trabalhador na manutenção e busca de emprego por meio de ações integradas de orientação e recolocação profissional; e (iii) promover ações de qualificação profissional. Este conjunto de ações forma o chamado tripé do Programa *Seguro-Desemprego*.

O Programa foi criado por meio da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que, ao mesmo tempo, deliberou sobre a fonte de custeio com a instituição do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), definiu critérios de concessão do Benefício e instituiu normas para o cálculo dos valores do *Seguro-Desemprego*. Esta legislação também estabeleceu o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), constituído por representantes dos empregadores, dos trabalhadores e do governo. O PSD é executado pelo MTE, por meio: das Superintendências Regionais do Trabalho (SRTE); do Sistema Público de Emprego (SINE); e de convênios com as prefeituras. É custeado pelo FAT que utiliza a Caixa Econômica Federal como agente pagador.

O PSD foi delineado no contexto das ações de políticas públicas implementadas em muitos países desenvolvidos em favor do emprego e renda e que foram adaptadas para alguns países em desenvolvimento. De um lado, essas ações surgiram com a função de proteger o trabalho ante o comportamento cíclico da economia capitalista, atenuando as consequências do desemprego. De outro, elas responderam, em muitos países, à necessidade de uma ação

coletiva para a construção de uma força de trabalho qualificada. Em muitos casos, a necessidade de uma oferta mais abundante de mão de obra qualificada não pôde ser resolvida no âmbito das firmas individualmente. As transformações tecnológicas e a crescente pressão pela inovação e pelo aumento de produtividade tornaram mais prementes as políticas públicas de qualificação profissional.

A lógica do Programa é proteger o trabalhador na ausência imediata de trabalho, buscar sua reabsorção em menor espaço de tempo e fomentar sua qualificação com o objetivo de favorecer sua inserção no mercado de trabalho. Desta forma, o benefício monetário provisório ao trabalhador desempregado é incluído no que se denomina de políticas passivas; as ações voltadas para facilitar a procura de emprego e seu preparo e aperfeiçoamento técnico-profissional são chamadas de políticas ativas. O PSD é uma proposta de combinação de políticas passivas e ativas de trabalho e emprego paralelamente às políticas de geração de renda e inserção social no âmbito do MTE que compõem o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR).

Quanto às políticas ativas, sua efetividade parte da premissa da existência simultânea de vagas não preenchidas e de desempregados. Sabe-se que isso não é um fato estabelecido; mas, não se pode ignorar a dinâmica das mudanças no mercado de trabalho, a diversidade e a heterogeneidade da força de trabalho brasileira e o desemprego friccional. É pertinente realizar algumas considerações sobre a importância fundamental, os limites e as possibilidades de uma política de trabalho. De maneira conceitual, uma política de emprego constitui um instrumento que permite um melhor funcionamento do mercado de trabalho. Ela ajuda a reduzir as chamadas imperfeições ou limitações na coordenação entre empregadores e trabalhadores. Como toda política pública que pretende contribuir para um melhor funcionamento da economia capitalista, ela possui limites, pois não pode superar

inteiramente as contradições características da dinâmica do mercado de trabalho.

Neste sentido, uma visão economicista das políticas de emprego tende a negligenciar a crucial dimensão de proteção social. Ela pode cair na armadilha de condicionar a proteção social ao desempenho do mercado de trabalho. Embora existam conexões importantes entre a proteção social e a eficiência econômica, a primeira deve ser vista como algo independente e válida por si própria. Ela é parte da cidadania social e constitui uma conquista da modernidade.

O Benefício *Seguro-Desemprego* atende o ser humano em um dos quatro momentos cruciais da vida: a doença, a morte, a velhice e o desemprego. O trabalho, ancorado na condição jurídica de emprego, é uma característica das sociedades mais avançadas. As sociedades que constituíram esse tipo de amparo na perda do emprego demonstraram um avanço civilizatório, que juntamente com outras proteções legais, possibilitaram condições dignas de vida. Elas embasam a consolidação de um processo de desenvolvimento economicamente viável e socialmente justo, aquele que combina proteção social e eficiência econômica. O PSD é um componente fundamental na política de proteção social brasileira. Logo, deve ser ampliado e aperfeiçoado para consumir as aspirações consonantes com o processo de desenvolvimento brasileiro.

Por sua vez, a grande soma de recursos e as centenas de milhares de beneficiários destacam o *Seguro-Desemprego* como uma das políticas sociais de maior abrangência no País. Tendo como princípio que a política pública é a materialização da ação do Estado e este condensa uma relação de forças sociais, o *Seguro-Desemprego* acaba-se convertendo em uma via de debate sobre visões das relações entre Estado e sociedade.

É neste contexto que a avaliação externa do PSD incluiu as percepções de seus atores em todo o processo, dos gestores de alto

escalão ao beneficiário, o cliente último da política. A opinião do beneficiário ganha lugar de destaque, considerando seu ineditismo e as especificidades de sua avaliação, seu ponto de vista único e diferenciado.

A avaliação externa do PSD – realizada pela Universidade de Brasília – foi decorrente de solicitação do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), estabelecida pelo Termo de Referência para Avaliação Externa do Programa *Seguro-Desemprego* (TR), que incluiu o Benefício *Seguro-Desemprego*, a intermediação de mão de obra e a qualificação social e profissional. Além disso, o TR demandou uma avaliação específica do PNQ 2007. Embora tenha sido solicitada pelo MTE, a demanda de avaliação externa teve origem no Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT). Desde o surgimento do Programa em 1986, foi a primeira vez que houve uma solicitação de avaliação externa. O TR teve como propósito a avaliação da eficiência, eficácia e efetividade dos três pilares do PSD; *Seguro-Desemprego*, Intermediação de Mão de obra e Qualificação Profissional e Social.

Poucas políticas públicas no Brasil tiveram a oportunidade de serem avaliadas de forma tão abrangente e detalhada como o Programa *Seguro-Desemprego* (PSD) o foi neste projeto. Agentes, atores, usuários e beneficiários do Programa foram ouvidos em todo o País. Mais de 26 mil questionários foram aplicados, entrevistas em profundidade e grupos focais também foram realizados em todas as unidades da Federação. Essa grande massa de informações permitiu uma compreensão dos princípios, da gestão e dos resultados do PSD, revelando sua importância como política social para o desenvolvimento do País.

Para realizar esse amplo projeto de avaliação foram organizadas equipes multidisciplinares que envolveram professores da UnB e de outras universidades, bem como consultores não acadêmicos com experiência em avaliação de programas de amplo impacto econômico e social.

O Termo de Referência previa a realização de estudos preliminares sobre as Políticas e Programas de trabalho e emprego e seu contexto socioeconômico, a realização de um estudo-piloto em uma unidade da Federação, a proposição de uma metodologia de avaliação que contemplasse as demandas do TR e a realização da avaliação propriamente dita com representação de todo o País.

Para dar conta do amplo escopo e da complexidade da avaliação do PSD, a metodologia do Projeto de Avaliação Externa do Programa *Seguro-Desemprego* caracterizou-se pela diversidade de fontes de dados e pela utilização de várias técnicas de pesquisa. A coleta de dados ocorreu de forma simultânea e sequencial, com a utilização de técnicas qualitativas e quantitativas. A combinação das diferentes técnicas de análise contribuiu para um entendimento mais completo dos resultados da pesquisa e uma maior riqueza para interpretação dos dados. Um elemento fundamental do desenho da pesquisa do Projeto foi o princípio da triangulação: as dimensões analíticas do Projeto foram consideradas sob diferentes técnicas de coleta e de análise dos dados. Também foram realizados estudos especiais para complementar e aprofundar aspectos específicos da avaliação.

Além deste livro, os resultados detalhados das pesquisas qualitativa e quantitativa, da pesquisa documental, com as bases de dados e com a arquitetura do Sistema de Informações foram apresentados em um conjunto de relatórios. Estes foram reunidos em um DVD intitulado Relatório Final do Projeto de Avaliação Externa do PSD.

O livro é composto por oito capítulos. O Capítulo I é um resumo executivo da avaliação do PSD. No Capítulo II é descrita a metodologia utilizada, a combinação de diferentes técnicas e as demais estratégias de pesquisa. O Capítulo III discorre sobre o contexto em que a política do PSD é organizada. O conceito de desenho da política diz respeito aos pressupostos, valores e visões de sociedade que orientam os objetivos e as diretrizes da política

pública. As percepções dos atores e agentes sobre o desenho da política constituem o principal fundamento da avaliação do desenho do PSD.

O Capítulo IV trata da gestão na perspectiva da integralidade do PSD no âmbito das políticas do emprego, sendo o princípio de integração considerado primordial, pois define um conjunto de medidas que atuam sobre a oferta de trabalho ou sobre o nível de emprego. Já o Capítulo V aborda a execução do PSD. A avaliação da execução das políticas de inserção no trabalho foi feita com base nas percepções dos atores envolvidos em todo o processo. A grande soma de recursos e as centenas de milhares de beneficiários destacam o *Seguro-Desemprego* como uma das políticas sociais de maior abrangência no País e, por isso mesmo, lhe conferem tanta visibilidade e o tornam objeto dos julgamentos mais diversos, tanto de caráter técnico quanto moral.

A evolução do *Seguro-Desemprego* no Brasil num diagnóstico regional e setorial é analisada no Capítulo VI, com a descrição em termos de desembolsos e seus determinantes: demitidos sem Justa Causa, faixas de valores do Benefício, tempo de vínculo empregatício e a distribuição por setores de atividade econômica comparando as regiões brasileiras.

O Capítulo VII analisa o Plano Nacional de Qualificação (PNQ). O formato da qualificação profissional no âmbito do Sistema Público de Emprego, que se estrutura como executor de três grandes planos (PlanTeQs, ProEsQs, PlanSeQs), apresenta objetivos, público-alvo e forma de operacionalização específica, mas todos organizados, em tese, para estar em consonância com as políticas públicas de trabalho, emprego e renda do País.

Sob o título Estudos Especiais, o Capítulo VIII complementa a avaliação do PSD. É composto por uma análise do sistema de informações do *Seguro-Desemprego*, que inclui o diagnóstico do acervo de dados do sistema, a descrição do sistema de informações e uma proposta de melhoria. Outro componente do capítulo é um

estudo de caso sobre o *Seguro-Desemprego* do pescador artesanal. Por fim, há também um estudo sobre a Carteira de Trabalho e Previdência Social, como parte dos Estudos Especiais.

CAPÍTULO I

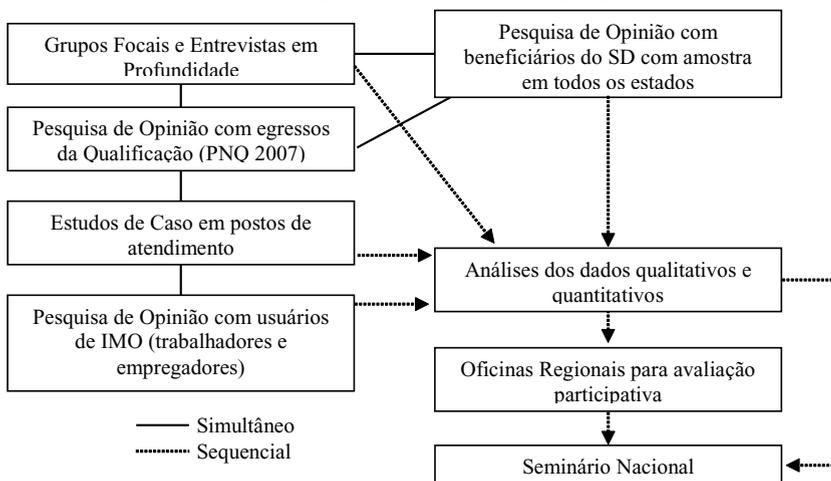
Sumário Executivo

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

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

A análise da eficiência, eficácia e efetividade do Programa foi feita a partir dessa perspectiva, conforme se observa na figura que se segue.

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



Fonte: DATAUnB

Além das etapas apresentadas na figura, foram realizados estudos especiais. Nesses estudos, foi feita uma análise da arquitetura do sistema de informações do *Seguro-Desemprego* e uma análise econômico-financeira do FAT. O relatório consolidado do Projeto de Avaliação Externa do Programa *Seguro-Desemprego*, bem como os relatórios parciais da pesquisa foram disponibilizados para o MTE.

Poucas políticas públicas no Brasil tiveram a oportunidade de serem avaliadas de forma tão participativa e representativa como o Programa *Seguro-Desemprego* o foi neste projeto. Agentes, atores, usuários e beneficiários do Programa foram ouvidos em todo o País. Mais de 26 mil questionários foram aplicados, entrevistas em

profundidade e grupos focais também foram realizados em todas as unidades da Federação. Essa grande massa de informações possibilitou uma compreensão dos processos, do alcance e dos impactos do Programa, ou seja, de sua importância para o desenvolvimento do País e como política social.

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

Neste capítulo são apresentados os principais resultados do projeto de avaliação externa. Para facilitar a compreensão, o trabalho está dividido em sete partes que discutem o Programa *Seguro-Desemprego* em seus três componentes: o Benefício, a intermediação de mão de obra e a qualificação social e profissional.

Pertinência da Política de Emprego, Trabalho e Renda no âmbito do Programa *Seguro-Desemprego*

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

Apesar da política da qual emanam as diretrizes orientadoras do PSD ter como público-alvo diferentes tipos de trabalhadores, a prática demonstra que esses segmentos não vêm sendo

contemplados. Explicações possíveis para esse quadro podem estar relacionadas, por um lado, à obrigatoriedade constitucional do Estado de prover o Benefício *Seguro-Desemprego* a todos os desempregados que atendam aos requisitos legais e, por outro, à pouca disponibilidade de recursos financeiros e organizacionais para atendimento dos demais segmentos preferenciais de trabalhadores.

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

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

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

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

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

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

Entendem que a capacitação para o público que procura o SINE não se pode restringir ao desenvolvimento de conhecimentos e habilidades em cursos. Consideram que o princípio norteador da capacitação deve ser a subjetividade do trabalhador – sua base cultural, educacional, formativa e emocional. Esses fatores até então, na opinião manifesta, têm sido os principais responsáveis pelos baixos índices de colocação efetiva nas empresas e poucos considerados pelo PSD. Nessa perspectiva, o eixo da política deveria contemplar uma visão formativa do trabalhador, que o

atenderia nas suas dificuldades básicas, as quais se têm constituído como impeditivas até para que ele possa realizar com proveito os cursos de qualificação.

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

Institucionalidades do Programa *Seguro-Desemprego*

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

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

Do ponto de vista da gestão, esse arcabouço por si só não se mostra suficiente para instaurar uma organicidade que proporcione a sua institucionalização e a sua legitimação. Nesse sentido, sob a ótica dos entrevistados, emergiram quatro questões

prioritárias. A primeira diz respeito ao fortalecimento da relação intergovernamental cooperativa. A lógica relacional em uso está baseada em uma perspectiva fortemente competitiva, em detrimento de interações cooperativas e solidárias. O Programa carece de diretrizes e de ações que fortaleçam o empoderamento de seus atores e agentes.

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

Integração do Programa *Seguro-Desemprego*

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

humanos e tecnológicos para impedir fraudes e praticamente não se realiza a rotina de recusa, ação que permitiria oferecer mais oportunidades de emprego ao beneficiário.

Há questões intrínsecas à própria racionalidade decisória da União que ocasionam problemas no PSD, afetando a autonomia dos formuladores da política, tal como a ingerência do Ministério da Fazenda e da Secretaria de Orçamento e Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão nas prioridades definidas pelo MTE e CODEFAT. Há, ainda, a dificuldade da própria União em articular políticas integradas entre os Ministérios afins, em consonância com uma política de desenvolvimento econômico e social em curso no País.

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

Foram identificados problemas de ordem estrutural e operacional, tais como as redes de atendimento do SINE que, apesar de descentralizadas, requerem melhor definição dos seus papéis ativos com base em um Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR). Isto permitiria consolidar o funcionamento sistêmico e integrado das ações junto a atendentes e usuários. Existem também questões de comunicação e dificuldades de se aplicarem as ações de supervisão e monitoramento, em âmbito nacional, com a qualidade e a tempestividade requeridas.

O maior desafio dos SINEs está em realizar a integralidade de suas metas tendo em vista os distintos Programas que lhe são subordinados. Seus resultados são medidos pela melhoria contínua do serviço público prestado à população, avaliado, entre outras formas, por indicadores de qualidade do atendimento ao

público. Nesta lógica, os SINEs deveriam estar estruturados em sistemas de redes informatizadas, em todas suas agências e postos de atendimento, e com recursos humanos e financeiros adequados para executar suas funções. No entanto, no final de 2007, apenas 55% dos SINEs estavam interligados. Embora o número de unidades de atendimento tenha crescido significativamente nos últimos anos, chegando a aproximadamente 1200 no País, persistem dificuldades para cumprir suas metas.

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

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

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

Iniciativas de mudanças já foram dadas pelo MTE. Primeiro, a abertura para uma discussão e participação dos atores sociais envolvidos por meio dos Congressos Nacionais do Sistema Público de Emprego de 2004 e 2005. Isto permitiu dar voz e legitimidade aos ambientes mais representativos da política social que é a política de emprego. Pode-se observar, por exemplo, que muitas das sugestões dos congressos já foram implementadas e outras estão em andamento. As críticas maiores referem-se àquelas que, já manifestadas, ainda não receberam medidas efetivas de solução. Segundo, ao requerer que uma avaliação externa fosse feita, abriu-se também para ouvir novamente mais atores, agentes, usuários e beneficiários que integram o processo.

Principais Resultados da Pesquisa de Opinião sobre o *Seguro-Desemprego*

A pesquisa de opinião com mais de 20 mil beneficiários do *Seguro-Desemprego* abordou, além do perfil demográfico e de trabalho, como se realizam e como são avaliados os processos de requerimento e de recebimento do Benefício, quais os problemas

e dificuldades encontrados e como são superados. Verificou-se, ainda, em que medida ocorre a integração com a IMO e com a Qualificação.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Principais Resultados da Pesquisa de Opinião sobre a Intermediação de Mão de Obra junto aos Trabalhadores

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

Não houve diferenças dessas avaliações em função das características demográficas. As diferenças na avaliação do atendimento foram devidas apenas à localização do posto, sendo que o interior apresentou resultados mais positivos. A avaliação

do atendimento foi influenciada também pelo tempo de espera. Quanto mais demora o atendimento, mais frequentes são as avaliações negativas.

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

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

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

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

Como se viu, as características demográficas, isoladamente, não explicitam aspectos que influenciam a satisfação com o atendimento recebido no posto de IMO, o que implicaria ter uma visão positiva do resultado do atendimento. Os fatores mais importantes referem-se à situação de trabalho. Quanto mais crítica – mais tempo de desemprego e menos instrumentação pessoal,

escolaridade e qualificação – menor a satisfação, ou seja, mais necessidade de atenção, de orientações e de criação de condições para a inserção no mercado de trabalho.

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

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

Principais Resultados da Pesquisa de Opinião sobre Intermediação de Mão de Obra junto aos Empregadores Cadastrados

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

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

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

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

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

Em relação ao perfil do trabalhador requerido pelos empregadores, destaca-se a forte concentração no nível médio, contrastando com a escolaridade da PEA, que é de nível fundamental. Além disso, observou-se uma tendência a selecionar

trabalhadores com menos de 40 anos, mormente em determinadas atividades econômicas.

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

Principais Resultados da Avaliação da Qualificação Social e Profissional

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

As análises revelaram que o PNQ atendeu um público diferente daquele que frequenta as agências do trabalhador (postos do SINE e suas várias denominações País afora). Na sua maioria foram jovens, com ensino médio completo e do sexo feminino. Esse dado destoa também quando confrontadas as informações dos ocupados no mercado formal (RAIS-2007) ou do mercado

de trabalho mais geral (PNAD-2007). Uma das explicações é que ao serem executados em um período de tempo muito exíguo do ano e mobilizando instituições, como escolas técnicas e Sistema S, chegam primeiro os educandos que têm acesso à informação e integram as listas de circulação dessas instituições. Os jovens em geral têm acesso a mais informações e se lançam a realizar qualquer curso, como mostrou a pesquisa de egressos. Ao frequentarem um ensino médio descontextualizado da realidade, buscam – em cursos do tipo do PNQ – conhecimentos que lhes fazem falta nas entrevistas para novos empregos, que é a experiência e a vivência prática em situações de trabalho. Não é por acaso que algumas das recomendações feitas por eles é a de que deva existir o encaminhamento para estágios ao final dos cursos, revelando também que estes não são suficientes para auxiliá-los na busca por uma colocação no mercado de trabalho.

Ações de qualificação profissional no âmbito do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) foram quase ininterruptas durante os últimos 15 anos, quando foi reorganizada a Lei do FAT, em junho de 2004. Entretanto, as ações até 2007 reproduziram os mesmos problemas existentes nos cursos do PLANFOR e não cumpriram com o que determina o inciso II do parágrafo 2º da Lei do FAT, que é promover ações integradas de orientação e recolocação. Os trabalhadores acumulam por essa lógica uma infinidade de cursos e de nomenclaturas que não os ajudam a melhorar suas competências no mercado de trabalho. Há uma dissociação entre as políticas de educação e de trabalho. As ações voltadas para esse público competem entre si e estão espalhadas em mais de uma dezena de Ministérios. Iniciativas como o PlanSeQ *Bolsa Família* são importantes mas, desconectadas da elevação da escolaridade, resultam em conhecimento que não integra um percurso de formação na perspectiva de certificação profissional. Nesse particular, a certificação profissional nos últimos 15 anos careceu mais de coordenação institucional para a

criação de um sistema voltado para o público que frequenta ações recorrentes no SPETR do que de regulamentação.

O PlanSeQ é importante estratégia que concebe um mecanismo enfatizado pelas Resoluções do CODEFAT, que é a construção social da qualificação. Entretanto, ao ouvir empresários e trabalhadores, interessados diretos nessa construção, tende-se a limitar o papel das Comissões Municipais e Estaduais de Emprego, que reclamam que não são ouvidas. No entanto, talvez essa ação tenha sido a mais inovadora nos últimos anos em cursos viabilizados com recursos do FAT. O mecanismo do PlanSeQ caracteriza-se como uma construção social, pois há convocação, participação, concertação, compromissos firmados, mas o processo resente-se de agilidade entre a demanda manifestada pelos atores e as condições para a sua concretização. O PlanSeQ talvez seja a melhor oportunidade para se construir um processo de certificação profissional, aliando o saber adquirido pelos trabalhadores ao longo das suas trajetórias com a elevação da sua escolaridade. Faz-se necessário, no entanto, que haja envolvimento das secretarias de educação e do trabalho no sentido de aproximar esses públicos das políticas públicas existentes como a educação de jovens e adultos (EJA) e, mais recentemente, com a iniciativa do PROEJA, que é a integração das modalidades de EJA e de educação profissional, seja na etapa do ensino fundamental (PROEJA-FIC), ou no ensino médio, que resultaria no título de técnico.

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

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

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

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

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

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

Em todos os itens avaliados – acesso, infraestrutura, localização e aspectos dos cursos propriamente ditos – predominaram as

percepções favoráveis. Houve algumas diferenças regionais, mas todas com predominância de avaliações positivas. Ainda assim, foi possível identificar pontos que necessitam de atenção, sintetizados a seguir.

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

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

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

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

importante no desempenho profissional, embora essa noção seja mais forte entre as pessoas de maior escolaridade, os mais jovens e, novamente, as mulheres.

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

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

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

O motivo para procurar os cursos foi, principalmente, aumentar as chances de inserção no trabalho, particularmente entre mais jovens e os que buscavam o primeiro emprego. Esse é um dos motivos para que grande parte dos egressos tenha participado de cursos que não têm relação com sua área de trabalho habitual. A efetividade dos cursos também foi baixa, uma vez que menos de 20% passaram a trabalhar na área do curso. Dos que eventualmente fizeram outros cursos posteriormente, quase três quartos mudaram de área. Assim, confirma-se a falta de planejamento no que diz respeito à qualificação profissional, encoberta pelo anseio de aumentar as chances de conseguir trabalho ou de melhorar em relação à situação atual.

A intermediação de mão de obra foi indicada por menos de 20% dos egressos. Entre os que receberam algum apoio para

conseguir trabalho durante o curso, menos de 30% foram efetivos. No total da amostra, 5% afirmaram ter obtido trabalho a partir de apoio recebido no âmbito do curso. Esses resultados atestam a falta de articulação entre a Qualificação e a IMO em nível nacional.

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

A experiência de trabalho foi coerente com a formação escolar e com a idade dos egressos. Os mais jovens estavam em busca do primeiro emprego e os mais velhos tinham mais experiências de períodos de desemprego. A escolaridade mais baixa também expõe mais a essa situação. O tempo de desemprego das mulheres também foi mais alto. Em termos regionais, Norte e Nordeste apresentaram o maior tempo médio de desemprego entre os egressos. Falta de experiência e de qualificação são apontadas como os maiores obstáculos para inserção no trabalho, além da idade, no caso das pessoas mais velhas.

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

CAPÍTULO II

Metodologia

Um dos desafios da avaliação consiste em definir uma metodologia capaz de estabelecer o mérito, a pertinência, a eficiência e a eficácia de uma política pública. A avaliação deve ser planejada a partir de seus objetivos e dos usos dos resultados. Deve decorrer de uma análise cuidadosa, com a aplicação de métodos de pesquisa sistemáticos para avaliação do desenho, da implementação e da efetividade da política pública.

Em termos gerais, a avaliação visa a reduzir incertezas, a melhorar a efetividade das ações e a propiciar a tomada de decisões relevantes. Deste modo, ela permite oferecer respostas aos beneficiários, ao Governo e à sociedade sobre o bom uso dos recursos públicos; informar e orientar os atores envolvidos sobre os resultados das ações das políticas e responder aos distintos interesses e missões das instituições, dos gestores e técnicos envolvidos. Uma avaliação visa sempre a melhorar a adequação entre o curso de ação implementado e os objetivos propostos pelo Programa ou pela Política. Também se avalia para aprimorar a gestão de um projeto ou para conhecer melhor uma realidade por meio dos resultados alcançados em face dos objetivos iniciais estabelecidos. Ainda se pode avaliar para monitorar o processo, tendo os participantes como foco, ou para identificar pontos que permitem a continuidade da ação.

Neste sentido, pode-se pensar em quatro momentos fundamentais para o processo de avaliação (HANBERGER, 2001): situação-problema; objetivo e direção da política; processo de implementação; e resultados e consequências.

1) *Situação-problema*: fornece a estrutura e a direção da avaliação. Os atores-chaves são identificados e a situação-problema é analisada, quais são suas estratégias e assim por diante. Neste estágio da avaliação, o avaliador também busca as variáveis relevantes e os critérios de resultado. Questões-chaves que focam a situação-problema são:

- Qual é o contexto?
- Quem são os atores-chaves e outros colaboradores da política?
- Qual é o problema da política, aquilo que ela busca ser uma solução?
- Quais são as variáveis relevantes e critérios de resultado?

2) *Objetivo e direção da política*: o conceito da política refere-se a uma linha de ação (ou inação) que visa a preservar ou mudar condições percebidas como problemas ou desafios coletivos. Desvelar a lógica da política pública é uma tarefa nesse momento. As questões utilizadas para focar a política são:

- Quais são os objetivos? Há conflitos de objetivo?
- Qual é a lógica do Programa ou a teoria que dá base para a política pública?
- Quais meios de política podem ser e são utilizados?
- As intervenções de avaliação afetam a política?

3) *Processo de implementação*: ao tratar de como uma política pública é implementada, há atenção para questões organizacionais, de recursos, competências e problemas inesperados. As organizações

utilizadas na implementação da política precisam ser examinadas teoricamente. As questões que focam nesse processo são:

- Qual linha de ação é seguida na prática?
- Como a organização responsável pela implementação funciona na prática?
- Existe a competência suficiente?
- Os recursos são eficazmente utilizados e da maneira certa?
- Problemas inesperados ocorrem na implementação?

4) *Resultados e consequências*: o foco nesse momento reside nos resultados e implicações da política. Até que ponto os objetivos pretendidos foram atingidos é uma questão-chave a ser abordada. Resultados pretendidos e não pretendidos são avaliados de acordo com os objetivos de políticas oficiais. De acordo com o modelo dos atores múltiplos, os argumentos e pontos de vista dos colaboradores são examinados de forma igual. Finalmente, efeitos de curto, médio e longo prazo são avaliados.

Em um ambiente de múltiplos atores em que há uma diversidade de interesses, é importante que o processo de avaliação seja capaz de contemplar, para além dos dados técnicos, as distintas perspectivas dos envolvidos como formuladores, implementadores ou beneficiários da política pública a ser avaliada. No Projeto de Avaliação Externa do Programa *Seguro-Desemprego* (PSD), a pesquisa de campo foi capaz de capturar percepções tanto dos gestores ou formuladores do Programa quanto dos diferentes beneficiários, incluindo públicos bastante específicos.

A metodologia da avaliação externa do PSD contemplou os atores envolvidos nos três componentes do PSD: seguro-desemprego, qualificação profissional e intermediação de mão de obra (IMO). Ao utilizar um amplo escopo de fontes de dados, que incluiu a análise documental, dados secundários e primários,

envolvendo desde os gestores de alto nível até os beneficiários do PSD, e pela utilização de várias técnicas de pesquisa qualitativas e quantitativas, buscou-se abarcar cada um dos quatro momentos descritos. A coleta de dados envolveu a utilização combinada de técnicas qualitativas e quantitativas de forma simultânea e sequencial. A combinação das diferentes técnicas de análise contribuiu para um entendimento mais completo dos resultados da pesquisa e uma maior riqueza para interpretação dos dados. Um elemento fundamental do desenho da pesquisa do Projeto foi o princípio da triangulação. Os quatro momentos acima mencionados foram considerados sob diferentes técnicas de coleta e de análise dos dados.

A triangulação na coleta e na análise dos dados ocorreu em dois níveis: um nível expressa a variedade de fontes de informação utilizadas e outro, a variedade de técnicas de coleta e de análise dos dados. As análises obtidas com a utilização de diferentes técnicas foram contrastadas e combinadas para a discussão e interpretação dos resultados da pesquisa apresentados neste livro.

As técnicas que compuseram a metodologia do Projeto, incluindo a realização de uma extensa pesquisa de campo, estão apresentadas no Quadro 1.

Quadro 1: Técnica de coleta utilizada na pesquisa de campo e a sua abrangência

Técnica	Fontes de dados	Abrangência	Total
Análise documental	<ul style="list-style-type: none"> • Resoluções e Portarias • Convênios • Propostas de cursos de qualificação profissional • Outros 	---	---
Análise da arquitetura do Sistema de Informações	<ul style="list-style-type: none"> • Rotinas do Sistema de Acompanhamento Estatístico-Gerencial do <i>Seguro-Desemprego</i> (SAEG) • Rotinas da Base de Gestão 	---	---
Bases de dados	<ul style="list-style-type: none"> • SIGAE • Base de Gestão do MTE • CAGED • RAIS-MIGRA 	---	---
Grupo focal	<ul style="list-style-type: none"> • Beneficiários do SD • Usuários de IMO • Egresso da qualificação profissional 	Todas as UFs	81
Entrevistas em profundidade	<ul style="list-style-type: none"> • Gestores de diversos níveis • Representantes de trabalhadores • Representantes de empregadores 	Todas as UFs	292
Estudos de caso	Diversos		6
Pesquisa de opinião	Trabalhadores usuários de IMO	Brasil	1.999
	Empregadores usuários de IMO	Brasil	1.990
	Egressos do PNQ 2007	Brasil	2.039
	Beneficiários do <i>Seguro-Desemprego</i>	Brasil, por UF	19.418

Fonte: DATAUnB

A pesquisa documental envolveu a análise de convênios do PNQ 2007, de documentação referente aos cursos de qualificação profissional, de resoluções do FAT entre outros. A pesquisa documental permitiu identificar os objetivos, normas e diretrizes do PSD além de contextualizar as falas dos entrevistados.

A análise da arquitetura do Sistema de Informações (SIS) do PSD consistiu em uma análise crítica das rotinas e conceitos do SIS com o propósito de descrever o Sistema *Seguro-Desemprego*, identificar entidades e atributos do Sistema *Seguro-Desemprego* e Intermediação de Mão de Obra, levantar as características e funcionalidades do Sistema de Acompanhamento Estatístico-Gerencial do *Seguro-Desemprego* (SAEG-SD) e da Base de Gestão do MTE e diagnosticar o acervo dos dados do Sistema *Seguro-Desemprego*.

As bases de dados investigadas foram Base de Gestão do MTE, SIGAE, RAIS-MIGRA e CAGED. Foram utilizadas como fonte de informação para analisar o perfil sociodemográfico do beneficiário SD e do usuário IMO, elaboração de séries históricas para verificar a evolução do número e características dos segurados por setor e região e outras análises que contribuíssem para a interpretação da análise das pesquisas de campo qualitativa e quantitativa.

As entrevistas em profundidade foram conduzidas com atores e agentes responsáveis pela formulação e implementação do Programa *Seguro-Desemprego*, incluindo representantes dos trabalhadores e dos empregadores que compõem os comitês tripartites. Os Grupos Focais foram realizados com beneficiários do *Seguro-Desemprego*, egressos do PNQ 2007 e usuários do SINE.

Os estudos de caso foram conduzidos com o objetivo de capturar algumas especificidades do Programa, a exemplo do Seguro-Defeso. Eles também contribuíssem para um entendimento mais claro do funcionamento dos postos de intermediação de mão de obra e de iniciativas de qualificação profissional, como o caso do Plano Setorial de Qualificação (PlanSeQ).

As pesquisas de opinião foram realizadas com amostras probabilísticas a partir de cadastros fornecidos pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e pela Caixa Econômica Federal.

As Pesquisas de Opinião com usuários da IMO (trabalhadores e empregadores) e egressos de qualificação tiveram inferência nacional. No caso da pesquisa de opinião com beneficiários do *Seguro-Desemprego* (SD), a amostra teve inferência estadual. Os dados foram captados por entrevistas diretas. Para as amostras estaduais dos beneficiários do SD, o erro de estimativa foi de 3,5% e para a amostra nacional, 0,6% com intervalo de confiança de 95%. As amostras com egressos dos cursos de qualificação e com usuários da IMO tiveram erro de 2,2% com 95% de confiança.

A Pesquisa de Avaliação Externa foi essencialmente indutiva, com a construção das dimensões analíticas ao longo do processo. As dimensões permitiram avaliar a multiplicidade de aspectos relacionados com a eficiência, a eficácia e a efetividade do Programa *Seguro-Desemprego*. O Quadro 2 apresenta as dimensões analíticas e sua relação com as técnicas de coleta de dados utilizadas. As dimensões analíticas apresentadas no Quadro 2 orientaram a elaboração desta consolidação e estão distribuídas em três partes fundamentais: o desenho da política pública materializada no PSD, a gestão do PSD e a sua execução.

Quadro 2: Dimensões analíticas da avaliação e técnicas de pesquisa correspondentes

Dimensão	Técnica							Resultados
	Pesquisa de Opinião	Grupos Focais	Entrevistas em Profundidade	Estudos de Caso	Pesquisa Documental	Arquitetura do Sistema de Informações		
Institucionalidade do PSD			•	•	•	•		♦
Interações do PSD	•	•	•		•			♦
Participação e controle no PSD			•	•	•			♦
Benefício SD	•	•	•	•		•		♦
Qualificação	•	•	•	•				♦
IMO	•	•	•	•				♦
Integração	•	•	•	•	•			♦
Síntese								Σ

Fonte: DATA UnB

Para além da coleta de dados, a avaliação externa do PSD também teve um componente participativo. Tal componente apresentou-se em duas etapas distintas. A primeira correspondeu à realização de oficinas, nas cinco regiões do País, com a presença de executores do PSD e de representantes de trabalhadores e de empregadores. Municiados por informações e resultados da avaliação externa, os participantes das oficinas foram encorajados, com o uso de dinâmicas de grupo, a formular proposições para a melhoria do PSD, em particular no que diz respeito à integração de seus componentes: Seguro-Desemprego, Intermediação de Mão de obra e Qualificação Profissional. A segunda etapa foi a apresentação dos resultados da avaliação em um seminário nacional, realizado em dezembro de 2009, destinado a apresentar e discutir os resultados da avaliação externa. O Seminário Nacional contou com a participação de representantes do Governo Federal, organizações sindicais de trabalhadores e empregadores, governos estaduais, institutos de pesquisa e órgãos de controle.

Este capítulo apresentou uma descrição dos princípios gerais da metodologia de avaliação. De forma complementar, em cada relatório final das pesquisas qualitativa e quantitativa é apresentada uma descrição mais detalhada.

CAPÍTULO III

Desenho da Política

O conceito de desenho da política tem a ver com os pressupostos, valores e visões de sociedade que orientam os objetivos e diretrizes da política pública. Mais do que a adoção de modelos teóricos, o desenho da política envolve um processo de elaboração que guarda estreita relação com a construção institucional. Na medida em que as instituições se constituem a partir de regras formais e informais e práticas sociais recorrentes, o desenho da política deve ser examinado não apenas a partir da legislação, portarias e resoluções, mas também a partir das percepções dos atores e agentes envolvidos na sua formulação. As percepções dos atores e agentes sobre o desenho da política constituem a pedra angular da avaliação do desenho do PSD. Isso porque tais percepções transformam o desenho da política em força material capaz de modificar a realidade social, pois elas orientam a ação destes mesmos atores e agentes. Neste sentido, o desenho da política constitui uma conjunção dos princípios e objetivos estabelecidos *ex ante* e a dinâmica do diálogo interno e externo entre os envolvidos. Desta forma, o capítulo inicia com os aspectos da legislação do PSD concernentes à integração do seu tripé e segue com uma análise das percepções dos atores e agentes pertinentes ao desenho do PSD.

A legislação brasileira aponta para a integração entre os três segmentos do Programa *Seguro-Desemprego*, constituído por Benefício SD, intermediação de mão de obra e qualificação profissional. Esse tripé passou a existir com a Lei nº 8.900 (de 30 de junho de 1994)¹ quando, ao efetuar algumas alterações na legislação básica do SD, definiu como finalidade do Programa “auxiliar os trabalhadores na busca ou preservação do emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional”.

Visando à integração do Programa do *Seguro-Desemprego*, várias ferramentas e ações foram desenvolvidas. O primeiro e mais evidente aspecto dessa integração, ainda que formal, do Programa é seu financiamento com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). O FAT foi proposto pela Constituição Federal de 1988 (artigos 201, inciso IV e 239) e é formado pelas contribuições provenientes do PIS-PASEP para financiar o PSD e as demais políticas do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. A regulamentação desses recursos e a criação de seu Conselho de Gestão denominado de CODEFAT ocorreram pelas Leis nº 7.998/90 e nº 8.900/94.

Outro aspecto dessa integração está na criação do Sistema Integrado de Gestão das Ações de Emprego (SIGAE), ferramenta de gestão, monitoramento e transparência dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), aplicados à Política Pública de Emprego, Trabalho e Renda (PPETR). O SIGAE constitui-se em um sistema informatizado contendo a base de dados de todas as informações inerentes às ações que integram o Programa, tais como dados de identificação do trabalhador, cursos de qualificação, vagas do mercado de trabalho, etc. Ocorre que, embora ele devesse estar implantado em todos os postos de atendimento do Programa, apenas 55% deles contam com essa ferramenta.

1 Alterou a Lei nº 7.998/90, também alterada pela MP 2.164-41, de 24 de agosto de 2001.

Um terceiro exemplo de integração previsto pela base legal do SD é a Resolução nº 376, que instituiu em 2003 o Plano de Ação para o Sistema Nacional de Emprego (PLANSINE), ressaltando a necessidade de se observar o princípio da integração das ações das políticas públicas de emprego, no sentido de torná-las mais ativas na busca pela inserção produtiva do trabalhador no mercado de trabalho. Assim, estabelece que o Plano Plurianual de Trabalho dos SINEs deve prever a “integração das ações de intermediação de mão de obra e de apoio operacional ao *Seguro-Desemprego*, com as promovidas pela qualificação profissional e geração de emprego e renda” (art. 2º, I).

A fraca integração das ações do PSD gera avaliações negativas de diversos atores, incluindo as do Tribunal de Contas da União, que no Acórdão 1.894/2006 afirma que o PSD não vem atingindo a integração conforme proposto na legislação, principalmente no que respeita às ações de orientação e intermediação de mão de obra. Diante disso, foi publicada a Resolução nº 560/07 (art. 2º) que trouxe uma importante modificação ao estabelecer uma clientela conjunta para a intermediação de mão de obra e qualificação social e profissional, o que representaria integração das ações.

A Resolução nº 560/07 estabeleceu que os serviços de intermediação de mão de obra e de qualificação social e profissional passassem a ser preferencialmente dirigidos ao seguinte público: “I – trabalhadores habilitados ao *Seguro-Desemprego*; II – pessoas sem ocupação; III – estagiários; IV – jovens; V – jovens aprendizes; VI – internos e egressos do sistema penal; VII – trabalhadores oriundos da economia popular solidária; VIII – autônomos; IX – trabalhadores rurais; X – trabalhadores resgatados da condição análoga à de escravo; XI – pescadores; XII – pessoas portadoras de deficiência; e XIII – participantes do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO”.

Com base nesses exemplos, observa-se que o arcabouço legal do Programa *Seguro-Desemprego* no Brasil pressupõe a articulação

de políticas públicas voltadas ao mercado de trabalho. Sem dúvida essa articulação elevaria o impacto e também reduziria os custos das intervenções do Estado no mercado de trabalho. Como consequência disso, diminui o ônus social e econômico que as transformações do mundo do trabalho impõem. É óbvio, no entanto, que é insuficiente que a integração esteja legalmente amparada se nas suas ações o tripé funciona de forma desarticulada.

A Percepção de Atores e Agentes

“[...] uma coisa é estar escrito em uma resolução, outra é como você interpreta e como você executa”².

A nova governança tem exigido do poder público o desenvolvimento de diferentes institucionalidades – novas estruturas organizacionais que propiciem a gestão dos interesses coletivos, como a criação de conselhos, comissões, fóruns, entre outros. Esses espaços têm normas e regras que facilitam as relações e a comunicação entre os atores e agentes com vistas em administrar as diferenças, os conflitos e, principalmente, viabilizar a construção de projetos coletivos com controle social.

Assim, essas institucionalidades expressam novas relações de poder, ampliando a democracia, a cidadania, a eficiência, eficácia e a efetividades de programas e projetos, por meio da gestão participativa social.

Tal modelo vem sendo utilizado por diferentes áreas sociais das políticas públicas no Brasil, ainda que seu ritmo e alcance tenham variado em conformidade com cada uma dessas áreas. Assim, a saúde, quando comparada com a educação, mostra ganhos e avanços institucionais, bem como resultados de controle social já mais consolidados. Autores, como ARRETCHE, 2000; e SOUZA;

2 Fala de um dos entrevistados, obtida nas entrevistas em profundidade, conduzidas no âmbito da avaliação externa do Programa *Seguro-Desemprego*, pelo DATA/UnB, 2009.

CARVALHO, 1999, argumentam que a descentralização tem favorecido o aumento da autonomia das instâncias subnacionais de governo, a ampliação dos espaços de participação e facultado o aparecimento de experiências inovadoras. Por outro lado, como as diretrizes da descentralização são únicas para todas as unidades federativas, a qualidade e a magnitude de respostas, em relação aos novos papéis atribuídos e às necessidades da população, têm sido bastante diferentes. Diferenças regionais em termos políticos, financeiros, organizacionais, demográficos, geográficos e ambientais têm sido responsáveis por respostas díspares.

Além dessas questões, há enfrentamentos que precisam ser feitos no que tange à cultura organizacional brasileira – eivada de práticas clientelísticas, assistencialistas, sectárias e pouco cooperativas. No entanto, como se trata de construir uma nova governança, uma gestão social voltada para um novo modelo de desenvolvimento, torna-se fundamental superar tais práticas. A capacitação continuada de atores e agentes, em bases cooperativas, proporciona a construção de valores consentâneos com a gestão social e auxilia a superar os valores tradicionais burocráticos.

O Desenho Instituído para o PSD

O desenho do PSD refere-se a uma institucionalidade pautada na ação coordenada dos três níveis de governo e de diferentes setores governamentais e não governamentais. Essa ação coordenada assenta-se no princípio da integração e tem como foco a inserção ou a reinserção de trabalhadores e trabalhadoras no mercado de trabalho, preservando-se a eficiência na alocação de recursos e na consecução da efetividade social, com vistas em evitar:

[...] superposições, estabelecendo padrão de atendimento e organização em todo o território nacional e facilitando o acesso do trabalhador à intermediação de mão de obra,

habilitação ao *Seguro-Desemprego*, qualificação social e profissional, orientação profissional, certificação profissional, informações do trabalho e fomento às atividades autônomas e empreendedoras³.

A concretude da integração das ações do Programa no âmbito estadual e no nacional seria precipuamente realizada quando da elaboração dos Planos Plurianuais Estaduais e Nacional⁴. As orientações para a elaboração desses Planos estão formalmente definidas em documento gerado pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego – SPPE do MTE⁵. De acordo com os princípios estabelecidos por essa Secretaria, os Planos Plurianuais são considerados como: “[...] ferramentas de planejamento que, de forma conjunta e organizada, permitirão a melhor estruturação e construção do SPETR, em todas as suas esferas de atuação [...]”.

Os planos deveriam seguir diretrizes nacionais, sendo sua operacionalização descentralizada, por meio de convênios plurianuais únicos com os estados e municípios⁶. Quanto aos Planos Plurianuais Estaduais, estes deveriam definir parâmetros complementares de execução, a partir das diretrizes emanadas do Plano Plurianual Nacional.

Assim, de acordo com o desenho da política o próprio processo de elaboração dos planos, já ocasionaria um espaço para a integração das políticas públicas de trabalho, emprego e renda, tanto em nível nacional, como no estadual e municipal, e

3 Resolução nº 560, de 28 de novembro de 2007, estabeleceu regras para a execução das ações integradas do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, no âmbito do Sistema Nacional de Emprego – SINE.

4 O CODEFAT aprovou, em 21 de dezembro de 2005, a Resolução nº 466, que instituiu os Planos Plurianuais Estaduais e Nacional do Sistema Público de Emprego como instrumentos de integração das funções e ações do SPETR no Território, bem como disciplinou sua execução. Tal Resolução remete às deliberações dos Congressos do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, realizados em 2004 e 2005.

5 Termo de Referência para a elaboração do Plano Plurianual do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. Brasília, fevereiro/2006.

6 Resolução CODEFAT 466/2005.

seus conteúdos expressariam estratégias e ações articuladas para a sua execução, assim como, monitoramento, avaliação, controle e divulgação das ações integradas ⁷.

Também a Resolução CODEFAT nº 466/2005 explicita claramente as atribuições da União, estados e municípios para a elaboração dos planos. No âmbito nacional, a coordenação e a gestão – deliberativa e executiva do Plano Plurianual Nacional – estão a cargo do CODEFAT e do MTE, conforme suas respectivas competências previstas em lei.

Na esfera estadual, a definição de diretrizes para a elaboração do Plano Plurianual Estadual está afeta à Comissão Estadual de Emprego. Essa atribuição deve ser realizada com o concurso e a participação das Comissões Municipais de Emprego, as quais encaminharão subsídios para sua definição. Com base nas diretrizes estabelecidas, as secretarias estaduais de trabalho elaboram projetos básicos para subsidiar a construção do Plano Plurianual Estadual. As prioridades eleitas para o Plano Plurianual Estadual devem ser coerentes com as diretrizes nacionais.

O Plano Plurianual Estadual por sua vez é submetido à deliberação e aprovação da Comissão Estadual de Emprego, para posterior encaminhamento ao MTE. Após a aprovação do Plano pelo MTE são celebrados os Convênios Plurianuais Únicos.

Em reforço a esse arcabouço político, institucional e técnico, o SPETR conta também com o Sistema Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) e com o Observatório do Mercado de Trabalho Nacional. O PED tem como objetivo aumentar o entendimento sobre as dinâmicas que condicionam a absorção e a valoração da força de trabalho em importantes regiões metropolitanas e no Distrito Federal. Esse sistema também desenvolve ações para ampliar a utilização de suas bases de dados no delineamento de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento econômico, o

⁷ Idem.

bem-estar social e uma distribuição mais equitativa da renda e da riqueza geradas no País.

O Observatório do Mercado de Trabalho Nacional está voltado à produção e à difusão de informações, análises e propostas de ação, relativas às questões do trabalho, à construção de projetos de desenvolvimento econômico e de inclusão social. O Observatório vem assessorando gestores de políticas públicas e subsidiando instituições governamentais, não governamentais, públicas e privadas no mundo do trabalho. Esse Observatório pode ser implantado nos estados e nos municípios.

Além dos sistemas de pesquisa mencionados, outros sistemas e dados estatísticos estão também disponíveis para o planejamento, execução, avaliação e monitoramento das ações do SPETR: Anuário de Qualificação Social e Profissional MTE/Dieese; Anuário dos Trabalhadores; Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED); Classificação Brasileira de Ocupações (CBO); Pesquisa Mensal de Emprego (PME); Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD); Programa de Disseminação de Estatísticas do Trabalho (PDET); Relação Anual de Informações Sociais (RAIS); Temas (Estatísticas); e a Avaliação do PPA 2008 – 2011.

Os setores responsáveis pela qualificação social e profissional, intermediação de mão de obra e habilitação ao *Seguro-Desemprego* dispõem igualmente de diretrizes, normas e regulamentos específicos para a sua execução⁸. Vale ressaltar a importância do Sistema de Gestão do Programa das Ações do Emprego (SIGAE) e do convênio plurianual único, como ferramentas de articulação, planejamento e acompanhamento dessas ações.

Assim, a descentralização, a intersetorialidade e o controle social são os principais núcleos ordenadores do processo de implementação desse Programa. Perpassando de forma horizontal esses núcleos está a comunicação, particularmente a institucional.

8 Ver Resolução CODEFAT nº 575, de 2008.

Com esse amplo leque de resoluções, diretrizes e instrumentos de planejamento, voltados para o alcance da eficiência, da eficácia e da efetividade social, poder-se-ia esperar que as falas dos entrevistados indicassem majoritariamente apreciações e resultados positivos sobre o desenho da política e que apenas apontassem sugestões de aperfeiçoamento ou críticas esporádicas a esse.

Contudo, esse não foi o cenário encontrado. As falas mostraram uma grande distância entre as percepções que os atores e agentes têm sobre o alcance da efetividade social dos resultados, da qualidade da gestão, da eficiência de procedimentos e instrumentos, quando comparadas com o vasto arcabouço político-institucional e técnico disponível no Programa.

A Visão de Atores e Agentes sobre o Desenho do PSD

Do ponto de vista dos atores e agentes, o desenho do PSD, na forma como vem sendo implementado, não se mostra suficiente para instaurar uma organicidade que proporcione a sua institucionalização e a sua legitimação. As principais dificuldades e limites encontrados, bem como as sugestões quando apontadas, referem-se à necessidade de construir institucionalidades compatíveis com a gestão social participativa, de maneira a viabilizar a execução do desenho proposto.

No âmbito das institucionalidades requeridas, emergiram quatro grandes áreas, prioritárias sob a ótica dos entrevistados. A primeira diz respeito ao fortalecimento da relação intergovernamental cooperativa. A lógica relacional em uso está baseada em uma perspectiva fortemente competitiva, em detrimento de interações cooperativas e solidárias. O Programa carece de diretrizes e de ações que fortaleçam o empoderamento de seus atores e agentes.

A segunda refere-se à intersetorialidade. Às questões de trabalho, emprego e renda subjazem questões interdisciplinares

que demandam aporte de esforços e recursos intersetoriais, nos níveis federal, estadual e municipal. Entretanto, as estruturas verticalizadas dos órgãos do Executivo – organizacional e programática – não facultam a coordenação, a articulação e a integração dos Programas. Tal situação manifesta-se nos três níveis de Governo.

A terceira questão é a comunicação institucional. Reclamações de cunho geral são feitas quanto à ausência de canais efetivos de comunicação, que veiculem informações válidas em tempo real, para atores, agentes e usuários do Programa. A quarta é o controle social, que deveria ser exercido pelo CODEFAT e Comissões Estaduais e Municipais de Emprego, por meio da ação tripartite, que até então se tem mostrado insatisfatório ou então incipiente.

Fortalecimento do Relacionamento Cooperativo

O Programa *Seguro-Desemprego* privilegia a gestão compartilhada envolvendo os três níveis governamentais – União, estados e municípios – e a representação tripartite: trabalhadores, empregadores e governo. A assinatura de convênios plurianuais entre o MTE e as secretarias estaduais de trabalho e a celebração de convênios específicos, com municípios acima de 50000 habitantes, vêm-se constituindo em um dos seus principais arranjos institucionais.

Apesar da opção pela descentralização, o Programa ainda não desenvolveu mecanismos e procedimentos sólidos capazes de superar a tradição competitiva que marca a história das políticas sociais no Brasil. Registra-se uma prática relacional intra e intergovernamental pouco cooperativa e, algumas vezes, desrespeitosa, particularmente com os princípios do pacto federativo. A construção de um "nós agônico", com base em uma anterioridade ética, em vez de um "eu individualista", ainda não faz parte de grande parcela das organizações que integram o Programa *Seguro-Desemprego*.

Além disso, a pactuação intergovernamental, seja entre a União e estados ou entre estados e municípios, vem ocorrendo de forma lenta, condicionada, muitas vezes por interesses partidários e outras vezes pelos pesados trâmites burocráticos. A coordenação central e estadual dos convênios plurianuais únicos que se propõe a evitar superposições e romper com a falta de continuidade das ações ainda não conseguiu se efetivar. Os atores e agentes estaduais e municipais têm reiterado com muita veemência a necessidade do MTE e do CODEFAT se fazerem presentes como entes coordenadores e animadores da condução do PSD.

Por outro lado, a questão do emprego, trabalho e renda, como política social, necessita de um posicionamento com base em redes de cooperação e de solidariedade que possam superar os limites estruturais impostos pela estrutura burocrática. Esse posicionamento precisa ser exercido tanto pela União, como por estados e por municípios.

A seguir são exemplificadas falas que ilustram relacionamentos institucionais de cunho mais competitivo do que cooperativo: SRTE de Minas Gerais:

[...] o Ministério define uma legislação, prega a integração e o próprio Ministério não promove a integração com os estados. E o que eu percebo disso é que é uma eterna busca para que isso aconteça. Agora, realmente temos que encontrar o caminho certo para que possa ser implantado e efetivado [...].

SRTE da Paraíba:

Nunca participei de reunião com a Secretaria de Desenvolvimento Humano e Trabalho. A gente tem feito uma política totalmente independente, o que é uma falha

se o objeto é o trabalhador, deveria haver uma ligação, trabalharmos juntos, SRTE-SINE, de forma conjunta para poder chegar ao objetivo, que é a recolocação do trabalhador no mercado de trabalho.

SINE da Bahia:

Este casamento de supervisão é essencial para que dê resultados. Não adianta trabalhar só com o supervisor de qualificação, se o de intermediação não estiver consciente da ação que está acontecendo. O que estamos discutindo, conversando com nossos coordenadores, é que a partir do momento que inicia o curso, ele precisa antes já ver no município qual o espaço de mercado de trabalho que há para ser inserido.

SRTE de Santa Catarina:

Então, nós, de Santa Catarina, estamos imaginando ter parcerias, como nós temos hoje várias parcerias, porque em relação à Superintendência do Ministério do Trabalho nós estamos fazendo de qualquer maneira um trabalho voluntário, vontade política nossa para que aconteça essa situação. É uma vontade política que nós queremos concretizar, porque na realidade o que nós, como superintendentes, tivemos dois dias ano passado em reunião, principalmente, sobre economia solidária, mas depois as ações não se desenvolvem nos estados [...].

Intersetorialidade

O objeto “trabalho, emprego e renda”, como todo objeto das políticas sociais, tem caráter interdisciplinar. Deve ser tratado sob uma ótica intersetorial, que promova a “articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações para alcançar efeito sinérgico em situações complexas visando

à inclusão e ao desenvolvimento social [...]” (JUNQUEIRA & INOJOSA, 1997).

A prática organizacional subjacente à intersectorialidade tem, como eixo principal, a excelência de um saber específico, que se articula e se integra com outras percepções e saberes afins. Assenta-se em uma concepção que preconiza uma nova maneira de planejar, executar e controlar a prestação de serviços. Consequentemente, altera a prática organizacional tradicional, modificando o *modus operandi* de articulação das diversas áreas setoriais, governamental ou privada e os interesses que elas representam.

Essa forma de atuar, recente nas políticas sociais no Brasil, ainda carece de mudanças nas práticas e na cultura organizacional. No âmbito do Programa *Seguro-Desemprego*, o fortalecimento da intersectorialidade é de fundamental importância para a inserção e a (re) inserção de trabalhadores no mercado de trabalho. Sob esse enfoque, urge construir uma dinâmica e criar procedimentos que facilitem o desenvolvimento de espaços interinstitucionais, particularmente com as áreas da economia, educação e saúde. Cabe ao nível central fomentar a indução desse processo, inclusive por meio da capacitação.

Mostrando a necessidade, expressa por atores e agentes, quanto a reforçar processos sólidos de intersectorialidade, citam-se, a seguir, falas que evidenciam essa questão. SINE do Amapá:

Esse é o grande nó que nós vamos ter que desatar daqui para frente: a questão da baixa escolaridade. Porque nós estamos dando a qualificação, mas muito dos trabalhadores, apesar da gente colocar os pré-requisitos, eles não têm escolaridade. Por exemplo, o pedreiro se qualifica, mas quando vai procurar emprego se exige o Segundo Grau, aí ele não consegue a vaga. A elevação da escolaridade é uma questão fundamental. Nós temos de pensar daqui para frente em como fazer isso, como fazer esse link, entendeu? Entre a qualificação e a elevação da escolaridade.

CEE de Sergipe:

A demanda do setor empresarial, a partir da modernidade e dos conhecimentos obtidos fora dos programas escolares, como exigência do mercado, trás um desafio: como conjugar a educação formal com a qualificação profissional, neste contexto de educação integral?

Na perspectiva da construção da intersectorialidade no PSD, a educação é a área mais lembrada. Há unanimidade de posicionamentos quanto à urgência de se articularem nos níveis federal, estadual e municipal as ações de emprego, trabalho e renda com as de educação. Compreendem-se por ações de educação as de cunho escolar, mas também aquelas de caráter formativo desenvolvidas por setores governamentais e não governamentais.

Os entrevistados relatam a existência de superposição de ações de capacitação, de treinamento, além da ausência de ações específicas por falta de coordenação nas instâncias central, estadual e municipal⁹.

Controle Social e Participação

No Programa *Seguro-Desemprego* o controle social, em âmbito federal, estadual e municipal, é realizado pelo CODEFAT e pelas Comissões Estaduais e Municipais de Emprego, respectivamente. São instâncias formalmente constituídas, respeitando a paridade entre governo, trabalhadores e empregadores. O CODEFAT¹⁰ e

9 Os resultados das avaliações do PNQ 2007, parte integrante desse documento, corroboram a fala dos atores e agentes entrevistados, quanto à questão da condução do componente educacional no âmbito do PSD, particularmente sobre a necessidade de se exercer uma coordenação que articule as ações de qualificação nas esferas central, estadual e municipal.

10 As principais atribuições do CODEFAT são: participar da elaboração do orçamento, com recursos do FAT; estabelecer critérios para a distribuição de recursos entre os seus convenentes; definir diretrizes para o SPETR; e aprovar instrumentos de avaliação, acompanhamento e controle de Programas.

as Comissões têm caráter deliberativo e atuação intersetorial. Entre as principais atribuições das Comissões está a aprovação, o acompanhamento, a avaliação e a fiscalização da execução do Plano Plurianual Estadual.

Apesar da definição legal dessas representações estarem claramente definidas, as falas analisadas indicam que elas não se têm mostrado suficientes para suprir o vazio detectado na ausência da efetiva representatividade de seus membros nas Comissões e também no baixo controle social exercido. As representações municipais não se articulam com os seus pares nos estados e esses, por sua vez, também não o fazem com as representações instituídas no CODEFAT.

Baixo Controle Social e Interferências Políticas

A Comissão Estadual de Emprego da Paraíba assim se refere a tal questão:

Nos municípios menores as Comissões são direcionadas têm interferência do prefeito e do governo maior. [...] se não for do meu lado não recebe o curso, o prefeito que escolhe o curso. Isso não é democracia. Têm cursos que a secretária é que faz a distribuição. O poder político é uma coisa difícil. Imagine se não existisse esse Conselho? A questão maior começa pela escolha de cursos feita não através de pesquisa de mercado. O prefeito escolhe, acha que informática está na moda; o presidente da CMER junta um grupinho ali e pergunta: “o que é que o município está precisando?” Tem que perguntar para poder responder isso para o Conselho Estadual, que não tem como pesquisar a vocação de cerca de 200 municípios. Aí a coisa já começou capenga. Escuto muito: “ah, mas eu pedi o curso de mecânico de motos e veio um curso de costureira”.

A Comissão Estadual de Emprego de Sergipe cita a baixa representatividade e a pouca influência decisória dos membros das Comissões Municipais:

As demandas das Comissões Municipais para cursos de doceiro, saladeiro e cabeleireiro chegam a Comissão Estadual à toque de caixa e ficam sob avaliação subjetiva, a partir da sensibilidade de cada um para avaliar se é prioridade. Os planos acabam sendo adiados e tendo baixa utilidade, nenhum direcionamento, infelizmente acabam sendo homologados [...].

O baixo alcance do controle social também é mencionado pela Comissão Estadual de Emprego da Bahia:

Quem contrata é que tem de fiscalizar. Acho que os membros da Comissão podem ajudar, porque eu não tenho poder para sair fiscalizando alguém por aí. Primeiro, porque eu não tenho poder de execução. A Comissão pode fiscalizar credenciar, mas nós somos 14, 15, 16 membros; e o Estado faz 7 mil cursos. A gente não dá conta de visitar, acompanhar [...].

Baixo controle social e insuficiente protagonismo podem ser, igualmente, observados nas Comissões Estadual e Municipais de Emprego de Tocantins: “[...] está faltando uma sintonia. Acho que falta um pouco mais, uma articulação melhor do presidente do Conselho, uma forma de agregar melhor esse pessoal [...]”. Argumentam que falta aproximação entre a Comissão Estadual e as Municipais: “[...] necessidade de estar aproximando o COERT junto aos Conselhos Municipais”.

Em Minas Gerais, argumentam que:

[...] a Resolução 577 retira dos Conselhos Estaduais o seu caráter deliberativo, independentemente de onde vem o

recurso. Estamos falando de políticas de trabalho, emprego e renda, ou não estamos? Quando você retira das instâncias tripartites deliberativas, democraticamente constituídas, a deliberação de avaliar o impacto da aplicação de uma política, mesmo para evitar sobreposição com outras, você comete um retrocesso do ponto de vista gerencial, democrático e de estrutura de concepção.

Ainda, nesse ponto, reiteram que algumas resoluções do CODEFAT comprometem o protagonismo das Comissões: “[...] em todas as reuniões o Conselho vem discutindo a falta de respeito do CODEFAT sobre as deliberações embasadas no Conselho”. E acrescentam: “Então ele cria uma lei que tem que fortalecer as Comissões Municipais, mas aí a gente não tem o respaldo do CODEFAT pra gente tentar fortalecer as Comissões Municipais”.

No estado de Roraima, a Comissão Estadual de Emprego registra que:

[...] os Conselhos Estaduais também têm o direito de dar opinião, de ajudar o Conselho Nacional a mudar. As resoluções são feitas lá por que os Conselhos Estaduais não opinam. Deviam opinar mais [...]. Mas, de que forma? A gente vai até lá? Eles não vêm aqui [...]. O Ministério quando nos convida para alguma coisa, geralmente, chega em cima da hora, o que dificulta a participação [...]. Quando se faz o orçamento anual não tem como prever onde vai acontecer uma reunião e, então, os recursos são devolvidos por não terem sido utilizados.

Comissões como Espaços de Diálogo e de Concertação

As Comissões deveriam ser vistas pelo MTE, CODEFAT, Secretarias Estaduais de Trabalho, SRTes, SINEs e sociedade em geral como espaços permanentes de diálogo e de concertação.

Espaços esses onde a transparência e a comunicação¹¹ orientariam a solução de conflitos e fortaleceriam a confiança, a cooperação e a aprendizagem.

No entanto, em muitas unidades federativas, as Comissões são vistas como espaços meramente burocráticos, como uma resposta, às exigências do CODEFAT e do MTE, que deve ser cumprida para que o Programa possa funcionar.

Em Rondônia, por exemplo, os entrevistados argumentam que:

[...] as Comissões não funcionam; 70% da ineficiência da qualificação acho que falta estrutura nesses organismos. No dia que você tiver Comissões municipais funcionando permanentemente, como organismo de desenvolvimento social, vai melhorar a qualidade de tudo isso. Demanda clientela, acompanhamento.

E acrescentam:

[...] o Conselho Estadual só homologa, não entra no mérito de discutir a qualidade da demanda. O que o Conselho faz de fato é só se reunir ordinariamente ou extraordinariamente quando tem que deliberar sobre algum projeto, algum plano, aprovação dos planos. É mais ou menos isso que ele faz: aprovar coisas que já estão prontas, coisas que já estão definidas. Esse tem sido o papel do Conselho, que eu acho que é um papel muito reduzido diante da sua grandiosidade cidadã, inclusive.

Para o estado do Amapá, a situação registrada é similar:

11 As pesquisas de opinião realizadas com usuários do PSD e empregadores mostraram a importância da comunicação de qualidade e da veiculação de informações válidas, para a boa avaliação dos atendimentos e dos demais serviços prestados pelo Programa.

Os Conselhos Municipais são um grande problema. Estamos tentando revitalizar, mas os municípios, as prefeituras não dão apoio necessário aos Conselhos. Este é um trabalho que estamos há bastante tempo tentando desenvolver, mas falta um apoio do poder público municipal. Eles existem de fato, mas de direito ainda não funcionam.

O Estado do Paraná, por meio do SINE, argumenta que: “[...] os Conselhos não funcionam. Nós estávamos com uma política para revitalizar os Conselhos, mas a gente só revitaliza os Conselhos se nós tivermos outro tipo de política, de projeto político que não seja esse que está em vigência”.

Reconhecendo que o desempenho das Comissões Municipais tem deixado a desejar, a Secretaria Estadual do Trabalho da Bahia propôs-se a:

[...] estimular o funcionamento das Comissões Municipais de emprego, através de um formulário que induz a levantar informações locais sobre os investimentos públicos e privados previstos e necessidades, ter justificativas para a demanda de qualificação, que não sejam um ato formal de constituir e preparar um ofício encaminhando a demanda. Saímos treinando o camarada do interior, saber qual é demanda principal dele – demanda via Comissão, ata, tudo assinando.

Com posicionamento similar, o Rio Grande do Sul desenvolveu uma estratégia para fomentar o desempenho das Comissões Municipais:

[...] a gente fez uma cartilha para dizer o que são as Comissões, pra que servem, pra que veio, qual é o papel que delas se espera. Fizemos uma cartilha e mandamos para todas as Comissões Municipais. Muitas delas a gente não sabe nem quem são os membros. Muitas delas a prefeitura teria

que fazer a reunião e implementar a Comissão municipal e não está implementada, mas pede verba para qualificação. Então, o que acontece? Não tem lá Comissão Municipal para fiscalizar se esta verba está e se a executora está fazendo o que se propôs na qualificação.

No Espírito Santo, a Secretaria Estadual do Trabalho entende a importância das Comissões Municipais para o êxito do Programa *Seguro-Desemprego* e tem procurado fortalecer a sua atuação no Estado:

O nosso papel também é consolidar a Comissão Municipal do Trabalho. Então, nós estamos trabalhando, já há um ano e meio, no sentido de fortalecer todas as Comissões Municipais. São 78 municípios. Nós temos feito visitas e capacitação nos 78 municípios, para poder consolidar a política pública através das Comissões Municipais do Trabalho, onde lá no município o poder local, o estado local, que é a prefeitura, os empregadores e os trabalhadores podem discutir a potencialidade local, a partir do ponto de vista de necessidade do trabalhador, do empregador e do poder público local.

Diversas falas foram registradas quanto à precariedade da comunicação institucional, particularmente entre a instância central e a estadual. Registram a importância de serem estabelecidos canais que proporcionem um fluxo de informações válidas e que ocorram em tempo real. Agregam que esse tipo de comunicação também deve abranger os usuários do Programa. Tais falas são também referendadas pelos usuários do PSD nas pesquisas de opinião¹².

12 Ver Capítulo V sobre execução do PSD.

Assim, a Comissão Estadual de Sergipe se posiciona:

Acho importantíssimo a presença da Comissão em nível do estado, mas tem suas falhas. A começar pelo CODEFAT, que não tem atenção nenhuma com as Comissões. Acabei de entregar à presidência várias correspondências encaminhadas e nenhuma obteve resposta do CODEFAT. Não há integração entre o CODEFAT e as Comissões estaduais; há afastamento, inclusive. Discutimos em ofício para que as reuniões do CODEFAT sejam itinerantes a nível estadual, dá mais ênfase às Comissões Estaduais.

Em fala similar, a Superintendência Regional do Trabalho e Emprego de Pernambuco argumenta:

Uma coisa é ler a respeito, outra coisa é sentir. Ninguém veio conversar comigo. O CODEFAT faz isso. Se eu tivesse essa visão talvez teria um entrosamento mais efetivo para poder caminhar. É como se ele fosse bem longe, alguém manda você seguir aquelas diretrizes, mas você não sabe direito. Sabe o que é pelo o que está escrito, não porque alguém orientou. Uma coisa é estar escrito em uma resolução, outra é como você interpreta e como você executa.

A Comissão Estadual de Emprego da Paraíba, como sugestão para melhorar a comunicação, propõe o uso da teleconferência:

Reunião em teleconferência coletiva é magnífica. O CODEFAT, o Ministério, conselheiros seria o maior reforço. Iria respaldar e teria uma amplitude grande para se discutir às questões que atingem a gente e tem hora que envolve raciocínio e a gente não é capaz de raciocinar. A troca entre Conselhos seria uma experiência inigualável, do Nordeste, Centro-Oeste [...] para nos sentirmos respaldados, trocar conhecimento; minimizar a ingerência política, tornar o Conselho conhecido, mais autônomo, maior legitimidade.

Recomendações

1. Fortalecer o controle e a participação social do CODEFAT, das CEEs e das CMEs aumentando o protagonismo social de atores e agentes do PSD;
2. Construir canais de interação entre o CODEFAT, CEEs e CEMs de forma a propiciar um fluxo contínuo de participação e de informação em tempo real entre as representações de trabalhadores, empregadores e Governo;
3. Exercer coordenação proativa, acompanhamento e avaliação contínuos no PSD, por parte do MTE, das secretarias estaduais e dos municípios convenientes;
4. Desenvolver competências e criar capacidades institucionais de forma a tratar a questão do trabalho, emprego e renda sob a ótica interinstitucional, integrando as áreas do PSD intra MTE e SINEs e interórgãos afins, como: SOF (Secretaria de Orçamento Federal); MEC; secretarias estaduais e municipais de educação; MPA; e IBAMA;
5. Estudar a possibilidade de incluir a representação ou participação do MEC no CODEFAT e das secretarias estaduais e municipais de educação na CEEs e nas CEMs, respectivamente;
6. Fomentar a utilização das bases de dados disponíveis no SPETR, como subsídios à elaboração dos planos plurianuais estaduais e municipais e ao acompanhamento e à avaliação do PSD.

Visão dos Clientes

O delineamento da política pública de emprego, trabalho e renda, sob o ponto de vista dos clientes, foi avaliado indiretamente. Não lhes foi questionado sobre as bases e fundamentos da política, mas se esta os atende, se seus objetivos estão sendo atingidos e em que medida os trabalhadores estão satisfeitos na condição de clientes.

Neste tópico estão sintetizadas as percepções dos trabalhadores sobre a Intermediação de Mão de obra, a Qualificação Social e Profissional e o *Seguro-Desemprego*, bem como a visão dos empregadores sobre a IMO. A síntese foi feita a partir das quatro pesquisas de opinião, com base em amostras de inferência nacional, no caso da IMO e da QSP, e estadual, no caso do SD, e nos grupos focais ocorridos em todas as unidades da Federação com a participação dos trabalhadores que discutiram especificamente os três componentes do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda.

Intermediação de Mão de Obra

Na pesquisa quantitativa, os níveis de satisfação dos trabalhadores superaram os 70%. Foram equivalentes à satisfação com o *Seguro-Desemprego* e menores do que a satisfação com a QSP, expressa por mais de 80% dos trabalhadores. Os dados qualitativos apontaram para uma quantidade relativamente maior de queixas e reclamações voltadas para a IMO, em particular devido à falta de efetividade, por não haver sucesso no intento de conseguir colocação. De fato, os dados quantitativos dão conta que, dos trabalhadores que procuraram os postos do SINE em busca de emprego, 27% foram bem-sucedidos.

Os segmentos que demonstram menor satisfação são os que mais vivenciam dificuldades de inserção no trabalho – as mulheres, os mais jovens e os mais velhos, os negros e as pessoas que vivem nas capitais. Os dados quantitativos confirmam essa

percepção, pois, dos que buscam emprego e são bem-sucedidos, a maior parte é de homens (54%), de escolaridade média completa (41%), solteiros (52%), com idade entre 20 e 39 anos (65%). Em relação ao grupo étnico, 9% dos colocados eram negros, enquanto 51% eram pardos e 38%, brancos.

Esses percentuais não são muito diferentes dos encontrados na amostra de trabalhadores¹³, não tendo sido detectada associação estatística das características demográficas com o fato de ser ou não bem-sucedido ao procurar emprego no SINE. Ou seja, as características demográficas dos que procuram o SINE se reproduzem entre os que obtêm sucesso na intermediação que, a seu turno, refletem grande parte das características da PEA.

Isso pode ser interpretado de duas maneiras. O trabalhador é um observador privilegiado das dificuldades de obtenção de colocação. Cientes disso, os que se ressentem de mais dificuldades procurariam menos os serviços do SINE. Outra interpretação pode ser fundada nas discriminações clássicas, vivenciadas historicamente por mulheres, negros, jovens sem experiência, pessoas mais velhas e de menor escolaridade.

Por outro lado, mostraram menor satisfação as pessoas de mais escolaridade. Aqui se coloca outra questão surgida nos depoimentos dos grupos focais, de que o tipo de colocação oferecida no SINE é de baixa categoria e baixa remuneração, provavelmente inferior à expectativa das pessoas com mais escolaridade. Ainda, pode-se aventar a hipótese de que as pessoas que puderam avançar em sua educação escolar tiveram a oportunidade de desenvolver mais espírito crítico e de cidadania, reivindicando melhorias nos serviços públicos.

Os dados regionais apontaram diferenças francamente favoráveis à região Sul. Os percentuais de sucesso na intermediação

13 Na amostra ocorreram 54% de homens, 46% tinham escolaridade média completa, 55% de solteiros, 64% de pessoas entre 20 e 39 anos, 51% de pardos, 38% de brancos e 10% de negros.

por região foram de 4% no Centro-Oeste, 6% no Norte, 19% no Nordeste, 21% no Sudeste e 51% no Sul. Nos grupos focais a região Sul é apontada como exceção, com muitas avaliações favoráveis e relatos de resultados positivos na intermediação, em particular no estado do Paraná.

Da pesquisa qualitativa constata-se também que o trabalhador percebe que os contatos pessoais, sua própria rede de relacionamentos, são mais eficazes como forma de inserção no trabalho do que a intermediação pública. Essa percepção foi comprovada pelo DIEESE e secretarias estaduais para os casos, por exemplo, do DF e de MG¹⁴, em pesquisas segundo as quais aproximadamente a metade dos assalariados conquistou seus postos de trabalho pelo acionamento de sua rede de contatos pessoais. O segundo meio mais frequente foi a procura direta pelo empregador, ou seja, a iniciativa do próprio trabalhador. Os que conseguiram colocação por intermédio das estruturas especializadas em intermediação foram 3% e, dos serviços públicos, de menos de 1%¹⁵. No mesmo trabalho verifica-se que, no DF, as exigências de escolaridade ocorreram em 62% dos casos, a experiência anterior por 26% e a qualificação específica, por 22%. No caso do estudo em Belo Horizonte esses percentuais foram de 57%, 34% e 26%, respectivamente.

A predominância das avaliações positivas, a despeito da baixa eficácia da IMO captada na pesquisa de opinião com o cliente trabalhador, não deve se sobrepor aos problemas detectados no

14 Referência “Estratégias de Procura do Trabalho, Uso do *Seguro-Desemprego* e Qualificação Profissional no Distrito Federal e Estratégias de Procura do Trabalho, Uso do *Seguro-Desemprego* e Qualificação Profissional na Região Metropolitana de Belo Horizonte. Documentos do Sistema PED – Pesquisa de Emprego e Desemprego”. Pesquisas referentes ao período de maio a outubro de 2008, desenvolvidas pela Secretaria de Estado de Trabalho/DF e DIEESE/DF, e pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, Fundação João Pinheiro e DIEESE/MG.

15 No DF, 48% conseguiram sua colocação por indicação de sua rede de contatos pessoais e em Belo Horizonte/MG, 54%; o contato direto com o empregador foi a modalidade indicada por 25% dos assalariados no DF e por 30% em Belo Horizonte. As estruturas de intermediação nos dois casos colocaram 3% dos assalariados e, desses, as redes públicas de atendimento, menos de 1%. Os números relativos à intermediação institucional foram semelhantes no DF e em MG.

conjunto das metodologias de pesquisa. Ao contrário, os espaços de aprimoramento estão claramente colocados, mormente na comunicação com o cliente e no atendimento diferenciado, não burocrático, que leve em conta o perfil e as expectativas pessoais do trabalhador que procura pela IMO, incluindo a orientação profissional em seu sentido estrito. A Pesquisa de Opinião detectou que a maioria não participou de cursos de qualificação e que o encaminhamento para isso não está ocorrendo no espaço da IMO nem do SD, o que vai claramente de encontro ao princípio da integralidade do SPETR.

No caso do cliente empregador, a IMO foi avaliada por meio da pesquisa de opinião. A baixa efetividade da intermediação, que será comentada com mais detalhes no tópico que discute a efetividade da execução da política, serve de indicativo de pontos a serem repensados. Destaca-se, neste caso, a necessidade de aprimoramento da comunicação institucional, percebida pelo alto grau de desinformação dos empregadores sobre os serviços oferecidos.

Nos dois casos, a interação com o cliente da IMO – trabalhadores e empregadores – é basilar na satisfação com os serviços oferecidos. Está claro que o atendimento inicial não apenas valoriza o cliente, mas atua diretamente sobre todo o processo subsequente, afetando a forma como os problemas são vivenciados. A comunicação institucional e a efetividade falhas afetam o alcance dos objetivos e isso demanda discussões fundamentais sobre a intermediação de mão de obra como parte integrante da Política Pública de Emprego, Trabalho e Renda.

Qualificação Social e Profissional

As metodologias quantitativas e qualitativas convergiram na questão da receptividade da qualificação social e profissional, como um fator da maior importância para a inserção do trabalhador no

mercado. A noção da necessidade e da importância está consolidada entre os trabalhadores. Isso se expressa nos 94% dos egressos do PNQ 2007 que gostariam de participar de cursos de qualificação.

A despeito disso, constatou-se que grande parte dos trabalhadores que procuraram pela IMO nunca participou desses cursos (71%). As orientações sobre a importância da Qualificação foram assinaladas por apenas 28% dos trabalhadores que procuraram pela IMO, devendo-se destacar que essas informações foram bem mais frequentes nos Postos do interior (30%) do que nas capitais (20%). Resultados muito próximos foram obtidos acerca da orientação sobre a importância de elevar a escolaridade, guardando as mesmas diferenças entre o interior e as capitais.

Entre os beneficiários do SD, 55% também nunca tinham participado de qualificações. Também neste caso, poucos, somente 5%, afirmaram que não teriam interesse em participar desses cursos. As motivações para isso, entre os beneficiários, concentram-se no aumento das possibilidades de conseguir trabalho melhor (26%), atualizar-se ou aperfeiçoar-se (19%) e ampliar as opções de trabalho pela diversificação de ofícios (10%).

A pesquisa qualitativa trouxe dados adicionais a essa noção consolidada da importância da qualificação. Para os trabalhadores, não basta se qualificar, mas ter experiência de trabalho. Sua conclusão é que a qualificação deve estar atrelada à experiência, sob pena de resultar inócua. De nada serviria se qualificar sem a experiência anterior comprovada.

Trazendo novamente à baila a pesquisa do DIEESE sobre as estratégias de procura por trabalho, os que conseguiram colocação são majoritários em declarar que a escolaridade é um requisito mais comum do que a experiência, aparecendo a qualificação específica em terceiro lugar como exigência do empregador, após a comprovação da experiência anterior. Assim, outro fator que parece estar consagrado é a escolaridade média como requisito de empregabilidade.

Na pesquisa de opinião, os empregadores tenderam a afirmar que dão preferência a candidatos de escolaridade média completa, confirmando a pesquisa do DIEESE, especialmente para determinadas colocações. A qualificação específica aparece em terceiro lugar, após a comprovação da experiência.

A exigência da experiência anterior claramente representa um óbice ao primeiro emprego, o que explica a dificuldade dos mais jovens de conseguir colocação. Na outra ponta das faixas de idade, os mais velhos possuem menor escolaridade e menos incidência de qualificação profissional, como ficou demonstrado em todas as pesquisas quantitativas com os trabalhadores. A qualificação, portanto, não prescinde da elevação da escolaridade, o que vem sendo incentivado por outros Programas federais no âmbito do Ministério da Educação e da Presidência da República, caso do PROJOVEM. Isto reforça conclusões desta pesquisa sobre a necessidade de articulação interministerial para a atuação conjunta em prol do mercado de trabalho, em geral, e do trabalhador, em particular.

A integração entre os componentes do SPETR é requerida pelos próprios trabalhadores, na medida em que houve opiniões no sentido de atrelar o *Seguro-Desemprego* à Qualificação, por um lado, e privilegiar o egresso dos cursos de qualificação na intermediação de mão de obra pública, por outro. Diversos entrevistados na Pesquisa de Opinião, com beneficiários do SD, opinaram como possibilidade de melhoria: o encaminhamento público ao emprego – a intermediação de mão de obra – como parte integrante do Programa. Alguns chegaram ao ponto de afirmar que o Seguro poderia nem existir se, em seu lugar, houvesse o encaminhamento eficaz para a recondução ao trabalho.

O destaque a ser dado no que diz respeito à qualificação social e profissional refere-se ao ambiente totalmente favorável e receptivo a esta. Depoimentos nos grupos focais demonstram que esse serviço recebe o reconhecimento dos participantes, que

se mostram agradecidos pela oportunidade de se qualificarem gratuitamente e pelos apoios recebidos para isso, como o vale-transporte e a alimentação.

Seguro-Desemprego

A noção do *Seguro-Desemprego* como um direito parece instituída entre os trabalhadores, como ficou demonstrado em suas manifestações nos grupos focais. Conforme o relatório consolidado dos grupos focais, para os beneficiários o *Seguro-Desemprego* é o aspecto mais fortalecido das políticas e ações de trabalho, emprego e renda. Por isso, ele recebeu menos queixas e mais elogios.

De fato, a satisfação com o Programa é alta no País: considerando os satisfeitos e os muito satisfeitos, chega-se a 72%. Da perspectiva dos princípios do PSD, verificou-se que a função de se manter e também procurar trabalho foi confirmada por pouco mais de um terço dos beneficiários, 35%. A maioria considerou que o valor é insuficiente (55%). A quantidade de parcelas também não agrada à maioria, 54% dos beneficiários a consideraram insuficiente. Esses dois fatores, especialmente o valor, foram importantes na influência sobre a satisfação com o SD.

Nos grupos focais, os beneficiários argumentaram que, havendo um valor limite inferior ao salário, é necessário recorrer ao mercado informal para complementar a renda, ou aproximá-la do salário anterior à dispensa. O SD foi citado na pesquisa quantitativa como meio de manutenção por menos da metade dos entrevistados (41%) e mais da metade desses utilizam-se concomitantemente de outros meios para se manter. O trabalho eventual (o “bico”) aparece em segundo lugar, confirmando os depoimentos captados nos grupos focais.

Das sugestões de melhorias no Programa, as mais frequentes foram o aumento do número de parcelas, tendo em vista a demora na recolocação, conforme argumentaram os participantes

dos grupos focais. A pesquisa revelou ainda que, ao contrário do senso comum de que o Benefício estimularia a inatividade deliberada, a maior parte dos beneficiários (84%) que julgaram as parcelas insuficientes deseja o aumento para até oito parcelas. Isso representaria, hoje, a extensão do período em até três meses.

Do ponto de vista dos trabalhadores, portanto, o Benefício é objeto de satisfação. De acordo com os dados quantitativos e qualitativos, o trabalhador não aspira à perpetuação do Benefício. Isso demonstra a consciência de sua finalidade. A reivindicação do aumento do valor e da quantidade de parcelas decorre, isso sim, da necessidade de sobrevivência e das dificuldades de reinserção.

Mesmo assim, os dados dão conta de uma desinformação importante sobre os critérios e requisitos para se ter direito ao SD entre os trabalhadores. Ressalvando que os problemas apresentaram incidência muito baixa em geral, outros pontos requerem mais esclarecimentos ao trabalhador. Destaca-se a comunicação deste com a CAIXA, parceiro da maior importância para o bom funcionamento do PSD, mas que se mostrou um pouco menos positiva na inscrição e em exigências indevidamente percebidas pelos trabalhadores. Esse ponto está diretamente relacionado aos princípios do SPETR que carecem de aprimoramento.

Pertinência da Política de Emprego Trabalho e Renda no Âmbito do Programa *Seguro-Desemprego*

As ações decorrentes de políticas, programas e projetos representam escolhas que objetivam equacionar, superar ou mitigar determinadas situações consideradas problemáticas ou até mesmo indesejáveis. Tal situação demanda ações colaborativas de atores e agentes, que muitas vezes não se reconhecem nos problemas colocados, seja por não terem participado de sua definição, ou ainda por não se sentirem parte constituída, integrada e competente do leque das ações propostas.

O efeito resultante é que se convertem as condições que ocasionam o problema identificado em propostas de soluções meramente formais das quais, atores e agentes, agindo de forma não proativa, também delas não participarão. Ao não se reconhecerem como partes integrantes e compromissadas desse processo, também não atuam de maneira a institucionalizar e legitimar as soluções na forma como apresentadas pelo nível central. Diferentes agentes, atores e até mesmo os usuários passam a agir segundo suas próprias convicções e possibilidades, e não segundo os termos da solução dada, comprometendo qualquer possibilidade sustentável.

Quando, alternativamente se considera a situação-problema e prováveis soluções, como elementos de mundo possíveis, opta-se por instaurar na política uma anterioridade ética¹⁶. Anterioridade essa, que assume a diferença¹⁷ como pressuposto fundamental de toda a ação pública. Nessa perspectiva, programas, projetos, sujeito, atores, agentes e organizações são vistos e reconhecidos como não iguais e como únicos na sua alteridade. Assim, a consideração do “outro”, na perspectiva ética da sua alteridade, passa a balizar as opções, estratégias, diretrizes, orçamentos e ações da política.

Na prática, os formuladores de política passam a reconhecer na discussão intersubjetiva da realidade, a premissa básica para a articulação de necessidades e de interesses coletivos que busquem não a definição de uma única verdade, mas a compreensão e o abarcamento dos diversos olhares, sentimentos, expectativas e possibilidades das múltiplas realidades.

Nessa ótica, a diferença, os conflitos e até mesmo os confrontos são vistos como elementos dinâmicos de uma mesma realidade, que opta por não mascará-los ou cooptá-los, mas simplesmente com eles conviverem e os administrarem. Tal posicionamento

16 A anterioridade ética baseia-se nos princípios esposados por Emmanuel Lévinas. Esse autor assume a ética como uma sensibilidade e uma responsabilidade em relação ao “outro”, que se apresentam *a priori* de toda decisão e qualquer ação.

17 A questão da diferença, também de acordo com Emmanuel Lévinas, implica o reconhecimento da alteridade do “outro” em relação ao “si mesmo”.

resulta em estratégias que privilegiam ações capazes de identificar e contemplar as distintas sociabilidades afetas aos sujeitos da política e também das especificidades locais para as quais está voltada.

As políticas, programas e projetos que já na sua concepção embutem institucionalidades que facilitam a construção coletiva de problemas e soluções na perspectiva da diferença, promovem a adesão, a ação colaborativa e sustentável de atores e agentes nos diversos níveis e esferas de governo e também de usuários. Ainda que necessitem de um processo mais longo em termos de tempo e de recursos para sua formulação, ganham no médio prazo em institucionalização e legitimação, condições essas imprescindíveis para o alcance da sua eficiência, eficácia e efetividade.

Sujeito da Política

Nas análises sobre a pertinência da política uma das primeiras indagações a ser feita é sobre o sujeito¹⁸, para o qual estão orientadas as ações dessa política. Em um segundo nível, mais aprofundado de análise, pode-se perguntar para que tipos de subjetividades¹⁹, na categoria do sujeito eleito, convergem efetivamente os esforços e os recursos de políticas e programas.

Tal indagação tem sido posta com certa frequência, visto que as definições de sujeito ou público-alvo, descritas e divulgadas nas políticas sociais, não necessariamente têm sido as mesmas que orientam a alocação de esforços, recursos e institucionalidades, quando da consecução dos respectivos programas e projetos. Ou então, a definição desse sujeito ou público-alvo se faz de forma

18 Para fins desse trabalho, público-alvo e sujeito estão sendo tratados de forma indistinta.

19 Entendem-se, nesse texto, por subjetividade, as diferenças compreendidas no âmbito do perfil que caracteriza o sujeito ou público-alvo. Exemplificando, o perfil do trabalhador do mercado formal de trabalho é integrado por diferentes subjetividades, como os daqueles da construção civil, os da metalurgia, os de baixa escolaridade, os de média escolaridade, aqueles com experiência ou aqueles sem experiência profissional, os que há muito tempo estão desempregados, os que estão há pouco tempo desempregados, entre outras.

tão ampla, que ele não é identificado de maneira adequada e, conseqüentemente, também não recebe de forma apropriada as ações e os benefícios previstos.

Nesse contexto pergunta-se: na prática, quem é o sujeito do Programa *Seguro-Desemprego*? Para que tipos de subjetividades desse sujeito estão direcionados os esforços e recursos do Programa? Os serviços de qualificação, intermediação de mão de obra e o Benefício *Seguro-Desemprego*, na forma como operacionalizados, são compatíveis com os perfis do sujeito que demandam esses serviços?

O Sujeito (Formal) da Política

No marco legal do Programa, o sujeito está claramente definido na Resolução nº 560, do CODEFAT, de 28 de novembro de 2007, em seu artigo 2º, § 1º. Assim, de acordo com essa resolução, deverão ser atendidos de forma preferencial:

- trabalhadores habilitados ao *Seguro-Desemprego*;
- pessoas sem ocupação;
- estagiários;
- jovens;
- jovens aprendizes;
- internos e egressos do sistema penal;
- trabalhadores oriundos da economia popular solidária;
- autônomos;
- trabalhadores rurais;
- trabalhadores resgatados da condição análoga à de escravo;
- pescadores;
- pessoas portadoras de deficiência; e
- participantes do Programa Nacional de Micro Crédito Produtivo Orientado – PNMPO.

Observe-se que essa definição de sujeito, ou público-alvo como trata a Resolução, aponta treze (13) perfis que integram o mundo do trabalho. Esse amplo leque com diferentes tipos de trabalhadores perpassa o urbano e o rural, e contempla tanto os trabalhadores formais como os informais.

Determina ainda a Resolução que para esse público, deverão em iguais condições, sem nenhuma forma preferencial em relação a outras subjetividades, ser direcionadas as ações de intermediação de mão de obra e de qualificação social e profissional.

Tomando essa Resolução como parâmetro de análise buscou-se saber, por meio das falas dos atores e agentes entrevistados e das pesquisas de opinião realizadas, até que ponto esses diferentes tipos de trabalhadores vêm sendo contemplados pelas ações desenvolvidas no âmbito do Programa *Seguro-Desemprego* e como eram vistos por esses mesmos atores e agentes o real público que procura os órgãos que integram o Programa, nas unidades federativas e no Distrito Federal.

O Sujeito (Real) da Política

O perfil do trabalhador que procura os serviços do Programa *Seguro-Desemprego* no SINE apresenta similaridades em todas as unidades federativas. Seria basicamente, o trabalhador desempregado, egresso do mercado formal de trabalho urbano, de baixa escolaridade e com dificuldades para aplicar conhecimentos que envolvam raciocínios abstratos elementares, como por exemplo, operações aritméticas e textos de leituras. Não teria como hábito, quando está empregado, buscar capacitação e atualização profissional, além de apresentar pouco ou nenhum conhecimento de informática e pertencer a uma faixa etária acima da requerida pelo mercado de trabalho.

Exemplificando, está a fala de um representante da Secretaria de Emprego Trabalho e Renda de Minas Gerais, o qual, também,

representa as reflexões de grande parte dos entrevistados sobre a tipologia do sujeito que majoritariamente, procura pelos serviços oferecidos pelo Programa:

[...] percebemos que, o sistema público de emprego não deve servir democraticamente a todos, mas deve ter uma atenção muito especial com aquela parcela mais vulnerável da população, que é aquele cidadão, aquela mulher chefe de família, aquele sujeito que tem baixa educação formal, que não tem a educação formal básica para se inserir no mercado de trabalho, que por si só, pelas próprias condições teria mais dificuldades de acessar seu lugar dentro do mercado de trabalho.

Em Minas Gerais, a maioria das pessoas que vão ao SINE, “[...] não tem escolaridade, nem condições emocionais, vão ali porque é um lugar que é atendido, que é recebido, que se tornam cidadãos...”

Interessante observar que também em São Paulo, a maior economia do País, entrevistados da Secretaria de Emprego e Relações de Trabalho fizeram declarações nesse mesmo sentido:

[...] têm aqueles candidatos, como a gente sabe, que querem o carinho da gente. Têm outros que querem dar satisfação pessoal pra família dele, que estava procurando emprego, inclusive pede pra você fazer anotação que ele esteve hoje, no dia tal. Ele precisa de carinho, está descreditoado perante a família, principalmente aquelas pessoas de 30 a 59 anos - esses a gente considera como sendo os excluídos.

Na Paraíba, representantes do SINE relatam que o público atendido é aquele que é o mais necessitado “... são os que sobraram, têm problemas pessoais. Por isso, têm de ser muito valorizados e bem olhados pelo Ministério do Trabalho e CODEFAT (onde

estão os recursos). Se é um bom trabalhador, não precisa ir ao SINE”. E continuam: “[...] os usuários dos serviços do SINE vêm do interior e chegam aqui sem qualificação, não continuam os estudos [...]”.

Para o Distrito Federal, o SINE:

[...] realmente consegue fazer a intermediação daquela parcela que está completamente excluída do mercado de trabalho. Não tem qualificação, não têm meios, não tem formação. Então acaba que o Estado auxilia essas pessoas. Quem tem qualificação o próprio mercado já absorve.

Apesar da política da qual emanam as diretrizes orientadoras do Programa *Seguro-Desemprego* ter como público-alvo diferentes tipos de trabalhadores – urbano e rural – e preconizar a aplicação integrada de políticas ativas, notadamente a capacitação social e profissional e a intermediação de mão de obra, a prática demonstra que esses segmentos não vêm sendo atendidos e que a maior parte dos atendimentos do PSD, em termos de alocação de recursos, está voltada para o trabalhador formal desempregado urbano.

No entanto, registre-se que, mesmo para esse segmento, o atendimento tem-se restringido majoritariamente à habilitação e ao pagamento do Benefício *Seguro-Desemprego*, desconsiderando-se a aplicabilidade integrada das políticas ativas. Grande parte dos beneficiários não recebeu nenhum apoio do SINE para conseguir trabalho, como também não foram encaminhados para atividades de qualificação profissional, conforme mostram os dados das pesquisas quantitativas²⁰.

Explicações possíveis para esse quadro podem estar relacionadas à obrigatoriedade constitucional do Estado de prover esse Benefício a todos os desempregados formais, que atendam aos

20 Ver resultados mais detalhados das pesquisas quantitativas no Capítulo V – Execução do Programa *Seguro-Desemprego*.

requisitos legais, e à insuficiente disponibilidade e falta de alocação tempestiva de recursos financeiros e organizacionais para atender os trabalhadores na forma preconizada na Resolução n. 560, do CODEFAT.

Além de dotação orçamentária apropriada, liberação tempestiva de recursos financeiros e do aporte de outros recursos organizacionais, compatíveis com as demandas do PSD, faz-se igualmente relevante, conhecer as diferenças que constituem os distintos segmentos que compõem seu público-alvo. O conhecimento dessas diferenças aportará importantes subsídios para a definição das políticas ativas, tornando-as mais apropriadas para o público a qual estão destinadas. Por outro lado, também atenderão, com maior propriedade, às demandas dos empregadores.

Quando da avaliação quantitativa, aproximadamente 50% dos empregadores entrevistados relataram que nunca foram consultados pelos SINEs sobre as necessidades de qualificação dos trabalhadores. Também, mais de 50% desses empregadores, avaliaram que os trabalhadores encaminhados pelos SINEs às empresas atendem apenas parcialmente aos critérios estabelecidos para o posto ocupacional indicado²¹.

A prática atual não tem examinado e tampouco considerado essas diferenças, tanto na política, na gestão e nas respectivas ações, o que compromete o alcance eficaz e efetivo das múltiplas subjetividades que integram os perfis de trabalhadores, particularmente os que enfrentam situações de maior vulnerabilidade – aqueles sem registro em carteira.

Outro ponto importante a ser considerado na política é a dispersão de esforços e recursos quanto ao alcance do público-alvo do PSD. As avaliações, quantitativa e qualitativa, mostraram que os usuários dos serviços de intermediação de mão de obra, qualificação profissional e *Seguro-Desemprego* são constituídos

21 Idem.

por públicos distintos. Assim, as pesquisas de opinião apontaram que na intermediação de mão de obra os trabalhadores são majoritariamente do sexo masculino, têm idade média de 28,4 anos, escolaridade média e são solteiros. Na capacitação, a maioria é do sexo feminino, tem idade média de 30,8 anos, escolaridade média completa e é solteira. Quanto aos beneficiários do *Seguro-Desemprego*, a maior parte tem idade média de 30,8 anos, escolaridade média completa e é casada.

Contudo, de acordo com os dados da avaliação qualitativa e dos grupos focais, os usuários que mais buscam pelos serviços dos SINEs, são os trabalhadores mais vulnerabilizados, tanto em termos de escolaridade, como de experiência profissional, com idade mais elevada e maiores dificuldades para se inserirem ou reinserirem no mercado de trabalho.

A fala de representante do SINE de Santa Catarina ilustra essa questão:

Qual o resultado, qual é a efetividade social que temos da política? Nós vimos os números, mas nós não sabemos quem são esses trabalhadores. O que isso significou na sua vida? O que isso significou na sua família? Esse trabalho que o sistema público de emprego pode oferecer a ele que, talvez se não fosse pelo SINE, ele não teria oportunidade. Nós temos que estar em contato com esse trabalhador. Eu acredito que o Ministério tem que estar mais próximo, e também com seus entes conveniados. Essa ressonância tem que haver. Nós estamos perdendo pontos com isso. Hoje, acredito que o Ministério da Previdência tem o conhecimento de todos os seus segurados. Ele tem um relacionamento institucional frequente. E nós não temos isso com os nossos atendidos, nós não temos isso com os nossos trabalhadores [...].

Compatibilidade das Ações do PSD com o Perfil do Sujeito e com o Mercado de Trabalho

Outro aspecto evidenciado nas falas dos entrevistados refere-se a uma frustração com relação ao número de trabalhadores efetivamente inseridos ou reinseridos no mercado de trabalho, quando comparado ao número de trabalhadores encaminhados e vagas disponíveis. Em todas as unidades federativas, ouviu-se sempre o mesmo refrão que pode ser representado na fala do Coordenador do SINE de Amazonas: “[...] sobra aqui, por exemplo, 40% e até 60% da vagas no final do mês”, ou seja, não se deparam com a falta de vagas, mas com a falta de trabalhadores com perfis apropriados para ocuparem esses postos.

Tal fala, corroborada pela avaliação do PNQ de 2007 e também pelas pesquisas de opinião²², mostra a insuficiente adequação das ações desenvolvidas na intermediação de mão de obra e na qualificação social e profissional com o perfil (diferentes subjetividades) dos trabalhadores que procuram o SINE, e também com aquele demandado pelos empregadores.

Também foi evidenciada nas análises quantitativas²³ a “[...] desatenção às peculiaridades dos trabalhadores que procuram pelo serviço. Parece que o atendimento dispensado não leva em consideração as diferentes dificuldades de inserção dos grupos de trabalhadores”.

Nessa linha, o SINE de Pernambuco manifesta-se:

Estamos em um *boom* muito grande no Estado. Uma série de empreendimentos, com um monte de vagas, possibilidades, melhoria de colocação, de empregar esses trabalhadores. E a gente vem se deparando com o universo da dificuldade de colocá-los, que não tem nada a ver com o sistema público,

22 Os resultados das pesquisas de opinião e da avaliação do PNQ-2007 são tratados nos capítulos V e VIII, respectivamente.

23 Ver Capítulo V para maior aprofundamento dessa questão.

mas sim com a dificuldade da faixa de educação. Temos uma escolaridade muito baixa, principalmente nos municípios vizinhos, agregados aos pontos pólos, dessas regiões. Tenho hoje, uma situação ruim: um monte de vagas, mas não temos o trabalhador adequado para colocar.

Reportam também dificuldades para manter cursos de 200 horas/aula para trabalhadores, sem histórico de educação formal que:

Vêm do interior e chegam aqui sem qualificação. Agora que o Ministério se preocupe também com esses trabalhadores, que não temos nem como trabalhar. O trabalhador sem a menor noção de qualificação, sem escolaridade, não tem como segurar um aluno em sala de aula por 200 horas.

Para a Coordenadora do SINE de Belo Horizonte o sistema público de emprego e renda precisa adaptar-se ao real perfil do cliente do SINE, isto é, conhecer as diferentes subjetividades (diferenças) que integram esse perfil e as sociabilidades às quais pertencem por que “[...] a maioria das pessoas que passam por lá estão precisando de outra ação, não é a busca de emprego... a maioria delas precisa de atenção, de cuidados anteriores à busca de emprego”. E continua: “[...] essas pessoas estão muito longe do perfil demandado pelas empresas, pois estão buscando pessoas que sejam aptas e que tenham condições de trabalhar”.

Com essa discrepância entre os perfis, do solicitado pela empresa e o do trabalhador que procura o SINE, cria-se uma situação de baixos níveis de intermediação de mão de obra e, conseqüentemente, de efetiva colocação. Por outro lado, as empresas não se sentem muito atraídas em procurar o SINE, pois lá não vão encontrar o que procuram. Tradicionalmente, trabalhadores especializados ou com maior nível de escolaridade não recorrem à intermediação e qualificação oferecidas por essa instituição.

Para muitos coordenadores dos SINEs um dos grandes obstáculos à colocação de trabalhadores no mercado de trabalho é a baixa escolaridade, aliada a uma experiência profissional insuficiente. Agregam também que a contínua escalada tecnológica tem modificado com muita rapidez o perfil de ocupações no mundo do trabalho, criando novas oportunidades e extinguindo outras. Tal situação vem exigindo habilidades e conhecimentos que muitas vezes nem o SINE e, muito menos os trabalhadores, têm conseguido responder com a prontidão demandada pelo mercado.

O SINE/ES assim se expressa sobre essa questão:

[...] não temos realmente pessoal para inserir no mercado por falta de conhecimento profissional e devido também a algumas empresas estarem do dia para noite demandando um perfil de mão de obra, que não existia aqui no Estado. E então, realmente, esse talvez seja o grande dificultador, o grande desafio hoje de se trabalhar na agência do trabalhador.

A experiência do Pará com grandes projetos de desenvolvimento mostra também essa dificuldade:

Um grande projeto de siderurgia, um grande projeto de mineração, não utiliza mão de obra primária. Exige mão de obra muito mais qualificada e os PlanTeQs e PlanSeQs não alcançam. Até pelo próprio recurso, pelo próprio nível de treinamento, nível de qualificação que é dado. Tenta-se botar o morador local dentro desses grandes projetos, mas como é que eu vou qualificar um morador local, que basicamente vivia da agricultura e pesca e inserir dentro de um grande projeto tecnológico, de uma grande siderurgia, numa grande usina de energia? O próprio recurso que nós temos, não tem como qualificar o morador local. Existe uma grande migração de outros estados dentro daquela

qualificação necessária. PlanTeQs e PlanSeQ não cobrem esse tipo de grande projeto. Tenta-se, mas não cobre. Não existe recurso para isso.

Atores e agentes, em sua grande maioria, avaliaram que a política de trabalho, emprego e renda nem sempre é adequada à realidade socioeconômica das regiões e dos estados. Nas percepções manifestas, há entendimentos que, da maneira como formulada e operacionalizada, a política não facilita a inserção ou a reinserção de trabalhadores no mercado de trabalho regional.

Argumentam que não se veem representados ou contemplados no processo de formulação da política. Mencionam a falta de respeito do nível central com o pacto federativo e se ressentem da falta de conhecimento e de instrumentos de análise, de planejamento estratégico e de competências específicas, próprias do processo de gestão participativa. Tais competências e instrumentos permitiriam entender e acompanhar a dinâmica de trabalho local, a curto, médio e longo prazos, e propor ações sustentáveis, de cunho estruturante.

Competências de Atores e Agentes e Recursos Organizacionais Insuficientes

A pertinência da política de emprego, trabalho e renda também é analisada sob a perspectiva do conjunto de competências de atores e agentes para implementarem as fases de formulação, gestão, execução, acompanhamento e avaliação. Atores e agentes ressentem-se da falta de competências, principalmente aquelas referentes ao planejamento e execução de ações de cunho estratégico.

Por outro lado, para que a política possa ser efetivada, deve-se dispor de recursos organizacionais compatíveis: humanos, financeiros e tecnológicos, entre outros. Há também contundentes reclamações sobre a diminuição significativa dos recursos

financeiros para as políticas ativas e repasse tardio dos recursos alocados. Tal condição, de acordo com atores e agentes, vem comprometendo a qualidade e a efetividade dessa política.

A Comissão Estadual de Emprego da Paraíba retrata bem essa questão:

Posso estar sendo simplista, mas para mim a questão maior é a falta de uma política de identificação da vocação das cidades, vocação do Estado e, posteriormente, melhor distribuição dos cursos, sem a ingerência política. Aí você diz: "mas o recurso financeiro é pouco".

De forma consentânea, a Secretaria Estadual de Trabalho da Bahia menciona:

Nós não temos análise de empregabilidade. [...] É feita a identificação dos investimentos previstos e como potenciais geradores de emprego. O que temos aumentado muito é a captação de vagas e isto é um importante sinalizador do mercado de trabalho.

Situação similar é mencionada também pelo SINE de Roraima:

[...] eu escuto constantemente de quem trabalha na área de emprego, das instituições parceiras, e nós mesmos na qualificação, a extrema dificuldade de enxergar o mercado, principalmente agora que vai ter outro perfil – Área de Livre Comércio. E quem vai enxergar esse novo perfil? Tem que fazer pesquisas e análises sobre isso.

Críticas mais contundentes são feitas por alguns estados, como, por exemplo, o do Mato Grosso do Sul:

A gente enfrenta um *boom* de desenvolvimento e nós somos uma turma de incompetentes, porque nós não temos gente qualificada para esse desenvolvimento. Hoje, nós não

temos o preparo adequado do sistema público de trabalho, emprego e renda para esse desenvolvimento.

No Espírito Santo, a política, de trabalho, emprego e renda é vista como incipiente pelos entrevistados. A Comissão Estadual de Emprego assim se posiciona: “Devemos fortalecer a política pública de emprego, trabalho e renda no Estado, que, como falei no início, ela é muito incipiente [...]”.

Com esse mesmo teor, a Comissão Estadual de Emprego de Sergipe afirma que: “É fundamental discutir uma política mais aprofundada, fazer um encontro estadual e não só convocar o pessoal ligado ao SINE do Estado”. Acrescentam, ainda, a importância de se envolver outros segmentos da política, além do SINE, como os “[...] prefeitos, para se fazer uma divulgação ampla, mostrar o que é e vir alguém da direção nacional do CODEFAT, fazer um dia de debate”.

O Mato Grosso do Sul, por meio do SINE, considera que chegou o momento de rever sua função no âmbito da política: “[...] o Estado deve voltar a ter sua função restabelecida como grande responsável pela gestão do trabalho da sua unidade [...]”.

O Estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria de Emprego e Relações do Trabalho, critica a falta de articulação da política:

Na verdade, o que nós acreditamos é que a política pública deveria ser mais bem articulada e o PlanSeQ apenas ataca a um determinado segmento, a uma determinada cadeia produtiva, ele não considera todos os aspectos, isto é, transversais das cidades ou mesmo das categorias em conjunto, ataca aquela determinada cadeia produtiva.

Outros entrevistados apontam ingerências a respeito de demandas políticas feitas pelo estado aos municípios e vice-versa e,

também, demandas políticas e encaminhamentos administrativos feitos pelo nível central aos estados e, algumas vezes, aos municípios:

[...] a Superintendência está atenta às demandas do mercado. Só que nessa realidade nem todas vão ao encontro do que seriam as demandas do estado e, às vezes, até o nosso dinheiro é jogado fora: são projetos que vem do FAT, são verbas jogadas fora que recebem bolsa trabalho e que não fazem nada. Só recebem todo mês o dinheiro do Governo. Sorte que eles precisam [...].

A Superintendência Regional do Trabalho do Pará agrega:

[...] os programas do Ministério, programas que vem de lá, eles montam tudo em cima da hora, como eles queriam fazer com o PlanSeQ, só que nós puxamos o PlanSeQ e foram várias reuniões aqui para tentar arrumar a casa, colocar propostas e fazer tudo direitinho. Então as coisas acontecem muito rápidas e quando você olha não dá mais. Até perdemos a verba.

Rondônia, por meio da Comissão Estadual de Emprego, retrata o descompasso entre orientações do nível central com a realidade estadual:

Quando chegou esse memorando, ofício circular 149/2008, que diz que os órgãos executores da qualificação deverão não somente encaminhar, mas deverão inserir no mercado de trabalho é que houve uma gritaria aqui, por parte do próprio Conselho, do SINE, das entidades executoras, que não seria viável isso aqui em Rondônia.

Na operacionalização da política, falas contundentes expressam a necessidade de o nível central respeitar o pacto

federativo da execução do Programa. Ilustrando essas falas, o Paraná assim se posiciona:

[...] o caso da incoerência do Ministério do Trabalho na execução de uma política na perspectiva da integração dos seus diversos serviços. Observar o papel da União, do Estado e do Município na execução da política de emprego. Eu acho que aí nós temos um pacto federativo que deve ser respeitado. Qual o papel da união? Qual o papel do estado? Qual o papel do município na execução de uma política do trabalho? Então, não se pensa na política integral pela proposta como ela está delimitada.

Santa Catarina, de forma similar, expressa sua preocupação com as crescentes relações diretas que vêm sendo estabelecidas entre o Ministério e os municípios:

Se o Ministério do Trabalho vai ter uma ação com cada município, primeiro começou uma ação com os estados, depois passou para as capitais e agora passa também para os municípios acima de 200 mil habitantes. Me parece que operacionalmente vai se tornar inviável para o Ministério, porque não vai ter material humano para acompanhar tantos contratos entre o Ministério do Trabalho e tantos entes da Federação. [...] agora a FGTAS está mais próxima dos municípios, ela pode ter pela sua própria estrutura 135 contratos, não tem problema nenhum. E eu penso que o resultado sendo o foco, o cidadão, o Ministério do Trabalho cobra resultados da FGTAS e ela cobra resultados dos seus órgãos conveniados. Eu penso que quem ganha com isso é o cidadão, até no sentido de sugestão: o Ministério do Trabalho deveria rever esta política de contratualização.

Visões Diferenciadas sobre o Eixo Principal a ser Adotado pela Política

Os entrevistados, além de reconhecerem como insuficientes, as competências e os recursos disponíveis para proporem e coordenarem a política regional de trabalho, emprego e renda, apresentam também visões distintas a respeito do eixo que tal política deveria adotar nos estados. Assim foram identificadas duas linhas principais às quais se aglutinam pontos de vista similares. A primeira advoga uma política orientada pela formação e capacitação social e profissional. A segunda argumenta em prol de uma política orientada pelo desenvolvimento econômico regional.

As posições em torno da primeira proposta ficam claramente evidenciadas nas falas da Coordenadora do SINE de Minas Gerais. Tais falas apontam a capacitação social profissional, como eixo principal a ser adotado pela política. Nessa ótica, a capacitação funcionaria como ação basilar para o desenvolvimento dos trabalhos atinentes a intermediação de mão de obra e ao Benefício *Seguro-Desemprego*. Teria como objeto de trabalho a diminuição ou supressão das lacunas existentes entre o perfil apresentado pelo trabalhador e àquele requisitado pelo empregador. Portanto, seria muito mais ampla do que a atual, que se tem limitado a um rol de cursos.

Entendem que a questão da capacitação para o público que procura o SINE não pode-se restringir apenas ao desenvolvimento de conhecimentos e habilidades em cursos. Tais cursos, em sua maioria, não são concebidos nem realizados de forma a atender às demandas e às necessidades desses trabalhadores. Por outro lado, os participantes dos cursos de capacitação, com recursos do FAT, nem sempre são os mesmos que se habilitaram ao Benefício *Seguro-Desemprego* ou que participaram das ações de intermediação de mão de obra.

Assim, consideram que o princípio norteador da capacitação deva ser a afirmação da subjetividade do trabalhador – sua base

cultural, educacional/formativa e emocional –, fatores esses que até então, na opinião manifesta, têm sido os principais responsáveis pelos baixos índices de colocação efetiva nas empresas e pouco considerados pelo PSD.

Para os atores e agentes que advogam essa ótica na política, o SINE, com sua estrutura departamentalizada, que produz programas e ações estanques, não dá conta de responder às demandas de trabalhadores e de empregadores. “[...] não é mais SINE, vai ser Centro de Promoção ao Trabalho, a gente viu que só SINE era pouco e a gente tinha que ampliar” (SINE/MG).

E acrescentam:

A política deve ter uma atenção muito especial com aquela parcela mais vulnerável da população, que é aquele cidadão, aquela mulher chefe de família, aquele sujeito que tem baixa educação formal. Essa política pública de emprego e renda tem que trabalhar esse outro lado junto com a ação social, porque se a gente falar que o SINE é política pública de emprego e renda, nesse momento eu não considero isso próprio. Nós não temos condições de fazer isso. O que o trabalhador precisa? Ter consciência no que ele trabalha o que é profissão.

Nessa perspectiva, o eixo da política deveria contemplar uma visão formativa do trabalhador, que o atenderia nas suas dificuldades básicas, as quais se têm constituído como impeditivas até para que ele possa realizar com proveito os cursos de qualificação. A superação dessa condição seria pré-requisito para participar das ações de capacitação.

A segunda vertente de entendimento sobre o eixo a ser adotado pela política de trabalho, emprego e renda é exemplificada pela fala de entrevistados em Tocantins. Sob esse ponto de vista, o eixo estruturante da política precisaria estar orientado para o desenvolvimento da indústria e do comércio nos estados. Assim,

os principais parâmetros que definiriam as ações de capacitação, intermediação de mão de obra e o próprio *Seguro-Desemprego* seriam dados pelo tipo e demandas do desenvolvimento desses setores nos estados.

A gente trabalha com o foco junto à Indústria e o Comércio, na atração dos investidores, na movimentação desse mercado de trabalho. Também focamos no desenvolvimento que essas indústrias estão tendo para garantir o acerto do uso do dinheiro para a capacitação, daquilo que o mercado irá absorver rapidamente.

Especificidades Regionais

Um dos aspectos sempre mencionado por atores e agentes, empregadores e usuários do PSD, quando da análise da pertinência da política, diz respeito à necessidade da consideração das especificidades regionais na política de trabalho, emprego e renda. Argumentos relacionados à dimensão continental do País e à sua diversidade cultural, geográfica, climática, demográfica, com rebatimento no aumento dos custos do Programa em face da redução de recursos são questões sempre reiteradas.

Essas especificidades devem ser consideradas já no momento da formulação da política, pois interferem decisivamente no alcance e na qualidade da oferta e serviços do Programa, bem como na consecução de metas, acompanhamento e avaliação das atividades.

Sobremaneira, os estados da região Norte ressentem-se das longas distâncias entre a capital e os municípios, das condições climáticas – períodos concentrados de chuva–, das dificuldades de logística e dos custos de transporte. Alegam que muitas vezes, o valor de uma passagem de avião, por exemplo, de Manaus para o município de São Gabriel da Cachoeira/AM é bem superior ao valor de uma passagem de Manaus a Brasília.

Entrevistados do Acre argumentam que o:

[...] Ministério não conhece o que é o isolado da Amazônia. Eles não conhecem as dificuldades que a gente tem para fazer esse tipo de acesso, isso é só estando junto mesmo. A gente está disponível não só para ser auditado, mas, sim, ser também acompanhado o tempo todo, de estar podendo discutir. Às vezes têm alguns indicadores que são nacionais, mas há aqueles que podem ser regionais, como parâmetro de hora-aula. Talvez a gente tivesse que adotar outro no Amapá, outro no Amazonas, outro em Roraima [...].

Para o estado do Amazonas, “O Governo Federal ajuda muito, mas atrapalha muito. Não compreende e não trabalha com as necessidades do estado. A nossa realidade aqui é diferente do Sul e Sudeste, até mesmo do Nordeste”. E acrescentam:

Nós não temos estradas, então a maior parte ou é avião ou é barco. Nós temos município que pra chegar nele se passa 17 dias dentro de um barco, então você vê nós temos vários “brasis” num só. A nossa qualificação se torna difícil de chegar a todos os nossos municípios quando o recurso é pequeno, quando nós temos uma passagem para o nosso interior do estado que é São Gabriel da Cachoeira, que custa R\$ 1.200,00 (mil e duzentos reais), nós não temos executoras que queiram ir pra esses municípios distantes. Então, termina a gente sempre trabalhando a qualificação no entorno de Manaus. São os municípios mais próximos que vai via terrestre. Alguns ainda conseguimos ir de avião, mas é muito caro.

Considerações

O conhecimento das percepções, entendimentos, posicionamentos e experiências de atores e agentes, que trabalham com programas públicos, e de seus usuários é de fundamental

importância para os formuladores e gestores de políticas. As falas obtidas nas entrevistas, depois de categorizadas e analisadas, bem como os resultados das pesquisas de opinião, dos grupos focais e dos demais estudos realizados fornecem importantes subsídios para a avaliação dos níveis de entendimento, compromisso e competências aportadas aos programas pelos atendentes, pessoal administrativo, técnico e instâncias políticas das organizações envolvidas. Mostram também a percepção dos beneficiários e dos empregadores sobre a qualidade e a pertinência dos serviços prestados.

São visões diferenciadas que retratam as diversidades que constituem as situações, as dificuldades encontradas e também formas de superação. Revelam também as diferentes racionalidades que se manifestam em maneiras distintas de apropriação e execução da política em cada unidade federativa. A junção articulada da política com as institucionalidades constroem as condições para o planejamento, a implementação, o acompanhamento e a avaliação do Programa nos municípios, nos estados e no nível central.

A partir dessa consideração torna-se possível avaliar até que ponto os processos de institucionalização e de legitimação de programas e projetos estão efetivamente ocorrendo. Tendo esse quadro como referencial analítico, trabalhou-se a pertinência da política de trabalho, emprego e renda no âmbito do Programa *Seguro-Desemprego*.

Nessa ótica, a primeira questão trabalhada foi quanto ao sujeito da política ou público-alvo. O Programa, respeitando obrigação constitucional, tem concentrado valor significativo de recursos e de esforços na habilitação e no pagamento do Benefício *Seguro-Desemprego* aos trabalhadores do núcleo formal de emprego, demitidos sem *Justa Causa* e que atendam aos requisitos legais estipulados. A institucionalização desse procedimento em todo o território nacional atesta o êxito dessa política, como resposta a uma conquista da sociedade brasileira.

Contudo, em face da crescente complexidade do mundo do trabalho, novas ocupações e diferentes formas de organização do trabalho têm surgido em todas as regiões do País. Atores, agentes, trabalhadores e empregadores observaram a importância de o PSD compreender essa nova situação e de, também, oferecer respostas programáticas compatíveis com essas demandas. Nesse contexto, atenção especial deve ser dada aos trabalhadores que não pertencem ao núcleo estruturado do mercado formal.

Ficou também evidenciado que os programas de qualificação social e profissional e intermediação de mão de obra, na forma como vêm sendo desenvolvidos, não são compatíveis com o perfil do trabalhador que procura o SINE e, também, não conseguem atender à formação de perfis profissionais exigidos pelos empregadores. Logo, levar em consideração as subjetividades, na perspectiva da diferença, que compõem os perfis dos usuários do PSD, e as demandas oriundas dos setores geradores de emprego, trabalho e renda são condições básicas para que a política possa se tornar eficaz e efetiva.

Nessa perspectiva, o conceito de qualificação social e profissional, em uso pelo PSD, necessita de ser ampliado. A concepção e a operacionalização de cursos isolados, como único instrumento de qualificação profissional, não têm possibilitado a ascensão, inserção e reinserção profissional de grande contingente de trabalhadores que procuram o SINE, mormente os segmentos mais vulnerabilizados. Outras ações, como as recomendadas pela avaliação do PNQ: construção de um itinerário formativo, certificação profissional e estágios profissionalizantes aliadas ao apoio sociopsicológico também deveriam fazer parte da agenda política de qualificação do PSD.

Foram também abordadas questões orientadoras para a formulação da política do PSD. A primeira delas refere-se à consideração da anterioridade ética como princípio básico e norteador da ação política. A segunda, decorrente da primeira,

assume a diferença, como reconhecimento da diversidade que caracteriza o público-alvo e também das especificidades que caracterizam as regiões, estados e municípios. O acolhimento da diferença redundaria na proposição de diretrizes e ações programáticas que, além de tratarem dos aspectos nacionais inerentes às políticas públicas, possibilitaria também identificar e acolher as especificidades locais.

Recomendações

1. Institucionalizar a política de emprego, trabalho e renda como política de estado;
2. Divulgar e legitimar junto ao imaginário social a importância da política de trabalho, emprego e renda como um dos principais pilares de sustentação e de proteção à vida;
3. Fortalecer na política a anterioridade ética da perspectiva da diferença seja em relação ao público-alvo, às especificidades regionais, estaduais e locais e às ações compreendidas no PSD;
4. Desenvolver mecanismos e procedimentos de dotação orçamentária e de repasse de recursos financeiros que preservem os cronogramas estabelecidos e que sejam compatíveis com as necessidades de integralidade das políticas ativas;
5. Instituir procedimentos de avaliação e acompanhamento estratégico da política;
6. Fortalecer espaços de diálogo social para pensar, propor ajustes e redirecionamentos da política, quando necessários.

CAPÍTULO IV

Gestão na Perspectiva da Integralidade – Programa *Seguro-Desemprego*

Gestão e Integração no SPETR

A integração é parte substantiva da concepção sistêmica, determinando que todos os fatores ou elementos envolvidos em um determinado processo atuem de forma interdependente, articulada, harmônica, contribuindo simultaneamente para os resultados esperados do próprio sistema. Quando utilizada como diretriz de um sistema coeso, a integração confunde-se com a gestão desse sistema, no qual se espera que todos os componentes e processos de uma organização estejam integrados, definindo uma estrutura completa, que possibilita à organização trabalhar com todos os objetivos unificados, de forma sinérgica.

No âmbito da política, os sistemas integrados são propostos como mecanismos de nivelamento e, ao mesmo tempo, de universalização de valores, diretrizes, procedimentos e redefinição de processos de gestão pública. Os sistemas de políticas sociais, por exemplo, podem permitir uma interação direta entre os gestores e operadores da política e seus beneficiários, atuando de forma descentralizada e participativa, sinérgica e interativa. Para tanto, devem apresentar a capacidade de identificar, antecipar elementos a serem integrados, responder às dinâmicas sociais, econômicas

e políticas, garantindo isonomia, transparência e conexão permanente entre a sociedade civil e o Estado. A integração como diretriz constitui-se, portanto, em um processo com alcance progressivo da organicidade entre os elementos constituintes, que somente podem ser medidos pela capacidade de integralidade que apresentam.

O conceito de integralidade, muito utilizado nas políticas de saúde, por exemplo, remete ao princípio da integração de serviços por meio de redes institucionais, que reconhecem e fortalecem a interdependência dos atores e organizações envolvidos. Parte-se da suposição de que nenhuma das organizações envolvidas dispõe da totalidade dos recursos e competências necessários para a solução dos problemas de interesse público. Para o alcance da integralidade, é indispensável desenvolver mecanismos de cooperação e de coordenação, determinados por um processo de gestão eficiente e responsável dos recursos públicos²⁴. Integralidade de políticas supõe, também, o desenvolvimento de novas mentalidades, atitudes e valores, os quais emergem dos objetivos subjacentes à política pública desejada. Enquanto o processo de integração refere-se aos instrumentos definidos como estruturantes de um sistema, a integralidade representa a capacidade destes instrumentos de atuarem com eficiência, eficácia e efetividade.

A integralidade emerge como um princípio de organização contínua do processo de gestão dos serviços públicos, buscando ampliar sistematicamente as possibilidades de apreensão das necessidades sociais de um determinado grupo populacional. Esta ampliação se faz na perspectiva do diálogo entre diferentes atores sociais envolvidos e seus diferentes modos de perceber as necessidades de serviços a serem oferecidos. Nesse sentido, a articulação entre a demanda espontânea e a demanda programada do serviço expressa o diálogo necessário entre dois modos

24 Ver em: Hartz & Contandriopoulos (2004).

privilegiados de se apreender as necessidades de um grupo populacional. Portanto, a integralidade deve estar prevista como fator resultante da integração, ou seja, como indicador de seus resultados.

No âmbito das políticas do emprego o princípio de integração é considerado primordial, pois define um conjunto de medidas que atuam sobre a oferta de trabalho ou sobre o nível de emprego. Permite incidir sobre a demanda direta, ao criar, por exemplo, colocações públicas, ou indireta, por meio da formação profissional²⁵. A integração permite atuar sobre processos complexos como mercado de trabalho e população, incluindo distintas escalas tanto nacionais, como regionais ou locais. Como política pública responsável, deve buscar a racionalização do gasto público agregado em face da busca de resultados mais efetivos no atendimento ao trabalhador desempregado em busca de melhores condições de trabalho. Portanto, o princípio da integralidade permitiria conceber a racionalidade integrada da política, perseguindo suas premissas e valores fundamentais, suas estratégias de gestão, de forma a garantir que o trabalhador, na ponta, pudesse usufruir dos serviços da política de emprego, trabalho e renda.

A Convenção 88 da OIT, que orienta a criação do Sistema Público de Emprego no Brasil, propõe o princípio sistêmico e integrado quando diz que o sistema público de emprego deve atuar: “sob coordenação da autoridade nacional, com redes regionais e locais, com gestão participativa de empregadores e trabalhadores, com o objetivo dos trabalhadores encontrarem um emprego/trabalho conveniente”.

A integralidade das ações, segundo as diretrizes da OIT, aparece em níveis distintos, transversais e complementares. Em primeiro lugar, a integralidade estaria na criação e na consolidação de redes regionais e locais das instituições implementadoras da

25 Ramos, Carlos Alberto (2003) define o que é política de emprego.

política, distribuídas e descentralizadas pelo território nacional. Segundo, nas atitudes dos atores polarizados, como empregadores e trabalhadores, para que atuem de forma cooperativa e participativa, fortalecendo seus níveis de representação social e profissional. Terceiro, na focalização do público-alvo, ou seja, no trabalhador, oferecendo desde a orientação e a qualificação profissional até a assistência aos desempregados e grupos mais vulneráveis. E, finalmente, em quarto lugar, na efetividade dos benefícios gerais da política que manifestam os resultados dos planos sociais e econômicos de desenvolvimento, fomentando, estimulando e prospectando as condições para o pleno emprego.

Em síntese, a perspectiva sistêmica da política de emprego supõe atender a um pressuposto de integralidade que dá, às autoridades nacionais, a responsabilidade de definir uma política única, territorial, descentralizada, participativa e focada nos interesses do trabalhador. Caberia a esta mesma autoridade nacional, articular os mecanismos de oferta de trabalho e emprego com as demais políticas sociais e econômicas do País, impedindo que os arranjos institucionais dicotomizados tenham consequências sobre a organização e gestão dos serviços públicos de emprego.

Os Desafios da Integralidade do SPETR

Segundo o ponto de vista de gestores do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, do Ministério do Trabalho e Renda, entrevistados durante a pesquisa, as estruturas operacionais e de gestão da política são ineficientes no que tange à integração. O primeiro desafio estaria na superação de problemas estruturais, fundamentais para se implementar uma política sistêmica, interativa e efetiva socialmente. Como problemas estruturais, são citados desde os instrumentos como o SIGAE e o CAGED que, embora possuam uma grande base de informações, ainda são incompetentes para integrá-las de forma que as ações estejam a

serviço do cidadão trabalhador, aos problemas conceituais que envolvem o modelo de atuação da política.

Para o Diretor de Qualificação do MTE, à época entrevistado, um novo sistema público de emprego deveria ser proativo, analisando as demandas sob um ponto de vista de prospecção, submetendo-as à validação dos Conselhos e Comissões Estaduais e Municipais, que representam os setores e trabalhadores interessados; ou seja, requer a urgência de conexão entre a demanda econômico-social, os interesses e condições dos trabalhadores com as estratégias básicas de desenvolvimento. Para este diretor, até o momento, a política de qualificação atua por demanda absoluta, sem análise de prospecção, sem estudos que busquem conhecer melhor o perfil do trabalhador desempregado, do segurado, dos que requerem o primeiro emprego, aliados a um estudo de necessidades do mercado, por regiões, por setores, etc.

Outro desafio estaria na superação da ausência de uma cultura de planejamento estratégico de médio e longo prazo para a agenda política de trabalho e emprego. A proposta de planejamento acabou sendo engessada a um marco temporal plurianual, ligado diretamente aos planos de governos estaduais. Para a cultura do planejamento se efetivar deveria existir uma prática nacional de conexões, com resultados, envolvendo diferentes órgãos e ministérios públicos, em períodos que refletissem as realidades estaduais ou regionais. De acordo com os entrevistados, deveriam existir formas mais participativas de construção, tanto dos planos como dos marcos regulatórios que os definem. Tanto o programa de qualificação como o de intermediação de mão de obra necessitam de marcos regulatórios, redefinindo as relações com parceiros, no sentido de serem vistos como pontos de apoio e de cooperação entre várias políticas nacionais.

A efetivação da concepção de um sistema público de emprego, amparada pelo Governo Federal, permitiria uma melhor visibilidade da política, resultando em maior apoio e articulação

entre os diferentes ministérios. Para o Secretário de Política, a melhor forma de fazê-lo seria articulando os cinco ministérios envolvidos neste processo de qualificação de mão de obra: Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério do Turismo, Casa Civil, Ministério das Cidades e Ministério do Trabalho e Emprego. Ele cita como exemplo que a área de juventude envolve ações entre vários ministérios com objetivos complementares. O modelo de articulação seria a saída para superar o autismo das instituições públicas brasileiras, segundo palavras do Secretário.

Um terceiro desafio estaria nas estruturas operacionais do Programa *Seguro-Desemprego*. A crítica dos entrevistados encaminha-se para a incapacidade da intermediação de mão de obra de cumprir plenamente seu papel articulador, expondo a fragmentação do Programa. O SINE, entidade diretamente responsável por operar o processo de integração do SPETR nos estados e municípios, é destacado pelo Diretor do Departamento de Emprego e Salários como incapaz de oferecer a capilaridade necessária de atendimento, principalmente quando se amplia a clientela do *Seguro-Desemprego*. Mais, além da capilaridade, estão as demais capacidades exigidas para se obter um trabalho eficiente e efetivo, como redes realmente integradas e operando com eficiência.

Os SINEs são estruturados sob o princípio de execução descentralizada, no sentido de se criar uma rede capilar de atendimento do serviço de intermediação de mão de obra, atendendo ao maior número possível de trabalhadores, evitando a superposição de estruturas em um mesmo local. São muitos os atores intervenientes como estados, prefeituras, conselhos de emprego e centrais sindicais, exigindo a necessidade de organizar os espaços estaduais e municipais que atuarão com recursos públicos. O quadro de atividades e responsabilidades realizadas pelo PLANISINE e suas nuances operacionais podem sugerir interpretações por parte de cada um dos envolvidos, o que talvez explique a dificuldade de

se garantir a efetividade e a integração do SPETR. Um destaque é a dicotomia entre as estruturas descentralizadas do SINE e suas funções e as estruturas descentralizadas para atender ao *Seguro-Desemprego*.

São muitos os serviços que dependem dos SINEs, como a inscrição do trabalhador, a captação e pesquisa de perfil de vagas e os encaminhamentos de oportunidades de trabalho. Outros serviços públicos são incluídos na intermediação de mão de obra, como a qualificação social e profissional dos trabalhadores, que tem por objetivo prepará-los para as necessidades do mundo do trabalho; e o *Seguro-Desemprego*, cuja finalidade é prover assistência financeira temporária aos trabalhadores dispensados involuntariamente, afastados para cursos de qualificação ou que tiveram sua atividade interrompida por força legal, bem como aos afastados da condição análoga à de escravo. Mais recentemente, o marco legal que define a atuação do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda e a política de intermediação de mão de obra estabelece o princípio de adoção de mecanismos de acesso preferencial ou ações específicas para segmentos em situações de vulnerabilidade em relação ao trabalho²⁶.

Quando se alterou a legislação do SINE, integrando-o ao Programa *Seguro-Desemprego*, alterou-se um princípio básico da instituição. Além de estabelecer que os recursos passem a ser provenientes de um fundo de natureza financeira, em vez de orçamentária, também subordina o SINE ao mesmo SPETR nacional, fazendo que passe a atuar lado a lado com um programa que faz fronteira com a dimensão da seguridade social. Até então, o

26 Contempla: a) trabalhadores sem ocupação, cadastrados na intermediação de mão de obra e/ou beneficiários das demais políticas públicas de trabalho e renda, particularmente ações de primeiro emprego e *Seguro-Desemprego*; e b) pessoas que trabalham em condição autônoma, por conta própria, cooperativada, associativa ou autogestionária, ou outras formas de economia solidária, sendo que para cada um desses públicos deverão ser priorizados os seguintes recortes: a) trabalhadores domésticos; b) jovens de 16 a 24 anos com escolaridade até o ensino médio; c) mulheres com escolaridade até o ensino médio; e d) trabalhadores maiores de 40 anos com escolaridade até o ensino fundamental incompleto.

SINE era voltado para gerar alternativas mais favoráveis à absorção da força de trabalho disponível ou potencial, especialmente para o caso de projetos prioritários de desenvolvimento. Desde 1990, porém, o SINE passa a fazer parte de um sistema cuja porta de entrada é o segurado, ainda que se inclua paulatinamente o atendimento aos demais trabalhadores desempregados.

Um quarto desafio é superar as contradições de interpretação sobre aspectos da política, como o papel da intermediação. Existem aqueles que acreditam que a intermediação deveria atender preferencialmente os segurados. Mesmo que esta visão contrarie a nova legislação de 2003, que abriu a possibilidade de se oferecer esses serviços aos trabalhadores em geral, independentemente da sua condição de segurado do programa, existem aqueles defendem sua priorização²⁷. Um representante dos trabalhadores no CODEFAT, afirma que: “o *Seguro-Desemprego*, embora seja visto como política de emprego, deve ser destacado como benefício social de Estado” (UGT); reforçando o caráter de seguridade social do SD e, portanto, como política passiva. Segundo ele, o SD atende a quase todas as necessidades do trabalhador desempregado, pois possui celeridade, definida pelas instruções normativas de controle, e facilidade de acesso para o trabalhador. Para ele, o tempo de inscrição e liberação do SD é aceitável assim como oferece um valor compatível com as necessidades do trabalhador e com as possibilidades do FAT. Portanto, este entrevistado reforça a dicotomia já observada entre os beneficiários do SPETR. Ao valorizar os benefícios do segurado, terminam por priorizar este serviço, dando um peso distinto aos demais. Os Programas de Intermediação e de Qualificação do PSD são vistos por este conselheiro como alternativos e não como parte de um mesmo sistema, confirmando, inclusive, que faltam recursos para esses.

27 Ver em: IPEA (2006).

Tal ponto de vista pode ser explicativo das visões de ênfases diferenciadas, o que representa dificuldades e desafios para a possibilidade da integralidade do SPETR. Na verdade, a integralidade estaria na capacidade do SPETR de atuar em uníssono, tanto as políticas passivas como as ativas. A proximidade das duas políticas tem sido comum em políticas públicas de emprego em vários países²⁸.

Os Conselhos e Comissões de Emprego e a Integração do SPETR

As Comissões Estaduais e Municipais de Emprego foram instituídas na primeira metade da década de 1990, como espaços de controle social das políticas públicas de emprego, trabalho e renda²⁹. As bases de sua constituição foram lançadas no contexto das lutas sociais, desenvolvidas, sobretudo, ao longo dos anos 70 e 80, tendo ganhado expressão institucional por meio da Constituição de 1988. As Comissões são formadas por uma representação tripartite e paritária de empregadores, trabalhadores e governos.

Segundo Oliveira (2009)³⁰, as Comissões de Emprego vivenciaram duas principais referências históricas. A primeira é marcada pelas conquistas sociais dos anos 1980, particularmente quanto à ampliação de espaços de participação na gestão das políticas públicas, na forma de conselhos e fóruns públicos. A outra, pela forte pressão conjuntural dada pelas dinâmicas neoliberais, que redefinem o papel do Estado na solução das questões públicas, buscando extrair o caráter de questão social de interesse público

28 Ver: Ramos (2003).

29 As Comissões Estaduais e Municipais, tendo em vista “o necessário aprimoramento do Sistema Público de Emprego”, foram instituídas, em 1994, pela Resolução nº 63 do CODEFAT, que sofreu algumas alterações por causa de outras resoluções do referido órgão, particularmente as de nº 80 (1995), 114 (1996), 227, (1999), 262 (2001), 270 (2001) e 365 (2003). Na verdade, não cabe ao CODEFAT criar Conselhos/Comissões, mas determinar critérios para que sejam, por esse, reconhecidos, uma vez criados pelos respectivos poderes executivos estaduais e municipais. Oliveira (2009).

30 Idem.

de um grande número de temas sociais. Diante dessas situações quase simultâneas, os conselhos de gestão pública estabelecem uma ambiguidade entre a condição de espaços e de oportunidade de participação cidadã e a condição de recurso e de estratégia de cooptação política. Tal ambiguidade subjacente aos conselhos de controle social termina por gerar os mais distintos motivos e justificativas para um cidadão participar de um conselho.

Dos conselhos e comissões, por sua própria composição pluripartidária e multissetorial, são esperadas a diversidade e as diferenças de posicionamentos. Contudo, espera-se também a capacidade de construir visões de futuro sobre um determinado tema, habilidade para construir consensos, capacidade para articular demandas da sociedade a que representa e direcioná-las para uma política pública, bem como de atuar como ator protagonista e empoderado desta mesma política. Para tanto, é de se esperar que essa Política que tem, nos Conselhos e Comissões, seus mais importantes veiculadores das demandas sociais, crie as condições para que esses exerçam seu papel com eficiência e efetividade.

No entanto, pode-se identificar nos depoimentos dos próprios conselheiros ouvidos, o relato de problemas enfrentados para efetivar suas funções nos estados e municípios e mesmo dificuldades para entender e assumir os pontos convergentes da política de emprego trabalho e renda. Pode-se indagar, por exemplo, qual o grau de entendimento e conhecimento dos conselheiros sobre os objetivos, diretrizes e procedimentos da política pública quando o tema é emprego, trabalho e renda.

Os dois congressos nacionais do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, realizados 2004 e 2005 com apoio do Ministério do Trabalho, discutiram não apenas o incremento destas políticas públicas como também a forma de articulá-las sistemicamente e o papel esperado dos Conselhos e Comissões de Emprego. Nesses eventos foi recomendado que estes órgãos funcionassem

como conselhos deliberativos e não apenas consultivos, para que exercessem maior protagonismo na formulação das políticas públicas de emprego, trabalho e renda. Também foi sugerido que, para que funcionem desta forma, tivessem a garantia de estruturas e orçamentos próprios, além de canais de participação estabelecidos entre as Comissões e entidades da sociedade civil.

Conseqüentemente, as Comissões Estaduais e Municipais de Emprego foram chamadas para assumir novas atribuições nos anos mais recentes, justificadas pelas suas potencialidades³¹, pelo seu caráter público e pelo papel relevante nos espaços de participação e controle social das políticas públicas de emprego. Entretanto, observa-se a existência de limitações nas condições operativas das Comissões e Conselhos de Emprego, ainda assim eles têm possibilidades que, se aprimoradas, podem representar um forte fator da integralidade do sistema público de emprego, trabalho e renda.

Como evidência, será analisado o exemplo retirado do depoimento da Secretária Executiva do CODEFAT³². Segundo ela, existem normatizações e hierarquias que interferem no funcionamento dos Conselhos e Comissões de emprego que acabam por representar não apenas ambigüidade, mas dubiedade nos papéis. Entre o CODEFAT e os Conselhos Estaduais existe o Grupo de apoio ao CODEFAT (GAP), o qual também é constituído de forma tripartite, com 12 membros, ou seja, representam as mesmas entidades com assento no CODEFAT – trabalhadores, empregadores e Governo. Conforma uma equipe técnica de suporte ao Conselho, articulada com a Secretaria Executiva do CODEFAT que se reúne a cada mês. São os membros do GAP que têm a responsabilidade de apresentar estudos e pesquisas para

31 São 27 as Comissões Estaduais de Emprego homologadas no País. As Comissões Municipais, de um total de 5.562 municípios atualmente existentes no País, representavam mais de 54% do número de municípios, em 2007.

32 Coordenação-Geral de Gestão Operacional do CODEFAT – CGCON/DES.

fundamentar as resoluções do CODEFAT. Problemas de agenda ocorrem frequentemente, definindo o ritmo e a qualidade dos resultados.

Em tese, as orientações e estudos do GAP deveriam ser repassados para os conselheiros, mas não o são porque os canais de comunicação não estão estabelecidos de forma direta. Há uma hierarquia e, na medida em que não existe um mecanismo mais padronizado de comunicação, facilmente resvala-se para interpretações contraditórias por parte dos conselheiros, muitas vezes eivadas de interesses políticos ou corporativos. Por outro lado, aparentemente, a relação entre o CODEFAT e as Comissões não tem ocorrido de forma direta e transparente. Queixas sobre o distanciamento do CODEFAT com relação às Comissões e Conselhos são frequentes.

O caráter deliberativo das atribuições, previstas na Resolução nº 63³³, não fica evidente para a maioria dos conselheiros. Representantes dos Conselhos estaduais creditam suas dificuldades também à baixa capacidade de funcionamento das Comissões Municipais e a aprovação predominante por formalidade mais que por compromisso efetivo com o processo. Outro dado inquietante são as críticas que revelam que nem sempre as decisões homologadas pelos Conselhos estaduais são respeitadas pelo CODEFAT.

Por outro lado, pode-se constatar que os conselheiros defendem seu papel, ainda que contestem o modelo e a forma como estes vêm operando. Mesmo considerando o Conselho

33 A resolução nº 63, de 28 de julho de 1994, estabelece critérios para reconhecimento, pelo CODEFAT, de Comissões de Emprego constituídas em nível estadual, do distrito federal e municipal, no âmbito do sistema nacional de emprego. Diz nos seus primeiros artigos: Art. 1º – Será reconhecida pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT, a Comissão Estadual/e Municipal de Emprego, instituída no âmbito do Sistema Nacional de Emprego e definida como um órgão ou instância colegiada, de caráter permanente e deliberativo, que observar os critérios de funcionamento previstos nesta Resolução. Parágrafo Único – A Comissão de Emprego é considerada instância superior no âmbito estadual, estando a ela vinculadas as Comissões Municipais, salvo em casos excepcionais, por decisão específica do MTb/CODEFAT.

como o fórum ideal para a discussão de todos os convênios, com a atribuição de fiscalizar e ver o que foi acordado, acreditam que estes órgãos não fazem mais porque nunca possuem recursos suficientes, como fazer as viagens para avaliar os convênios, por exemplo. Outros já acreditam que o papel de fiscalização deveria ser dos que contrataram o serviço, ou seja, as conveniadas. Outros sugerem que esta função devia ser delegada às universidades. A diversidade de opiniões sobre suas atribuições revelam a ausência de um nivelamento nas normatizações que orientam os Conselhos e Comissões.

As dificuldades não se limitam à relação entre os próprios Conselhos, mas também entre estes e os agentes executores da política. São relatados distanciamentos entre os Conselhos Municipais e a Secretaria Estadual responsável pelo convênio, colocando em dúvida a legitimidade das demandas encaminhadas. Da mesma forma, observa-se uma referência à provável justaposição de interesses dos representantes das Comissões, sobretudo no caso da política pública de qualificação profissional.

Constata-se que os temas da qualificação e o modelo de gestão dos Programas de Qualificação Profissional (PNQs) são os mais comentados pelos conselheiros, e também pelos agentes dos SINE, no que se refere à evidência de não integração do SPETR. Consideram que a falta de integração se inicia no processo de operacionalização do PNQ. Primeiro, porque o PNQ é mais amplo que as ações executadas no âmbito do SINE. O PNQ tem três formas de execução: os Planos Setoriais de Qualificação (PlanSeQ), os Planos Territoriais de Qualificação (PlanTeQ) e os Projetos Especiais de Qualificação (ProEsQ). Nem todos estes estão submetidos aos Convênios Plurianuais Únicos – CPUs. No momento, apenas a vertente PlanTeQ está subordinada ao SINE. Segundo, porque ao se delegar apenas uma parte operacional ao SINE, significa que outros agentes executam parte do PNQ, gerando duplicidade da política. Os PlanSeQs, por exemplo, são

executados diretamente pelo Ministério do Trabalho, por meio das Superintendências Regionais, sem envolver os Conselhos Estaduais e Comissões Municipais. O SINE é chamado, no caso do PlanSeQ, apenas para fazer o cadastro dos possíveis alunos dos cursos que são definidos por outros atores.

A queixa dos conselheiros quanto ao PlanSeQ deve-se ao desconhecimento e à não participação no processo. Conforme alguns entrevistados, este plano desconsidera as decisões e planos estaduais de desenvolvimento e as representações setoriais convocadas para atuar nas assembléias públicas, gerando duplicidade da representatividade dos setores locais. Ao mesmo tempo, denunciam a redução drástica dos recursos para a qualificação do PlanTeQ, que avaliam que estão sendo desviadas para os PlanSeQs.

Não bastasse isto, os recursos para os PlanTeQs, submetidos à agenda dos CPUs, sofrem constantes problemas de intempestividade. Um conselheiro de Santa Catarina refere-se à função limitada da aprovação do PlanTeQ junto aos SINEs, manifestando a queixa recorrente dos demais estados. Refere-se aos prazos exíguos dos cronogramas de execução e às insuficientes condições oferecidas aos conselheiros, que enfrentam dificuldades para participar do planejamento, monitoramento e avaliação das ações de qualificação, praticamente as únicas às quais são indicados. As Comissões Municipais, por sua vez, possuem suas atribuições ainda pouco definidas, restringindo-se praticamente ao papel de indicar demandas para os PlanTeQs.

Ainda assim, os conselheiros são os que mais defendem e apresentam os problemas da qualificação profissional dentro do Programa *Seguro-Desemprego*. Grande parte deles são os veiculadores das necessidades de capacitação dos trabalhadores de seu estado e apostam em um esforço maior para dar conta das deficiências regionais e atender ao mercado de trabalho.

Os Conselhos e Comissões são reconhecidos pelos agentes executores como importantes parceiros na relação integrada e articulada para dar maior eficácia e efetividade ao SPETR, apontando medidas corretivas para a minimização do desemprego local. Aparentemente, os estados que possuem uma visão mais estratégica do desenvolvimento contam com os Conselhos e Comissões para dinamizar suas ações, incluindo a qualificação profissional como recurso para a empregabilidade. Apostam também na capacitação para o setor informal, estimulando arranjos produtivos locais, economias solidárias, permitindo uma maior inclusão do mundo do trabalho.

Esta mentalidade de participação dos Conselhos no processo de desenvolvimento local é comprovada em varias regiões, defendida, especialmente, pela região Sul e Sudeste. No Acre relata-se um esforço no sentido de fomentar a capacitação para aumentar a empregabilidade. Optaram por fortalecer e integrar os Conselhos e Comissões com o setor empresarial. O mesmo esforço foi realizado no Ceará, cujo Instituto de Desenvolvimento do Trabalho, que exerce as ações do SINE, articulou-se fortemente aos Conselhos Estadual e Municipal para identificar melhor as oportunidades econômicas que têm surgido para o estado. O estado de Alagoas não fica atrás, buscando intensamente integrar-se a um processo de desenvolvimento, acreditando que a integração dos distintos agentes das políticas de trabalho, emprego e renda seriam a oportunidade. O Conselho Estadual de Sergipe reforça o mesmo tema, mostrando a importância de se aliar a política com as demais políticas de desenvolvimento regionais e locais. O seu Conselho e Comissões vêm atuando no sentido de apoiar a própria política, fazer seu diagnóstico, promover o desenvolvimento.

O tema de qualificação dos atores, para efeito da integralidade, também se estende aos conselheiros, tanto estaduais como municipais, no entendimento dos conselheiros entrevistados. Segundo eles, embora representem um papel fundamental

na capacidade de efetividade da política, não têm recebido as necessárias condições para realizar suas funções com qualidade. Demandam cursos permanentes e maiores espaços de discussão da política de emprego, no sentido de garantir que as questões de desenvolvimento econômico local e regional sejam mais bem abordadas pela política.

Em conclusão, para aprimorar o desempenho dos Conselhos e Comissões de emprego, seria necessário superar muitas práticas atuais centralizadoras, exercidas pelo poder executivo sobre tais Comissões. Seria igualmente importante melhorar os mecanismos de articulação entre as Comissões Municipais e Estaduais e entre essas e o CODEFAT para não comprometer a organicidade do sistema. Para tanto, seria importante romper com a descontinuidade das ações, considerando que isto afeta negativamente o desempenho de suas atribuições, dificultando o trabalho das Comissões no papel de controle social. Um maior empenho na qualificação permanente dos conselheiros permitiria romper com a situação ambígua que induz à delimitação das atribuições das Comissões de Emprego, sua motivação e empenho. Permitiria ainda prepará-los melhor tecnicamente para corresponderem às necessidades demandadas pelo planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas de emprego em implantação em seus respectivos territórios.

As Relações entre os Entes Federativos

O modelo organizacional do Programa *Seguro-Desemprego* apóia-se em três pilares: SRTEs e SINEs e Conselhos Estaduais de Emprego e Comissões Municipais de Emprego. Todas operam como representantes do Sistema Público de Emprego nos três níveis de governo, coordenadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego e executadas pelas secretarias estaduais e municipais de trabalho. Para entender o Sistema Público de Emprego é importante aproximar-se desses três segmentos institucionais, ainda que cada um deles

possua perfis ou personalidades institucionais totalmente distintas e as relações estabelecidas no processo operacional também sejam diferenciadas. Pode-se colocar como hipótese que a complexidade da estrutura organizacional explicaria parte das dificuldades de alcançar a integralidade das ações projetadas para o sistema.

O SINE, Sistema Nacional de Emprego, é que assume o papel de dar a resposta nacional da política pública de emprego. A Lei nº 8.019, de 11/04/90, estabelece que as ações do Programa do *Seguro-Desemprego* sejam executadas, prioritariamente, em articulação com os estados e municípios, por intermédio do Sistema Nacional de Emprego³⁴. As ações do SINE são financiadas com recursos do FAT, sendo, portanto, o CODEFAT a instância institucional que estabelece as normas e diretrizes para a atuação dos SINEs no âmbito do Programa do *Seguro-Desemprego*.

O Convênio Plurianual Único (CPU) é o principal instrumento para a execução das ações do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, no âmbito do SINE. É o instrumento de cooperação técnica e financeira mútua para a integração, operacionalização e manutenção das funções e ações do SPETR³⁵. Os convênios únicos podem ser celebrados entre o MTE e os governos dos estados, do Distrito Federal, das capitais, dos municípios, com mais de 200 mil habitantes, e organizações governamentais e entidades públicas e privadas sem fins lucrativos. As principais atividades a serem realizadas pelo SINE, no âmbito do CPU, são: intermediação de mão de obra, seguro-desemprego, qualificação social e profissional, PlanTeQ,

34 O financiamento do SINE constitui-se de forma híbrida, na medida em que parte de seus recursos de custeio são provenientes de contrapartida das Unidades da Federação. A outra parte é financiada por meio dos Convênios Plurianuais Únicos, realizados junto ao MTE com recursos do FAT.

35 Os CPUs foram instituídos pela Resolução CODEFAT nº 466, de 21 de dezembro de 2005, fruto das deliberações de congressos do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, realizados em 2004 e 2005, momento de diálogo social e amplo debate sobre a necessária construção do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, seu papel, funcionalidade e reestruturação, a fim de torná-lo mais integrado e participativo. MTE. Manual de Orientação CPU.

certificação profissional, fomento a atividades empreendedoras e informações sobre o mercado de trabalho.

A relevância do papel dos SINEs é tal que, nos últimos anos, seu fortalecimento representou tema de debates nos Congressos Nacionais do Sistema Público de Emprego, Trabalho, de 2004 e 2005. Uma série de normativos legais no âmbito das competências do MTE e do CODEFAT foi definida a partir daí, propondo um novo arranjo de funções e ações complementares e acrescentando o termo trabalho e renda ao conceito de emprego. As principais sugestões de mudança foram no sentido de propiciar a integração das ações e funções, a partir de um planejamento integrado, estabelecendo a repactuação do papel dos atores que integram o Sistema. Referem-se à maior necessidade de planejamento e execução coordenada das funções e ações, criando um instrumento jurídico único para execução dessas funções, ou seja, o ponto central de atuação do SINE estaria na intermediação, que deve encaminhar os trabalhadores para as vagas existentes no estado, pelo menos com maior esforço de captação do SINE.

Com base nestas sugestões, a partir de 2006 os postos de atendimento do SINE passaram a executar o serviço de intermediação de mão de obra, concebidos como Centros Públicos de Emprego, Trabalho e Renda (CPETR). Estes devem aproveitar as estruturas já existentes das unidades de atendimento, apoiados pelos recursos de convênios ou ampliados para novos pontos de atendimento, com o objetivo de centralizar as informações no sistema informatizado do MTE. O guichê de atendimento passaria a ser único, atendendo à intermediação de mão de obra, à qualificação social e profissional e à inscrição no *Seguro-Desemprego*, estando o atendente capacitado a prestar informações e orientações sobre as três ações.

Conforme previsto no Termo de Referência para a Elaboração do Plano Plurianual do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, de 2006, as atividades da intermediação por meio dos

CPETRs devem priorizar aqueles trabalhadores beneficiários do *Seguro-Desemprego*, assim como aqueles egressos dos cursos de qualificação social e profissional, realizados no âmbito do Sistema. Essas diretrizes objetivam destinar a oferta de vagas dos cursos de qualificação profissional, preferencialmente, para os trabalhadores que recorrem aos postos de atendimento procurando emprego e que necessitam aumentar sua empregabilidade (CACCIAMALI, 2008).

Caso estas medidas se efetivem, o princípio da integralidade seria confirmado à medida que as ações fossem direcionadas para se concluir um fluxo de atendimento que se inicia na identificação de vagas disponíveis e na orientação e preparação do trabalhador para que alcance seu objetivo de emprego, trabalho ou renda: ou seja, se completaria o ciclo uma vez que se aborda com mais amplitude todas as dimensões do mundo do trabalho. Em complementaridade ao fator de integração, as atividades dos CPETRs estariam estimuladas a incluir processos de certificação profissional, reconhecendo os saberes profissionais desenvolvidos pelos trabalhadores em sua experiência de trabalho ou de vida, e o atendimento de trabalhadores por conta própria, autônomos, autogestionados, associados, agricultores familiares, direcionando-os para cursos de qualificação profissional (CACCIAMALI, 2008).

Os Centros Públicos de Emprego ainda se encontram, contudo, em fase de implantação. Embora a proposta busque fortalecer o processo de integração, os CPETRs encontram-se pouco difundidos e com baixa capilaridade no País. A concretização destes Centros depende de uma reformulação ampla nas estruturas dos SINEs estaduais, cuja cultura se mantém segmentada pelos programas do tripé do PSD.

Deste modo, o maior desafio dos SINEs está em realizar a integralidade de suas metas tendo em vista os distintos programas que lhe são subordinados. Seus resultados são medidos pela

melhoria contínua do serviço público prestado à população, avaliado, entre outras formas, por indicadores de qualidade no atendimento público. Nesta lógica, os SINEs deveriam estar estruturados em sistema de redes informatizadas, em todas suas agências e postos de atendimento, e com recursos humanos e financeiros adequados para executar suas funções. No entanto, no final de 2007, apenas 55% dos SINEs estava interligado em rede, por Internet, e embora o número de unidades de atendimento tenha crescido significativamente nos últimos anos, alcançando o número aproximado de 1200 unidades distribuídas pelo País, não deixou de enfrentar dificuldades para cumprir suas metas³⁶.

Uma das funções destacadas do SINE está relacionada à rotina de recusa, ainda que não esteja disseminada como prática em todas as unidades de atendimento. Cabe apenas ao SINE realizar encaminhamento do desempregado segurado a um novo emprego, oferecendo a ele uma vaga de emprego e eventualmente orientando-o para a qualificação. A rotina de recusa deve ocorrer sempre e na medida em que o trabalhador recém-desempregado busca pela habilitação do *Seguro-Desemprego*. A rotina de recusa corresponde a um estímulo para que o trabalhador aceite uma vaga de emprego oferecida pela intermediação de mão de obra, desde que seja compatível a sua ocupação e nível salarial. A recusa corresponde à não aceitação, pelo desempregado, da vaga oferecida, permitindo assim que seja habilitado para receber as parcelas do *Seguro-Desemprego*.

36 Em 2007, o Programa ampliou de 41 para 60 o número de convênios celebrados com os estados, Distrito Federal, algumas capitais e municípios com mais de 300 mil habitantes para execução das ações de orientação profissional e intermediação de mão de obra, habilitação para o *Seguro-Desemprego* e pesquisa de emprego e desemprego. Também houve ampliação da rede de atendimento do SPETR, que atualmente conta com 1.202 unidades de atendimento, sendo 657 informatizadas. Esse esforço contribuiu para o alcance de resultados expressivos para o Programa, principalmente no que se refere ao cumprimento das garantias constitucionais como o *Seguro-Desemprego* e o abono salarial, que superaram as metas previstas em 12,7% e 30,9%, respectivamente, em função do aumento do emprego associada às altas taxas de rotatividade da mão de obra. Foram, ainda, identificados 5.800.943 trabalhadores com a CTPS, atingindo 92% da meta prevista. Em 2007, aumentou-se a capilaridade de atendimento em 342 novos postos, chegando ao número de 4.801 postos emissores de CTPS no País. Vidigal (2007).

A redução do índice de recusa permitiria que se ampliasse o número de pessoas encaminhadas a vagas de emprego e à possível colocação, além de contribuir para a diminuição absoluta de pessoas que sacam o Seguro. O ideal seria que esta rotina fosse aplicada em todas as unidades do SPETR, que operam com a habilitação do *Seguro-Desemprego*. Segundo o Diretor do Departamento de Emprego e Salário do Ministério do Trabalho e Emprego, Dr. Rodolfo Peres Torelly³⁷, possivelmente menos de 45% dos segurados do SD que recorrem à intermediação de mão de obra são inscritos para um emprego. Número menos expressivo de segurados é inscrito para qualificação (menos de 1%). Outros tantos não têm a oportunidade de receber a oferta de vaga porque a instituição que o habilita não opera a intermediação de mão de obra.

As Superintendências Regionais do Trabalho, a Caixa Econômica Federal, prefeituras habilitam para o *Seguro-Desemprego*, porém não operam a intermediação. De um lado, há vantagens ao trabalhador desempregado que passa a ter mais oportunidades de buscar seu direito ao seguro. Contudo, estas entidades, por não aplicarem a intermediação, limitam as possibilidades de encaminhamento deste segurado a uma vaga, reduzindo drasticamente a oportunidade de integração prevista pelo SPETR. Como não existe a obrigatoriedade de se aplicar a oferta de vagas para todas as instituições nem se oferecem as condições mínimas para tal, a integralidade esperada paralisa-se dentro da própria estrutura organizacional. Não bastasse isto, constata-se que ainda são poucas as articulações entre estas instituições, impedindo que os serviços sejam realizados com mais qualidade.

A intermediação de mão de obra, por exemplo, termina por ser um fator de distanciamento na medida em que um a executa

37 Entrevista concedida em 06/03/2008 – 15h30.

e o outro não, quando, na verdade, deveriam atuar de forma mais articulada. As SRTEs defendem que poderiam colocar muito mais segurados no mercado se houvesse esta articulação, na medida em que muitas de suas agências têm atendimento bem expressivo. Entretanto, até o momento, cada uma das agências executoras cumpre seu papel em separado e não existe o encaminhamento de uma a outra. Logo, os segurados deixam de ser encaminhados para uma vaga exatamente porque isto não lhe é exigido.

As entrevistas feitas no âmbito da avaliação externa permitiram identificar falas de representantes de SINEs e de SRTEs, buscando identificar os elementos conceituais e operacionais que podem explicar as razões destes distanciamentos. Pode-se observar que, além de distanciamento entre as instituições responsáveis nos estados, existe certo nível de competitividade entre as SRTEs e os SINEs. O fato de terem de fazer trabalho complementar não é visto como parte do processo de integração e cooperação. Um exemplo refere-se à distribuição da CTPS, que pode ser cadastrada por um agente e confeccionada e distribuída por outro, gerando queixas sobre a sobrecarga de quem assume a confecção das mesmas. Geralmente, estas críticas partem de algumas SRTEs, que acreditam que a capilaridade dos SINEs poderia ser mais bem utilizada também nestas funções.

Outro fator de impedimento à maior integralidade é o fato de os SINEs estarem junto das secretarias estaduais afins ao tema do trabalho, muitas vezes ocasionando a perda de sua visibilidade. O SINE é confundido ou passa despercebido em face das outras entidades das secretarias estaduais que conduzem a política estadual de emprego, trabalho e renda. Ocasionalmente, ocorre sobreposição de nomenclatura e de atividades do Programa *Seguro-Desemprego*, confundindo os usuários.

O esforço de aproximação dos SINEs com as antigas DRs, para executar ações em conjunto, compartilhando problemas e soluções, foi intensificado partir de 2003, com a nova gestão política federal.

Buscavam atingir o maior número de trabalhadores e tanto o SINE como a SRTE habilitariam o *Seguro-Desemprego*. Entretanto, as novas atribuições das SRTEs, definidas em 2008, terminaram por ampliar o distanciamento, ainda que o objetivo fosse de integrar soluções. Em janeiro de 2008³⁸, as Delegacias passaram a se denominar Superintendências Regionais, encarregadas da execução, supervisão e monitoramento das ações do Ministério do Trabalho e Emprego nos 26 estados e no Distrito Federal. As subdelegacias tornaram-se Gerências Regionais do Trabalho e Emprego. Segundo o Ministro, a decisão visou a modernizar a estrutura do Ministério do Trabalho e Emprego, buscando aproximar-se mais da conjuntura recente de crescimento da economia e do recorde na geração de empregos com carteira assinada.

Contudo, à época da pesquisa, o novo regimento interno das SRTEs ainda estava sendo consolidado e assimilado pelos servidores, impedindo a avaliação de sua concretização. Um entrevistado assegura que as atribuições da SRTEs supõem o acompanhamento de parte do programa de qualificação profissional e de algumas políticas sociais, competindo com as ações que tradicionalmente vinham sendo desenvolvidas pelas secretarias estaduais e pelos SINEs.

A ausência de padronização e de indefinição dos papéis de cada agente, até aquele momento, apresentava situação de controvérsias e inseguranças por parte dos entrevistados. Ficou evidente que mesmo com as recentes transformações das SRTEs, depois de anos percebidas como delegacias do trabalho, em que predominava

38 Uma das primeiras ações do governo Lula, em 2008, foi transformar as Delegacias Regionais do Trabalho (DRTs) em Superintendências. Publicada no Decreto nº 6.341/2008, a modificação trouxe mais atribuições às 27 unidades do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), tornando-as responsáveis pela supervisão das políticas públicas da Pasta nos estados. O decreto presidencial também troca o nome das 114 Subdelegacias do Trabalho, que passam a se chamar Gerências Regionais do Trabalho e Emprego. A mudança afeta principalmente os cursos de qualificação profissional custeados pelo MTE. Antes da reestruturação, as verbas, para as aulas de formação de cabeleireiros, pintores ou pedreiros, eram repassadas aos estados e municípios e a fiscalização era centralizada no Ministério.

uma cultura de fiscalização, essa cultura ainda tomava conta do pensamento e das atividades das SRTEs. Por outro lado, os desafios impostos pela ausência de diretrizes mais claras sobre as missões, funções e delegações de cada uma das instituições executoras da política geravam insatisfação. Questionavam sobre as estruturas institucionais criadas e sua capacidade organizacional e financeira para atender às mudanças.

Outros fatores que revelam distanciamentos das instituições são o baixo conhecimento sobre o trabalho realizado pelo outro agente executor e a falta de entrosamento entre eles, embora se denominem parceiros. Os Convênios Plurianuais Únicos, que deveriam promover esta aproximação, pouco têm conseguido porque, segundo alguns, não atuam de forma sistêmica e com uma orientação de integração. Enquanto se está fazendo o plano de trabalho plurianual ainda ocorre algum nível de articulação, que se enfraquece em seguida, porque as equipes são distintas e não se reúnem mais.

Em síntese, comprova-se um estranhamento entre as instâncias que deveriam articular-se para efetivar a política pública de emprego nos estados. Uma delas representa a face do MTE e a outra, a face da política que aplica o pacto federativo. A orientação legal é de que uma oriente, monitore e supervisione as ações entre si. Por mais que as recentes alterações nas funções das SRTEs apontem para isto, constata-se que poucos foram os estados que alcançaram uma maior proximidade entre as duas instituições. A justificativa pode estar no histórico de cada uma, pois desempenham papéis prioritariamente articulados às suas instituições mestras, não conseguindo alterar suas rotinas e orientações. Todavia, mais que um problema cultural, observa-se que faltam diretrizes e rotinas comuns que permitam que o sistema atue de forma sinérgica e integrada.

Os prejuízos recaem sobre o trabalhador e sobre a efetividade da própria política. Enquanto o segurado não contar com uma

rotina de intermediação para uma vaga no emprego, ou mesmo para a qualificação, disponível a todos os trabalhadores que desejem, o sistema não conseguirá melhorar seus indicadores de desempenho. Em decorrência, o quadro de segurados que permanece fora do mercado e com baixa qualificação continua sem grandes alterações.

Por outro lado, são muitas ações desempenhadas pelos SINEs que podem contar com a colaboração das SRTEs. Uma articulação conjunta com empregadores para melhorar a política de cotas de portadores de necessidades especiais, o encaminhamento de emprego para jovens, entre outras, pode ser feita de forma a maximizar os esforços no município e região e não ser vistos como processos competitivos.

Sistema de Integração do Programa *Seguro-Desemprego*

Os modelos de gestão da comunicação e informação são um aspecto fundamental de processos sistêmicos. O desenho e a eficiência desses sistemas podem definir a capacidade operacional e o grau de integralidade. Por conta disto, uma das perguntas frequentes feitas aos entrevistados referia-se à capacidade de comunicação e aos instrumentos do sistema de informação de responder às suas necessidades.

Os resultados são unânimes em todo o território nacional. O primeiro problema relatado refere-se à dificuldade de operar o SIGAE em rede. Segundo informações do MTE, o SIGAE (Sistema Integrado de Gestão das Ações de Emprego) constitui uma ferramenta de gestão, monitoramento e transparência dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), aplicados à Política Pública de Trabalho e Renda (PPTR). É capaz de possibilitar agilidade e praticidade no atendimento do trabalhador e na operacionalidade do Programa de Ações de Emprego. Paralelamente, possibilita a integração das Ações

de Intermediação da Mão de obra, Qualificação Profissional, *Seguro-Desemprego*, CTPS, Informações ao Trabalhador e PROGER. Sob o enfoque estratégico, fornece informações capazes de orientar e acompanhar as políticas de emprego do Ministério do Trabalho e Emprego. Desenvolvido para ambiente *Windows*, permite uma amigável interação entre o usuário e a máquina, dispondo de telas de ajuda *on line* capazes de esclarecer as possíveis dúvidas do usuário, no momento da utilização do aplicativo.

Embora esta seja a proposta e a expectativa, pouco tem sido efetivado ao longo do País. O SINE de Rondônia, por exemplo, diz que, dos 52 municípios, apenas nas duas cidades maiores, Porto Velho e Ji-Paraná, pode-se trabalhar com o SIGAE *on line*. Os demais municípios fazem a recepção do *Seguro-Desemprego* por intermédio dos postos do SINE, que são enviados para essas duas cidades. O mesmo ocorre no Rio Grande do Sul. Os municípios que têm SIGAE *on line* conseguem tirar o relatório de vagas, inscritos e colocados. Os outros municípios mandam os relatórios mensais por e-mail, fax e pelos Correios. Outro exemplo de baixa interatividade do SIGAE é no estado do Espírito Santo. À época da pesquisa, apenas a capital, das três agências do estado, tinha acesso ao SIGAE, embora o sistema estivesse em fase de implantação.

A Superintendência Regional do Trabalho de São Paulo avalia que a maior limitação do SIGAE é não conversar com outros sistemas do próprio SPETR, como CAGED, RAIS e PIS. Também considera que o SIGAE não permite visualizar outras políticas do Ministério, como a de juventude, e conversar entre parceiros dos programas sociais, no sentido de apoiar o monitoramento dos convênios de todos esses programas. Não se estende também, integralmente, ao beneficiário do *Seguro-Desemprego*.

Além da rede integrada, outros aspectos são destacados pelos agentes executores. Um deles é a objetividade do serviço em

termos de permitir visualizar melhor o trabalhador e onde está havendo uma demanda maior de determinado setor econômico. Eles defendem a informatização e a interatividade como recurso fundamental. No estado do Rio Grande do Norte confirma-se que não estão informatizados para o mercado. Enquanto o trabalhador tem de ir ao SINE para se cadastrar, nas empresas de recursos humanos basta entrarem na Internet e se cadastrarem, colocando seu currículo. Lembrem, inclusive, que pessoas mais esclarecidas e de melhor escolaridade não vão até o Posto do SINE, porque têm acesso à internet.

Portanto, o SIGAE WEB deveria ser implantado dando conta de todos estes e outros desafios. Um deles refere-se à capacidade de facilitar o atendimento ao trabalhador. O sistema apresenta muitas telas restritas apenas a Brasília, e outras que não permitem uma melhor operacionalização do atendimento ao trabalhador. Citam ainda que o treinamento de quem opera o sistema é fundamental porque mesmo que não seja o ideal, muitos não têm condições de executar por não estarem atualizados. Embora o processo de reestruturação das unidades do SINE, para aplicar o novo Sistema WEB, esteja previsto para ser aplicado em rede nacional em fevereiro de 2010, não se tinha claro, se as SRTes estariam operando de forma integrada com todas as bases de informações do MTE.

Outros temas relatados que merecem atenção são referentes às dificuldades de comunicação e de relacionamento com as instituições parceiras. Todos falaram sobre o desencontro de informações das bases de dados, das exigências feitas ao trabalhador por parte da Caixa Econômica Federal, obrigando-os a voltar várias vezes, das dificuldades para rebater informações, como as do PIS, porém a mais contundente refere-se à dificuldade de comunicação com o Ministério. Os representantes da Superintendência do Rio de Janeiro reforçam que o modelo de gestão proposto pelo MTE é

excessivamente centralizador e trava o trabalho na ponta. Segundo os técnicos entrevistados, as informações não são repassadas em tempo hábil, os recursos chegam sobrepostos e não há clareza de informação sobre as datas, para que as instituições possam se organizar previamente. As críticas e reivindicações feitas pelas regionais não são consideradas e o sistema de gestão não permite adequações à realidade local. Faltam reciclagens e diálogos com o corpo técnico, e quando pesquisas e levantamentos são feitos, não são divulgados.

Além das dificuldades de contato pessoal incluem a questão da qualidade desta comunicação. Não se referem apenas à necessidade de uma interação tecnológica e sim de orientação, de estabelecimento de uma linguagem comum, que evidencie respeito e consideração com os agentes e usuários. Chegam a afirmar que não se tem conhecimento de informações que são fundamentais para a execução do trabalho.

Em conclusão, as SRTEs e os SINEs, e porque não dizer, os CEEs e CMEs, ressentem-se da problemática da comunicação e do acesso às informações, que terminam por afetar diretamente o processo de integração, não apenas entre políticas, mas também na própria capacidade de oferecer melhores resultados aos usuários.

Parcerias e Integração do SPETR

Outro elemento da integralidade dentro da racionalidade das políticas de emprego refere-se à relação do SINE com os empregadores. Ainda que o Sistema Público de Emprego se estruture em representatividade tripartite, por meio do CODEFAT e Comissões Estaduais e Municipais, existe também uma relação direta com o empregador, que nem sempre se faz por meio destas instituições formais. Como destacado anteriormente, são muitos os atores do SPETR que vêm priorizando esta estratégia de fortalecimento da política.

São os empregadores que oferecem as vagas do mercado de trabalho. A intermediação de mão de obra supõe exatamente fazer a ligação entre a oferta e a procura por trabalho. Esta ação precisa ser assumida com mais ênfase dentro dos SINEs, não deixando que as ofertas de vagas sejam apenas espontâneas ou definidas pelo resultado de poucas parcerias. Diante do dinamismo da economia brasileira nos últimos anos, é de se esperar que a demanda por mais emprego se confirme e as próprias empresas busquem aproximar-se do SINE para atender melhor a seu quadro de necessidades.

Contudo, ainda não se estabeleceu uma cultura institucional neste sentido. Não tem sido muito representativo o número de empresas que prioriza o SINE para intermediar sua demanda por mão de obra. Pelas entrevistas, também se observou que poucos estados vêm priorizando a atividade de captação de vagas de forma mais ativa.

Para aqueles SINEs que percebem a importância de fortalecer esta atividade, inclusive relacionado-a com as necessidades do desenvolvimento local e regional, provavelmente os resultados da intermediação sejam mais positivos. Quem melhor descreve estas ações proativas é a representante do SINE de Minas Gerais. O processo de negociação facilita os resultados, por meio da captação feita diretamente por telefone, inclusive para o empregador, e da captação externa, quando o próprio empregador oferece a vaga de emprego e a coloca à disposição do SINE. Tais medidas requerem a adequação da vaga ao perfil do trabalhador cadastrado, negociando as exigências quando estas parecem extremamente fora das possibilidades da oferta de trabalho. O estado do Tocantins foi mais longe: instituiu o prêmio para os que contratam um determinado tipo de público prioritário.

O estado do Paraná o faz de forma interativa, abrindo o modelo de relação semidireta e em tempo real entre empregador e trabalhador. As facilidades e o tempo ganho são grandes tanto por parte do trabalhador como do empresário. Constatou-se também

que o resultado para o SPETR também é maior em termos de efetividade³⁹.

Infelizmente, existem Estados onde este empenho e esta situação não ocorrem. O depoimento do representante do Rio de Janeiro é revelador no sentido de evidenciar que, no aspecto da relação básica da ponta, que é de aproximar-se daquele que pode oferecer a vaga, o SPETR ainda não formatou mecanismos mais efetivos. A mera formalidade não se revela suficiente para melhorar os resultados de intermediação da mão de obra e deve ser vista como prática a ser modificada. Existem aqueles que tentam realizar o trabalho de aproximação, no entanto não conseguem estabelecer capacidade institucional para tanto. A impossibilidade do SINE de dar resposta às demandas de seus principais usuários revela sua fragilidade institucional.

As relações com a sociedade em geral também necessitam ser fortalecidas na perspectiva da integralidade do sistema de políticas de emprego, muito além dos empregadores. Devem estender-se às instituições mais representativas, tanto dos poderes constituídos quanto das organizações representativas da sociedade civil. O estado de Tocantins, por exemplo, revela sua aproximação com a Secretaria de Indústria e Comércio na medida em que é ela quem fomenta a ação de investimentos junto ao SINE. Alia a isto, a articulação e uma melhor gestão junto aos Conselhos de Emprego. O estado de Alagoas, por sua vez, tem grande parceria com a Secretaria de Desenvolvimento Econômico.

39 “Por isso que nós criamos um sistema integrado de intermediação de mão de obra, que conversa com outras áreas. As pessoas qualificadas, no setor de qualificação, são intermediadas também. Então a Comissão é integrada. Quanto mais a gente for integrando os programas, melhor resultado a intermediação de mão de obra teve, porque nós éramos os grandes incentivadores dos demais programas para que desse certo, porque isso ia gerar novos postos de trabalho, intermediados pela própria agência do SINE. Então, isso foi crescendo, evoluindo de tal forma que chegamos a números nos últimos anos que nunca tínhamos alcançados antes, mas é fruto de um trabalho construído há vários anos”. Estudo de caso sobre o SIMO do Estado do Paraná. Avaliação Externa do Programa *Seguro-Desemprego*.

No estado de Minas Gerais o forte parceiro é o Ministério Público e as prefeituras menores, onde se encontram as agências mais carentes. Ainda neste Estado, outro parceiro são os voluntários da Receita Federal com a Secretaria de Educação, para alfabetização de trabalhadores adultos, e do SENAC, que empresta o laboratório para os instrutores do SINE.

No estado do Acre existe uma parceria com os municípios para a criação dos Núcleos de Atendimento ao Trabalhador em todas as prefeituras, além da parceria com o “Sistema S” e, no Amazonas, o SINE da prefeitura de Manaus fez um acordo com o SENAI para colocar 30% das pessoas do Bolsa Família no mercado. A justificativa de todos é de que se não tiver parceria, o SINE enfrenta muito mais dificuldade para completar suas metas. O estado do Pará demanda a volta do trabalho conjunto com a Secretaria de Educação, como ocorria antes. Acreditam que quando existia a articulação, as condições eram melhores.

Recursos e Qualidade do Atendimento do PSD

Elemento importante da integralidade são as capacidades funcionais do agente executor. O efetivo funcionamento desses postos de atendimento depende de recursos humanos qualificados. Os servidores atendentes devem estar preparados para o pleno exercício de suas funções, garantindo a continuidade e a qualidade dos serviços. Tanto as realidades políticas federais como estaduais e municipais acabam por provocar alta rotatividade dos seus profissionais.

A baixa qualificação dos atendentes e a baixa frequência de treinamentos são citadas como problemas enfrentados, tanto pelo SINE, como pela SRTE e CEE. Ainda que exista um esforço para promover treinamentos por parte dos estados, defendem um maior empenho do Ministério para manter treinamentos mais frequentes. São importantes os depoimentos que destacam

a necessidade do atendimento direcionado e espelhado no perfil do trabalhador que procura o SINE. A sugestão é de que envolvam todos os atores do processo, inclusive gestores. Somente assim os resultados podem-se efetivar com qualidade, permitindo, inclusive, ampliar a credibilidade no órgão de intermediação. Na região Sudeste outro representante comenta a importância de se saber apoiar este trabalhador e de como a política pode cumprir o seu papel de atenção à perspectiva humana e de cidadania.

Considerações e Recomendações

Em linhas gerais, pode-se observar que o Programa *Seguro-Desemprego* ainda não conseguiu consolidar as estratégias de integração previstas, apresentando, portanto, críticas e sugestões de reestruturação do sistema como um todo ou de parte dele. Para começar, há de se repensar sobre os impactos na efetividade do SPETR o fato de que uma perna do tripé do PSD é vista de forma distinta das demais, inclusive recebendo muitas vezes mais recursos. Enquanto uma está voltada para o atendimento de um benefício social, as demais, enquadradas como políticas ativas (intermediação de mão de obra e qualificação), não recebem os recursos necessários para operarem de forma efetiva. Como a política passiva predomina em relação à política ativa, ocorre um desequilíbrio no sistema que as administra. Esta forma dúbia de concepção e operacionalização atua sobre fatores importantes de resposta social da política. Ao se privilegiar uma parcela dos desempregados nacionais, diferenciados dos demais em termos de atendimento dos serviços públicos, pode-se gerar uma situação de rompimento do princípio da equidade e de integralidade de direitos na própria concepção da política nacional.

Porém, são muitos os fatores de integralidade que não estão contemplados mesmo no que se refere ao Benefício *Seguro-Desemprego*. Embora tenha sua efetividade resolvida em termos

de crescimento do número de desempregados segurados, outras questões relacionadas a redes de capilaridade, parcerias e a qualidade do atendimento ainda não se revelam plenas. Faltam recursos humanos e tecnológicos para impedir fraudes e a rotina de recusa, que permitiria oferecer mais oportunidades de emprego a este segurado, não existe praticamente.

Outras capacidades necessárias para a integralidade também são vistas como deficientes. Pode-se confirmar que a complexidade da estrutura organizacional é parte explicativa dessas dificuldades, na medida em que são muitas as capacidades a serem formadas e permanentemente realimentadas para dar uma melhor efetividade à política.

Outro elemento a se repensar, em termos de gestão para a integração, refere-se à manutenção das estruturas operacionais dos programas *Seguro-Desemprego*, intermediação e qualificação ainda como segmentos separados, como departamentos independentes dentro de uma mesma política. Acredita-se que não seja fácil proceder a uma reversão cultural drástica em curto prazo. Cabe, entretanto, a uma boa política pública, definir resoluções e, ao mesmo tempo, prever e dar as condições necessárias para sua funcionalidade.

No âmbito da integração do processo de gestão do Programa Seguro-Desemprego, as recomendações que surgiram, tanto dos agentes executores como dos usuários, se remetem aos SPETR como um todo. Para aqueles que possuem uma visão mais completa e crítica do sistema e do próprio programa, as sugestões abordam a dificuldade do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda de atuar como uma política única do trabalho, com credibilidade e visibilidade. Sugerem que a política apresente diretrizes mais padronizadas e transparentes, integradas e sistêmicas em âmbito nacional, de forma a repercutir nos estados e municípios. As recomendações apontam para a necessidade de uma diretriz única que defina uma estrutura padronizada de

programas, procedimentos e locais de atendimento, inclusive com *layout* único.

Também foi recorrente a citação sobre a redução drástica dos espaços de participação dos agentes executores nos últimos anos, reivindicando a consolidação de processos mais participativos de discussão da política, por meio de reuniões, seminários, conferências regionais e nacionais. Algumas regiões pedem até a realização do Terceiro Congresso Nacional do Sistema Público de Emprego.

Os estados da região Sul e da Sudeste destacam fortemente a questão do Sistema Único do Trabalho, com a definição do repasse dos recursos fundo a fundo, permitindo que se reduzam os problemas graves de intempestividade desses recursos que impedem a eficiência e efetividade dos convênios plurianuais únicos. Todos enfatizam que o modelo de repasse dos recursos é inadequado, não respeitando processos de planejamento que incluam as especificidades regionais e municipais, impossibilitando o alcance dos resultados e metas esperados.

Houve destaque de algumas regiões sobre o baixo nível de articulação do SPETR com ministérios afins às relações de trabalho, principalmente educação, desenvolvimento social e planejamento. Ações acordadas entre eles, desde o nível federal ao municipal, permitiriam maior aproveitamento da aplicação dos recursos públicos disponíveis ao trabalhador.

Há evidente reclamação sobre a ausência de um sistema de comunicação e informação por parte do MTE com os agentes executores da política e demais atores. Neste item inserem-se tanto as relações operacionais (falta de acesso à informação e baixa interatividade), como as de gestão de um sistema único mais eficiente da política.

O SIGAE WEB, embora muito esperado, ainda é visto com descrédito, pois alegam que há muito tempo está sendo prometido.

Defendem que o sistema proposto deveria atender todos os agentes executores igualmente (SRTEs e SINEs), que possa ser amigável com outras bases de informações sobre trabalho e renda disponíveis, e que permita incluir dados do trabalho autônomo, economia solidária, trabalho rural, necessidades especiais, etc. Alguns defendem a criação de sites interativos para tirar dúvidas sobre direitos e deveres dos usuários sobre a política de emprego e renda e mesmo para capacitar interessados.

Quanto aos Convênios Plurianuais Únicos, existe controvérsia. Há aqueles que o rejeitam por sua estrutura extremamente burocrática e rígida, sugerindo que sejam substituídos por convênios mais autônomos e independentes, determinados por uma diretriz nacional de âmbito estadual e municipal. Neste aspecto, os defensores de políticas municipalizadas são mais contundentes, direcionando os processos para que sejam conduzidos pelos agentes regionais e municipais, inclusive com maior participação dos Conselhos de Trabalho, Emprego e Renda. Contudo, existem aqueles que pedem a reformulação das estratégias operacionais dos CPUs, incluindo ajuste no calendário de recebimento dos recursos do CPU, de acordo com a dinâmica da economia do mercado e o ano letivo, para melhor direcionamento dos recursos.

O PNQ tornou-se o programa mais criticado, inclusive sobre sua concepção. As sugestões vão desde a obrigatoriedade da qualificação para o segurado até a maior adequação dos cursos da qualificação profissional às competências dos arcos ocupacionais. Isto significaria também padronizar a nomenclatura dos cursos e definir uma ementa para os mesmos (responsabilidade do MTE), além de realizar parcerias com empresas para garantir cotas para egressos e estágios.

Sugerem ainda a definição de critérios de concessão de auxílio-qualificação; uma maior capacidade para identificação de necessidades de mão de obra por meio de um sistema de informação, vinculando as ações de QSP com a inserção no mundo

do trabalho; e a articulação do QSP com a elevação obrigatória da escolaridade dos trabalhadores. Também foi destacada a necessidade de implantar políticas de certificação ocupacional aos trabalhadores.

O PlanSeQ recebe análises dúbias, alguns defendendo sua definição como política orientadora do PNQ, desde que com plena participação dos CEEs/CMEs na discussão de sua implementação, e outros com críticas pelo fato de o PlanSeQ ter reduzido recursos dos PlanTeQs. É sugerido que se crie uma forma mais efetiva para promover e divulgar as ações do PNQ. Também foi unânime a demanda pela implantação efetiva dos Observatórios do Trabalho em todas as UFs, garantindo recursos específicos nos planos de trabalho.

Sobre o Programa *Seguro-Desemprego*, a maior recomendação ocorreu em relação a processos de redução de fraudes, aperfeiçoando a sistemática de monitoramento e fiscalização. No caso do pescador artesanal foi sugerido o batimento dos dados do requerimento com os dados do certificado de permissão de pesca de embarcação e o título de inscrição da Marinha; a inclusão no formulário do pescador nos campos de identificação da embarcação; e a criação de instrumentos de coibição e fiscalização de fraude, em parceria com órgãos competentes (Ministério Público do Trabalho, Promotoria de Justiça IBAMA, Polícia Federal, Ministério da Pesca e Aquicultura).

Quanto ao atendimento ao usuário, a grande recorrência foi sobre a necessidade de se efetivar os procedimentos de integração do tripé de SD/IMO/QSP e a atenção à qualidade do atendimento. Entende-se que o aprimoramento do SIGAE WEB, inclusive por forma de interoperabilidade, é fundamental para a integração, assim como a melhor definição de papéis, competências e rotinas para as SRTes e os SINEs. Um quadro de pessoal mais qualificado e concursado é defendido desde o âmbito federal até o estadual e municipal. Todos reclamam a capacitação sistemática e continuada

“direcionada” aos atores (conselheiros, gestores e atendentes) como parte imperativa da política.

Sobre os Conselhos e Comissões Estaduais e Municipais do Trabalho e Emprego, ressalta-se a necessidade de estabelecer mecanismos de articulação permanente das ações, regularizando os CETs e CMTs, com autonomia, garantindo sua participação como órgão deliberativo, assegurando recursos do FAT e de outras fontes para executar as suas políticas.

CAPÍTULO V

Execução do Programa *Seguro-Desemprego*

Os grandes momentos da ação política – a politização dos problemas sociais e a formação dos atores, a decisão, a execução – podem ser importantes fontes de risco (JOBERT & MILLER, 1987). O processo pelo qual uma tensão social se torna política é cheio de incertezas e passíveis de múltiplas interpretações. A negociação dos interesses sociais, seja polarizada ou plural, terá múltiplas soluções, daí decorrem os riscos e as incertezas. O Programa *Seguro-Desemprego* não se enquadra nas situações em que os grupos sociais são solidários porque vivenciam o mesmo problema. Ao contrário, trata de instituir a solidariedade entre grupos sociais diferenciados na hierarquia social, no caso, todos os matizes compreendidos entre aqueles que entendem e acatam a necessidade da proteção social que o Seguro institui em situação de desemprego e os que, no outro extremo, não o percebem como tal, mas como uma benesse que tem, como finalidade última, a cooptação, clientelismo puro e simples.

A grande soma de recursos e as centenas de milhares de beneficiários destacam o *Seguro-Desemprego* como uma das políticas sociais de maior abrangência no País e, por isso mesmo, lhe confere tanta visibilidade e o torna objeto dos julgamentos mais diversos, desde os estritamente técnicos até os morais. Tendo como princípio que a política pública é a materialização da ação

do Estado, o *Seguro-Desemprego* acaba-se convertendo em uma via de debate e de julgamento do próprio Estado.

Nesse sentido, a avaliação da execução das políticas de inserção no trabalho incluiu as percepções de seus atores em todo o processo, dos gestores de alto escalão ao beneficiário, o cliente último da política. A opinião deste ganha lugar de destaque, considerando seu ineditismo e as especificidades de sua avaliação, seu ponto de vista único e diferenciado. Como se vem argumentando, os três componentes do SPETR sob avaliação gozam de boa imagem junto ao beneficiário, a despeito da baixa efetividade, principalmente da IMO e da QSP, em termos de (re)inserção no mercado de trabalho. Os gestores, receptáculos cotidianos da cadeia de problemas que surgem em todos os níveis de execução dessa complexa Política de Emprego, possuem uma visão parcial desse processo, de insatisfação reinante, mas nem poderia ser diferente.

Na verdade, em todos os níveis de gestão a crítica é o tom mais comum, ao contrário do que predomina entre os clientes da política. A preocupação com os aspectos mais concretos, referentes à execução no sentido estrito, aparece mais fortemente nos níveis técnicos da gestão, justamente os que estão mais próximos dos clientes, como ficou demonstrado na pesquisa qualitativa. Os gestores de nível mais elevado revelam preocupações mais abstratas, voltadas aos fundamentos, à questão dos recursos, enfim, à logística envolvida na execução da política.

Uma preocupação recorrente foi quanto ao que seria um desequilíbrio em consequência da forte canalização dos recursos ao SD, o que ocorreria em detrimento dos outros componentes, a IMO e a QSP. Não é necessário argumentar sobre os limites impostos pelos recursos na execução de políticas, de modo que a constrição orçamentária das políticas ativas – a qualificação e a intermediação de mão de obra – é objeto de questionamentos em diversos níveis de gestão. Principalmente em virtude do distanciamento entre as

demandas nacionais no que concerne ao trabalho e a respectiva resposta do Estado. Nesse nível a discussão sobre as dificuldades para operar a integração traz argumentos ligados à forma como o MTE estrutura seus sistemas de comunicação e de bases de dados e à atuação por demanda, sem prospecção ou planejamento, nem proatividade.

Do ponto de vista dos clientes, os dados amostrais foram marcadamente favoráveis, o qual não reduz a importância dos problemas apontados nos grupos focais, pois são dados de naturezas diferentes, como já se ponderou⁴⁰. A cada queixa deve ser dado o devido valor como subsídio para o aprimoramento, que é finalmente o objetivo da avaliação do SPETR.

Mesmo que a pesquisa qualitativa não seja inferencial, deve-se ter em conta que os participantes dos grupos focais são observadores privilegiados, por sua experiência vivida na execução da política nas vertentes pesquisadas, e que na interação com seus pares são instados a manifestar sobre pontos que talvez não lhes ocorresse espontaneamente. São justamente os pontos que necessitam de melhorias no que diz respeito aos temas discutidos em relação à política de trabalho. E isso tende a ocorrer no espaço de discussão dos grupos focais, ao contrário da entrevista individual.

No nível mais concreto da execução, este tópico vai abordar a infraestrutura, o atendimento e a integração sob ponto de vista dos atores. Em seguida, a efetividade das políticas será discutida com os dados captados junto aos clientes, a grande inovação deste projeto de pesquisa, posto que os dados oficiais já sejam do conhecimento dos gestores que, com base neles, prescrevem a condução das

⁴⁰ A coleta de dados de grupos focais tem como grande contribuição ocasionar a tendência humana de reformular opiniões e atitudes na interação com outros indivíduos. Contrasta com os dados colhidos em questionários ou entrevistas individuais, em que o indivíduo é chamado a opinar sobre assuntos sobre os quais talvez não tenha refletido anteriormente. A diferença básica é que, ouvindo opiniões de outras pessoas, é comum que ocorra uma mudança de posição, seja elaborando uma nova ou reelaborando a posição anterior durante a discussão do grupo. Quando isso ocorre, pode-se dizer que o grupo focal atingiu seus objetivos.

políticas de trabalho. O perfil dos clientes das políticas será descrito, discutindo sua relação com as políticas tendo em conta as características da PEA. Finalmente, considerando os dados obtidos sobre a execução, serão feitas as recomendações pertinentes, para fazer face às questões postas.

A Execução do Ponto de Vista da Gestão do SPETR

Conforme se discutiu no relatório consolidado da pesquisa qualitativa, os SINEs são estruturados para que a execução seja descentralizada, por meio de uma rede de atendimento do serviço de intermediação de mão de obra, que tenha a capilaridade devida para o atendimento do maior número possível de trabalhadores nos estados e prefeituras, incluindo aí os Conselhos de Emprego e as Centrais Sindicais. As atribuições do SINE e suas nuances operacionais podem levar a interpretações diversas por parte de cada um dos atores envolvidos, o que talvez explique a dificuldade de se garantir a efetividade e a integração do SPETR.

A atuação em paralelo com o *Seguro-Desemprego* sendo, ao mesmo tempo, parte integrante do Programa *Seguro-Desemprego*, também abre espaço para distintas interpretações que incidem sobre a execução da política. A atual divisão dos recursos acaba por representar uma ênfase no componente que absorve mais recursos, o SD, cujo aumento de orçamento no período de 2000 a 2007 foi da ordem de 168%, enquanto, no mesmo período, para a IMO, o aumento foi de 21% e a qualificação teve queda de 73% (Paiva, 2008).

No nível técnico de gestão, houve destaque à insuficiência de pessoal para realizar a supervisão e a avaliação das ações e questionamentos sobre a qualificação do pessoal técnico para isso, especialmente os terceirizados, tanto no Ministério como nos Postos de Atendimento nos estados e municípios. Aliando isso à instabilidade, devida à alta rotatividade de atendentes e

gestores nas pontas, haveria comprometimento da qualidade dos serviços prestados de maneira geral.

Avaliação da Execução pelo Cliente do SPETR

Ficou claro no conjunto de metodologias de pesquisa que os gestores possuem preocupações e visões diferentes sobre a execução da política de trabalho em função de seu nível de atuação. Ficou claro também que o nível de crítica dos clientes é baixo, tendo sido detectada satisfação nos diversos aspectos avaliados, em graus variados, mas predominante. Essa diferença de perspectiva surpreende a muitos gestores, especialmente os mais críticos da política e os que vivenciam o sem-número de problemas em seus processos, ao mesmo tempo em que se transforma em legitimação aos olhos de seus representantes no nível político.

Os resultados aqui apresentados resultaram dos dados obtidos pelas vias qualitativas e quantitativas sobre os vários prismas da execução. A segmentação tem função meramente organizativa, já que em muitos casos não houve um questionamento direto aos pontos que compõem os subtópicos que se seguirão: infraestrutura, atendimento, integração, eficácia e efetividade. Os resultados incluem o delineamento do perfil do cliente-trabalhador, atendendo aos anseios por essa resposta manifestados pelos gestores técnicos do SPETR, entrevistados na pesquisa qualitativa.

Avaliação da Infraestrutura

IMO – Empregadores

Na avaliação, para 76% dos empregadores o SINE dispõe de boa infraestrutura. Na pesquisa quantitativa foi detectado um alto grau de desconhecimento sobre os serviços oferecidos pelo SINE. Com exceção da pré-seleção de candidatos, que pouco mais da metade dos empregadores sabe que existe (55%), os

demais serviços são conhecidos pela minoria: orientação sobre legislação trabalhista (20%); orientação sobre pisos salariais (21%); acompanhamento pós-admissional (23%); orientação de psicólogos ao candidato a vagas (12%).

Como ocorreu em relação a todos os fatores pesquisados, a avaliação da infraestrutura está associada ao atendimento inicial, quando o empregador se cadastrou no SINE. A avaliação negativa da infraestrutura ocorreu juntamente com outras avaliações negativas, por esse motivo deve ser vista como decorrência de uma percepção global e não dessa característica especificamente, assim como ocorreu com outros fatores analisados. Entretanto, a efetividade da IMO não afetou essa percepção. A comparação entre as regiões também não indicou diferenças na avaliação da infraestrutura pelos empregadores.

IMO – Trabalhadores

Os postos foram bem avaliados pelos trabalhadores quanto à sua estrutura física. Em todos os aspectos, mais de 75% avaliaram positivamente os itens sobre a adequação do posto quanto ao: espaço físico, ventilação, iluminação, limpeza e bons banheiros. Esse último item foi o único aspecto que obteve percentual abaixo de 80%. As salas de espera também foram avaliadas como boas por 69% ou ótimas, 22%.

No relatório nacional sobre os grupos focais, destacaram-se queixas sobre a infraestrutura dos postos de IMO no Rio Grande do Norte e no Maranhão. No primeiro, foi criticado o local que teria espaço reduzido e inadequado para atender à grande demanda e, no segundo, a sugestão de aumento do número de postos pelo mesmo motivo.

Houve ainda reclamações sobre a quantidade de atendentes que, por ser reduzida, aumentaria as filas e o tempo de espera. Isso, no entanto, não se generaliza na pesquisa amostral. O tempo

de espera foi de menos de 15 minutos segundo a maioria dos entrevistados no interior e de até 30 minutos nas capitais. Mesmo assim, o relatório dos grupos focais citou exemplos de pessoas que teriam se dirigido aos postos antes de amanhecer o dia, como forma de garantir senhas e atendimento mais rápido.

Na pesquisa amostral, os trabalhadores indicaram que a sala de espera teria disponibilidade de assentos, água e café em um terço dos postos, e apenas água na maioria dos casos de capitais. A ausência de água e café foi mais frequente no interior, apontada por um terço dos trabalhadores.

Instalações para portadores de deficiência não foram percebidas por quase a metade dos trabalhadores (47%). Nos grupos focais, porém, foi salientado que no Maranhão o tratamento dispensado aos portadores de necessidades especiais é bom.

Qualificação

Na pesquisa quantitativa houve poucos relatos de dificuldades de acesso devido à localização do curso ou à falta de vale-transporte. Isso significa que os alunos residem em geral próximos aos locais onde se realizam os cursos. Todavia, isso não implica concluir que os cursos estão sendo distribuídos de acordo com as necessidades de qualificação. Ao contrário, são os trabalhadores que residem nas imediações que aproveitam a oportunidade. Isso confirma a receptividade à qualificação já comentada e também que os trabalhadores farão qualquer curso que se apresentar, bastando que seja possível frequentá-lo.

Na pesquisa quantitativa detectou-se que a forma de conhecimento mais comum dos cursos é por intermédio das relações pessoais, parentes, amigos e conhecidos. Essa foi a forma indicada por metade dos egressos. Aqui se verifica um problema de divulgação, mais forte nas regiões Norte e Nordeste. Houve casos de egressos que se inscreveram por acaso, porque perceberam uma

aglomeração enquanto passavam e, ao constatar que se tratava de um curso, decidiram se inscrever.

Isso reverte em prejuízo de atendimento do público preferencial definido para a QSP: 75% dos egressos afirmaram que seus cursos receberam alunos de qualquer perfil. Os motivos para isso podem estar relacionados aos atrasos no repasse dos recursos aos estados, que prejudica o processo de formação das turmas de acordo com as definições da política de qualificação. Pode significar, ainda, que esse requisito está sendo negligenciado pelas executoras, que terminam por incluir qualquer interessado.

Nos grupos focais a questão da divulgação foi discutida, sendo considerada deficiente. Muitos confirmaram o conhecimento dos cursos por intermédio de sua rede de relações pessoais.

A adaptação para portadores de deficiência foi assinalada por 53% dos egressos, enquanto 47% não perceberam essa adaptação. O menor percentual ocorreu no Sudeste (28%).

Na pesquisa quantitativa, as instalações receberam nota média de 8,4 numa escala de um a dez, e não variaram nas regiões. O curso tinha boa estrutura segundo 85% dos egressos.

Um problema de estrutura captado nos grupos focais e confirmado na pesquisa quantitativa foi quanto ao uso de equipamentos. Segundo 31% dos egressos, nem sempre havia acesso a máquinas, ferramentas ou equipamentos quando estes eram necessários no curso. Além disso, 48% afirmaram que a quantidade de máquinas, ferramentas e equipamentos nem sempre era suficiente para a quantidade de alunos e o tempo de uso também não era suficiente segundo 42%. Nos grupos focais houve depoimentos nesse sentido, por exemplo, a necessidade de compartilhar computadores e os prejuízos causados pela falta de manutenção nos cursos de informática.

Benefício Seguro-Desemprego

No caso do *Seguro-Desemprego*, não houve avaliação da infraestrutura propriamente dita. A avaliação dos diversos órgãos onde é possível requerer o SD foi feita por comparação do atendimento e da ocorrência de problemas no processo de constituição do Benefício.

Os postos do MTE e do SINE são os mais procurados para requerer o SD, 39% e 23%, respectivamente. Em terceiro lugar apareceram os serviços locais de atendimentos diversos ao cidadão, com 15%, e, em quarto, a CAIXA.

A maior parte dos problemas relatados no processo de requerimento foi relativo a documentos do próprio trabalhador – ausência, incorreção, falta de validade, etc. – o que denota falta de informação sobre o que é necessário para requerer o Benefício. Em alguns estados as maiores incidências de problemas e de necessidade de retornar para completar o requerimento ocorreram na CAIXA. Ainda assim, deve-se salientar que o *Seguro-Desemprego* – conforme os resultados da pesquisa amostral em todo o País e também dos grupos focais – tem baixa incidência de problemas de estrutura para homologar o Benefício. No mais, os trabalhadores relatam atrasos para o recebimento das parcelas, porém com baixa incidência. O Cartão do Cidadão foi apontado nos grupos focais como um fator que promove facilidade para o recebimento, por aumentar as opções para o saque e prescindir do comparecimento a agências da CAIXA.

Entre os beneficiários que se utilizam das agências da CAIXA para o saque do SD, percebeu-se que os problemas menos incidentes ocorrem no caso dos que já tinham recebido o *Seguro-Desemprego* em ocasião anterior. Os beneficiários pela primeira vez deparam-se mais frequentemente com problemas, ainda assim, com baixa incidência. De qualquer forma, a divulgação dos requisitos e procedimentos para exercer o direito ao Benefício

pode ser melhorada para reduzir a desinformação e minimizar os problemas de requerimento.

Atendimento

Que o atendimento é fundamental para a satisfação com serviços é algo sabido e conhecido. No serviço público, a imagem do servidor indolente, descomprometido, que se utiliza de estratégias para trabalhar menos e pouco envolvido com as demandas do cliente, respondendo a todas sem diferenciações e com o mínimo esforço parece cristalizada, difícil de mudar. Os sinais, portanto, tendem a ser interpretados dessa maneira e os depoimentos nessa linha são comuns, seja de maneira procedente ou não. Por isso, a melhoria da imagem do atendimento prestado no serviço público vai requerer esforços adicionais.

Classicamente o atendimento é entendido como a porta de entrada, o cartão de visita, o rosto da instituição. É quando ficam evidentes “os problemas e as dificuldades dos diferentes sujeitos, cujas raízes estão em outras instâncias ou momentos, por exemplo, na falta de treinamento do funcionário; na desinformação do usuário; e/ou no planejamento ineficaz da empresa / instituição” (FERREIRA, 2000: 129). O atendimento expressa-se na interseção das lógicas da instituição que o oferece, do atendente e do usuário, em determinadas condições ambientais e instrumentais. O trabalho do atendente é de mediação entre as finalidades da instituição e os objetivos do usuário. Não é trivial exercer tal mediação:

do **ponto de vista da instituição**, a mediação tende a transformar o atendente metaforicamente nos “braços, pernas e cabeça da instituição” ou modo pelo qual a instituição busca “personificar-se”, abandonando sua condição de ente abstrato;

do **ponto de vista do usuário**, a mediação tende a uma despersonificação do atendente, ou seja, o atendente deixa de

ser alguém portador de uma identidade singular para encarnar a figura da instituição e, dessa forma, ser responsabilizado pela resposta adequada à demanda do usuário; e

do **ponto de vista do atendente**, a mediação tende a ser um momento de gerir interesses nem sempre compatíveis e harmônicos, buscando cumprir as tarefas prescritas, evoluir suas competências, preservar sua saúde e construir sua identidade profissional (FERREIRA, 2000, p. 133).

A mediação é fundamental na dinâmica do atendimento, impactando a satisfação do usuário, a eficiência e o bem-estar dos atendentes e a eficácia e a qualidade do próprio serviço. “Assim, aferir a qualidade do serviço implica decodificar os fatores que subsidiam as diferentes lógicas, não perdendo de vista a globalidade da situação e, sobretudo, evidenciar suas interações no contexto característico de atendimento” (*Idem*: 133).

O nível crescente de exigência do cliente (usuário), respaldado pelo Código de Defesa do Consumidor, instituído em 1990⁴¹, é consequência do desenvolvimento do sentido de cidadania, de reivindicação de direitos e de demanda de qualidade nos serviços prestados. O atendimento no serviço público não escapa a esse referencial, ao contrário, torna-se mais sensível a essas exigências, uma vez que é cobrado como retorno aos impostos pagos pela sociedade e que, em muitos casos, não possui vias alternativas. Por exemplo, a qualificação profissional, para importantes segmentos da população, somente é acessível pela via pública.

Portanto, a questão do atendimento é crucial na execução da política de trabalho e foi objeto de muita investigação no âmbito deste projeto. Foram captados dados acerca do atendimento em todas as iniciativas de pesquisa, cujos resultados estão sintetizados neste tópico, mantendo a divisão didática por tipo de cliente e serviço avaliado.

41 Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.

IMO – Empregadores

Para os empregadores o atendimento no cadastramento foi considerado bom (70%) e ótimo (28%). A infraestrutura de atendimento foi avaliada como boa (76%) e, segundo 62%, os atendentes estavam bem preparados, ou seja, para mais de um terço, os atendentes não estavam bem preparados. Aqui aparece um sinal de que a boa avaliação dos serviços e da estrutura de atendimento não se verifica no caso da atuação do atendente.

Dos serviços oferecidos aos empregadores, não são reconhecidos pela maioria: informações sobre o SD (77%); preenchimento dos formulários do SD (78%); orientações sobre como realizar entrevista de trabalho (81%); apoio para a seleção e convocação de trabalhadores (60%).

O recebimento de orientações sobre a carta de encaminhamento, admitindo ou não o trabalhador, indicada por 56% aponta que quase a metade dos empregadores não detém essa informação crucial para o controle da eficácia da IMO.

A satisfação após o atendimento foi declarada por 69% dos empregadores, de modo que quase um terço não ficou totalmente satisfeito. Diante disso, tratou-se de investigar os que não se mostraram satisfeitos com o atendimento.

Por um conjunto de análises bidimensionais paralelamente a análises multivariadas, constatou-se que o atendimento inicial, no cadastramento do empregador, o primeiro contato com o SINE, é determinante da percepção sobre todos os serviços posteriores. A satisfação com o resultado da intermediação está associada e é diretamente proporcional à avaliação do primeiro contato, o atendimento para o cadastramento, e ao tempo para o cadastramento de vagas. O atendimento inicial confirmou-se como um divisor de águas em termos de satisfação. O bom e o mau atendimento no primeiro contato do empregador com o SINE determinou as avaliações mais ou menos positivas em relação a todos os processos subsequentes.

Da análise de dados depreendeu-se também que é necessário flexibilizar o atendimento e a forma como os serviços são oferecidos aos empregadores com vistas em atender a especificidades das demandas. Houve algumas diferenças entre as regiões e também diferenças decorrentes da experiência dos empregadores com os serviços. Os empregadores mais informados sobre os serviços em geral são os que avaliam melhor o SINE. Salienta-se a importância do contato inicial e a necessidade de oferecer esclarecimentos e informações aos empregadores sobre os serviços oferecidos.

IMO – Trabalhadores

Apesar de o atendimento ter sido considerado bom (58%) e ótimo (40%), e de os atendentes estarem bem preparados, de acordo 85% dos trabalhadores, a satisfação após o atendimento cai para 73%. A satisfação foi menor entre mulheres, negros, pessoas de escolaridade superior completa, desempregados, pessoas em busca do primeiro emprego, com maior tempo de desemprego, e atendidas nos postos de capitais. Logo, a boa recepção não necessariamente leva ao mesmo grau de satisfação com o atendimento.

Observando os grupos menos satisfeitos, nota-se que quase todos pertencem àqueles que enfrentam mais dificuldades de inserção no trabalho, caso das mulheres, dos negros, dos que estão há mais tempo em situação de desemprego, dos que buscam o primeiro emprego e dos trabalhadores das capitais. Verificou-se também que houve menos satisfação entre os que não conseguiram atingir seu objetivo ao procurar o posto de IMO. Dos que conseguiram o que queriam, 86% disseram-se satisfeitos após o atendimento. Entre os insatisfeitos, 89% não conseguiram atingir seu objetivo ao procurar o posto de IMO.

O caso das pessoas de escolaridade superior distingue-se dos demais. Foi constatado nos grupos focais que as vagas oferecidas nos postos de IMO são vistas como de baixa qualificação e, principalmente, baixa remuneração, trabalhos socialmente

desvalorizados. Os trabalhadores avaliaram que os postos públicos não conseguem captar vagas que ofereçam melhores salários ou que sejam direcionadas ao desempregado com maior nível de escolaridade.

Aqui novamente deve ser feita a exceção à região Sul do Brasil. Tanto nos grupos focais quanto na pesquisa quantitativa, os níveis de satisfação são muito mais altos do que os observados nas demais regiões. Chega a 80% a satisfação após o atendimento e a intermediação é bem-sucedida conforme 40% dos que foram em busca de vagas de trabalho, resultado que supera em mais de 10% a segunda mais alta, a região Norte, com 29% de sucesso.

Nos grupos focais, algumas críticas dão a entender que o atendimento é lento e burocrático e que os atendentes não dão a devida atenção aos trabalhadores. Aliando esse dado aos grupos menos satisfeitos captados na pesquisa quantitativa, pode-se intuir que o esse serviço não deve ser padronizado. Trazendo as premissas dos pontos de vista envolvidos no atendimento – conforme destacado no tópico “Atendimento” de Ferreira (2000) –, observa-se claramente a transferência do tratamento recebido na IMO à instituição. Nota-se também a desatenção às peculiaridades dos trabalhadores que procuram pelo serviço. Parece que o atendimento dispensado não leva em consideração as diferentes dificuldades de inserção dos grupos de trabalhadores.

A despeito das críticas sobre o tipo de vagas oferecidas e sobre a ineficácia da intermediação, o trabalhador quer encontrar uma colocação e vai recorrer aos postos públicos de intermediação de mão de obra. A certeza da demanda, em conjunto com a falta de condições de trabalho nos postos, alegada pelos operadores, devido à escassez de recursos, não cria o ambiente propício a mudanças na qualidade do atendimento. Além disso, o princípio de que a rede pessoal parece ser vista como muito mais eficaz para a obtenção da vaga reduz as expectativas e o grau de exigência para com os serviços oferecidos nos postos do SINE, talvez percebidos

como apenas uma opção a mais. Logo, essa baixa expectativa presente em ambas as partes parece reverter em postura meramente burocrática, tanto do atendente quanto do trabalhador.

Qualificação

A avaliação do atendimento no âmbito da QSP confirma a boa imagem e a receptividade acerca da qualificação social e profissional gratuita, relativa à noção consolidada de sua importância para aumentar a empregabilidade. Nacionalmente o atendimento na inscrição para os cursos foi avaliado como bom (52%) e ótimo (47%). Para 88%, foram recebidas informações completas sobre o curso.

Assim como se observou em outras instâncias do SPETR, o atendimento inicial, na inscrição, determina percepções posteriores sobre aspectos diversos da execução dos cursos e também na ocorrência de problemas. A busca de soluções ocorre no âmbito do curso, por intermédio dos instrutores e das secretarias. A solução dos problemas é parcial: menos da metade (43%) afirma ter resolvido completamente os problemas encontrados.

Nos grupos focais surgiram pontos relativos à temática dos cursos. Alguns participantes citaram a desconexão dos cursos com a demanda por mão de obra. No Maranhão, chegou-se a sugerir que os cursos deveriam ser antecedidos de pesquisas para levantar o tipo de demanda do mercado, em vez de oferecer cursos em áreas já saturadas de profissionais. Essa percepção indica que, para que o trabalhador possa estabelecer a ligação do que irá aprender e o mercado de trabalho, deve-se divulgar a forma como são estruturados os projetos de QSP, como: por que aquele curso compõe a QSP no estado? Da mesma forma, ele deve ter contato com os dados sobre o mercado de sua região. A qualificação deve incluir, assim, informações fundamentadas em pesquisas sobre o mercado de trabalho e também discussões sobre a aplicação das habilidades desenvolvidas nos cursos.

Ainda nos grupos focais, a instituição executora foi citada pelos trabalhadores como fator de credibilidade. Os cursos oferecidos por instituições conhecidas e tradicionais, como o “Sistema S”, teriam mais aceitação no mercado. Isso confirma que a participação nos cursos, acatada como forma de aproveitar oportunidades, não prescinde da crítica sobre a qualidade dos cursos.

Mesmo assim, os cursos foram elogiados e receberam boas avaliações, o que foi confirmado nas pesquisas quantitativa e qualitativa. Cabe salientar que a avaliação geral do curso é em grande parte determinada pela avaliação do instrutor e pelo atendimento na inscrição, mais uma vez confirmando a importância do contato inicial.

A pesquisa qualitativa captou depoimentos importantes no Pará sobre intimidações aos alunos, que envolviam a ameaça de reter o recurso de transporte. Houve queixas também de que os beneficiários do *Seguro-Desemprego* ou os trabalhadores com carteira assinada estariam sendo impedidos de participar da qualificação. Mesmo pontuais, ressalta-se que essas queixas dão pistas de aspectos a serem averiguados e esclarecidos nos projetos de QSP.

Benefício *Seguro-Desemprego*

No caso do *Seguro-Desemprego*, o atendimento foi avaliado no requerimento do Benefício e foi considerado pela maioria como bom (63%) e ótimo (29%). Os menos satisfeitos foram mulheres, pessoas de escolaridade mais alta e que fizeram o requerimento na CAIXA. Entre as regiões, os menores graus de satisfação ocorreram no Sul e no Sudeste.

O principal problema – no que concerne ao atendimento para requerer o SD – diz respeito à demora e às longas filas, o que é interpretado como falta de pessoal em número suficiente, como se

demonstrou na análise dos grupos focais. A pesquisa quantitativa confirmou isso. Os motivos da insatisfação, no caso de avaliação negativa do atendimento, foram: a demora no atendimento (69%) e o fato de considerar que o atendente era mal preparado ou mal-educado (26%). As regiões Norte e Centro-Oeste reclamaram do atendente com mais frequência (34% e 33%, respectivamente). Nos grupos focais houve depoimentos nesse sentido: de beneficiários que se sentiram destratados e desrespeitados.

Entre os pontos que careceriam de melhorias, de acordo com os beneficiários, muitos foram relativos ao atendimento e, em particular, ao da CAIXA. Foram feitas sugestões também para ampliar o recebimento para toda a rede bancária e também a inclusão do encaminhamento para emprego atrelado ao recebimento do Benefício.

Um ponto que chamou a atenção, detectado na pesquisa qualitativa e confirmado na pesquisa amostral, foi quanto à alta exigência do Cartão do Cidadão pela CAIXA para receber o Benefício (48%). Esse é um percentual muito alto, pois corresponde a quase a metade dos beneficiários interpretando que a CAIXA estaria cobrando o Cartão do Cidadão para que o saque fosse feito. Como se sabe que essa exigência não procede, detectou-se ao um problema importante de atendimento que merece averiguação. Aventa-se a possibilidade de que a menção ao Cartão, como opção para o recebimento, como forma de facilitar e ampliar as possibilidades de saque, pode estar sendo recebida como uma imposição.

Foi baixa a incidência de dificuldades no requerimento, o que foi atribuído pelos beneficiários foi relativo a: falta de orientação (5%) e falta de informações sobre a documentação exigida (7%). Na análise dos dados percebeu-se que a redução de dificuldades no requerimento e no recebimento do Benefício deve-se à experiência anterior do próprio beneficiário – os que foram pela primeira vez relatam mais dificuldades no processo. O fato de possuir e

utilizar ou não o Cartão do Cidadão não previne a experiência de problemas no requerimento e recebimento do SD, mas, sim, a experiência anterior. Entretanto, nos grupos focais o Cartão do Cidadão foi elogiado e citado como algo que facilita o recebimento do Benefício.

Integração SD–IMO–PNQ

O tema da integração foi discutido em profundidade no relatório consolidado da pesquisa qualitativa. A idéia de funcionamento sistêmico, em que cada parte funcione ao mesmo tempo de modo independente e harmônico, sinérgico, está na base da concepção do SPETR. Entretanto, sua execução não ocorre de maneira integrada e a análise dos motivos e circunstâncias que justificam essa situação foram discutidos no relatório citado.

Logo, aqui a integração será tomada como algo que deveria ser dado. Contudo, a partir do que foi coletado sobre a execução, é possível verificar o quanto a prática da política se distancia do princípio da integração. Na pesquisa qualitativa ficou claro que para os próprios dirigentes do MTE as estruturas operacionais e de gestão da política ainda são ineficientes em termos de integração. O SPETR, na verdade, funcionaria de maneira fragmentada e o SINE, que deveria ser a entidade responsável por operar o processo de integração do SPETR nos estados e municípios, não teria a capilaridade necessária de atendimento, principalmente quando se amplia a clientela do *Seguro-Desemprego*. Além disso, não deteria as capacidades exigidas para um trabalho eficiente e efetivo, como redes realmente integradas e operando com eficiência.

Desde o nível de gestão, portanto, a integração mostrou-se problemática. Assim, na ponta, na execução, não poderia ser diferente. Percebeu-se nas pesquisas com os clientes que a integração ocorre de maneira residual, com incidência muito baixa. Isso denota que as ações integradas ainda não são mais do que exceções, estão

muito distantes de se instituírem na prática. Esse dado não é novo e já tem sido objeto das preocupações em todos os níveis de gestão. No entanto, mesmo entre os trabalhadores, ocorrem manifestações no sentido da necessidade da atuação integrada. Como exemplo, citam-se os beneficiários do *Seguro-Desemprego*, entre os quais há os que colocam a IMO como uma forma de aprimoramento do Programa. Houve os que disseram que uma intermediação eficiente tornaria o SD dispensável; mais de um beneficiário afirmou que o SD nem deveria existir, mas sim processos que facilitassem o acesso ao trabalho no âmbito do serviço público.

Portanto, conceitualmente desenvolvida e estabelecida como preceito no SPETR, a integração possui campo fértil para se desenvolver na prática, uma vez que é objeto de preocupações em todos os níveis desde algum tempo. Os dados destacados a seguir pretendem contribuir para argumentar nesse sentido. Será mantida a divisão do texto em tópicos por serviço, esclarecendo que no caso dos clientes empregadores esse tema não foi incluído.

IMO – Trabalhadores

O comparecimento dos trabalhadores aos postos de IMO foi motivado pela busca por colocação, em 98% dos casos. A busca por informações sobre cursos de qualificação ou inscrição em cursos representaram juntos 0,3% dos casos e a busca de informações sobre o SD ou requerimento, 1,4%.

Dos trabalhadores que compareceram aos postos do SINE, 71% nunca tinham feito cursos de qualificação. A falta de Qualificação foi a segunda dificuldade de inserção no trabalho mais citada (22%), atrás da falta de vagas na área pretendida (26%). Nos Grupos Focais sobre a IMO, ocorreram queixas sobre a falta de informações dos cursos de qualificação no momento do atendimento. Mais que a falta de integração, esse tipo de manifestação confirma que esse conceito está presente entre os trabalhadores.

A conclusão mais importante, neste caso, é que os postos de IMO concentram suas atividades quase totalmente para a intermediação propriamente dita, ou seja, não há sinais de integração no âmbito da IMO.

Qualificação

A integração, no âmbito da QSP, pode ser analisada sob três enfoques. O mais imediato dependeria de uma ação integrada das entidades executoras com os SINEs, que seria o encaminhamento para vagas de trabalho como parte da qualificação. O segundo seria a integração de fato com o mercado de trabalho e a articulação de experiências práticas como parte da qualificação em parceria com esse mercado. O terceiro seria atrelar definitivamente, na prática, a QSP a estudos consistentes sobre os mercados de trabalho nas localidades, desde o âmbito mais local até o regional. Isso iria requerer obviamente uma mudança de cultura, com foco no planejamento, em vez da execução meramente burocrática dos reduzidos e cadentes recursos destinados à qualificação.

A análise dos dados captados junto aos egressos também confirma a quase inexistência de integração. Os indicativos de apoio para conseguir trabalho no âmbito do curso ocorreram para 18% dos egressos, dos quais 7% consistiram no encaminhamento para postos públicos, 6% para vaga, 2% para postos privados e 3% no encaminhamento pelas redes pessoais. Trata-se também na QSP de exceções e de predominância de falta de articulação da qualificação com a IMO.

A percepção dos egressos resulta de sua vivência das dificuldades de inserção, ao concluir que a qualificação não garante a colocação. Transcreve-se aqui, na íntegra, a conclusão do que pensam os egressos que participaram dos grupos focais: as percepções quanto à política de qualificação profissional demonstram a desconsideração de elementos que os sujeitos

da pesquisa compreendem como fundamentais, tais como: a integração entre as políticas de trabalho e a necessidade de cursos mais práticos e voltados para as demandas do mercado durante o processo de formação dos educandos. Tal síntese constitui mais um argumento no sentido de que a integração é também uma demanda dos clientes da política de trabalho.

Benefício *Seguro-Desemprego*

A pesquisa quantitativa sobre o *Seguro-Desemprego* incluiu questões dos outros dois componentes: IMO e QSP. Sua importância como fator de integração está claramente colocada na concepção e na prática. Por isso, a falta quase total de indícios de integração consolida as conclusões construídas por todas as linhas de pesquisa que compuseram este projeto.

Inicialmente, destaca-se que o apoio para conseguir trabalho por postos públicos, no momento do requerimento do SD, foi afirmado por somente 1% dos beneficiários, ou seja, em um caso a cada 100 houve menção a IMO quando o trabalhador vai requerer o SD.

A maior parte não recebeu apoio algum para conseguir trabalho ao passo que, quando ocorre, esse apoio vem, sobretudo, das relações pessoais, 16%, e do antigo trabalho, 7%. Postos do SINE são indicados por 2%.

Deve-se salientar ainda que o SINE é desconhecido por 34% dos beneficiários, enquanto 39% já se cadastraram alguma vez e 27% o conheciam mas nunca se cadastraram. Considera-se alta a proporção de trabalhadores que desconhece a existência do SINE e, se traduzida em números absolutos, resulta em milhões de trabalhadores que nunca ouviram falar dele. Trata-se de uma forte lacuna institucional e outro indicador da falta de integração e ausência quase total de articulação com a IMO no âmbito do SD.

O encaminhamento para cursos de qualificação no SD também foi afirmado por poucos, 17%, sendo 7% pelo ex-patrão, 7% por iniciativa própria ou por indicação de particulares e 3% por postos públicos. Na pesquisa quantitativa nacional, muitos sugeriram como melhoria que o PSD incluía entre suas ações o encaminhamento para a qualificação. Houve casos, captados nas questões abertas, de beneficiários que investiram os recursos do FGTS em sua qualificação.

Porém, menos da metade dos beneficiários fez cursos de qualificação (45%). Os que menos participaram desses cursos foram as pessoas de menor escolaridade e renda. O exemplo, já citado de um egresso do Tocantins, de que os beneficiários do SD estariam sendo impedidos de participar dos cursos representa não apenas uma condução irregular, mas algo que atenta contra a integração.

Também no caso dos beneficiários do SD, a falta de qualificação foi recorrentemente apontada como dificuldade de inserção no trabalho. Nos grupos focais, a qualificação foi descrita como fundamental para ampliar ou adquirir conhecimentos em determinada função, mas são poucos os que sabem que o SINE oferece cursos gratuitos. Assim, o desejo de se qualificar esbarra na falta de condições de participar de cursos que necessitem ser custeados com o Benefício.

Em suma, a despeito de ser o SD o lócus privilegiado da integração – uma vez que seu cliente é o trabalhador desempregado e, portanto, cliente natural da IMO e da QSP – os dados demonstram o contrário: a ausência de articulação no âmbito do SD.

Perfil dos Clientes

A pesquisa qualitativa com os gestores, especialmente os de nível mais técnico, captou uma forte demanda pelo conhecimento do perfil dos clientes dos três componentes sob análise nesta

pesquisa. Ficou claro que o MTE conhece pouco o usuário final da política e os impactos sobre suas vidas e a extensão de sua efetividade.

Neste caso, a contribuição vem eminentemente da pesquisa quantitativa, tendo em vista seu alcance inferencial. O perfil detalhado consta nos relatórios finais das três pesquisas de opinião realizadas junto aos trabalhadores, o qual será sintetizado para cada caso. O perfil do empregador não foi levantado com detalhes, devendo-se salientar que há campos nos cadastros que poderiam ser utilizados, tanto para empresas quanto para pessoas físicas. As características demográficas dos trabalhadores também constam nos cadastros, que foram utilizados como cotejamento da qualidade das amostras. No entanto, como se constatou por diversas vias, o preenchimento dos dados cadastrais necessita de aprimoramentos que evitem lacunas e inconsistências.

Comparando com a PEA, constatou-se que, de modo geral, os clientes não reproduzem o perfil demográfico da PEA⁴²: idade em torno de 35 anos, quase a metade na faixa de 30 a 49 anos (44%), sexo masculino (56%), escolaridade fundamental incompleta, correspondente a até sete anos de estudos (41%) ou até o ensino médio incompleto, até 10 anos de estudos (59%). Entre os ocupados, 49% declararam-se de cor branca (49%), percentual mais alto que o de pardos (42%). Os clientes são em geral um pouco mais jovens, de cor parda e de escolaridade média completa. Em termos de sexo, na IMO e no SD predominaram os homens e na QSP, a mulheres. A seguir são apresentados os resultados com mais detalhes.

IMO – Trabalhadores

Os trabalhadores que procuraram a IMO são do sexo masculino (54%), com idade média de 29 anos, escolaridade

42 PNAD, 2008

média completa (46%), solteiros (55%), não estudantes (75%), declararam-se de classe média baixa (50%), sem renda (63%), renda familiar de um a dois salários mínimos (32%), família de três a quatro pessoas (51%) e de grupo étnico pardo (51%).

A menor idade média em relação à PEA reflete a dificuldade dos mais jovens em obter colocação. São esses os que tendem a ter mais escolaridade, embora menor experiência de trabalho, o que explica as diferenças em relação à PEA.

Qualificação

As mulheres predominam entre os clientes da QSP (61%). A idade média foi de 31 anos, solteiros (55%), escolaridade média completa (49%), não estudantes (74%), declararam-se de classe média baixa (52%), renda pessoal e familiar de até dois salários mínimos (91% e 59%, respectivamente), mais de um terço sem rendimentos (39%), famílias de até quatro pessoas (63%) e de grupo étnico pardo (53%).

O principal distanciamento em relação à PEA, no caso da QSP, é quanto ao gênero: as mulheres são quase duas a cada três egressos. Esse dado está relacionado à tendência observada na população de maior elevação de escolaridade entre as mulheres que, aliada à maior desocupação, expressa o alto contingente de egressos sem rendimentos, abrindo espaço para que elas predominem nos cursos de qualificação.

Benefício Seguro-Desemprego

Os beneficiários do *Seguro-Desemprego* são principalmente do sexo masculino (67%), idade média de 30 anos, casados (49%), escolaridade média completa (38%), não estudantes (82%), declarou-se de classe média baixa (46%), sem renda pessoal (54%),

renda familiar de um a dois salários mínimos (26%), famílias de três a quatro pessoas (50%), nenhum dependente menor de 14 anos (42%), sem dependentes acima dessa idade (66%) e de grupo étnico pardo (53%).

Se na PEA o sexo masculino predomina, os beneficiários homens tenderão a predominar também no SD. A idade é menor que a da PEA, e a escolaridade é mais alta. Assim como a IMO, os jovens são mais vulneráveis ao desemprego e são também os que apresentam mais escolaridade, o que explica essa diferença. Além disso, a elevação da escolaridade dos beneficiários é uma tendência detectada nos dados oficiais.

Eficácia e Efetividade

A eficácia na execução do SPETR é, sem dúvida, uma de suas fragilidades e objeto de questionamentos sob todos os pontos de vista. A dúvida expressa pelos gestores no âmbito do MTE e também nos níveis técnicos sobre a eficácia dos programas é básica quando se avalia uma política pública. A eficiência, a eficácia e a efetividade social conformam uma abordagem de avaliação de políticas públicas que superam os estudos de custo-benefício fortemente concentrados nas questões financeiras (Cohen & Franco, 1993).

Neste tópico, dois aspectos são destacados ao nível da execução, que são a eficácia e a efetividade. Por eficácia se entende o grau de alcance dos objetivos e metas da política pública. A efetividade social refere-se aos impactos da política.

No caso da IMO, a eficácia é verificada pela obtenção da vaga de trabalho; na qualificação, se ocorreu de fato o aumento da empregabilidade; finalmente, no caso do *Seguro-Desemprego*, se este Benefício cumpre seu papel de garantir meios de sustentação ao trabalhador em situação de desemprego, que seja suficiente em valor e tempo para que ele encontre nova colocação.

A efetividade decorrerá da eficácia, sendo avaliada subjetivamente, com base em dados indiretos e na opinião dos clientes, uma vez que o projeto, por definição, não tem abordagem prospectiva. No caso do SD, a eficácia confunde-se com a efetividade, uma vez que a amostra foi de beneficiários, portanto bem-sucedidos no requerimento e em condições de receber o Benefício.

A efetividade é um julgamento multifacetado, que se segue à eficácia. Não basta conseguir a vaga de trabalho em decorrência da IMO ou da qualificação, mas é necessário averiguar se esse resultado foi satisfatório e provocou as mudanças esperadas na condição dos envolvidos, trabalhador e empregador, e em que medida a qualificação social e profissional preparou o trabalhador e melhorou seu desempenho. Para responder sobre a efetividade, é possível utilizar metodologias adequadas que, no entanto, não foram previstas neste projeto. Por isso, os grupos focais serão de grande valia para a discussão da efetividade.

IMO – Empregadores

O retorno do SINE às solicitações dos empregadores foi avaliado como bom em 71% dos casos. Houve associação desse resultado com a satisfação com o atendimento inicial, com o resultado do atendimento e com a avaliação do preparo dos atendentes.

O tempo até o preenchimento das vagas também foi considerado bom por 74% dos empregadores. Da mesma forma que o anterior, este resultado está associado à avaliação do atendimento inicial e ao retorno do SINE às solicitações. Do ponto de vista do empregador, esses dois resultados são indicativos de boa eficácia.

Os trabalhadores encaminhados pelo SINE, todavia, são parcialmente adequados ao perfil das vagas oferecidas segundo a

maioria dos empregadores (54%), avaliação também associada ao atendimento inicial e à satisfação após o atendimento pelo SINE. Entre os empregadores que consideraram insuficiente a quantidade de informações solicitadas para o cadastramento de vagas, foi maior o percentual dos que declararam que os trabalhadores não são adequados às vagas oferecidas.

Neste ponto detecta-se um problema de percepção de eficácia. Para o preenchimento das vagas, uma série de informações é registrada pelo empregador nos sistemas do SINE. Essas informações são consideradas suficientes e necessárias pela maioria dos empregadores. Por outro lado, entre os empregadores que consideraram as informações sobre as vagas como insuficientes acreditam que esse fato diminui a eficácia da intermediação – os empregadores indicam que gostariam de fornecer mais dados sobre as vagas que oferecem. Isso sinaliza para a necessidade de flexibilizar o atendimento no que diz respeito aos dados sobre as vagas como um meio de melhorar a eficácia da intermediação.

Dos empregadores, 21% disseram que o SINE não preencheu nenhuma das vagas. Para a maioria dos demais (54%) foram preenchidas até 30% das vagas. Esses resultados são sinais claros e objetivos de baixa eficácia.

O baixo percentual de preenchimento de vagas relatado pelos empregadores deve ser levado em conta, destacando a incidência dos que consideraram insuficientes as informações captadas pelo SINE sobre as vagas e que os trabalhadores encaminhados não correspondem ao perfil dos postos oferecidos.

Entre os empregadores que utilizam os serviços do SINE há mais tempo, o percentual de vagas preenchidas foi maior. Logo, quanto maior a experiência das empresas na utilização dos serviços do SINE, maior o relato de sucesso na intermediação, seja em relação à adequação das vagas ao trabalhador encaminhado ou ao tempo em que ele se mantém na vaga. Essa causalidade não está estabelecida, podendo ser oposta: os empregadores que voltam a

recorrer ao SINE são os que relatam mais eficácia: é possível que esta determine o retorno do empregador.

Corroborar isso o fato de o atendimento inicial ser tão importante na avaliação dos processos que se seguem. O empregador que se sente bem atendido retorna ao SINE – o que também é um indicativo de eficácia.

A escolaridade mais requerida pelos empregadores é a média completa, especialmente no Nordeste (52%). Essa postura retrai a demanda. Embora a maior parte dos trabalhadores que procura o SINE seja de escolaridade média, as vagas podem não atender às expectativas desse público.

O SINE não consulta os empregadores sobre as necessidades de qualificação segundo a maioria (54%). Esse é um indicador de fragmentação, oposto à integração.

A análise dos dados demonstrou que a satisfação com o atendimento decorre diretamente da ação dos atendentes e da resposta do SINE. A satisfação não está relacionada às especificidades das demandas dos empregadores, mas à atitude dos atendentes e ao retorno dado.

Nos grupos focais dos trabalhadores, foi reivindicada fiscalização das empresas que anunciam as vagas. Segundo eles, muitas delas não correspondem à forma como são apresentadas no SINE. Sugerem que sejam implementados controles para que sejam cumpridos os acordos feitos quando as vagas são oferecidas, para que não haja discrepâncias entre as informações recebidas do SINE e a realidade encontrada nas vagas. Seria necessário também, ainda conforme os trabalhadores, ampliar as parcerias com as empresas para aumentar a quantidade e os tipos de postos oferecidos.

Outro ponto diz respeito às falhas de comunicação entre o SINE e os empregadores. Ocorreram relatos de trabalhadores que foram encaminhados para vagas que já teriam sido

preenchidas. Essas são questões que contribuem para reduzir a eficácia do SINE.

Logo, os problemas de eficácia decorrem, na avaliação do empregador, de falhas na interação do SINE com os empregadores. Objetivamente, os dados são desfavoráveis em termos de eficácia, percentual de vagas preenchidas e da adequação dos candidatos a estas vagas, que não se verifica na maioria dos casos.

IMO – Trabalhadores

Três quartos dos trabalhadores procuram o SINE em busca de colocações no mercado de trabalho, com efetividade de 26%. Dos restantes, a maior parte (14%) procurou o SINE apenas para inscrever-se para vagas e a efetividade, neste caso, foi de 75%. Orientações adicionais à demanda principal do trabalhador ocorrem em 40% dos casos, sendo mais frequentes as informações sobre possibilidades de trabalho. Orientações sobre a importância da qualificação foram mencionadas por 28%; sobre a importância de aumentar a escolaridade, 27% foram orientados.

Depreende-se dos dados que o atendimento é burocrático e focalizado na demanda do trabalhador. Não se detecta proatividade na orientação profissional nem na busca de informações adicionais que aumentem as chances de colocação. As altas taxas de aprovação decorrem, sem dúvida, da falta de outras referências por parte do trabalhador. Ele se diz satisfeito com as respostas que receber, sem a dimensão das possibilidades da intermediação.

Os grupos focais dão indícios importantes acerca da eficácia e da efetividade. Nas análises desses dados, percebeu-se que a IMO foi o serviço que mais gerou reclamações. A principal é que a intermediação raramente se efetiva, com exceção para o caso da região Sul e, em particular, do Paraná. Nesse caso, houve muitas manifestações favoráveis ao serviço prestado pelo SINE,

considerando que geralmente conseguem emprego por causa da intermediação realizada pela instituição. Avaliam também que os postos de atendimento são de fácil acesso, mesmo para os que residem em áreas periféricas. No estado do Paraná foi destacado, como aspecto positivo, a existência de “Ruas da Cidadania” em diversos bairros, nas quais há agências do SINE e, sendo assim, o acesso torna-se mais fácil.

Mais um detalhe indicado pelos trabalhadores nos grupos focais e que incide sobre a eficácia é o fato de ter de dar baixa em um encaminhamento para ter acesso a outro. Para eles, isso contribui para a morosidade da execução, reduzindo, portanto, a eficácia e a efetividade.

O requisito da experiência reivindicado pelos empregadores seria outro fator de restrição de eficácia, especialmente para os que buscam o primeiro emprego. O mesmo pode ser dito sobre as exigências de escolaridade.

A pesquisa confirma que os grupos definidos como prioritários refletem as principais fragilidades para a colocação no mercado de trabalho, de modo que o Governo, nesse aspecto, está no caminho político adequado. Entretanto, a execução da política na ponta, no atendimento e, sobretudo, na satisfação do trabalhador, requer ajustes e tratamento especial de fato para esses grupos. A menor satisfação expressa nesses mesmos grupos indica que falta algo no atendimento, que aumente a confiança e a segurança desse trabalhador.

O atendimento burocrático, que não distingue as peculiaridades do trabalhador, reverte-se em perda de eficácia e impedimento de efetividade. Ficou evidente também que a comunicação deve ser aprimorada pelo aumento da iniciativa do SINE em promover a orientação profissional, por um lado, e na comunicação com os empregadores, por outro. Devem ser feitas as gestões e os treinamentos a partir do conceito de integração e de

flexibilização, no sentido de oferecer tratamentos diferenciados, adequados às múltiplas necessidades e formas de demanda de intermediação de mão de obra.

Qualificação

Em relação à eficácia e a efetividade, a principal constatação sobre a qualificação diz respeito à falta de sequência e de relação com a experiência de trabalho na temática dos cursos, dos quais participam os trabalhadores. Verificou-se que o principal fator de motivação para participar dos cursos é o aumento das chances de colocação, principalmente entre os mais jovens e os que buscavam o primeiro emprego. Esse talvez seja um dos principais motivos da falta de sequência dos cursos: 67% foram em áreas diferentes do trabalho habitual; 86% não passaram a trabalhar na área do curso; 72% dos que fizeram outros cursos, após 2007, disseram que esse novo também não foi na mesma área.

Um dado sobre a efetividade é que a metade dos egressos sentiu-se preparada para trabalhar de forma autônoma após o curso. Assim, percebe-se um aspecto pouco favorável em relação à efetividade, tendo em vista que a expectativa mais comum era a de conseguir emprego melhor na área de trabalho (44%), seguida da expectativa de ter mais oportunidades de trabalho (20%). Entretanto, para 44%, nada mudou após o curso, ao passo que 24% avaliaram que seus conhecimentos foram atualizados.

Nos grupos focais foi discutida a falta de eficácia com base no requisito da experiência por parte dos empregadores. A qualificação somente não garante a colocação, não se reverte em oportunidade de trabalho. Isso levou os trabalhadores a concluir que a experiência seria até mais importante do que a qualificação, a despeito de ser evidente a percepção de que se qualificar é estratégico e que a falta disso pode ser a causa da perda de um trabalho ou da dificuldade de conseguir um novo. Assim, não

se qualificar prejudica a empregabilidade, mas se qualificar não garante a colocação.

Um aspecto relativo à eficácia é quanto às aulas práticas dos cursos. Todas as vias de pesquisa atestam que os egressos julgaram insuficiente a quantidade de aulas práticas. A metade dos egressos no Brasil (50%) avaliou dessa forma. Nos grupos focais, os egressos consideraram que os cursos valorizam mais a teoria em detrimento da prática. Sugeriram o desenvolvimento de situações que favoreçam a prática, encaminhamento para estágios e parcerias com os empregadores, como forma tanto de atenuar a falta de experiência, que prejudica a efetividade da qualificação, quanto de propiciar a intermediação, além da já mencionada sugestão de dar preferência aos egressos na intermediação pública.

A boa avaliação que os cursos tiveram em todos os aspectos pesquisados e o desejo expresso por 94% de realizar cursos configuram uma situação favorável, de receptividade aos programas de qualificação, denotando ainda a consolidação da importância percebida entre os trabalhadores da importância de se qualificar para atender às exigências do mercado de trabalho.

Esse conjunto de resultados atesta baixa eficácia e efetividade do programa de qualificação sob o ponto de vista da inserção no mercado de trabalho. Nos grupos focais a tônica em todo o Brasil foi a percepção de que a qualificação não favorece a inserção. Juntando isso à participação de forma claramente aleatória e sem planejamento, fica comprovado o problema da eficácia e da efetividade nessa área.

Benefício Seguro-Desemprego

A eficácia dos processos de homologação do *Seguro-Desemprego* está comprovada. A pesquisa amostral demonstra que, em termos proporcionais, foi muito baixa a incidência de problemas de requerimento e de recebimento, abaixo de 10%.

Deve-se ressaltar, no entanto, que mesmo os baixos percentuais implicam a ocorrência de dezenas de milhares de problemas no requerimento e no recebimento do Benefício e, por isso, não devem ser desprezados. A esse respeito constatou-se que a origem das falhas está na falta de informação por parte do trabalhador e problemas com seus documentos pessoais.

No grupo focal, houve queixas relativas às grandes filas e à demora no atendimento, corroboradas pela pesquisa amostral, mas que não comprometem a eficácia do processo, conforme reconhecido pelos mesmos trabalhadores que se queixaram na pesquisa qualitativa.

O valor do *Seguro-Desemprego* foi considerado insuficiente por 55% dos beneficiários e a quantidade de parcelas foi avaliada como insuficiente por 54%. A percepção da insuficiência foi maior entre as mulheres, os de mais idade, menor renda pessoal e familiar, por um lado, e maior escolaridade, por outro. Nos grupos focais essas percepções também vieram à baila, acrescentando que isso obriga os trabalhadores a lançarem mão de alternativas para complementar seus rendimentos, como o mercado informal, prejudicando a busca por nova colocação.

Além disso, diante do argumento de que o valor do SD é insuficiente para procurar por qualificação contatou-se, nos grupos focais, que muitos beneficiários desconhecem que por intermédio do SINE é possível ter acesso a cursos gratuitos. Essa informação não é repassada, embora haja interesse dos trabalhadores por qualificação.

Cabe observar que a avaliação do Benefício como insuficiente não é unânime, pois o percentual dos que o avaliaram como suficiente foi de 35% com relação ao valor e 43% com relação à quantidade de parcelas. Esses percentuais não são desprezíveis.

Entre os que consideraram a quantidade de parcelas insuficiente, 84% indicaram como necessárias até oito parcelas,

enquanto 5% opinaram que o Benefício deveria durar até a nova colocação. Os mais jovens e os mais velhos sugerem maior quantidade de parcelas, salientando que esses dois grupos são os que apresentam as maiores taxas de desemprego.

A satisfação com o SD é afirmada por 63% dos beneficiários. Os menos satisfeitos são as mulheres, os de idade intermediária, os de nível superior e os de situação econômica menos favorável. A insatisfação aumenta no caso de experiência de problemas para requerer ou receber o Benefício.

Foram feitas análises na perspectiva multivariada, buscando verificar qual seria o conjunto de características que, simultaneamente, influem sobre a satisfação. Percebeu-se que os beneficiários que mais tendem a insatisfação são: os que estão insatisfeitos com a quantidade de parcelas e com o valor; que tiveram mais problemas de documentos para requerer o SD; que não se sentiram bem atendidos no momento do requerimento; que querem aumento da quantidade de parcelas; que têm maior escolaridade; e recebem Benefícios mais baixos. Entre esses, os fatores mais importantes, ou seja, que mais aumentam a chance de satisfação, são as percepções de que a quantidade de parcelas e o valor são suficientes.

Um indicador de efetividade é o fato de que a maior parte dos beneficiários aponta o SD como meio de manutenção, 41%, percentual que chega a ser maioria entre os de situação econômica menos favorável. Entre os que citaram apenas um meio de manutenção, o SD aparece em metade dos casos. Logo, a maioria dos beneficiários alia ao SD outros meios de manutenção, especialmente o trabalho eventual (24%) e a ajuda de familiares e amigos (16%). Houve menção nesse sentido nos grupos focais. A necessidade de recorrer a outros meios confirma a percepção da maioria sobre a insuficiência do valor do Benefício.

Outra queixa detectada sobre o SD foi o atraso nas parcelas. Essa percepção não se confirma na pesquisa amostral, segundo a

qual 90% dos beneficiários recebem suas parcelas pontualmente. Mais uma vez, os 10% que não recebem o benefício em dia não devem ser desprezados porque representam um problema de escala que, com certeza, compromete o atendimento e sobrecarrega os órgãos de requerimento com problemas evitáveis. A divulgação, a ampliação dos canais de comunicação e a facilitação do acesso às informações corretas mostram-se cruciais para melhorar a eficácia do *Seguro-Desemprego*.

Recomendações

Considerando os problemas de inconsistências e ausência de registros observada ao longo das pesquisas, recomenda-se a melhoria dos controles de alimentação dos cadastros, revendo críticas e obrigatoriedade de preenchimento de informações cruciais para a gestão do Programa.

Não foi detectada articulação entre os componentes do Programa *Seguro-Desemprego* por qualquer ângulo que se observe. Ações de promoção da integração são urgentes e fundamentais na execução, para que se observem os princípios que já estão expressos no SPETR. Trata-se, portanto, de uma desconexão entre o que está instituído no marco legal e político em relação à prática.

O atendimento em todos os níveis é o grande problema detectado, com consequências sobre a satisfação, a eficácia e a efetividade da política de trabalho. A circulação de informações em todos os âmbitos mostrou-se falha, sendo mais uma consequência de um atendimento rotineiro e acomodado no mínimo indispensável. Isso ficou bem demonstrado com dados e por todas as vias de pesquisa.

Este tópico finaliza com as recomendações que decorrem das análises de dados relacionadas à execução da política de trabalho, mais uma vez segmentando-o em subtópicos para auxiliar a leitura.

IMO – Empregadores

O atendimento inicial ao empregador demonstrou ser a principal fonte de aumento ou redução da satisfação com os serviços do SINE. Os dados indicam que o mau atendimento inicial parece desencadear insatisfações nas fases posteriores. O SINE mostrou-se pouco atrativo e não é o principal meio de recrutamento de mão de obra. Além disso, os serviços são pouco conhecidos pela maior parte dos empregadores. Na análise de dados ficou demonstrado que a efetividade da intermediação atua menos sobre a satisfação do empregador do que o atendimento, particularmente o inicial. O retorno às demandas, o preparo dos atendentes e a flexibilização das informações captadas para definir o perfil das vagas ofertadas foram fatores de suma importância para a satisfação do empregador. Ficou claro também que os empregadores mais bem informados sobre os serviços oferecidos mostraram-se mais satisfeitos.

A exigência de nível médio é outro fator de retração, uma vez que limita as possibilidades de atendimento das demandas por mão de obra.

Portanto, recomenda-se o reforço do atendimento para torná-lo mais flexível e adaptado às demandas específicas dos empregadores, tanto no atendimento para a recepção quanto no retorno às solicitações dos empregadores. Recomenda-se ainda o reforço dos canais de divulgação dos serviços oferecidos, ainda desconhecidos pela maioria.

IMO – Trabalhadores

A pesquisa confirma que a combinação de características expressas nos grupos prioritários reflete de fato as principais fragilidades para a colocação no mercado de trabalho, de modo que o Governo está no caminho político adequado. Todavia, a execução da política na ponta, no atendimento e, sobretudo, na satisfação do trabalhador, requer ajustes e tratamento especial efetivo para esses

grupos. A menor satisfação expressa pelos grupos prioritários indica que se deve repensar e reforçar o atendimento, de modo que ele não seja uma mera repetição burocrática de procedimentos. Ele deve estar preparado para adaptar-se às características e às especificidades dos trabalhadores. Isso implica mais proatividade na IMO no sentido de oferecer orientação profissional em sentido mais amplo, o que deve aumentar a confiança e a segurança do trabalhador no serviço.

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

Qualificação

O egresso da qualificação não reflete as características do mercado de trabalho no que diz respeito aos aspectos demográficos. Isso se deve em parte à definição dos grupos prioritários. Os egressos, entretanto, não estão cientes de que seus cursos são dirigidos a esses grupos, o que pode ser sintoma de falha de divulgação ou de execução. A forma de conhecimento dos cursos deu-se, principalmente, por meios informais, relações pessoais, e não pelos meios institucionais. A morosidade dos processos e do repasse de recursos contribui para que a divulgação e a execução não se façam adequadamente. A recomendação que decorre desses resultados relaciona-se à gestão dos recursos do programa de qualificação e, em particular, ao reforço da divulgação.

Em relação à execução dos cursos, houve incidência maior de problemas nos que exigiam o uso de máquinas, ferramentas e equipamentos. Constatou-se que nem sempre estavam disponíveis na quantidade e no tempo necessário ao bom andamento das

atividades práticas. Os egressos foram majoritários na demanda por mais carga horária de aulas práticas e também na sugestão de encaminhamento para estágios. Recomenda-se, assim, a supervisão da execução dos programas de qualificação observando em especial a estrutura dos que requerem o uso de máquinas, ferramentas e equipamentos. Sugere-se ainda o reforço da prática e a busca de meios de favorecer a prática com estágios nas empresas. Isso implica estreitamento da interação com os empregadores, por um lado, e com os educandos, por outro.

O atendimento na inscrição foi determinante na avaliação dos cursos, no geral e em diversos aspectos pontuais. Assim, salienta-se a necessidade de atentar para o aprimoramento da recepção do educando, quando este se apresenta para participar dos cursos de qualificação.

A falta de sequência na temática dos cursos demanda ação no sentido de promover a orientação profissional aos egressos, de modo a aumentar a eficiência dos recursos despendidos, bem como a eficácia e a efetividade da qualificação. Deve-se minimizar os casos de educandos que participam de cursos apenas para não deixar de aproveitar as oportunidades que surgem, desenvolvendo a noção de carreira profissional.

Recomenda-se, por fim, a observância das necessidades de formação profissional afeitas aos estados, com estudos consistentes que subsidiem de fato a programação da qualificação que deve, a seu turno, ser montada verdadeiramente com base nesses estudos.

Benefício Seguro-Desemprego

O principal problema detectado do ponto de vista dos trabalhadores diz respeito a informações sobre os requisitos e procedimentos para a constituição do Benefício. A recomendação que se configura com base nisso é o reforço dos canais de divulgação e de comunicação com empresas e trabalhadores.

A comunicação com a CAIXA necessita de aprimoramentos, uma vez que foram detectados pontos de má informação na interação dos beneficiários com essa instituição. Foi também com a CAIXA que ocorreram com mais frequência os problemas nos processos de requerimento do SD. Deve-se rediscutir, então, a estrutura e os métodos utilizados para a recepção dos requerimentos.

Os aspectos mais criticados foram quanto aos valores e às quantidades de parcelas. Aqui também se coloca a necessidade de comunicação, esclarecendo sobre os tetos de valores e parcelas. Configura-se ainda a necessidade de realizar estudos sobre os limites de valor e de tempo de duração do Benefício, levando em conta o tempo médio de recolocação.

CAPÍTULO VI

Evolução do *Seguro-Desemprego* no Brasil: diagnóstico regional e setorial

Esse capítulo analisa a evolução do *Seguro-Desemprego* em termos de desembolsos e seus determinantes, demitidos sem Justa Causa, faixas de valores do Benefício, tempo de vínculo empregatício e a distribuição por setores de atividade econômica comparando as regiões brasileiras. O período compreendido na análise foi de janeiro de 2005 a fevereiro de 2009, último dado disponível na ocasião em que este trabalho foi elaborado. Os dados foram obtidos na Base de Gestão do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

O valor emitido pelo *Seguro-Desemprego* no período em questão apresentou crescimento significativo em todas as cinco regiões do Brasil, destacando o Norte e o Nordeste com as maiores taxas de variação. Por isso, as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste aumentaram suas participações no total do Seguro emitido no Brasil no mesmo período, enquanto Sudeste e Sul perderam participação nesta comparação. Apesar disto, as alterações de participação foram marginais, o que revela uma estabilidade na distribuição do *Seguro-Desemprego* nas regiões, sendo que o Sudeste e o Sul ainda concentram a maior parte do Benefício no País.

As análises que buscaram verificar os fatores que determinaram a evolução e o ritmo em que ocorreram revelaram algumas diferenças importantes. Como se verá, o aumento do número de beneficiários tem papel fundamental nessa evolução, embora de forma diferente na comparação das regiões.

Assim como acontece entre os beneficiários do *Seguro-Desemprego*, a distribuição dos demitidos sem Justa Causa também tem um padrão bem definido, com concentração nas regiões Sudeste e Sul, e sem significativas alterações entre os anos de 2005 e 2008. O estudo da taxa de cobertura, entretanto, revela que no Nordeste ocorrem valores que superam os 100%. Isso indica que trabalhadores demitidos em outras regiões migram para o Nordeste para requerer o Benefício. Como o fenômeno na região Sudeste é inverso, os dados apontaram para o fluxo migratório de trabalhadores demitidos no sentido inverso, do Sudeste para o Nordeste.

A distribuição dos beneficiários por faixas de valores do Seguro mostrou-se relativamente semelhante nas diferentes regiões: cerca de 80% em todas as regiões se concentraram em apenas três faixas em 2005. Em 2008, todas as regiões apresentam uma tendência ao aumento do número de beneficiários em faixas de renda mais elevadas e aumenta a concentração nas três faixas salariais mais comuns. A única exceção à regra é a alta concentração de beneficiários nordestinos na primeira faixa salarial (até 1 salário mínimo) em 2005, que foi revertida em 2008, como será demonstrado.

Do mesmo modo, o número de beneficiários por tempo de vínculo apresenta uma alta concentração em poucas faixas em todas as regiões. Em 2005, cerca de 60% dos beneficiários concentram-se em duas faixas de tempo de vínculo, cenário que é praticamente repetido em 2008, com pequenas reduções nas desigualdades regionais. A única mudança relevante na análise de tempo de vínculo, entre 2005 e 2008, diz respeito à mudança de contingente

para outras faixas de tempo de vínculo. De maneira geral houve redução nas faixas mais elevadas (mais tempo de vínculo) e aumento nas faixas mais reduzidas (menos tempo de vínculo). O resultado disso é notado na taxa de rotatividade, que apresentou crescimento em todas as regiões entre 2005 e 2008. Ainda assim, será visto que o padrão de distribuição de beneficiários pelas regiões, tanto por faixa de renda como por tempo de vínculo, é bem estabelecido e não apresenta significativas mudanças entre 2005 e 2008.

A distribuição setorial dos beneficiários do *Seguro-Desemprego* é muito bem definida e apresentou mudanças insignificantes entre 2005 e 2008. Três setores (comércio, indústria de transformação e serviços) concentram aproximadamente 82% dos casos. Na relação beneficiários/quantidade de trabalhadores, todos os setores também apresentam relativa estabilidade ao longo dos últimos anos. A exceção, neste caso, fica por conta da agropecuária, com uma relação altamente oscilante, o que se explica pelo caráter sazonal da atividade.

Por fim, será demonstrada a importância da construção civil e da indústria de transformação no período sob análise, que tiveram evolução de demitidos sem Justa Causa mais intensa. O fato que será destacado, neste caso, é o ritmo de crescimento dos demitidos, que foi maior do que o do número de beneficiários em todos os setores, sem exceção, caracterizando uma queda taxa de cobertura de todas as atividades no período.

Diagnóstico Regional

Antes de se iniciar qualquer análise convém esclarecer algumas escolhas adotadas para a construção desta seção. A análise é feita em um período relativamente curto: do início de 2005 até o final de 2008 e, em alguns casos, até o início de 2009. A explicação para esse procedimento decorre do fato de que uma das séries

temporais utilizadas – demissões sem Justa Causa – mudou sua metodologia de apuração a partir de janeiro de 2005 (passou a não contabilizar contratos temporários como fazia anteriormente). Em consequência dessa mudança, optou-se por focalizar a análise, obtendo-se assim uma maior consistência analítica. Outro ponto que merece destaque é a adoção da média móvel em 12 meses em todos os dados primários utilizados, com o intuito de “expurgar”, ou ao menos amenizar, a sazonalidade. Eventualmente, quando se julgou necessário, utilizou-se a anualização (dados acumulados em 12 meses) das informações. Nestes casos, os dados foram apresentados como anuais – 2005 a 2008 – excluindo-se os dados dos dois meses de 2009. O deflacionamento das estatísticas, quando utilizado, foi feito pelo INPC.

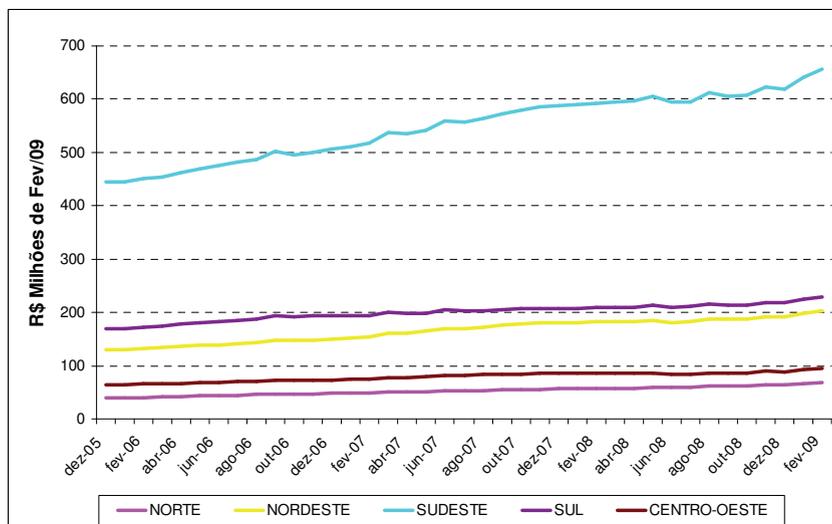
Evolução do *Seguro-Desemprego* por Região

Entre os meses de janeiro de 2005 e fevereiro de 2009⁴³, o *Seguro-Desemprego* emitiu cerca de R\$ 48,5 bilhões (valores correntes) em Benefícios. Desse total, mais da metade – precisamente 52,4% – foi concentrada apenas na região Sudeste. As regiões Sul e Nordeste aparecem na sequência com participações de, respectivamente, 19,0% e 15,9%. Com resultados bem menores – 7,6% e 5,1%, respectivamente –, Centro-Oeste e Norte completam a lista da composição do valor emitido pelo Benefício social no período em análise.

Todas as regiões apresentaram crescimento real significativo em valor emitido de *Seguro-Desemprego* entre janeiro de 2005 e fevereiro de 2009. Exemplificando, na comparação ponto a ponto, a região que apresentou o menor crescimento foi o Sul, com variação de 65,5%. A evolução mensal das regiões nesta variável pode ser notada no gráfico abaixo.

43 Este trabalho foi elaborado em abril de 2009.

Figura 2: Valor emitido de *Seguro-Desemprego* por região (média móvel em 12 meses), Brasil, 2005-2009

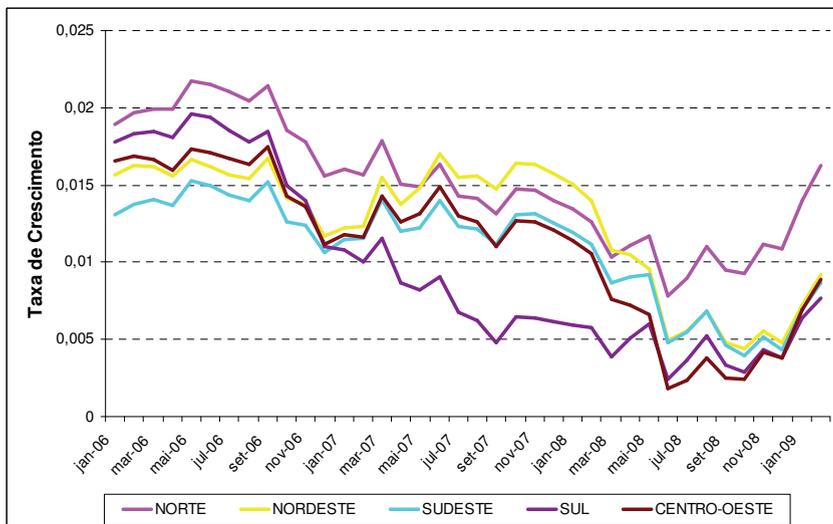


Fonte: Base de Gestão do MTE

Em termos absolutos, a região Sudeste foi a que mais evoluiu no período, aumentando seu desembolso mensal em R\$ 274 milhões (em valores de fevereiro de 2009). Porém, em termos relativos, as que merecem mais destaque são as regiões Norte e Nordeste. Mais uma vez, na comparação ponto a ponto (jan/05-fev/09), o Norte teve um crescimento real de 116,5% nas emissões do Seguro, enquanto o Nordeste alcançou 86,8% neste mesmo quesito.

Outra forma de visualizar a predominância das duas regiões no crescimento das emissões pode ser identificada no gráfico seguinte.

Figura 3: Variação do valor emitido de *Seguro-Desemprego* por região (acumulado em 12 meses), Brasil, 2005-2009



Fonte: Base de Gestão do MTE

Considerando a variação percentual mês a mês dos dados de emissão de *Seguro-Desemprego* anualizados⁴⁴, Norte e Nordeste aparecem durante toda a série com as maiores taxas de crescimento, enquanto Sul e Sudeste apresentam, também durante quase toda a série, uma situação inversa (menores taxas de crescimento).

Estes resultados fizeram que a participação das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste no valor total emitido pelo *Seguro-Desemprego* aumentasse entre janeiro de 2005 e fevereiro de 2009. Respectivamente: de 4,5% para 5,5%, de 15,2% para 16,2% e de 7,4% para 7,6%. No sentido inverso estão as regiões Sudeste e Sul, que reduziram suas participações de 53,5% e 19,4%, para 52,4% e 18,3%, respectivamente. Ainda que a composição regional tenha-se alterado, não se nota uma mudança de padrão de distribuição

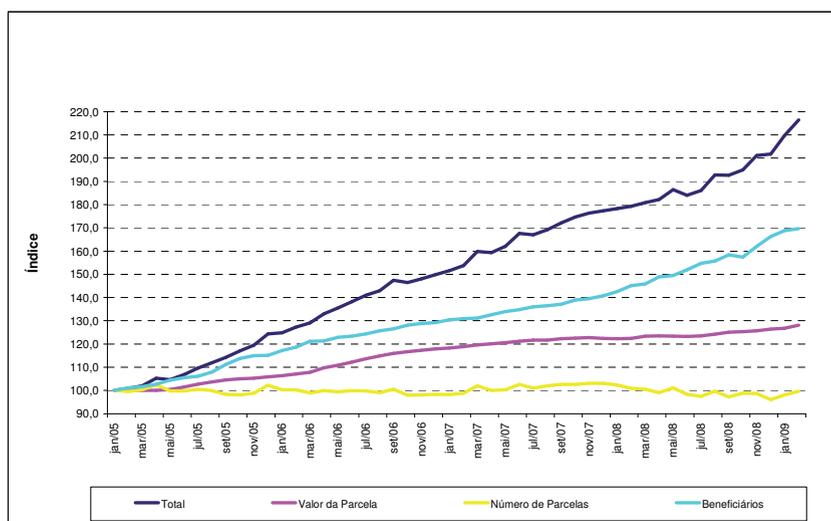
⁴⁴ Neste caso, optou-se pela anualização dos dados devido à alta volatilidade dos mesmos na análise mensal, tornando a visualização gráfica bastante difícil. Por se tratar de variações percentuais de dados anualizados, a série inicia em janeiro de 2006 e vai até fevereiro de 2009.

do Seguro, com as regiões do Sudeste e Sul ainda respondendo pela maior parte do Benefício – o que era de se esperar, haja vista o maior contingente de trabalhadores nestas áreas.

Determinantes da Evolução do *Seguro-Desemprego* por Região

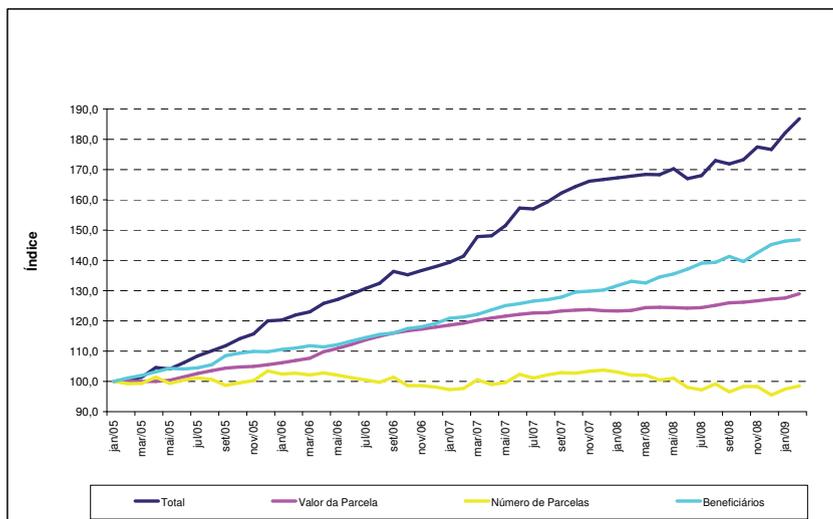
Como Norte e Nordeste apresentaram as maiores evoluções regionais, em termos de emissão de *Seguro-Desemprego*, cabe explicitar os principais determinantes que levaram as regiões a esses resultados. Considerando a existência de três determinantes básicos do total emitido pelo *Seguro-Desemprego* – valor médio das parcelas, número médio de parcelas e número de beneficiários –, em ambos os casos a explicação básica para o crescimento é o aumento no número de beneficiários. Os dois gráficos adiante mostram a evolução do Seguro e seus componentes.

Figura 4: Variação dos determinantes do *Seguro-Desemprego*, Região Norte, 2005-2009



Fonte: Base de Gestão do MTE

Figura 5: Variação dos determinantes do *Seguro-Desemprego*, Região Nordeste, 2005-2009



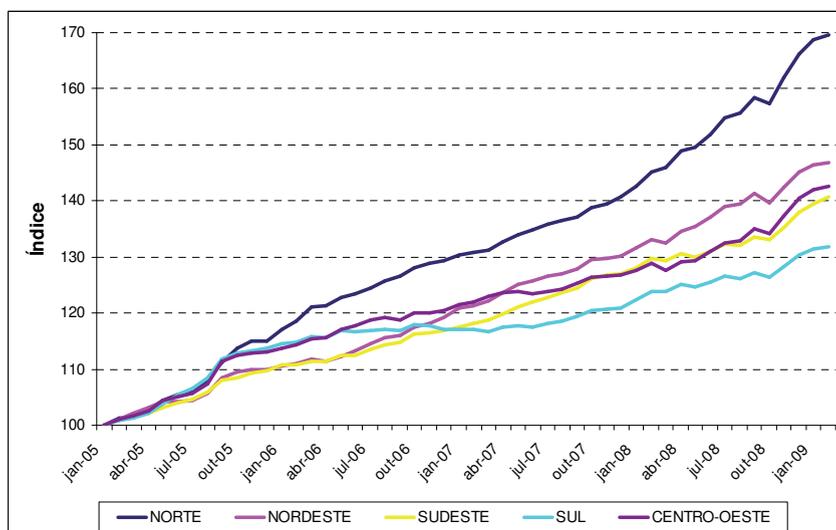
Fonte: Base de Gestão do MTE

O índice do total do *Seguro-Desemprego* chega, em fevereiro de 2009, a 216,5 e a 186,8 no Norte e Nordeste, respectivamente. Com alta intensidade de crescimento, principalmente no Norte, também aparece o número de beneficiários, que acaba sendo a melhor explicação para o resultado total.

Os outros dois determinantes têm a seguinte característica no Norte e no Nordeste: enquanto o valor médio das parcelas apresenta uma contribuição positiva no crescimento do *Seguro-Desemprego*, o número médio de parcelas permanece quase estável contribuindo muito pouco, ora para o crescimento do *Seguro-Desemprego*, ora para o decréscimo dele.

As duas regiões aparecem com as maiores evoluções no número de beneficiários como mostra o gráfico a seguir.

Figura 6: Evolução do número de beneficiários por região, Brasil, 2005-2009

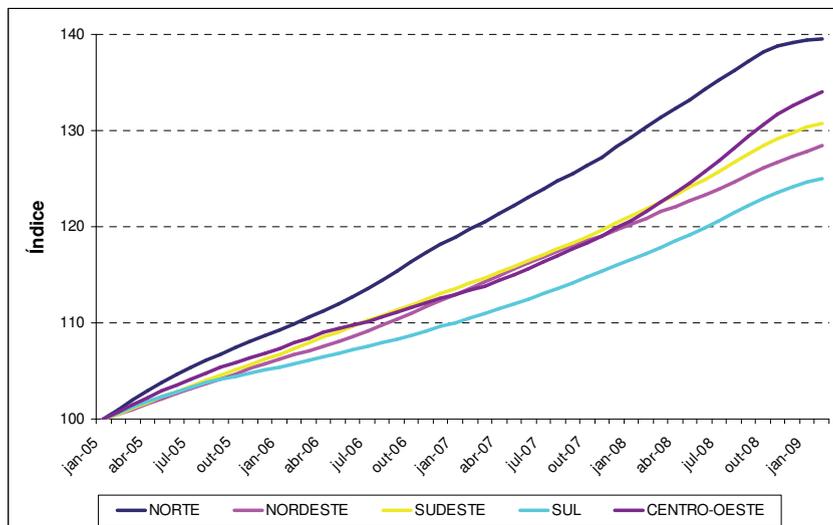


Fonte: Base de Gestão do MTE

O crescimento é bastante significativo: em números-índice, a região Norte passa de 100 (jan/05) para quase 170 (fev/09), enquanto o Nordeste apresenta um resultado de aproximadamente 147 no final da série. Apesar de ambas as regiões terem o número de beneficiários como fatores-chave para entender o crescimento do *Seguro-Desemprego*, essa evolução dá-se por fatores diferentes.

No Norte o que explica o crescimento dos beneficiários é, simplesmente, o grande aumento da quantidade de trabalhadores formais. O índice em fevereiro de 2009 chegou próximo de 140 (contra 100 de janeiro de 2005), além de ser a região com maior evolução neste quesito, como mostra o gráfico adiante.

Figura 7: Evolução da quantidade de trabalhadores formais por região (média móvel em 12 meses), Brasil, 2005-2009



Fonte: Base de Gestão do MTE

Na região Nordeste a explicação do crescimento de beneficiários é um pouco mais complexa. Basicamente são os fluxos migratórios de demitidos sem Justa Causa para o Nordeste, originários de outras regiões, principalmente Sudeste, que explicam o aumento no número de beneficiários. Para comprovar isto basta comparar os dados de duas origens diferentes: da UF de dispensa contra a UF do posto de atendimento, apresentados na próxima tabela.

A informação de beneficiários da região de dispensa mostra a quantidade demitida sem Justa Causa naquela região, ou seja, no ano de 2008 o Nordeste apresentou 1.022.863 casos de demissão sem Justa Causa. Já a informação de beneficiários da região do posto de atendimento mostra a quantidade que solicitou o seu Benefício no Nordeste, independentemente do local de demissão, ou seja, no ano de 2008, o Nordeste apresentou 1.154.715 beneficiários que foram demitidos sem Justa Causa em qualquer

região do Brasil, incluindo no próprio Nordeste, e que recebem seu benefício nesta região.

Nota-se que o Nordeste apresenta sempre um maior contingente de beneficiários segundo a UF dos postos de atendimento do que segundo a UF da dispensa do trabalhador. Isso significa que uma parte dos beneficiários do Nordeste foi demitida em outra região. Como o Sudeste é a região que apresenta uma situação inversa à do Nordeste – mais beneficiários pela informação da dispensa do que pela informação do posto de atendimento – conclui-se que existe um grande fluxo de trabalhadores demitidos sem Justa Causa do Sudeste para o Nordeste.

Tabela 1: Dispensa de trabalhadores, Brasil e regiões, 2005-2008

ANO	BRASIL	NORTE	NORDESTE	SUDESTE	SUL	CENTRO-OESTE
Informação da Região da Dispensa (a)						
2005	5.134.243	230.401	792.279	2.686.114	976.622	448.827
2006	5.596.485	265.486	858.020	2.912.469	1.067.135	493.377
2007	5.984.418	287.224	942.748	3.150.499	1.087.223	518.384
2008	6.460.080	323.039	1.022.863	3.412.122	1.157.338	552.265
Informação da Região do Posto de Atendimento (b)						
2005	5.134.243	232.780	882.690	2.611.836	979.581	427.357
2006	5.596.485	269.495	958.573	2.826.548	1.069.798	472.071
2007	5.984.418	293.993	1.055.618	3.048.349	1.088.067	498.392
2008	6.460.080	333.131	1.154.715	3.286.902	1.155.130	530.202
Diferença (a - b)						
2005	0	-2.378	-90.412	74.279	-2.959	21.470
2006	0	-4.009	-100.554	85.921	-2.663	21.306
2007	0	-6.768	-112.870	102.150	-844	19.991
2008	0	-10.092	-131.852	125.220	2.207	22.063

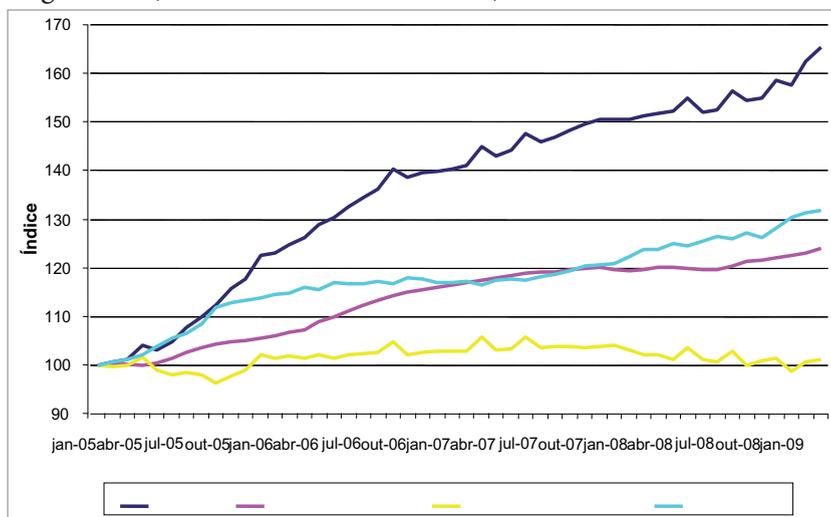
Fonte: SAEG/MTE

Historicamente muitos trabalhadores nordestinos migram para o Sudeste para tentar “ganhar a vida”. Uma demissão pode ser um dos motivos para fazer com que esses trabalhadores voltem para suas cidades natais. Além disso, o estímulo para rever a família e o menor custo de vida das cidades nordestinas (tornando o poder aquisitivo do *Seguro-Desemprego* maior) também pode justificar a inversão do fluxo.

Considerando-se uma análise anual na comparação 2005 e 2008, o número de beneficiários explica 53% do crescimento do *Seguro-Desemprego* na região Norte. Já na região Nordeste, esse indicador é de 45,3%. Nesta análise, o principal determinante para o crescimento do Seguro no Nordeste deixa de ser o número de beneficiários e passa a ser o valor médio da parcela, explicando 56,4%. Nas duas regiões, o número médio de parcelas tem contribuição negativa para a evolução do Benefício entre 2005 e 2008: -1,2% no Norte e -1,7% no Nordeste.

O valor médio da parcela também é a principal explicação para o crescimento do *Seguro-Desemprego* na região Sul – que apresentou o menor crescimento na emissão total do Benefício. Entre 2005 e 2008, o valor médio da parcela explicou 61,3% do aumento do resultado total do Sul. O número de beneficiários somente explicou 33,9% do crescimento no período – o que era de esperar, haja vista que esta região apresentou as menores evoluções na quantidade de trabalhadores e, conseqüentemente, no número de beneficiários. O gráfico a seguir mostra a trajetória do *Seguro-Desemprego* e seus componentes na região Sul.

Figura 8: Variação dos determinantes do *Seguro-Desemprego* – Região Sul (média móvel em 12 meses), 2005-2009



Fonte: Base de Gestão do MTE

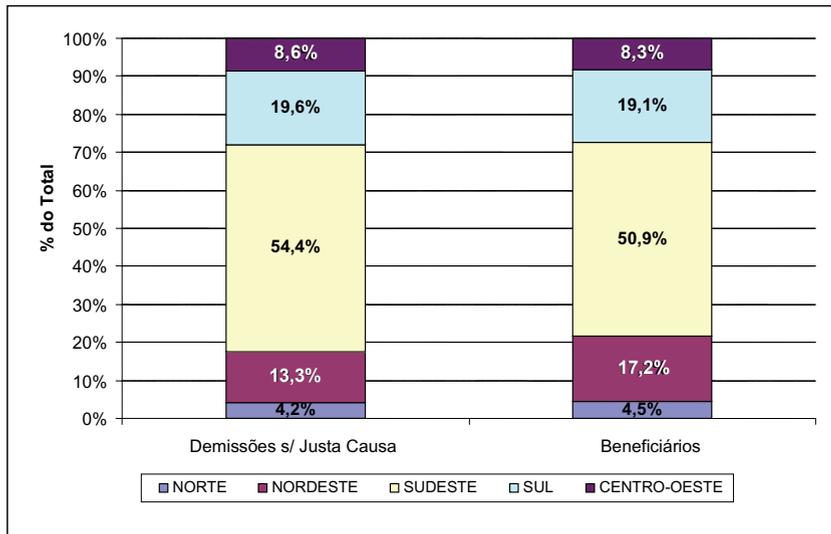
O crescimento da emissão do Seguro na região Sul fica evidenciado como sendo o menor. O índice de fevereiro de 2009 não chega a 170, fica em 165,5, o que ocorreu com as outras quatro regiões. Nota-se também um comportamento mais semelhante entre número de beneficiários e valor médio da parcela, o que não ocorre com Norte e Nordeste. O número médio de parcelas explica 4,9% do aumento do Benefício no Sul entre 2005 e 2008. Com exceção do Centro-Oeste (1,1%), nas outras regiões o número médio de parcelas contribui negativamente para o crescimento do total de desembolsos do *Seguro-Desemprego*.

Beneficiários e Demitidos sem Justa Causa por Região

Para entender a distribuição regional do valor emitido pelo *Seguro-Desemprego*, convém avaliar como se dá o comportamento dos beneficiários e dos demitidos sem Justa Causa por região.

Primeiramente, assim como na emissão do *Seguro-Desemprego*, a distribuição dos beneficiários e demitidos tem um padrão bastante definido (concentração nas regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul) e com pouca alteração nos últimos anos. No ano de 2005, as regiões Sudeste e Sul concentraram aproximadamente 74% dos demitidos sem Justa Causa e 70% dos beneficiários – apenas a região Sudeste engloba mais da metade do total nacional dos dois indicadores. Esses percentuais ficam bastante próximos da participação das duas regiões, em 2005, no total desembolsado pelo *Seguro-Desemprego*, que foi de 72,6%. O gráfico a seguir mostra a composição regional dos dois indicadores para o ano de 2005.

Figura 9: Demissões sem Justa Causa e beneficiários por região (em percentuais), Brasil, 2005

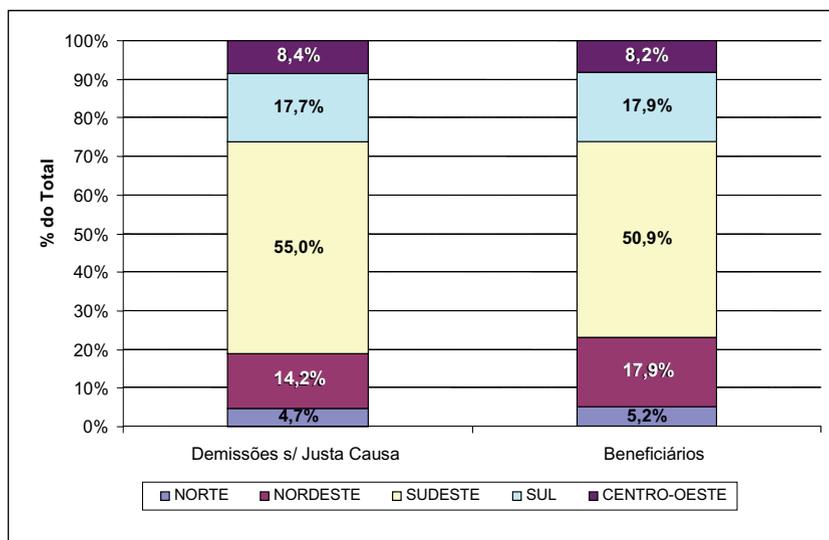


Fonte: Base de Gestão do MTE

No ano de 2008, os resultados foram bastante semelhantes aos de 2005: Sudeste e Sul apresentam, juntas, participação de 72,7%

e 68,8% no total de demitidos sem Justa Causa e de beneficiários, respectivamente. A região Sudeste responde, mais uma vez, por mais da metade do total nacional nos dois casos. A diferença para 2005 está na diminuição da participação da região Sul e da região Centro-Oeste nos dois indicadores. No Sul, enquanto a participação nos demitidos caiu de 19,6% em 2005 para 17,7% em 2008, a participação dos beneficiários foi de 19,1% para 17,9%. No Centro-Oeste as quedas foram, na mesma ordem, de 8,6% para 8,4% e de 8,3% para 8,2%. Ao mesmo tempo, as regiões Norte e Nordeste ganharam espaço, enquanto a região Sudeste se manteve praticamente estável, com pequena variação no número de demissões sem Justa Causa. As variações regionais nos desembolsos do *Seguro-Desemprego* entre 2005 e 2008 foram condizentes com estas mudanças em análise. O gráfico a seguir mostra a composição regional dos dois indicadores para o ano de 2008.

Figura 10: Demissões sem Justa Causa e beneficiários por região (em percentuais), Brasil, 2008



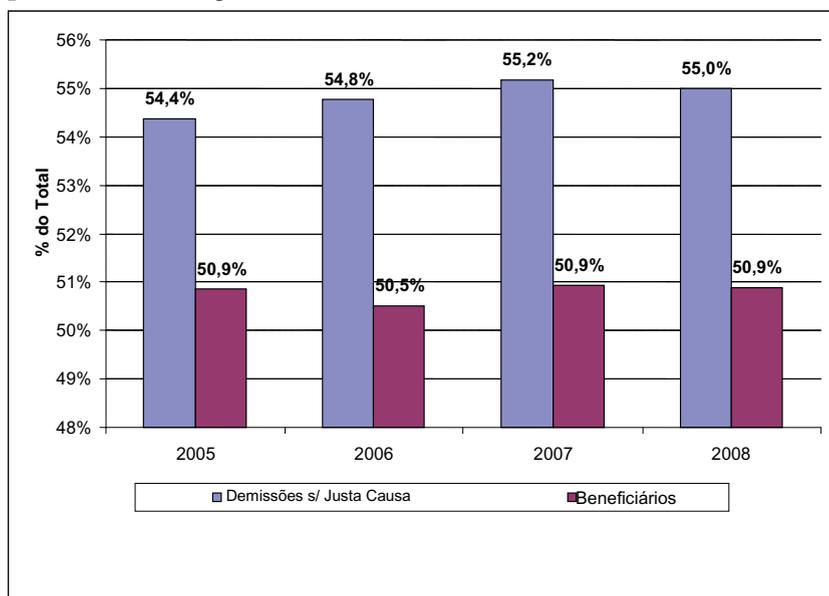
Fonte: Base de Gestão do MTE

A princípio poder-se-ia afirmar que entre 2005 e 2008 houve uma leve “descentralização” da emissão do *Seguro-Desemprego*, levando-se em consideração que Norte e Nordeste aumentaram a participação no quadro geral. Entretanto, esta afirmação pode ser falseada considerando-se que o Sudeste praticamente não reduziu a quantidade de beneficiários (perdeu muito pouco na emissão total) e que quase todo o ganho do Norte e do Nordeste foi dado pela perda do Sul. Esta última região perdeu significativa participação tanto no número de beneficiários como na emissão total do *Seguro-Desemprego*. O Sudeste continua centralizando razoavelmente as emissões do Benefício mesmo com o crescimento do contingente de demitidos do Sudeste solicitando o Seguro no Nordeste.

O ponto que chama mais atenção nos dois gráficos anteriores diz respeito à diferença relativamente alta entre os percentuais de demitidos sem Justa Causa e os beneficiários nas regiões do Sudeste e do Nordeste. No primeiro caso tem-se um percentual de demitidos recorrentemente maior do que o de beneficiários. No segundo, tem-se o contrário, um percentual de demitidos recorrentemente menor do que o de beneficiários. A explicação para este ponto diz respeito aos fluxos migratórios, já abordados na seção anterior. Os dois casos serão tratados em separado.

No gráfico a seguir pode-se notar que, nos últimos quatro anos, de 2005 a 2008, a região Sudeste sempre apresentou uma participação nacional maior em demitidos sem Justa Causa do que de beneficiários, tendo sua maior diferença em 2006, com 4,3%.

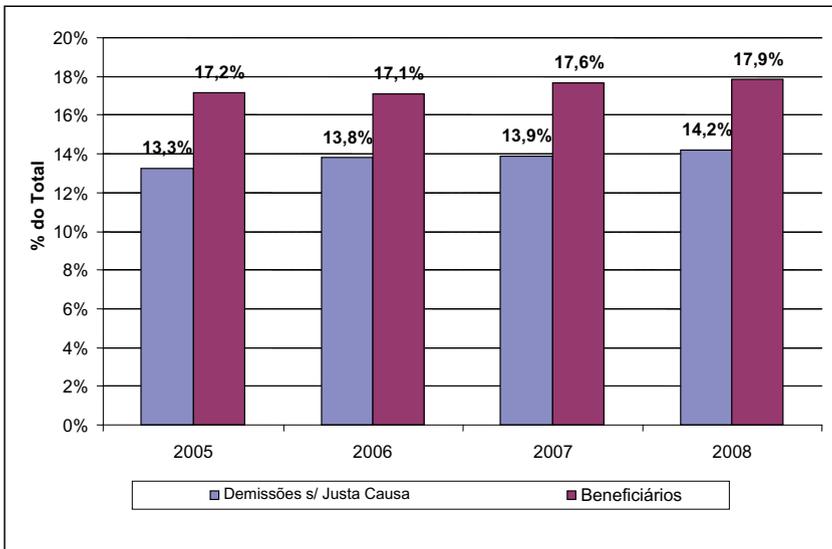
Figura 11: Demissões sem Justa Causa e beneficiários (em percentuais), Região Sudeste, 2005-2008



Fonte: Base de Gestão do MTE

No Nordeste, também nos últimos quatro anos (2005/2008), nota-se a relação inversa, ou seja, sempre houve uma participação nacional de beneficiários maior do que a de demitidos sem Justa Causa, tendo a maior diferença no ano de 2005, com 3,9%. O gráfico a seguir mostra isso.

Figura 12: Demissões sem Justa Causa e beneficiários (em percentuais), Região Nordeste, 2005-2008



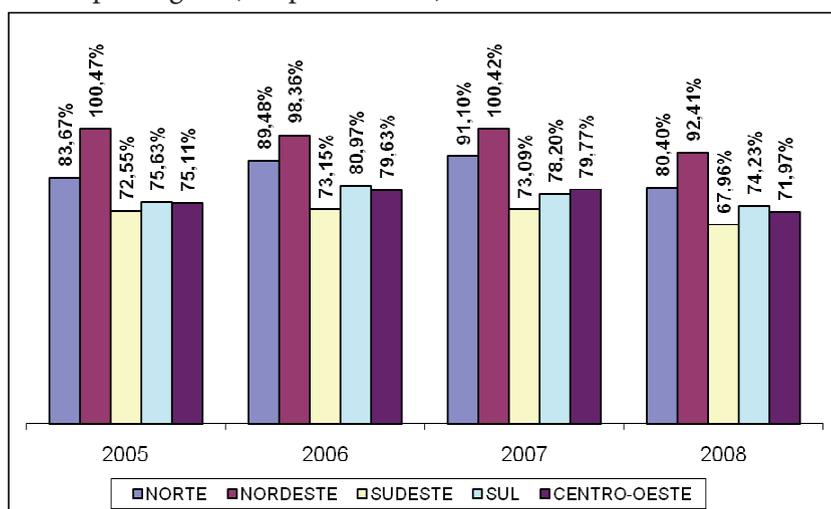
Fonte: Base de Gestão do MTE

Como já explicitado anteriormente, uma considerável parte dos demitidos sem Justa Causa no Sudeste migra para solicitar o *Seguro-Desemprego* no Nordeste solucionando essa diferença relativamente alta. Estes indicadores somente revelam estas discrepâncias porque eles têm origens distintas: enquanto o número de demitidos sem Justa Causa é obtido por meio da UF (ou região) de dispensa, o número de beneficiários aqui utilizado é obtido por meio da UF (ou região) do posto de atendimento. É também esta fonte de informação diferenciada que proporciona um resultado que poderia ser considerado impossível no próximo indicador a ser analisado.

A taxa de cobertura é um indicador que faz uma relação entre número de beneficiários com demissões sem Justa Causa. Em tese, o limite deste indicador é de 100%, uma vez que não pode haver mais pessoas solicitando o *Seguro-Desemprego* (beneficiários) do que o número de pessoas habilitadas a receber

o *Seguro-Desemprego* (demitidos sem Justa Causa). Porém, como a fonte de informação dos dois indicadores é distinta, e isso pode compreender o movimento geográfico de trabalhadores, torna-se possível ultrapassar esta barreira de 100%. É o que ocorre com o Nordeste nos anos de 2005 e 2007, quando essa região apresenta uma taxa de cobertura de 100,5% e 100,4%, respectivamente.

Figura 13: Taxa de cobertura – beneficiários/demissões sem Justa Causa por região (em percentuais), Brasil, 2005-2008



Fonte: Base de Gestão do MTE

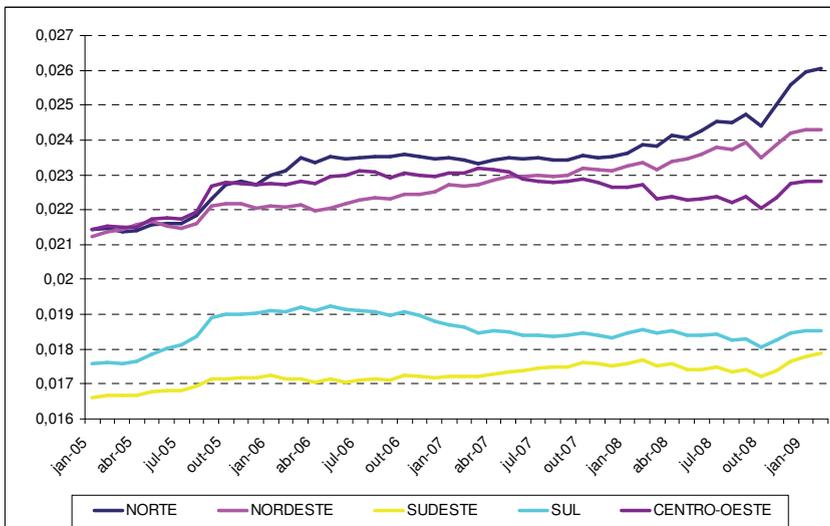
Ao mesmo tempo em que o Nordeste apresenta taxas de cobertura bastante elevadas ao longo dos últimos anos, o Sudeste apresenta as menores taxas de cobertura do País. Isso ocorre pelo mesmo motivo da primeira região apresentar resultados elevados: muitos demitidos no Sudeste são beneficiários no Nordeste, o que diminui o número de beneficiários no Sudeste, fazendo cair a sua taxa de cobertura.

Um ponto bastante relevante na evolução da taxa de cobertura é a queda deste indicador em todas as regiões de 2007 para 2008.

Isso se deu pelo movimento atípico no número de demissões sem Justa Causa em 2008. A taxa de crescimento desta variável em relação a 2007 foi de 28,4% para a região Norte (o maior crescimento) e de 11,8% para a região Sul (o menor crescimento). Já a taxa de crescimento dos beneficiários no mesmo período foi de 13,3% na região Norte e de 6,2% na região Sul. Apesar da queda na taxa de cobertura ser um movimento “anormal”, o fato deu-se para todas as regiões, caracterizando o problema como um fenômeno nacional e não oriundo de desequilíbrios regionais.

O dinamismo econômico das regiões Sudeste e Sul, com maior contingente de trabalhadores e maior estabilidade dos empregos, fica evidente quando se observa a relação entre beneficiários e quantidade de trabalhadores formais. Neste indicador as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste apresentam resultados significativamente maiores do que as outras duas regiões, como mostra o gráfico a seguir.

Figura 14: Beneficiários/quantidade de trabalhadores formais por região (em percentuais), Brasil, 2005-2008



Fonte: Base de Gestão do MTE

A região Norte chega a ultrapassar o patamar de 2,6% no final da série. De forma geral, enquanto as três regiões – Norte, Nordeste e Centro-Oeste – permanecem praticamente o tempo inteiro acima de 2,2%, o Sudeste e o Sul permanecem abaixo de 1,9% quase toda a série. Isso revela maior dependência das três primeiras regiões pelo Benefício social e o maior poderio econômico das duas últimas regiões.

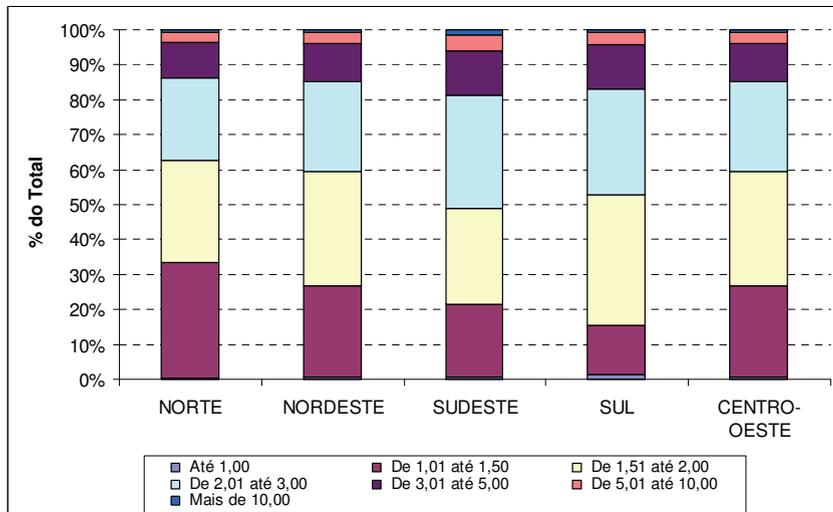
Distribuição dos Beneficiários por Faixa Salarial

O nível de renda dos trabalhadores é um dos fatores determinantes do valor a ser pago pelo *Seguro-Desemprego*. Assim, é importante analisar a distribuição dos beneficiários por faixa salarial e sua evolução.

No ano de 2005, observa-se um padrão de concentração em três faixas salariais específicas: de 1 a 1,5 salário mínimo, de 1,5 a 2 salários mínimos e de 2 a 3 salários mínimos. Em todas as cinco regiões aproximadamente 80% dos beneficiários (os maiores desvios são do Sudeste, com 78,7% e do Sul, com 83,1%) estão englobados nestas três faixas. As diferenças regionais mais significativas ficam nos extremos da amostra.

Quando se trata da faixa até 1 salário mínimo, nota-se que o Nordeste destoa das demais regiões: cerca de 15,5% dos beneficiários nordestinos estão nessa faixa, enquanto as outras regiões não ultrapassam 9,6%. Da mesma forma, quando se considera a faixa de mais de 10 salários mínimos o Sudeste é que destoa: 1,4% dos beneficiários da região se incluem na faixa, enquanto outras regiões não ultrapassam 0,7% (Figura 14).

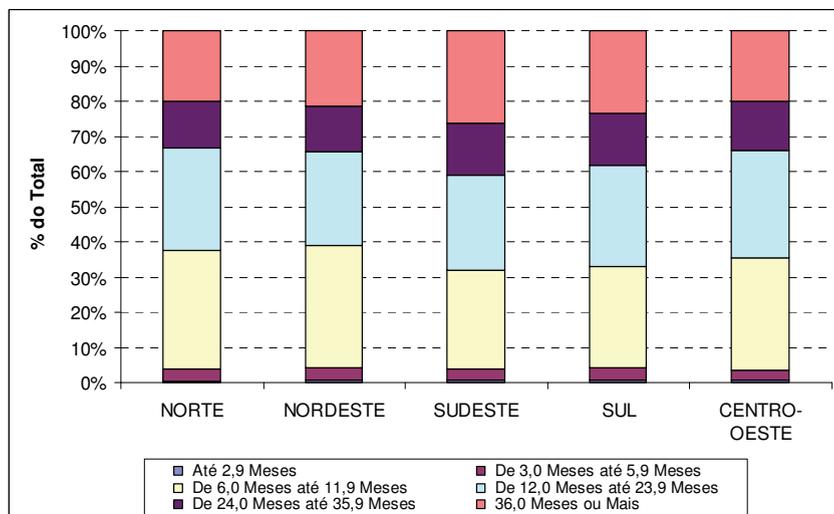
Figura 15: Beneficiários por faixas salariais e região (em percentuais), Brasil, 2005



Fonte: Base de Gestão do MTE

Em 2008, observa-se um movimento conjunto de aumento do contingente de beneficiários em faixas salariais mais elevadas. As três principais faixas consideradas na análise de 2005 permanecem as mesmas neste caso, mas todas as regiões aumentaram suas concentrações de beneficiários nestas faixas – média de 83,4%. Com relação às faixas extremas, a desigualdade reduziu significativamente na ponta de menor renda e pouco na ponta de maior renda. No caso da faixa de até 1 salário mínimo, todas as regiões reduziram drasticamente seu percentual de beneficiários: a região com maior contingente foi o Sul, com 1,5% do total. As outras regiões não passaram de 0,9%. No segundo caso, de mais de 10 salários mínimos, a região Sudeste manteve-se no topo com a mesma participação de 2005 (1,4%), mas todas as outras aumentaram sua participação neste quesito, chegando, no máximo, a 0,8% do total de beneficiários.

Figura 16: Beneficiários por faixas salariais e região (em percentuais), Brasil, 2008



Fonte: Base de Gestão do MTE

Um ponto importante na evolução da distribuição por faixa de salários é a redução maciça em todas as regiões do percentual de beneficiários concentrados nas duas primeiras faixas de renda (até 1 e de 1 a 1,5 salário mínimo). Na primeira faixa o destaque absoluto fica por conta do Nordeste, que reduziu o seu contingente de beneficiários de 15,4%, em 2005, para 0,7% em 2008 – redução de 14,7% no período. Na segunda faixa, a região Sul foi a que mais reduziu o percentual de beneficiários incluídos na faixa: enquanto em 2005 a região concentrava 27,4% dos beneficiários nessa faixa, em 2008 esse percentual caiu para 14,1% – redução de 13,2% no período. Em todas as outras cinco faixas de renda, todas as regiões apresentaram crescimento de participação. A exceção fica por conta do Sudeste na última faixa de renda (mais de 10 salários mínimos), que permaneceu estável (1,4%) entre os dois pontos no tempo.

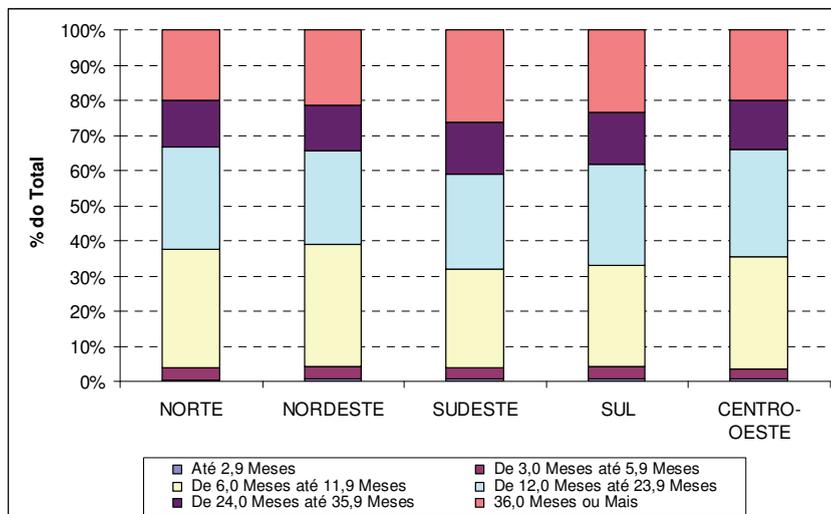
A transferência de beneficiários para faixas de renda mais avançadas é um dos fatores que ajuda a entender o aumento do valor médio das parcelas entre 2005 e 2008, principalmente no Nordeste, que teve evolução considerável neste quesito.

Distribuição dos Beneficiários por Tempo de Vínculo

Assim como o nível de renda importa para a determinação do valor emitido pelo *Seguro-Desemprego*, o tempo de vínculo empregatício também contribui para o cálculo do valor da parcela e do número de parcelas do Benefício. A importância da análise da distribuição desta variável e de sua evolução é tão grande quanto à feita por faixa salarial.

Assim como na distribuição dos beneficiários por faixa salarial, em relação ao tempo de vínculo o que se percebe é uma concentração em determinados patamares. Em 2005, as regiões concentraram, em média, 59,7% dos beneficiários nas faixas de 6 a 11,9 meses e de 12 a 23,9 meses. Neste caso, o Sudeste apresentou a menor participação, com 55% aproximadamente, e a região Centro-Oeste, a maior participação, com 62,3%. Não há uma distribuição regional muito destoante em qualquer tempo de vínculo em 2005 (os percentuais são bastante parecidos, com pequenas divergências quase sempre na região Sudeste), ao contrário do que ocorreu nas faixas de salário extremas do mesmo ano.

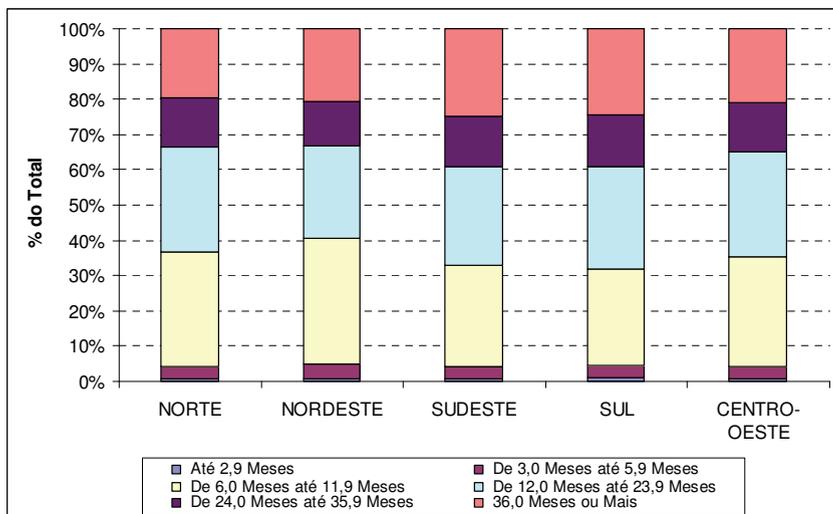
Figura 17: Beneficiários por faixas de tempo de vínculo empregatício e região (em percentuais), Brasil, 2005



Fonte: Base de Gestão do MTE

Em 2008, tem-se um cenário altamente semelhante ao de 2005: as duas faixas centrais de tempo de vínculo (de 6 a 11,9 meses e de 12 a 23,9 meses) concentram, em média, 59,4% do total de beneficiários em todas as regiões. Além da média praticamente não ter mudado entre um ano e outro, as diferenças regionais também se reduziram. Sudeste e Sul foram as regiões com a menor participação nesses períodos de vínculos, com 56,3% do total, enquanto a região com maior participação neste quesito foi a Norte, com 62,1% do seu total de beneficiários. A semelhança da distribuição regional para cada faixa de tempo de vínculo em 2008 também é uma característica “herdada” da distribuição de 2005 – mais uma vez as diferenças regionais nessa análise são bastante pequenas, comprovadas por desvios-padrão insignificantes.

Figura 18: Beneficiários por faixas de tempo de vínculo empregatício e região (em percentuais), Brasil, 2008



Fonte: Base de Gestão do MTE

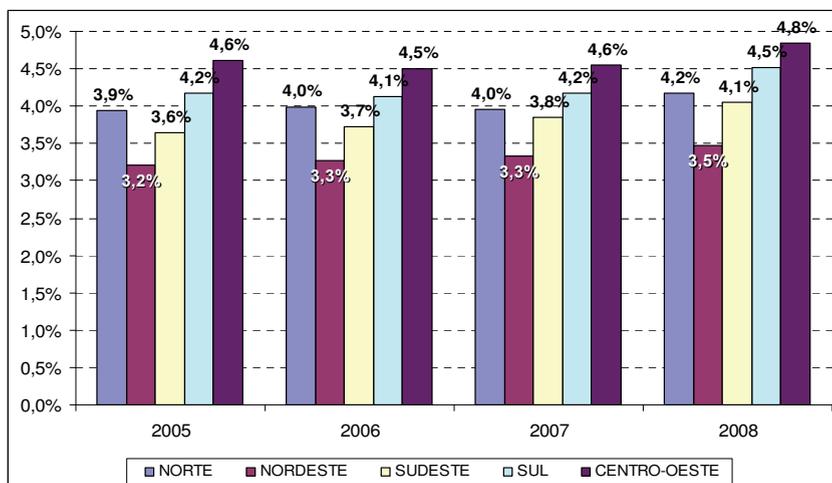
A única mudança relevante na análise de tempo de vínculo, entre 2005 e 2008, diz respeito à mudança de contingente de beneficiários para outras faixas de tempo de vínculo. De maneira geral, os dois primeiros níveis, até 2,9 meses e de 3 a 5,9 meses, apresentaram em todas as regiões aumento na proporção de beneficiários de 2005 para 2008. Nas duas últimas faixas de tempo, de 24 a 35,9 meses e de 36 e mais, mantiveram quase sempre redução do percentual de beneficiários incluídos em suas faixas – as exceções mais significativas ficam por conta das regiões Centro-Oeste e Sul, com aumentos de 1% e 0,8%, respectivamente.

Isso explica porque apenas nas regiões Centro-Oeste e Sul o número médio de parcelas contribuiu positivamente para o aumento da emissão total do *Seguro-Desemprego*. Nas outras três regiões essa variável esse número médio teve contribuição negativa no aumento do Benefício, como já fora explicitado na subseção sobre os determinantes do aumento de desembolso.

A redução ocorrida no contingente de beneficiários nas faixas de maior tempo de vínculo em três das cinco regiões (incluindo o Sudeste) e o aumento de contingente nas faixas de menor tempo de vínculo em todas as regiões ajudam a entender a evolução do próximo indicador a ser discutido: a taxa de rotatividade.

A taxa de rotatividade, segundo o MTE, “mede o percentual dos trabalhadores substituídos mensalmente em relação ao estoque vigente no primeiro dia do mês, em nível geográfico e setorial”. O cálculo da taxa de rotatividade mensal é obtido utilizando o menor valor entre o total de admissões e desligamentos sobre o total de empregos no primeiro dia do mês. Assim, espera-se que uma tendência de redução no tempo de vínculo nas regiões, entre 2005 e 2008, resulte em uma maior taxa de rotatividade nas mesmas regiões no mesmo período de tempo. É exatamente isto que o gráfico a seguir evidencia.

Figura 19: Taxa de rotatividade por região (em percentuais), Brasil, 2008



Fonte: Base de Gestão do MTE

Três regiões – Norte, Nordeste e Sudeste – apresentaram crescimento contínuo (ano a ano) na taxa de rotatividade, alcançando seus maiores patamares em 2008: 4,2%, 3,5% e 4,1%, respectivamente. As regiões Sul e Centro-Oeste também alcançaram seus maiores patamares em 2008, porém a progressão desde 2005 foi oscilante. Estas duas regiões também se caracterizam por apresentarem as maiores taxas de rotatividade em todos os anos, chegando a 2008 com resultados de 4,5% (Sul) e 4,8% (Centro-Oeste). Uma explicação bastante plausível para este padrão é o grande peso das atividades agropecuárias nestas duas regiões. A atividade agropecuária caracteriza-se pela alta taxa de rotatividade em relação às demais atividades, devido ao seu caráter sazonal. Este ponto será abordado na próxima seção que trata dos aspectos setoriais dos beneficiários.

O ponto importante de ser notado na taxa de rotatividade, mais do que sua evolução ou as razões para determinadas regiões apresentarem números mais elevados, é a manutenção de um padrão bem definido das taxas por região. Em todos os anos, a relação de grandeza entre as regiões é a mesma, começando pelo Centro-Oeste e terminando no Nordeste, e as taxas regionais apresentam flutuações semelhantes entre si – todas variaram pouco, praticamente na mesma proporção.

Diagnóstico Setorial

Nesta seção, de maneira geral, adota-se a preocupação de analisar a evolução dos beneficiários e de alguns outros indicadores do mercado de trabalho por setores de atividade. A classificação utilizada é a do IBGE, que engloba nove setores de atividades diversos: administração pública, agropecuária, comércio, construção civil, extrativa mineral, indústria de transformação, serviços, serviços industriais de utilidade pública e outros. Para a presente análise decidiu-se excluir dois desses setores: administração pública e outros.

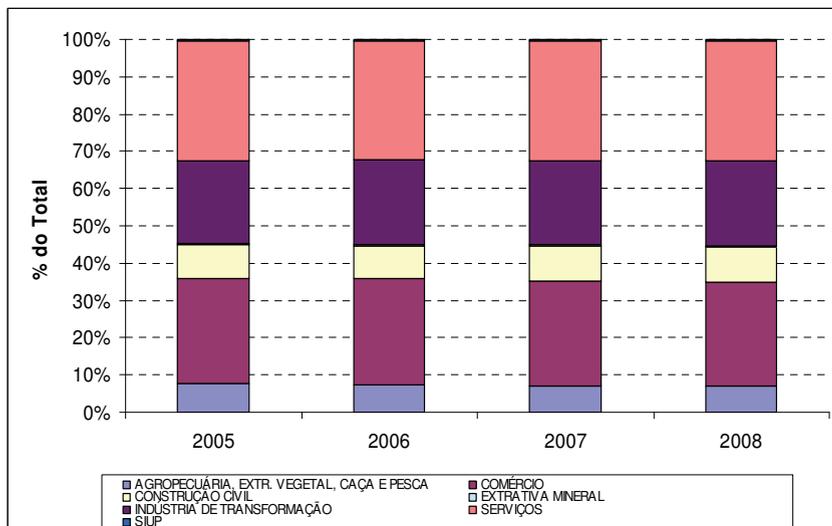
O setor “outros”, além de apresentar dados residuais (que não foram encaixados nos outros oito setores), não permite chegar a qualquer conclusão concreta, uma vez que ele engloba todas as outras atividades que não foram contempladas nos demais setores. É uma rubrica que representa vários setores, que não permite comparações e conclusões.

O setor de administração pública foi excluído por não apresentar um comportamento similar aos demais em termos de beneficiários, demitidos e quantidade de trabalhadores. Isso ocorre devido a características bastante peculiares do setor: admissão por concurso público ou por contrato temporário em casos emergenciais, não existência de demissão sem Justa Causa, aposentadorias em massa (quando vários funcionários admitidos pelo mesmo concurso público aposentam-se ao mesmo tempo) e outras.

Beneficiários por Setor

A distribuição setorial do número de beneficiários no Brasil é bastante definida e com poucas variações ao longo dos últimos anos. Três setores específicos – comércio, indústria de transformação e serviços – representam, juntos, cerca de 82% do total de beneficiários no Brasil, durante o quadriênio 2005-2008. Este é um resultado bastante plausível levando-se em consideração que esses mesmos três setores são os maiores empregadores. Essa divisão pode ser notada com clareza no gráfico a seguir.

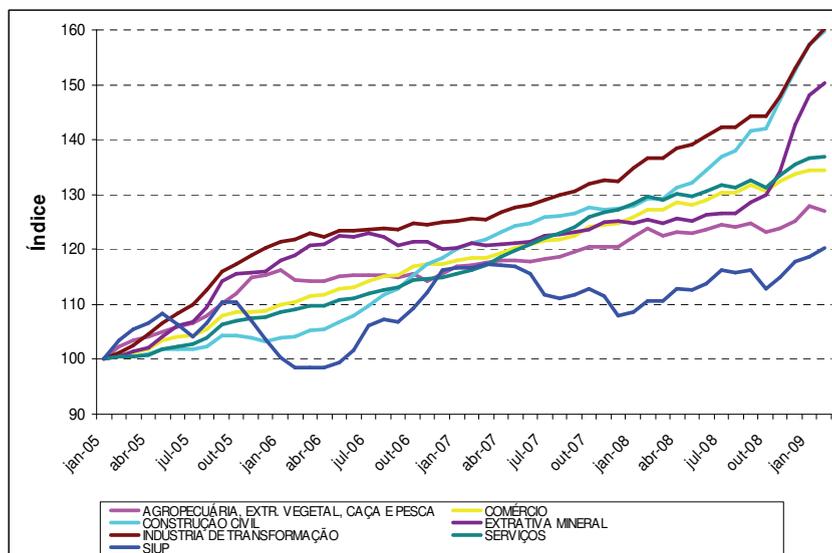
Figura 20: Composição setorial dos beneficiários (média móvel em 12 meses), Brasil, 2005-2008



Fonte: Base de Gestão do MTE

Os setores de extrativismo mineral e de serviços industriais de utilidade pública apresentam participações muito pouco significativas no total de beneficiários – 0,4%, em média, entre 2005 e 2008, cada. Os setores que apresentaram os maiores ganhos em termos de participação, entre 2005 e 2008, foram a construção civil (+0,6%) e a indústria de transformação (+0,5%). Isso é intuitivamente identificável observando-se o gráfico a seguir, em que esses dois setores apresentam as maiores evoluções no índice do número de beneficiários entre janeiro de 2005 e fevereiro de 2009. Ambos alcançaram um índice de 160 neste último mês.

Figura 21: Evolução do número de beneficiários por setor (média móvel em 12 meses), Brasil, 2005-2008



Fonte: Base de Gestão do MTE

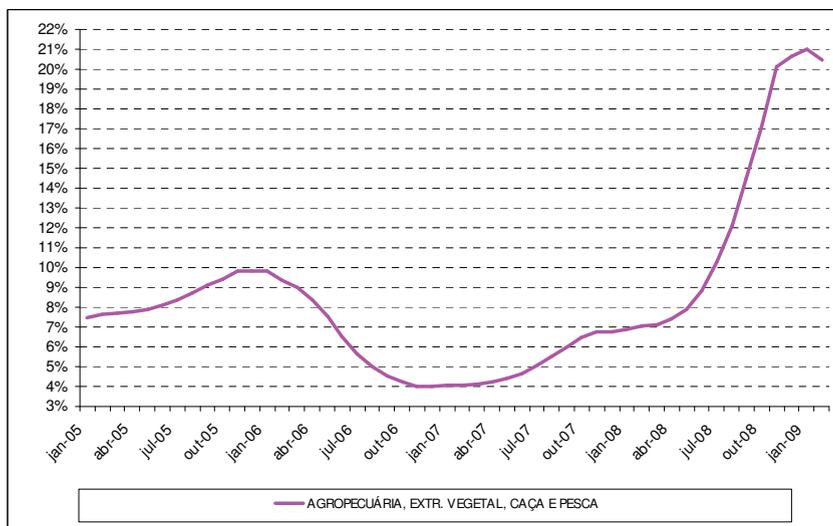
Os três setores que tiveram os menores crescimentos no gráfico acima – serviços industriais de utilidade pública, agropecuária e comércio – também foram os que apresentaram as maiores perdas em termos de participação no total de beneficiários entre 2005 e 2008. A agropecuária reduziu sua participação em 0,6%. Já o comércio reduziu sua participação em 0,5%, enquanto os serviços públicos diminuíram em 0,1%.

Um indicador relevante que pode ser extraído do número de beneficiários e que já foi abordado anteriormente é a relação beneficiário/quantidade de trabalhadores formais. Os setores apresentam, como um todo, alta estabilidade neste indicador. Alguns em maiores patamares, como é o caso da construção civil, em torno de 3,5%, e outros em menores níveis, como é o caso do extrativismo mineral, em torno de 1%, e dos serviços industriais de utilidade pública, em torno de 0,5%. Porém um

setor em específico merece maior atenção neste indicador: a agropecuária.

O setor agropecuário caracteriza-se por atividades sazonais e que variam de acordo com os períodos de plantio e de colheita das safras. Do mesmo modo ocorre com a pesca e com a caça, em que existem períodos específicos para a prática da atividade com o intuito de minimizar os impactos ambientais e nas espécies de animais. Tendo em vista a relação beneficiários/quantidade dessa atividade entre janeiro de 2005 e fevereiro de 2009, apresenta-se uma oscilação constante que pode ser vista no gráfico a seguir.

Figura 22: Beneficiários/quantidade de trabalhadores por setor (média móvel em 12 meses), Brasil, 2005-2008

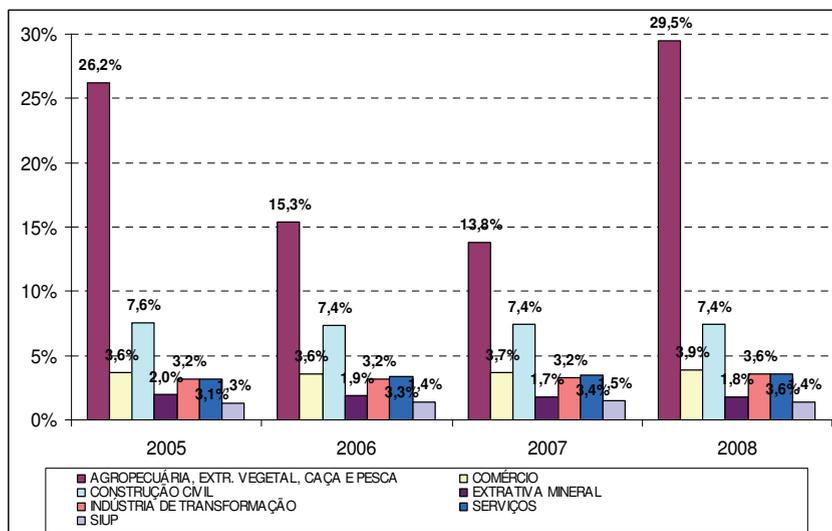


Fonte: Base de Gestão do MTE

Esta mudança constante dá-se pouco pela variação do número de beneficiários e muito pelas constantes mudanças na quantidade de trabalhadores formais que, neste setor, tem frequentes alterações – para mais e para menos – ao longo dos meses em questão.

A taxa de rotatividade, provavelmente, é um indicador melhor para entender esta dinâmica no setor agropecuário. O gráfico a seguir mostra a taxa de rotatividade por setor para os últimos quatro anos.

Figura 23: Taxa de rotatividade por setor, Brasil, 2005-2008



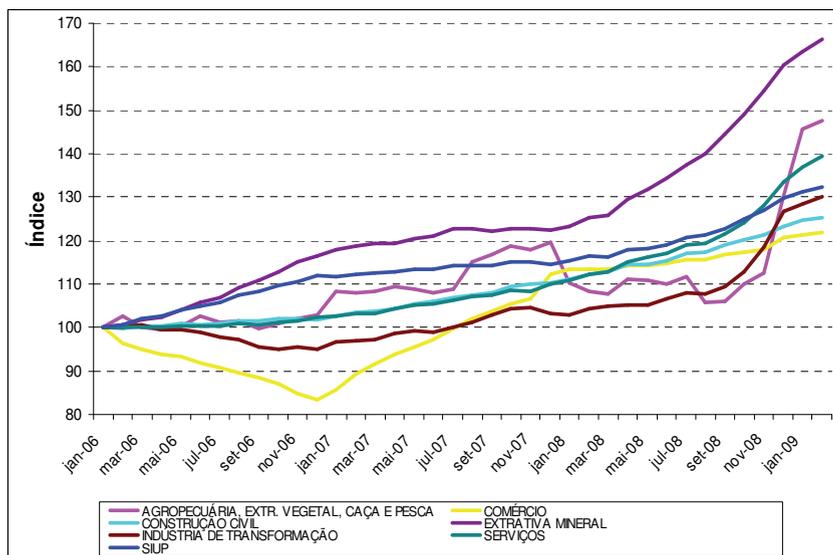
Fonte: Base de Gestão do MTE

O setor agropecuário aparece sempre com as maiores taxas de rotatividade entre os setores de atividade. No ano de 2008, esse indicador chegou a 29,5%. O segundo setor em taxa de rotatividade, a construção civil, não apresenta um resultado nem próximo da agropecuária. Em 2005, a construção civil chegou a ter uma rotatividade de 7,6%. Também seria esperada maior rotatividade nessa atividade, uma vez que os empregos nela dependem de construções que têm prazos para início e término. Enquanto isso, as outras atividades apresentaram resultados bem mais comuns e estáveis, inclusive sendo parecidos, neste aspecto, com as dinâmicas regionais apresentadas na seção anterior.

Demissões sem Justa Causa por Setor

O crescimento no número de demitidos sem Justa Causa, entre janeiro de 2005 e fevereiro de 2009, foi destacadamente maior no setor de extrativismo mineral como pode ser observado no gráfico abaixo⁴⁵.

Figura 24: Quantidade de demitidos sem Justa Causa por setor (acumulado em 12 meses), Brasil, 2006-2009



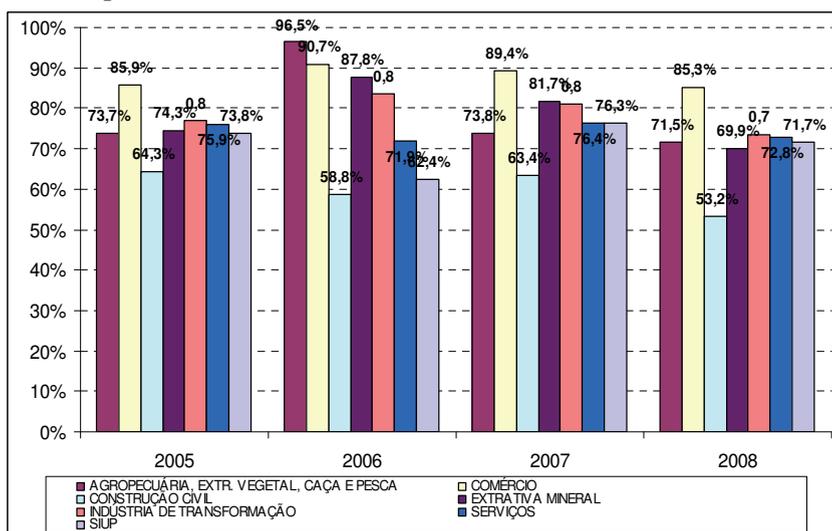
Fonte: Base de Gestão do MTE

Os serviços industriais de utilidade pública e os serviços também tiveram um crescimento contínuo e pouco volátil no índice de demitidos sem Justa Causa no período. Considerando os resultados anuais – 2005 a 2008 –, a construção civil, a indústria de transformação e os serviços tiveram as maiores taxas de variação no número de demitidos: 62%, 34,8% e 32,2% respectivamente.

45 Neste caso, optou-se pela anualização dos dados devido à alta volatilidade na análise mensal, tornando a visualização gráfica bastante difícil. Por estarmos tratando de dados anualizados, a série inicia-se em janeiro de 2006 e vai até fevereiro de 2009.

O mais importante a ser notado neste caso é que entre um ano e outro (2005 e 2008) a taxa de crescimento dos demitidos sem Justa Causa foi maior do que a taxa de crescimento do número de beneficiários, em todos os setores, sem exceção. Em alguns essa diferença foi mais intensa, em outros menos. Mas em todos os casos isso resultou em redução da taxa de cobertura, como pode ser notado no gráfico adiante.

Figura 25: Taxa de cobertura (beneficiários/demitidos sem Justa Causa) por setor, Brasil, 2005-2008



Fonte: Base de Gestão do MTE

A taxa de cobertura da construção civil, que já era baixa em 2005 (64,3%), reduziu-se ainda mais, chegando a 53,2% em 2008, o que representa uma variação relativa de -17,3% no período, a maior (em módulo) de todas. As outras duas atividades que apresentaram as maiores quedas na taxa de cobertura no período foram a extrativa mineral (-5,9%) e indústria de transformação (-4,4%). A queda na taxa de cobertura deu-se de maneira generalizada em todos os setores, o que condiz com a análise

regional, na qual também ocorre essa queda. Como na maioria das análises deste trabalho, não há uma mudança de padrão da distribuição das variáveis entre setores (ou regiões) no período recente.

Considerações

O fato mais importante a ser considerado, tanto na análise regional como na análise setorial, é a considerável estabilidade dos padrões de distribuição do *Seguro-Desemprego* entre 2005 e 2008. Na análise regional, este padrão também se aplica à distribuição do Seguro por faixa salarial e por tempo de vínculo empregatício, além dos demitidos sem Justa Causa. Na análise setorial, o mesmo padrão ocorre, com apenas três setores (comércio; indústria de transformação; e serviços) concentrando a grande maioria dos beneficiários, ou seja, a estabilidade na distribuição do Benefício e das características do mercado de trabalho é intrínseca às regiões e aos setores.

Algumas características regionais podem ser relacionadas com questões setoriais. O fato das regiões Sudeste e Sul concentrarem, não apenas o maior número de beneficiários, como também a maior parte deles com maior faixa de renda revela que as atividades econômicas mais dinâmicas e geradoras de renda, como a indústria, também estão concentradas nesta região. O mesmo vale para o tempo de vínculo. Como as atividades industriais proporcionam maior estabilidade aos trabalhadores, a região Sudeste aparece como a que possui a maior participação de trabalhadores com os mais elevados tempos de vínculo no último emprego. As mais elevadas taxas de rotatividade, localizadas no Centro-Oeste e no Sul, revelam também características econômicas das regiões: as atividades agropecuárias, que se caracterizam pela alta rotatividade de trabalhadores, têm peso relevante nestas regiões.

A principal explicação para o maior crescimento de Norte e Nordeste, entre o início de 2005 e o início de 2009, é o número de beneficiários. O ritmo de crescimento dessa variável nestas duas regiões – principalmente no Norte – é bem maior do que nas demais. No entanto, esse crescimento no número de segurados dá-se por motivos diferentes nas duas regiões. No Norte, pelo forte crescimento da quantidade de trabalhadores formais. No Nordeste a explicação está no fluxo migratório de demitidos sem Justa Causa: muitos trabalhadores demitidos em outras regiões, principalmente Sudeste, deslocam-se para o Nordeste para solicitar o Benefício. O cruzamento de informações de origens distintas (UF de dispensa e UF do posto de atendimento) e a relação histórica de trabalhadores nordestinos atuando no Sudeste estão nas bases desse fenômeno. A menor evolução do *Seguro-Desemprego*, ocorrida na região Sul, tem como principal explicação o valor médio da parcela do Seguro e não o número de segurados, como no Norte e Nordeste.

Assim como ocorre entre os beneficiários do *Seguro-Desemprego*, a distribuição dos demitidos sem Justa Causa também tem um padrão bem definido, com concentração nas regiões Sudeste e Sul, e sem significativas alterações entre os anos de 2005 e 2008. O Sudeste sempre responde por mais da metade do total de segurados e de demitidos. A única divergência que chama atenção é a diferença significativa de participação entre beneficiários e demitidos em duas regiões: Sudeste e Nordeste. Mas isso é explicado pelos fluxos migratórios de demitidos do Sudeste para o Nordeste. Ainda assim, essa “divergência” não mudou de 2005 para 2008, ou seja, este é um processo que vem ocorrendo com frequência. A taxa de cobertura é um indicador que sinaliza essa relação do Sudeste com o Nordeste de outra forma: eventualmente a taxa de cobertura no Nordeste é maior do que 100%, o que, em tese, seria impossível. Entretanto, considerando-se que uma pessoa habilitada para receber o seguro (demitido sem Justa Causa) pode solicitar este benefício em local diferente

do que foi demitido, existe a possibilidade de o indicador passar de 100%. É o que ocorre: o Nordeste sempre apresenta a maior taxa de cobertura e o Sudeste, sempre a menor.

A distribuição dos beneficiários por faixa salarial é relativamente semelhante nas diferentes regiões: cerca de 80% dos segurados de todas as regiões concentram-se em apenas três faixas em 2005. Em 2008, todas as regiões apresentam uma tendência ao aumento do número de beneficiários em faixas de renda mais elevadas e aumento da concentração nas três faixas salariais mais comuns. A única exceção à regra é a alta concentração de beneficiários nordestinos na primeira faixa salarial (até 1 salário mínimo) em 2005, que foi revertida em 2008.

A distribuição setorial dos beneficiários do *Seguro-Desemprego* é muito bem definida e apresentou mudanças insignificantes, entre 2005 e 2008. Três setores (comércio, indústria de transformação e serviços) concentram aproximadamente 82% dos beneficiários. Na relação beneficiários/quantidade de trabalhadores, todos os setores também apresentaram relativa estabilidade ao longo dos últimos anos. A exceção, neste caso, fica por conta da agropecuária, com uma relação altamente oscilante. A explicação para isso é o caráter sazonal da atividade, o que ocasiona uma grande flutuação na quantidade de trabalhadores do setor. A característica de alto dinamismo da agropecuária é refletida na alta taxa de rotatividade em relação às demais atividades.

CAPÍTULO VII

Plano Nacional de Qualificação

Principais Aspectos de Implementação do Plano Nacional de Qualificação

A qualificação profissional no âmbito do Sistema Público de Emprego (SPE), no Brasil, completou 15 anos de ações praticamente ininterruptas desde que o País reorganizou o financiamento do SPE. Tal sistema foi previsto pelo os artigos 201, inciso IV, e 239, da Constituição Federal de 1988, e determinou a criação de um fundo, o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), formado pelas contribuições provenientes do PIS/PASEP para financiar o Programa *Seguro-Desemprego* e as demais políticas do Sistema Público de Emprego.

Tais recursos seriam regulamentados pela Lei nº 7.998/90, de 11 de janeiro de 1990, e pela Lei nº 8.900/94, de 30 de junho de 1994, que criaram o FAT e o seu Conselho de Gestão, denominado de CODEFAT. Na realidade, a qualificação profissional não é tão explicitada pelas referidas leis e está “pendurada” no inciso II do artigo 2º das respectivas leis, que tratam da regulamentação do Programa *Seguro-Desemprego* e foram modificadas ao longo dos anos. Sobre a finalidade do Programa transcreve-se a seguir aquilo de que tratam as referidas leis:

I – Prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem Justa Causa;

II – Auxiliar os trabalhadores requerentes ao Seguro-Desemprego na busca de novo emprego, podendo para esse efeito, promover a sua reciclagem profissional (versão dada pela Lei nº 7.998/90);

II – Auxiliar os trabalhadores na busca de emprego, promovendo para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional. (versão dada pela Lei nº 8.900/94);

II – Auxiliar os trabalhadores na busca ou preservação do emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.164-41, de 2001).

Foi por meio do inciso II do referido artigo, das leis que criaram o FAT, que foi possível institucionalizar a formação profissional no âmbito do Sistema. O curioso é que a Medida Provisória nº 2.164/41, de 24 de agosto de 2001, ainda está em tramitação. Essa MP foi a que introduziu a bolsa-qualificação e outras medidas polêmicas no ordenamento do mercado de trabalho, como o contrato a tempo parcial.

No período que compreende a criação do FAT, entre 1990 a 1994, notadamente nos anos de 1993 e 1994, houve algumas iniciativas no terreno da formação profissional no âmbito do SPE, porém muito incipientes. Os primeiros registros de ações de qualificação sob a égide do FAT estão descritos em Vieira e Alves (1995), exatamente por terem ocorrido após o *impeachment* do então presidente Collor de Mello e durante o governo Itamar Franco, quando foi reorganizada a lei do FAT. Sob o entendimento de que a qualificação deveria estar integrada às demais dimensões do SPE, os autores acima lançaram o “Programa de Reciclagem Profissional”, no âmbito da então Secretaria de Formação e Desenvolvimento

Profissional (SEFOR), com a finalidade de integrar ações de qualificação profissional às demais ações do SPE.

No entanto, a primeira regulamentação do CODEFAT visando à qualificação profissional em larga escala e a “popularização” dos chamados “cursos do FAT” foi dada a partir da Resolução nº 96, de 18 de outubro de 1995, já no governo FHC, e estabeleceu critérios para transferência dos recursos do FAT ao Plano Nacional de Educação Profissional (PLANFOR) e a gestão das ações de formação profissional por parte da então SEFOR, do Ministério do Trabalho.

Na Resolução nº 126, de 23 de outubro de 1996, foram estabelecidas as metas de qualificar e requalificar 20% da População Economicamente Ativa (PEA) até o ano de 1999; a concepção do programa a ser implementado pelos estados por meio de convênios chamados de Planos Estaduais; o custo do programa; o público-alvo; e a padronização na abordagem dos conteúdos dos cursos definidas como habilidades básicas, específicas e de gestão.

Em 1998, o PLANFOR atingiu o seu ápice em termos de mobilização de recursos, mas também foi o ano da revelação das suas fragilidades. Em 1999, a meta de atendimento de 20% da PEA foi postergada para 2002. Esta modificação foi determinada pela Resolução nº 194, de 23 de dezembro de 1998. A partir desta Resolução, também, o PLANFOR passou a chamar-se de Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador, mantendo, no entanto, a mesma sigla⁴⁶. Nesse mesmo percurso a Resolução nº 234, de 27 de abril de 2000, e a Resolução nº 258, de 21 de dezembro de 2000, revogaram a Resolução nº 194/1998, notadamente no que diz respeito aos mecanismos de repasse de recursos, tipo de instituições e formalização de parcerias. À época, uma série de

46 A partir desta Resolução, além da nova denominação do PLANFOR, a SEFOR foi transformada em Departamento de Qualificação Profissional (DEQP), da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE), estrutura atual do Ministério do Trabalho e Emprego do Brasil. A SPPE incorporou a então SEFOR e a Secretaria de Política de Emprego e Salário (SPES), que era responsável pela administração do Sistema Nacional de Emprego (SINE).

irregularidades tinha sido identificada na execução das ações de qualificação profissional e o objetivo foi de disciplinar o repasse de recursos.

Com o governo do presidente Lula, uma nova Resolução regulou as ações de qualificação profissional. A entrada em vigor da Resolução nº 333/2003, de 10 de julho de 2003, instituiu o Plano Nacional de Qualificação (PNQ) com o objetivo de promover a integração das políticas voltadas ao mercado de trabalho e a articulação das ações de qualificação profissional do Brasil, em conjunto com outras políticas e ações vinculadas ao emprego, trabalho, renda e educação.

A proposta para a qualificação profissional no governo Lula tem como orientação central a inclusão social baseada na geração de emprego, trabalho e renda. Essa qualificação é compreendida como construção social e, portanto, transcende o aspecto estritamente técnico e a concebe articulada a uma perspectiva educativa mais ampla e, conseqüentemente, a um exercício efetivo da cidadania.

O avanço conceitual da atual proposta do Ministério do Trabalho e Emprego reside na visão de que tais programas de formação profissional devem, necessariamente, estar articulados às políticas de trabalho e renda e aos processos formais de educação, especialmente os destinados a jovens e adultos, permeadas por políticas afirmativas de gênero, etnia e geração de emprego e renda (LIMA e LOPES, 2005). É, então, criada uma nova sigla para explicitar esse entendimento, o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) ⁴⁷.

Compreende-se, no governo Lula, a qualificação profissional como uma relação social e como tal é permeada de contradições e conflitos. Aos trabalhadores interessa, além do conhecimento específico, adquirir maior autonomia no processo de trabalho e ampliar o valor de troca de sua força de trabalho no mercado de

47 Resultado do 2º Congresso realizado em Guarulhos-SP.

trabalho. Os empregadores, por sua vez, vislumbram, com uma melhor formação de seu quadro de pessoal, lograr melhores índices de produtividade e, conseqüentemente, maior competitividade no mercado⁴⁸.

O PNQ desde 2003 é de responsabilidade do Departamento de Qualificação da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (DEQ/SPPE), do MTE, e introduz uma nova forma de execução. Inicialmente foi implementado por meio de duas estratégias básicas: a) os Planos Territoriais de Qualificação (PlanTeQs), em convênio com as Secretarias Estaduais de Trabalho ou de Arranjos Institucionais Municipais, e b) os Projetos Especiais de Qualificação (ProEsQs) de caráter nacional ou regional com instituições governamentais, não governamentais ou intergovernamentais, no âmbito do Programa do *Seguro-Desemprego*.

Em novembro de 2004, o PNQ teve sua atuação ampliada pelo CODEFAT por causa da Resolução nº 408, de 28 de outubro de 2003, que institui o Plano Setorial de Qualificação (PlanSeQs). Seu objetivo é complementar os PlanTeQs, de forma transversal e concertada das demandas emergenciais, estruturantes ou setorializadas de qualificação. Com base nas iniciativas governamentais, sindicais, empresariais ou sociais, os PlanSeQs visam a atender àquilo que não tenha sido passível de antecipação pelo planejamento dos entes federados. Dessa forma, os PlanSeQs passam a ser de execução quase direta do MTE, o qual contrata ações de qualificação profissional demandadas por setores produtivos organizados nos seus respectivos territórios e, muitas vezes, sem uma concertação no nível das Comissões Municipais e Estaduais de Emprego.

Portanto, o formato da qualificação profissional no âmbito do SPE, a partir do PNQ, estrutura-se como executor de três grandes planos, que apresentam objetivos, público-alvo e forma

48 Ver: Ministério do Trabalho e Emprego (2003).

de operacionalização específica, mas todos organizados, em tese, para estarem em consonância com as políticas públicas de trabalho, emprego e renda do País.

As bases do PNQ, desde sua criação, têm sido de reforçar a política de emprego como um fator de inclusão social e de desenvolvimento econômico, com geração de trabalho e distribuição de renda, norteados por uma concepção de qualificação entendida como uma construção social, fazendo um contraponto àquela que se fundamenta apenas na aquisição de conhecimentos como processos estritamente individuais e como uma derivação das exigências dos postos de trabalho. Visa, em última instância, a promover gradativamente a universalização do direito dos trabalhadores à qualificação profissional.

Mesmo no governo Lula, a qualificação profissional sofreu mudanças, a mais recente foi a Resolução nº 575, de 28 de abril de 2008, que revogou as Resoluções nº 333 e nº 408 e introduziu mecanismos de integração das ações de qualificação profissional no âmbito do novo Plano Plurianual do Governo e sua articulação com outros ministérios e programas públicos, como o Bolsa Família, ações essas executadas no âmbito dos PlanSeQs, no caso o da construção civil e do turismo.

Os dados dos recursos alocados na qualificação profissional dão a dimensão da sua importância ao longo dos anos selecionados e são apresentados na tabela a seguir. A redução dos recursos deu-se mais em função do legado do período FHC do que propriamente desejo dos dirigentes do MTE, a partir de 2003. A partir dessa data uma série de ações concorrentes apoiadas com recursos do Fundo, e com pouca ou nenhuma perspectiva de integração com as demais dimensões do próprio SPE com outras políticas, entraram em cena. O IPEA (2008)⁴⁹ chama a atenção sobre a proliferação dessas ações. Somente no MTE, programas como Consórcios Sociais da

49 IPEA (2008).

Juventude e Juventude Cidadã, juntamente com o Programa Escola de Fábrica, provindo do Ministério da Educação, comporiam o PROJOVEM Trabalhador com recursos do FAT.

Tabela 2: Recursos do FAT para o PNQ e IMO (em milhões de R\$) por ano, Brasil, 1995 - 2007

Ano	Qualificação profissional	Intermediação de mão de obra
1995	46,8	225,8
1996	648,5	67,1
1997	824,9	78,9
1998	894,4	125,6
1999	720,9	104,5
2000	773,5	144,5
2001	805,1	172,1
2002	225,4	135,0
2003	52,2	109,2
2004	75,3	82,1
2005	84,7	84,4
2006	81,8	89,4
2007	86,1	92,6

Fonte: Relatórios Gerencias do FAT (valores correntes)

Principais Resultados do PNQ-2007 – Público-Alvo

As análises a seguir tomam por base o estudo realizado no âmbito do Projeto: “Avaliação Externa do Programa de *Seguro-Desemprego* – Convênio UnB/SPPE/CODEFAT-MTE”. Nosso propósito foi o de avaliar a aderência do Plano ao perfil dos educandos às ocupações e tendências do mercado de trabalho. Preliminarmente, o que se pode destacar é que o PNQ, embora tenha elevado a carga horária dos seus cursos, não oportunizou integrar suas ações às demais que ocorrem dentro do próprio Ministério do Trabalho e de outros programas governamentais, como é o caso do Programa Nacional de Inclusão de Jovens –

PROJOVEM, Lei nº 11.692, de 10/06/2008, que a partir deste ano teria parte das ações assumidas pelo MTE.

Dessa forma partiu-se do sistema de gerenciamento de informações do PNQ armazenadas no Sistema de Gestão do Programa das Ações de Emprego – SIGAE, Base de gestão do PNQ, para as análises a seguir descritas. Uma primeira tarefa foi a de verificar a consistência das informações e extrair da base de dados as informações que tivessem registros para a análise. Com base nas análises do “Manual de Universo – Plano Nacional de Qualificação – SIGAE/PNQ”, da DATAMEC, foram identificadas as informações que tinham alguma consistência. A partir disso, 23 variáveis foram selecionadas para a análise dos 123.609 educandos que realizaram ações no âmbito do PNQ.

Tabela 3: Quantidade e percentual de educandos do PNQ-2007 por faixa etária, Brasil, 2007

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

Fonte: SIGAE-PNQ

Observa-se que se considerada a faixa etária conceituada de jovem, pelo PROJOVEM⁵⁰, de 15 a 29 anos, 65% estariam incluídos

50 É um Programa que está alocado na Secretaria Nacional de Juventude e integra a estrutura da Secretaria-Geral da Presidência da República. Tem como objetivo oferecer ao jovem: a elevação do grau de escolaridade, visando à conclusão do ensino fundamental; a qualificação profissional,

nela, ou seja, 2/3 daqueles que frequentaram algum curso do PNQ eram em sua maioria “jovens”. Considerando-se os dados contidos no sistema de informações do SIGAE, aproximadamente um quinto deles declarou-se candidato ao primeiro emprego. Isso reforça a nossa tese inicial da necessidade da articulação das ações de qualificação profissional no âmbito do SPE com a esfera educacional. É isto que revelam os dados sobre a escolaridade dos educandos: que está muito acima da sua participação no mercado de trabalho. Muito provavelmente estes jovens procuraram estes cursos para reforçar o seu currículo de entrada no mercado de trabalho e, principalmente, para angariar experiência em alguma atividade, uma vez que o currículo do ensino médio não o está oportunizando.

Tabela 4: Quantidade e percentual de educandos do PNQ-2007 por escolaridade, Brasil, 2007

Escolaridade	Educandos	Participação
Analfabeto	617	0,50
Ensino Fundamental Incompleto	26.868	21,74
Ensino Fundamental Completo	11.501	9,30
Ensino Médio Incompleto	27.889	22,56
Ensino Médio Completo	50.457	40,82
Ensino Superior Incompleto	3.804	3,08
Ensino Superior Completo	2.473	2,00
Total	123.609	100,00

Fonte: SIGAE-PNQ

estímulo a inserção produtiva cidadã; e o desenvolvimento de ações comunitárias, exercício de cidadania e intervenção na realidade local. O Programa destina-se a residentes das capitais brasileiras com 18 a 29 anos, que tenham terminado a quarta série e não tenham concluído o ensino fundamental e ainda não trabalhem com carteira profissional assinada. Uma bolsa de R\$ 100,00 é paga aos alunos que satisfizerem as condições de ingresso no Programa.

Como se pode observar pelos dados acima, 60% eram educandos que concluíram o ensino fundamental e 40% já tinham concluído o ensino médio. O recorte por faixa etária, como é apresentado na tabela a seguir, reforça a tese de que os que fizeram os cursos do PNQ eram jovens e tinham elevada escolaridade. Sem dúvida, a opção que lhes foi apresentada para ganhar experiência foi o Sistema Público de Emprego. Uma das questões também a considerar é que os jovens tendo acesso a mais informação conseguem obter primeiro as oportunidades de realização de cursos desse tipo, ao contrário de outros trabalhadores que, mesmo estando inscritos no Sistema não têm acesso a internet, leitura de jornais, etc.

Os dados a seguir reforçam a nossa hipótese, pois 48% encontram-se na faixa etária de 18 a 24 anos, ou seja, idade em que os jovens já deveriam ter concluído o ensino médio, realizaram ações de educação profissional do PNQ. Em boa parte isso é influenciado pela inserção de gênero no total daqueles que desempenharam tais ações. Sabe-se que as mulheres têm, em geral, escolaridade acima da média dos homens e os dados do PNQ reforçam essa participação. As mulheres representaram 61% da frequência nos cursos no âmbito do PNQ-2007; na população brasileira, as mulheres representam 51%. A faixa etária de 18 a 24 anos é o maior grupo populacional entre os que abaixo estratificamos, sendo 23.058 trabalhadores, quase um quinto de todos os que realizaram cursos de qualificação profissional.

Tabela 5: Percentual de educandos do PNQ-2007 em cada faixa etária por escolaridade, Brasil, 2007

Escolaridade	Faixa etária (anos)						Total	
	De 15 a 17	De 18 a 24	De 25 a 29	De 30 a 39	De 40 a 49	De 50 a 59		60 anos e mais
Analfabeto	0,27	0,35	0,50	0,54	0,68	1,16	3,10	0,50
Fundamental Incompleto	23,50	13,89	19,17	27,53	32,40	40,07	47,05	21,74
Fundamental Completo	8,68	7,24	9,15	11,24	12,55	12,76	12,70	9,30
Médio Incompleto	46,00	25,42	17,35	15,45	13,75	12,92	13,00	22,56
Médio Completo	19,11	47,88	47,91	40,09	35,02	27,36	19,65	40,82
Superior Incompleto	1,93	3,49	3,68	2,91	2,66	2,13	1,33	3,08
Superior Completo	0,51	1,73	2,24	2,24	2,94	3,60	3,18	2,00
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: SIGAE-PNQ

Os dados da tabela a seguir reforçam essa tese: 63% daqueles que realizaram ações no âmbito do PNQ e que possuíam o ensino médio completo eram mulheres. Elas superaram os homens em todos os recortes por escolaridade, somente sendo superadas quando comparadas à condição de analfabeto, na qual os homens foram maioria, apesar de termos nessa categoria apenas 617 casos. Quando analisados os cursos realizados por gênero, as mulheres foram maioria em quase todos eles com exceção daqueles em que a presença masculina é predominante, como construção civil, transportes, mecânica e metalmecânica.

Tabela 6: Quantidade e percentual de educandos do PNQ-2007 por sexo e escolaridade, Brasil, 2007

Escolaridade	Feminino	%	Masculino	%	Total	%
Analfabeto	270	43,76	347	56,24	617	0,50
Fundamental Incompleto	15.957	59,39	10.911	40,61	26.868	21,74
Fundamental Completo	6.747	58,66	4.754	41,34	11.501	9,30
Médio Incompleto	16.558	59,37	11.331	40,63	27.889	22,56
Médio Completo	31.866	63,15	18.591	36,85	50.457	40,82
Superior Incompleto	2.349	61,75	1.455	38,25	3.804	3,08
Superior Completo	1.763	71,29	710	28,71	2.473	2,00
Total	75.510	61,09	48.099	38,91	123.609	100,00

Fonte: SIGAE-PNQ

Tabela 7: Quantidade e percentual de educandos do PNQ-2007 por sexo e grupo étnico, Brasil, 2007

Grupo étnico	Sexo				Total	
	Fem.	%	Masc.	%	Educ.	%
Amarelo	1.203	63,65	687	36,35	1.890	1,53
Branco	18.391	60,59	11.964	39,41	30.355	24,56
Indígena	524	60,30	345	39,70	869	0,70
Negro	7.729	59,56	5.247	40,44	12.976	10,50
Pardo	23.555	60,51	15.372	39,49	38.927	31,49
Não Declarado	24.108	62,47	14.484	37,53	38.592	31,22
Total	75.510	61,09	48.099	38,91	123.609	100,00

Fonte: SIGAE-PNQ

Por grupo étnico, embora haja um índice de não preenchimento elevado nas condições da diversidade, observa-se que se considerado o contingente de pardos e negros como afrodescendentes, eles representam 41% do total de educandos, e $\frac{1}{4}$ dos que se declararam brancos. No entanto, $\frac{1}{3}$ não informou a sua condição. Entre a população essa relação é de 49% para brancos e 51% para não brancos, segundo a PNAD/2007. Também por gênero as mulheres são maioria em todas as condições de raça/cor possíveis de serem captadas pelo banco de dados do SIGAE.

Uma das constatações é a de que as informações declaradas pelos educandos sobre sua situação no mercado de trabalho e registradas no SIGAE não guardam relação com as existentes na base da RAIS-2007. No SIGAE, as informações dos educandos, que são cadastrados pelas instituições executoras, consta um dado sobre a sua inserção no mercado de trabalho, já na RAIS, a que aparece é bem distinta. Guardadas as devidas proporções, particularmente pelo fato de se estar referindo à base da RAIS, aos registros que podem pertencer a uma mesma pessoa, e ainda

o fato de se ter um elevado número de não preenchimento correto do PIS, teme-se que não haja uma comunicação entre as bases de dados do *Seguro-Desemprego*, da intermediação com a qualificação profissional.

A pouca consistência nas informações também é revelada quando se compara a população-alvo prevista na Resolução e de fato aquela que é atingida. Na Resolução nº 575/2008, art. 8º, a população prioritária do PNQ, para fins de aplicação de recursos do FAT, compreende 10 segmentos:

I – trabalhadores/as sem ocupação cadastrado/as no Sistema SINE e/ou beneficiários/as das demais políticas públicas de trabalho e renda, particularmente: ações de primeiro emprego, Seguro-Desemprego, intermediação de mão de obra; microcrédito e de ações de economia solidária;

II – Trabalhadores/as rurais: agricultores familiares e outras formas de produção familiar; assalariados empregados ou desempregados; assentados ou em processo de assentamento; populações tradicionais; trabalhadores/as em atividades sujeitas a sazonalidades por motivos de restrição legal, clima, ciclo econômico e outros fatores que possam gerar instabilidade na ocupação e fluxo de renda;

III – pessoas que trabalham em condição autônoma, por conta própria, cooperativada, associativa ou autogestionada;

IV – trabalhadores domésticos;

V – trabalhadores em empresas afetadas por processos de modernização tecnológica, privatização, redefinições de política econômica e outras formas de reestruturação produtiva;

VI – pessoas beneficiárias de políticas de inclusão social; de ações afirmativas de combate à discriminação; de ações envolvendo segurança alimentar e de políticas de integração e desenvolvimento regional e local;

VII – trabalhadores/as egressos do sistema penal e jovens submetidos a medidas sócio-educativas, trabalhadores/as libertados/as de regime de trabalho degradante análogo à escravidão e de familiares de egressos do trabalho infantil;

VIII – trabalhadores e trabalhadoras do Sistema Único de Saúde, Educação, Meio Ambiente e Segurança e Administração Pública;

IX – trabalhadores/as de empresas incluídas em arranjos produtivos locais, de setores exportadores, setores considerados estratégicos da economia, segundo a perspectiva do desenvolvimento sustentável e da geração de emprego e renda e de setores econômicos beneficiados por investimentos estatais;

X – gestores e gestoras em políticas públicas e representantes em fóruns, Comissões e Conselhos de formulação e implementação de políticas públicas e sociais.

Fazendo uma aproximação e agrupando os beneficiários tem-se que o maior grupo de atendimento estaria entre os beneficiários e potenciais beneficiários das políticas de emprego (I- beneficiário do *Seguro-Desemprego*, segurado, desempregado e requerente), a primeira categoria refere-se aos casos sem classificação, a categoria III é formada por trabalhadores autônomos, associados, profissionais liberais, cooperados e cogestionados. Dessa forma, pode-se inferir que metade dos educandos satisfaz os públicos-alvo previstos pela Resolução do CODEFAT.

Tabela 8: Quantidade e percentual de educandos do PNQ-2007 por categoria de grupo prioritário, Brasil, 2007

Categoria de grupo prioritário	Total	Participação
Sem classificação	22.595	18,28
I	64.255	51,98
II	7.244	5,87
III	21.530	17,42
IV	1.086	0,88
VII	2.013	1,63
VIII	819	0,66
XI	4.067	3,28
Total	123.609	100,00

Fonte: SIGAE-PNQ

A abrangência dos públicos a que se destinam as ações do PNQ torna muito difícil a gestão, particularmente, porque são públicos que acabam sendo gerenciados pelas entidades executoras, tendo muito pouca interferência por parte dos convenentes (secretarias estaduais e municipais). Embora os convênios expressem tal direcionamento ao público-alvo, a forma como são realizados os cursos revelam a dificuldade de se atingir o público pretendido.

Buscando uma Perspectiva de Inteligência ao “Sistema” de Qualificação Profissional

Um dos desafios foi relacionar a partir da descrição do curso a ocupação a que pretensamente ele era destinado. A etapa consumiu tempo, pois as informações existentes no banco de dados não foram especificadas *a priori* para captar tais registros, embora previstas pelas resoluções do CODEFAT, particularmente a Resolução nº 333. Essa padronização não chegou a ser instituída e o resultado é que há uma proliferação de cursos de difícil análise. A referida resolução anunciara o seguinte:

§1º A definição dos conteúdos técnicos deverá se referenciar na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), com a indicação da respectiva ocupação utilizada. (Brasil. MTE, Art. 9º, §1º, p.17, da Resolução 333).

§2º O DEQ/SPPE/MTE deverá elaborar e manter permanentemente atualizada uma Nomenclatura Nacional de Cursos de Qualificação Social e Profissional, como forma de contribuir, sem prejuízo das especificidades regionais e locais, para a intercambiabilidade dos conhecimentos adquiridos em qualquer região do país e a qualidade pedagógica dos cursos oferecidos (Brasil. MTE, Art. 9º, § 2º, p. 17, da Resolução nº. 333).

Além destes elementos, outra determinação ajuda a delimitar a tarefa: a vinculação dos cursos à ocupação. Conforme as próprias orientações do Ministério do Trabalho, a CBO é a referência para se buscar essa compatibilização.

A CBO é referência obrigatória dos registros administrativos que informam os diversos programas da política de trabalho do País. É ferramenta fundamental para as estatísticas de emprego-desemprego, para o estudo das taxas de natalidade e mortalidade das ocupações, para o planejamento das reconversões e requalificações ocupacionais, na elaboração de currículos, no planejamento da educação profissional, no rastreamento de vagas, dos serviços de intermediação de mão de obra (página da Web: www.mteco.gov.br, grifos nossos).

Além disso, como demonstrado acima, a Resolução nº 333, ao justificar a elaboração de uma nomenclatura de cursos, busca a intercambiabilidade dos conhecimentos adquiridos em qualquer região do País e a qualidade pedagógica dos cursos oferecidos.

Nesse sentido a opção para a utilização da CBO como indexadora dos cursos permite caminhar para a construção de

futuros itinerários formativos, que poderiam ser compostos em diferentes espaços de aprendizagem, inclusive no próprio local de trabalho, particularmente, no âmbito dos cursos de qualificação profissional realizados por milhares de trabalhadores no âmbito do Sistema Público de Emprego.

A questão principal é que os trabalhadores acumulam ao longo do tempo uma série de títulos, porém, na realidade, estes não os certificam para o exercício de uma determinada ocupação. Evidente que a questão não é tão simples, já que o principal requisito da certificação é o seu reconhecimento. A sinalização de possíveis áreas ocupacionais permite aos trabalhadores perseguirem um itinerário formativo que lhes dê condições de serem reconhecidos. Foi nessa perspectiva o esforço que foi feito no âmbito dessa análise: ou seja, o de apresentar uma padronização para utilização de critérios mais objetivos de análise dos cursos de formação profissional mobilizados pela ampla rede de educação profissional existente no Brasil.

Entre as dificuldades encontradas para a classificação dos cursos está a própria denominação dos cursos de iniciação profissional. De fato, quaisquer que tenham sido os critérios que presidiram à denominação das ações, eles não coincidem com aqueles esperados pela CBO ou CNAE (cargo/função/nível de escolaridade esperado para a ocupação/atividade econômica em que a ocupação se enquadra).

Os 123.609 educandos de 2007 realizaram ações em 1.731 tipos diferentes de cursos. Uma primeira aproximação, somente com a formatação de nomes duplicados, foi possível reduzir esse número para 1.311 cursos e em seguida um melhor refinamento reduziu o número de cursos em 54%, totalizando uma lista final de 604 títulos. Estes ainda eram passíveis de redução, mas manteve-se esse número e procurou-se, a partir deles, o agrupamento da Classificação Brasileira de Ocupações – CBO a quatro dígitos (famílias ocupacionais) e, posteriormente, esses cursos foram

agrupados em 32 áreas equivalendo a uma aproximação com os arcos ocupacionais propostos pelo Programa Nacional de Inclusão de Jovens – PROJOVEM, Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008.

Uma das indicações para essa análise é que há uma dispersão enorme dos cursos realizados pelos educandos. A frequência dos 15 principais cursos revela que eles representaram 12,71% do total de alunos. Observa-se que a tipologia dos cursos extraída de forma bruta do banco de dados mostra que esta relação é passível de agrupamento o que revela os desafios da construção de uma nomenclatura que oriente a oferta de cursos de educação profissional sintonizados com as necessidades dos trabalhadores no âmbito da gestão do Sistema Público de Emprego e, particularmente, na perspectiva da construção de possíveis espaços ocupacionais, denominados aqui de arcos para a posterior validação desses cursos em um sistema de certificação profissional. Além disso, o próprio sistema, a partir do conhecimento existente sobre a trajetória dos trabalhadores, consegue orientá-los a realizar algo que diga respeito ao que fizeram ao longo da sua vida produtiva.

Apartir do enquadramento dos cursos às famílias ocupacionais adotou-se o agrupamento deles aos arcos ocupacionais propostos pelo PROJOVEM⁵¹. Este programa trouxe algumas inovações, como: a construção desses espaços de formação ocupacional muito importantes para a gestão de cursos diversos de curta duração, a exemplo dos mobilizados pelo PNQ. Atualmente, o PROJOVEM trabalha com 23 arcos ocupacionais e o seu enquadramento ocorre no nível da ocupação – CBO a seis dígitos. No Parecer

51 A proposta pedagógica do PROJOVEM incorpora o conceito de interdisciplinaridade, ou seja, o processo educativo dá-se em torno de eixos temáticos que articulam conhecimentos de várias áreas ao mesmo tempo, o que representa expressivo avanço em relação ao modelo tradicional, que trata cada disciplina isoladamente. A metodologia permite ainda que se levem em conta as experiências de vida e os conhecimentos que aluno adquiriu fora da escola. (Documento nº 367 editado pela Subsecretaria de Comunicação Institucional da Secretaria-Geral da Presidência da República, 2005).

CNE/CEB nº 18/2008, do Conselho Nacional de Educação – CNE, homologado pelo MEC e publicado no Diário Oficial da União em 12/11/2008, a adoção dos arcos ocupacionais é aceita para fins de certificação estando de acordo com a legislação da área de educação técnico-profissional, prevista originalmente no Parecer CNE/CEB nº 16/99, nas 20 áreas de formação e atualizadas posteriormente com o advento do Decreto 5.154/2004 e, particularmente, com o advento do Catálogo Nacional dos Cursos Técnicos de Nível Médio, Parecer CNE/CEB nº 11/2008 (Diário Oficial da União de 07/07/2008).

Conforme apresentado anteriormente, os cursos realizados pelo PNQ foram agrupados em áreas de perfis profissionais que mais se adequassem ao seu enunciado, utilizando-se para tanto a codificação a 4 dígitos da CBO, que diz respeito à família ocupacional. Com base nessas informações buscou-se identificar esses sinônimos na base da CBO e individualmente todos os cursos foram codificados. A partir dessa codificação na etapa posterior os cursos foram associados aos arcos ocupacionais. Entretanto, nem todos os arcos especificados pelo PROJOVEM guardavam relação com a base de dados do PNQ. Foi necessário, além dos 23 atualmente disponíveis, acrescentar mais nove, uma vez que os arcos especificados pelo PROJOVEM não encontraram plena adequação na relação de cursos existentes na base de dados do PNQ.

Depois desse enquadramento a relação inicial de cursos do PNQ com a compatibilização proposta pode ser codificada às 120 famílias ocupacionais da base de dados do SIGAE-PNQ, entre as 596 existentes na CBO, ou seja, um quinto. A partir da codificação dos cursos às famílias é que se procedeu a adequação dos arcos ocupacionais.

A utilização dos arcos ocupacionais nos 604 cursos realizados pelo PNQ agrupados às famílias ocupacionais permite identificar uma concentração de cursos nas respectivas famílias ocupacionais

pertencentes aos arcos de: Artesanato, Pesca, Agricultura e Pecuária, Telemática, Administração, Alimentação, Atividades do Comércio e Serviços, Turismo e Hospitalidade, Mecânica de Veículos Terrestres e Aquáticos Vestuário e Transporte. Este grupo de nove arcos representa 56% do total de cursos realizados pelo PNQ de 2007.

No entanto, em termos de educandos há diferenças entre os grupos mais representativos que frequentaram os cursos no ano de 2007. Destaque-se que as maiores concentrações estão nos cursos dos arcos de telemática, alimentação, administração, vestuário, construção e reparos (2), atividades do comércio e serviços, turismo e hospitalidade, serviços pessoais e pesca, agricultura e pecuária. Estes nove arcos concentram 65% dos cursos realizados pelos trabalhadores.

Os trabalhadores associados a esses arcos e suas correspondentes famílias ocupacionais descritas acima correspondem a 54% do total dos ocupados no mercado de trabalho formal. Segundo a RAIS/2007, as famílias desses arcos totalizam 20.358 milhões de trabalhadores, ante os 37.607 milhões de trabalhadores no mercado formal captados pela RAIS.

Como mostram os dados a seguir, a maior concentração deu-se nas ocupações associadas aos arcos de Telemática, Administração, Vestuário, Alimentação, Construção e Reparos II (Instalações), Atividades do Comércio e Serviços, Turismo e Serviços Pessoais. Em relação a sua representatividade entre as ocupações associadas a esses arcos a maior concentração está nos arcos das Atividades do Comércio e Serviços, Serviços Domésticos I, Transporte, Alimentação, Administração, Metalmeccânica e Saúde.

Tabela 9: Quantidade e percentual de educandos e de trabalhadores por Arco Ocupacional, Brasil, 2007

Arcos	Educandos	Participação (%)	Trabalhadores	Participação (%)
Administração	12.318	9,97	1.434.071	7,04
Agroestrativismo	512	0,41	18.190	0,09
Alimentação	13.311	10,77	1.575.035	7,74
Arte e Cultura I	135	0,11	1.984	0,01
Arte e Cultura II	582	0,47	29.617	0,15
Artesanato	4.721	3,82	77.802	0,38
Atividades do Comércio e Serviços	6.559	5,31	7.120.567	34,98
Construção e Reparos I (Revestimentos)	4.373	3,54	459.779	2,26
Construção e Reparos II (Instalações)	7.241	5,86	402.222	1,98
Esporte e Lazer	290	0,23	38.994	0,19
Gestão em Geral	4.043	3,27	0	0,00
Gestão Pública e Terceiro Setor	2.221	1,80	134.900	0,66
Gráfica	398	0,32	60.917	0,30
Joalheria	3.262	2,64	8.425	0,04
Madeira e Móveis	1.227	0,99	140.348	0,69
Mecânica de veículos terrestres e aquáticos	4.489	3,63	421.614	2,07
Mecânica e manutenção	1.008	0,82	123.463	0,61
Metalmecânica	2.606	2,11	1.334.546	6,56
Pesca, Agricultura e Pecuária	4.742	3,84	375.637	1,85
Produção e pequena Industrialização de alimentos de origem animal e vegetal	3.315	2,68	37.577	0,18
Química e Plásticos	271	0,22	101.384	0,50
Saúde	383	0,31	708.827	3,48
Serviços Domésticos I	2.172	1,76	2.794.433	13,73
Serviços Domésticos II	1.153	0,93	26.735	0,13

(Continua)

Arcos	Educandos	Participação (%)	Trabalhadores	Participação (%)
Serviços Pessoais	5.091	4,12	50.525	0,25
Telemática	14.192	11,48	590.611	2,90
Têxtil	272	0,22	84.290	0,41
Transporte	3.347	2,71	1.630.730	8,01
Turismo e Hospitalidade	5.282	4,27	88.568	0,44
Vários Setores	2.038	1,65	0	0,00
Vestuário	12.055	9,75	486.821	2,39
Total geral	123.609	100,00	20.358.612	100,00

Fonte: SIGAE-PNQ e RAIS, 2007

Caso se tome por referência o conjunto de oito famílias mais representativas em termos de participação nos cursos realizados, tem-se que sua representação foi de 61,52% do total de educandos que realizaram os cursos do PNQ. Fazendo essa mesma relação com as mesmas famílias no mercado de trabalho, tem-se que essa mesma participação corresponde a 57,71% dos trabalhadores no mercado de trabalho, segundo a RAIS 2007. Pode-se inferir que os cursos mobilizados pelo programa guardam do ponto de vista dos educandos certa aderência a sua participação no mercado de trabalho local.

Conforme a tabela a seguir, se os arcos ocupacionais mais representativos forem tomados isoladamente, observa-se que a concentração de educandos é maior comparativamente ao mercado de trabalho. As maiores discrepâncias ocorrem na telemática, que agrupa todos os cursos de informática.

Do lado do mercado de trabalho, por sua vez, a participação das ocupações no arco de comércio e serviços encontra pouca representação no que se refere aos cursos realizados. Em boa medida isso se deve à classificação dos cursos, pois muitos daqueles incluídos em telemática destinam-se a atividades de comércio e serviços.

Tabela 10: Quantidade e percentual de educandos e trabalhadores segundo os Arcos Ocupacionais mais representativos nos cursos, Brasil, 2007

Arcos	Educandos	%	Trabalhadores	%
Telemática	14.192	11,48	590.611	2,90
Alimentação	13.311	10,77	1.575.035	7,74
Administração	12.318	9,97	1.434.071	7,04
Vestuário	12.055	9,75	486.821	2,39
Construção e Reparos II (Instalações)	7.241	5,86	402.222	1,98
Atividades do Comércio e Serviços	6.559	5,31	7.120.567	34,98
Turismo e Hospitalidade	5.282	4,27	88.568	0,44
Serviços Pessoais	5.091	4,12	50.525	0,25
Total	76.049	61,52	11.748.420	57,71
Total geral	123.609	100,00	20.358.612	100,00

Fonte: SIGAE-PNQ e RAIS, 2007

Entretanto, caso se inverta a análise ranqueando os arcos ocupacionais associados às famílias com maior representação no mercado de trabalho e utilizando o corte dos oito principais arcos, ter-se-á que eles representam 84,43% das ocupações do mercado de trabalho; no entanto, por outro lado, os cursos realizados pelo PNQ nessas mesmas famílias representaram 44,40%, ou seja, metade dos cursos realizados não guarda relação com a sua representação no mercado de trabalho.

Tabela 11: Quantidade e percentual de educandos e trabalhadores segundo os Arcos Ocupacionais mais representativos no mercado de trabalho, Brasil, 2007

Arcos	Educandos	%	Trabalhadores	%
Atividades do Comércio e Serviços	6.559	5,31	7.120.567	34,98
Serviços Domésticos I	2.172	1,76	2.794.433	13,73
Transporte	3.347	2,71	1.630.730	8,01
Alimentação	13.311	10,77	1.575.035	7,74
Administração	12.318	9,97	1.434.071	7,04
Metalmecânica	2.606	2,11	1.334.546	6,56
Saúde	383	0,31	708.827	3,48
Telemática	14.192	11,48	590.611	2,90
Total	54.888	44,40	17.188.820	84,43
Total geral	123.609	100,00	20.358.612	100,00

Fonte: SIGAE-PNQ e RAIS, 2007

Novamente aqui o diferencial está nos cursos agrupados às atividades do comércio e serviços, que no mercado de trabalho representam 35% dos ocupados, mas que entre os educandos essa participação atingiu apenas 5,31%. Mais uma vez cabe registrar a dificuldade de tomar isso como verdade, pois muitos dos cursos ligados à telemática podem estar direcionados ao comércio e serviços. Todavia – mesmo se o último arco da tabela a seguir for adicionado ao primeiro – a diferença persistirá e atingirá apenas a metade da representação do primeiro arco nas ocupações do mercado de trabalho.

Uma análise por grandes regiões não revela descompasso em relação aos oito arcos que concentram as ocupações mais representativas do mercado de trabalho e o número de alunos associados a eles, entre os arcos do PNQ 2007. Em termos

proporcionais as discrepâncias não são tão significativas, com exceção do Sudeste, pelo fato do estado de São Paulo não ter participado praticamente do PNQ no ano de 2007. Considerando-se os arcos acrescidos para a análise e que não encontram relação com o mercado de trabalho (caso dos arcos 31 e 32), tem-se que a participação relativa total dos alunos não está muito distante da mesma relação existente nesse mercado.

Tabela 12: Ocupados e educandos do PNQ 2007 por região e ocupações mais representativas, Brasil, 2007

Nome dos Arcos/ Regiões Geográficas	NO Ocup.	NO Educ.	NE Ocup.	NE Educ.	SE Ocup.	SE Educ.	SU Ocup.	SU Educ.	CO Ocup.	CO Educ.
Administração	111.648	1.745	293.618	3.433	992.490	3.298	303.029	1.877	159.497	1.965
Alimentação	62.555	1.732	207.523	3.661	844.754	4.844	350.938	1.550	147.055	1.524
Metalmecânica	53.701	234	121.651	386	961.994	956	424.600	860	67.313	170
Saúde	59.996	45	222.298	141	496.908	151	143.946	20	63.517	26
Serviços Domésticos I	160.182	304	527.095	510	1.455.634	705	417.424	653	234.098	
Telemática	82.276	1.995	74.056	5.803	404.297	2.372	89.423	2.434	42.125	1.588
Transporte	78.737	329	242.328	1.612	882.116	221	316.103	1.113	121.769	72
Atividades do Com/ Serviços	399.836	610	1.232.481	2.029	3.796.149	1.837	1.131.750	1.412	652.715	671
Total	1.008.931	6.994	2.921.050	17.575	9.834.342	14.384	3.177.213	9.919	1.488.089	6.016
Total da Região	1.698.261	14.890	5.396.063	44.258	16.256.324	32.724	5.278.799	19.171	2.628.209	12.566
Participação (%)	59,41	46,97	54,13	39,71	60,50	43,96	60,19	51,74	56,62	47,88

Fonte: SIGAE-PNQ e RAIS/MTE

Entretanto, as discrepâncias observadas reproduzem-se nas regiões, como se pode observar na tabela a seguir, que demonstra a participação relativa desses arcos com base nos dados da tabela anterior. As maiores discrepâncias são observadas no arco ligado à telemática e às atividades do comércio e serviços.

Os cursos realizados pelo PNQ representam, em algumas regiões, 60% da ocupação estando muito próximas com variações entre 4 a 10 pontos percentuais. Poder-se-ia inferir que os oito arcos e suas ocupações associadas se relacionam a três quintos do que é a realidade do mercado de trabalho; entretanto se tomados individualmente mostrarão diferenças significativas internamente as ocupações.

Tabela 13: Participação de ocupados e educandos por Grandes Regiões, segundo ocupações mais representativas, Brasil, 2007

Nome dos Arcos/Regiões Geográficas	NO	NE	SE	SU	CO					
	NO Ocup.	NE Ocup.	SE Ocup.	SU Ocup.	CO Ocup.					
	NO	NE	SE	SU	CO					
	Educ.	Educ.	Educ.	Educ.	Educ.					
Administração	6,57	11,72	5,44	7,76	6,11	10,08	5,74	9,79	6,07	15,64
Alimentação	3,68	11,63	3,85	8,27	5,20	14,80	6,65	8,09	5,60	12,13
Metalmecânica	3,16	1,57	2,25	0,87	5,92	2,92	8,04	4,49	2,56	1,35
Saúde	3,53	0,30	4,12	0,32	3,06	0,46	2,73	0,10	2,42	0,21
Serviços Domésticos I	9,43	2,04	9,77	1,15	8,95	2,15	7,91	3,41	8,91	0,00
Temática	4,84	13,40	1,37	13,11	2,49	7,25	1,69	12,70	1,60	12,64
Transporte	4,64	2,21	4,49	3,64	5,43	0,68	5,99	5,81	4,63	0,57
Atividades do Com/Serviços	23,54	4,10	22,84	4,58	23,35	5,61	21,44	7,37	24,83	5,34
Participação	59,41	46,97	54,13	39,71	60,50	43,96	60,19	51,74	56,62	47,88
Total da Região	100,00									

Fonte: SIGAE-PNQ e RAIS/MTE

Tomando por referência os oito arcos ocupacionais nos quais o número de alunos é mais representativo percebe-se que a participação regional apresenta as mesmas distorções conforme observado acima. Esses oito arcos concentram a totalidade de cursos realizados pelo PNQ 2007, embora em termos de ocupação a sua representação relativa no mercado de trabalho limite-se a 50% dos dados da RAIS, 2007. Como há uma reprodução dos arcos de administração, alimentação, telemática e comércio e serviços, os dados dos alunos que mais participação têm no conjunto dos arcos, segue a mesma tendência se comparados aos dados das tabelas anteriores, que eram relacionados aos arcos que representavam maior número de trabalhadores do mercado de trabalho. A tabela a seguir além de incorporar os arcos das tabelas anteriores está acrescida dos arcos de turismo, vestuário, serviços pessoais, construção e reparos (instalações).

Os dados relativos a seguir mostram a representação do número de ocupados do mercado de trabalho e o número de educandos nos respectivos arcos, em que a concentração de alunos é mais representativa. Em todas as regiões o número dos que realizaram ações de qualificação profissional é proporcionalmente superior ao número de ocupados nos respectivos arcos, com exceção do arco de comércio e serviços, nos quais a tendência é invertida.

Essa interpretação, clara, deve ser tomada com a devida cautela, pois os cursos foram codificados *a posteriori* da sua realização e é evidente que pode haver equívocos, uma vez que se está interpretando sobre algo que já passou e que foi pensado em um contexto que não se pode controlar. Porém, o importante é demonstrar a necessidade de agregar conhecimento às trajetórias dos trabalhadores no mercado de trabalho e permitir que a partir desses referenciais o Sistema possa orientar melhor esses trabalhadores, identificando as possibilidades de elevar seus conhecimentos com cursos de curta, média e longa duração.

Tabela 14: Participação dos educandos por Grandes Regiões, segundo cursos associados aos arcos mais representativos, Brasil, 2007

Nome dos Arcos/ Regiões Geográficas	NO Ocup.	NO Alunos	NE Ocup.	NE Alunos	SE Ocup.	SE Alunos	SU Ocup.	SU Alunos	CO Ocup.	CO Alunos
Administração	7,99	19,18	6,36	14,11	7,42	15,44	6,88	16,22	7,10	20,27
Alimentação	4,47	19,04	4,50	15,05	6,32	22,68	7,96	13,39	6,54	15,72
Construção e Reparos II (Instalações)	2,27	11,37	1,86	7,45	2,36	12,54	2,13	8,36	2,04	7,72
Serviços Pessoais	0,06	8,71	0,24	6,62	0,25	5,45	0,06	3,63	0,09	11,40
Telemática	5,89	21,93	1,60	23,85	3,02	11,11	2,03	21,03	1,87	16,38
Turismo e Hospitalidade	1,04	2,11	1,91	8,10	1,97	10,97	1,74	3,78	1,40	3,51
Vestuário	0,38	10,95	3,20	16,47	2,23	13,21	5,83	21,40	1,20	18,07
Atividades do Comércio e Serviços	28,60	6,71	26,70	8,34	28,39	8,60	25,68	12,20	29,04	6,92
Participação	50,69	100,00	46,37	100,00	51,97	100,00	52,31	100,00	49,28	100,00
Total da Região	100,00									

Fonte: SIGAE-PNQ e RAIS/MTE

A Realização dos Cursos no Âmbito do PNQ

Os diversos cursos mobilizados pelo PNQ foram realizados pelos mais de 100 mil trabalhadores de várias formas. Seja na condição de empregados, autônomos ou candidatos ao primeiro emprego, a realização dos cursos seguiu as diversas formas de contratação previstas pela Resolução nº 333, de julho de 2003. Nas tabelas a seguir serão analisadas as várias formas de cursos realizadas pelos trabalhadores, como os tipos de cursos, a carga horária deles, as diversas tipologias realizadas e como foram direcionados para as ocupações às quais os cursos foram enquadrados. A maioria dos cursos realizados pelos trabalhadores foi no âmbito dos PlanTeQs, uma das três modalidades previstas pelo PNQ, considerando que somente a partir do próprio ano de 2007, e mais precisamente em 2008, é que os PlanSeQs passaram a ter maior participação nos tipos de cursos realizados. Uma ressalva a ser feita é a de que em 2007 houve a contratação de PlanSeQs, mas o volume de execução foi realizado no ano seguinte. Dessa forma os dados que aparecem são na sua maioria de PlanTeQs.

Pelos dados da Tabela 15, mais adiante, os tipos de cursos mais frequentes realizados pelos trabalhadores foram objeto de convênios com entidades ligadas ao Sistema S, seguido pelas entidades enquadradas como ONGs. Esses dois grupos representam mais de 54% das entidades ofertantes de cursos. Em boa parte isso explica o público-alvo atendido por essas instituições e que de alguma forma influenciou o perfil da escolaridade dos trabalhadores. Por terem a necessidade de rapidamente estruturarem os cursos, dado o período de contratação e da realização deles, essas instituições mobilizam rapidamente os seus cadastros, que em geral é formado por trabalhadores, que, pela condição de melhor escolaridade, têm acesso a informação de forma mais antecipada do que os demais.

Como nos referimos inicialmente falta ao SPE um sistema de inteligência capaz de orientar os trabalhadores para melhorarem o seu perfil de ingresso/reingresso no mercado de trabalho,

buscando para tanto mobilizar os seus conhecimentos e elevar a sua escolaridade, condição, que pelos dados apresentados melhora as suas chances de ingresso e permanência no mercado de trabalho. Embora seja uma das possibilidades completarem a sua escolaridade em escolas da rede pública, os dados do PNQ revelam que elas priorizaram os de mais elevada escolaridade.

Os dados revelam a escolaridade dos trabalhadores por tipo de entidade conveniada. Observe-se que em que pese o número de alunos que realizaram cursos ofertados pelas escolas técnicas ser em menor número em relação aos demais, 2/3 daqueles que realizaram cursos nessas entidades conveniadas tinham o ensino médio completo, contra 2/5 dos educandos das ONGs e das entidades do Sistema S. Isso mostra que esses alunos são recrutados em sua maioria pelas próprias entidades e uma boa parte deles pode ser aluno de algum curso das próprias entidades no momento da contratação das ações do PNQ.

Como o número de trabalhadores que realizaram os cursos de educação profissional tinha escolaridade elevada – 40,82% tinham o ensino médio –, essa representação acaba por influenciar as demais representações em termos de escolaridade. Entretanto, observa-se que entre algumas entidades a representação dos trabalhadores com mais alta escolaridade não é tão significativa como é nos tipos de entidades conveniadas que nos referimos anteriormente: ONGs, entidades do Sistema S e Escolas Técnicas Públicas. Isso de alguma forma também revela que essas entidades costumam lidar com essa clientela. Caso não se ampliem as possibilidades de acesso dos trabalhadores de mais baixa escolaridade aos cursos do PNQ essa situação deverá permanecer. Embora o parágrafo 3º do artigo 8º da Resolução Nº 333/2003 condicionasse como prioridade o encaminhamento ao mercado de trabalho dos alunos e ao sistema de educação pública de jovens e adultos, para os de baixa escolaridade, os dados revelam que de fato a segunda condição está muito pouco presente nas ações de educação profissional.

Tabela 15: Escolaridade dos educandos por tipo de entidade executora (em percentuais), Brasil, 2007

Tipos de Entidades Executoras	Analfab.	Ens. Fund.		Ens. Médio		Ens. Sup.		Total
		Incomp.	Comp.	Incom.	Comp.	Incomp.	Comp.	
Associação comunitária/religiosa/grupos de afinidade	1,14	34,79	9,08	20,65	28,99	2,86	2,50	100,00
Associação de produtores/cooperativa	0,21	28,88	12,43	21,19	33,26	2,26	1,77	100,00
Empr. públicas/outras órgãos da Adm. Publ. de ensino, pesq.	0,00	15,31	7,40	28,32	42,35	3,32	3,32	100,00
Empresariais - centrais/escolas/inst./fund./confed./asso	0,24	11,28	6,89	16,87	58,37	4,67	1,67	100,00
Escolas técnicas públicas	0,07	8,55	5,50	15,63	65,20	2,40	2,65	100,00
Fund./inst./escolas/outras ent. especializadas na qualificação	0,11	21,77	9,41	27,13	35,92	3,18	2,49	100,00
ONGs (org. privada sem fins lucrativos não represent.)	0,82	18,80	8,29	25,15	42,14	2,85	1,97	100,00
Outras	0,75	27,06	9,34	22,41	35,62	2,63	2,19	100,00
Serviços nacionais sociais e de aprendizagem (Sistema S)	0,22	19,03	10,97	20,57	44,00	3,34	1,87	100,00
Sindicais - centrais/escolas/inst./fund./confed./assoc./	0,39	26,81	8,51	24,54	36,05	2,56	1,14	100,00
Universidades/institutos/faculdades/fund./ensino superior	0,67	22,19	7,08	22,01	41,25	4,50	2,30	100,00
N/D	1,59	75,63	6,61	7,29	8,66	0,23	0,00	100,00
Total	0,50	21,74	9,30	22,56	40,82	3,08	2,00	100,00

N/D: Não Classificados

Fonte: SIGAE-PNQ

Como dois terços dos educandos do PNQ concentravam-se na faixa etária de 15 a 29 anos, eles acabam por reproduzir a maior representação dessa faixa etária entre todos os arcos ocupacionais. Entretanto, em alguns deles como observado acima, a participação dos mais jovens é salientada em função do perfil do curso e também em função do tipo de inserção dos jovens no mercado de trabalho. Uma parte deles estava na condição da busca do primeiro emprego e em alguns desses arcos a propensão de obter esse primeiro emprego ou de se inserir profissionalmente é aumentada dado o tipo de curso realizado, como por exemplo, os cursos de telemática, cuja faixa etária desse curso até os 29 anos é a mais representativa.

A mesma relação feita quanto ao critério de idade pode-se inferir também para o critério de escolaridade dos educandos. Quando se comparam os cursos relacionados aos arcos ocupacionais observa-se que aqueles cursos que têm nos seus conteúdos programáticos conhecimentos do processo de trabalho que demandam maior escolaridade, como turismo, administração e saúde exigem maior escolarização dos trabalhadores em temas como leitura e interpretação, cálculo e comunicação e, por conseguinte, agrupam entre os seus frequentadores, educandos com mais elevada escolaridade do que outros, do tipo, agroextrativismo e serviços domésticos. Uma diferença importante são os cursos ligados a construção civil. Enquanto os cursos relacionados à área de Construção e Reparos I, que se ligam às ocupações para as quais se exigem habilidade e destreza, como ladrilheiro, gesso e pintor, em oposição ao arco em que se concentram os cursos de Construção e Reparos II, que envolve o trabalho de eletricitas, reparador de linhas de telecomunicações, demandam um perfil de educandos, que – dadas às exigências da ocupação – concentra trabalhadores com maior escolaridade.

A carga horária dos cursos realizados é um importante referencial para se conhecer o tipo de curso e a sua complexidade.

Os cursos mobilizados pelo MTE durante anos foram conhecidos como cursos de curtíssima duração em que os educandos passavam poucas horas em contato com o tema, objeto do curso (PAIVA, 2008, p.112). Observa-se que desde a Resolução nº 333/2003 há uma tentativa de se elevar a carga horária dos cursos.

Como se pode observar pela tabela a seguir quase todos os cursos associados aos arcos ocupacionais tiveram a sua carga horária média entre 120 a 200 horas. É um grande avanço se comparado ao histórico dos cursos do PLANFOR cuja carga horária média não excedia a 40 horas.

Como quase 80% dos cursos situam-se nessa faixa eles acabam por impulsionar a totalidade dos cursos realizados e associados aos arcos ocupacionais. Observe-se que esse intervalo de carga horária somente não atingiu a média nos casos do arco de transporte e gráfica.

Tabela 16: Carga Horária dos cursos por tipo de Plano frequentado pelos educandos, Brasil, 2007

Carga Horária	TIPO PLANO				Total	%
	PlanSeQ	%	PlanTeQ	%		
Até 80 horas	0	0,00	1.279	1,04	1.279	1,04
De 81 a 120	0	0,00	7.389	6,01	7.389	6,00
De 121 a 200	205	100,00	97.348	79,17	97.553	79,20
De 201 a 300	0	0,00	16.410	13,35	16.410	13,32
Mais de 300	0	0,00	539	0,44	539	0,44
Total	205	100,00	122.965	100,00	123.170	100,00

OBS.: Dados não disponíveis para 439 educandos

Fonte: SIGAE-PNQ

Com relação ao custo cerca de dois terços de educandos frequentou cursos que tiveram um custo médio na faixa de R\$ 500 a R\$ 1.000, sendo que 60% deles se situam na faixa entre R\$ 500 a R\$ 550. Tomando-se como referência o limite superior e tendo

como denominador a carga horária média, onde também 2/3 dos alunos frequentaram cursos de 200 horas tem-se que em média o custo médio por aluno/hora situou-se na faixa de R\$ 2,75. Há de se considerar que em 1/4 do banco de dados havia informações. Dessa forma o valor deve ser tomado apenas como uma referência.

Tabela 17: Custo Médio dos cursos por tipo de Plano cursado pelos educandos, Brasil, 2007

Custo Médio (R\$)	TIPO PLANO				Total	%
	PlanSeQ	%	PlanTeQ	%		
Até 500	0	0,00	31.619	33,89	31.619	33,82
De 501 a 1000	205	100,00	61.477	65,90	61.682	65,98
De 1001 a 1677	0	0,00	191	0,20	191	0,20
Total	205	100,00	93.287	100,00	93.492	100,00

OBS.: Dados válidos para 75% dos educandos. Não disponíveis para 30.117

Fonte: SIGAE-PNQ

Acompanhando os Egressos dos Cursos no Mercado Formal de Trabalho

Uma das indicações para essa análise é que há uma dispersão enorme dos cursos realizados pelos educandos. A frequência dos 15 principais cursos revela que eles representaram 12,71% do total de alunos. Observa-se que a tipologia dos cursos extraída de forma bruta do banco de dados mostra que esta relação é passível de agrupamento o que revela os desafios da construção de uma nomenclatura que oriente a oferta de cursos de educação profissional sintonizados com as necessidades dos trabalhadores no âmbito da gestão do Sistema Público de Emprego, e particularmente, na perspectiva da construção de possíveis espaços ocupacionais, aqui denominados de Arcos para a posterior validação desses cursos em um sistema de certificação profissional. Esse esforço é o que o MTE pretende

desenvolver nos próximos meses. A partir da criação de um sistema de acompanhamento das trajetórias de inserção dos trabalhadores seria possível orientá-los a realizar algo que diga respeito ao que fizeram ao longo da sua vida produtiva e não permitir que eles realizem ações de qualificação profissional que não tem sentido com a sua trajetória profissional e ainda, que esses cursos aliados a sua experiência no trabalho sejam possíveis de certificação como prevê o artigo 41 da LDB (Lei nº 9.394, de 20/12/1996).

Dessa forma, uma das possibilidades existentes nas atuais bases de dados do mercado de trabalho é a de rastrear, com base nas informações disponíveis, para onde se dirigiram os trabalhadores que realizaram cursos do PNQ-2007. Nesse sentido, a partir da recomposição do PIS daqueles que realizaram os cursos, foi possível obter informações de onde estavam os trabalhadores durante o ano de 2007. Conforme observado a qualidade do registro no PIS informada no SIGAE-PNQ era muito baixa. Do total de educandos registrados originalmente apenas 27.886 estavam corretos, ou seja, pouco mais de um quinto dos registros. Com a recuperação dos registros de PIS a partir dos dados do CPF na base da RAIS foi possível chegar a 48.864, ou 39,53% do total com registros compatíveis de serem rastreados.

Com base nessa informação dos números de PIS recuperados foi possível identificar a presença de 33.071 registros na base da RAIS-2007. Entretanto, esses registros referem-se a mais de uma entrada e saída no mercado de trabalho. Na realidade, 21.572 registros correspondiam a apenas um único número de PIS. Isso quer dizer que são de fato trabalhadores que estavam na base de dados da RAIS no ano de 2007. Um conjunto de 4.092 trabalhadores teve duas entradas e 790 trabalhadores tiveram três entradas em 2007.

Do total de trabalhadores que realizaram os cursos no PNQ e que foram possíveis de serem rastreados, 10.453 (48,6%)

trabalhadores estavam empregados e 11.069 (51,4%) não estavam empregados em 31/12/2007.

Observe-se que 49,66% dos registros de educandos localizados na base da RAIS referem-se à condição de empregados antes de 2007. Um conjunto de 38,93% de registros refere-se aqueles que se reempregaram em 2007 e 10,33% obtiveram seu primeiro emprego em 2007.

Não é possível afirmar que o retorno ao mercado de trabalho em 2007 de um conjunto de quase 50% dos registros tenha-se dado em função da realização do curso, mas em alguma medida isso pode ter influenciado. A pesquisa de egressos com esse mesmo público demonstrou que os alunos dão importância ao curso, no entanto, apenas 3% deles informam que se inseriram em função da sua realização.

Os dados das tabelas a seguir mostram a influência da escolaridade na condição de ingresso no mercado de trabalho. Observe-se que a condição daqueles que ingressaram no mercado de trabalho em 2007, seja pelo reemprego, seja pelo primeiro emprego, a escolaridade é superior. O fato de possuir o ensino médio prepondera as demais situações de escolaridade quando do retorno ao mercado de trabalho.

Do total dos que se reempregaram em 2007, 49,71% tinham o ensino médio completo e 49,18% dos que conseguiram o primeiro emprego estavam também na mesma condição. Pelo recorte da idade, como se observa nas próximas tabelas, a combinação entre idade e escolaridade também aparece. Dos que se reempregaram, 61% tinham até 24 anos.

Tabela 18: Tipo de Admissão por grau de escolaridade dos educandos na RAIS-2007 (em percentuais), Brasil, 2007

Tipo de Admissão	Analfabeto	Ens. Fund. Incom.	Ens. Fund. Comp.	Ensino Médio Incom.	Ensino Médio Com.	Ensino Sup. Incom.	Ensino Sup. Comp.	Total
Não adm. ano	0,26	17,08	16,97	13,45	45,97	2,07	4,20	100,00
Prim. emprego	0,32	14,39	12,90	18,17	49,18	1,88	3,17	100,00
Recondução	0,00	40,00	0,00	0,00	60,00	0,00	0,00	100,00
Reemprego	0,20	17,96	16,89	11,25	49,71	2,21	1,78	100,00
Reintegração	0,00	6,67	6,67	0,00	80,00	0,00	6,67	100,00
Trans c/ônus	0,00	6,38	34,04	6,38	40,43	4,26	8,51	100,00
Trans s/ônus	0,34	23,79	7,24	12,41	51,38	2,41	2,41	100,00
Total	0,24	17,19	16,45	13,05	47,81	2,11	3,14	100,00

Fonte: RAIS-Migra/2007

A combinação entre idade e escolaridade para a condição de reemprego mostra que 2/3 dos que se reempregaram na faixa até 29 anos possuíam o ensino médio. Isso reforça a nossa informação inicial que o perfil dos que realizaram os cursos do PNQ é muito próximo da tendência de inserção do mercado de trabalho. Entretanto, a pergunta que fica é como encarar o desafio dos que não têm essa condição, os de maior idade e de baixa escolaridade. Por isso a própria recomendação da Resolução nº 333/2003 do encaminhamento dessa população para o sistema de educação de jovens e adultos.

Tabela 19: Faixa etária e escolaridade dos educandos na RAIS-2007 (em percentuais), Brasil, 2007

Faixa Etária	Analfab.	Ens. Fund. Incom.	Ens. Fund. Comp.	Ensino Médio Incom.	Ensino Médio Com.	Ensino Sup. Incom.	Ensino Sup. Comp.	Total
15 a 17	0,00	15,70	12,47	52,89	18,71	0,23	0,00	100,00
18 a 24	0,15	12,37	14,59	17,30	52,64	2,12	0,82	100,00
25 a 29	0,25	15,90	15,58	10,59	52,65	2,43	2,59	100,00
30 a 39	0,30	19,77	18,58	10,03	44,95	2,14	4,22	100,00
40 a 49	0,37	24,74	18,80	8,66	39,47	1,70	6,27	100,00
50 a 64	0,25	28,14	17,90	8,42	31,52	2,06	11,72	100,00
65 ou mais	0,00	32,00	24,00	8,00	20,00	0,00	16,00	100,00
Total	0,24	17,19	16,45	13,05	47,81	2,11	3,14	100,00

Fonte: RAIS-Migra/2007

Entretanto, se entre a população que frequentou o curso no PNQ a maioria era mulheres, a inserção no mercado de trabalho revela outra realidade. Entre os que se reempregaram, quase 2/3 dos registros pertenciam a trabalhadores do sexo masculino. Entre os que permaneceram também, a maioria era do sexo masculino e apenas entre os que conquistaram o primeiro emprego, a maioria era mulheres.

Tabela 20: Inserção no mercado de trabalho por condição de gênero, Brasil, 2007

Tipo de Admissão	Sexo				Total	%
	Feminino	%	Masculino	%		
Não adm. ano	7.307	44,44	9.137	55,56	16.444	100,00
Prim. emprego	1.723	50,50	1.689	49,50	3.412	100,00
Recondução	5	100,00	0	0,00	5	100,00
Reemprego	4.831	37,57	8.027	62,43	12.858	100,00
Reintegração	5	33,33	10	66,67	15	100,00
Trans c/ônus	21	44,68	26	55,32	47	100,00
Trans s/ônus	100	34,48	190	65,52	290	100,00
Total	13.992	42,31	19.079	57,69	33.071	100,00

Fonte: RAIS-Migra/2007

Quem Permanece no Mercado de Trabalho em 2007

Conforme descrito anteriormente ao se resgatar a qualidade dos dados de identificação do trabalhador por meio do PIS, foi possível rastrear a sua condição de trabalho em 31/12/2007. Nesse sentido, os dados para os mais de 48 mil registros recuperados revelam a alta rotatividade do mercado de trabalho, embora sendo baixa essa recuperação, a realidade do mercado de trabalho fica evidenciada nessa amostra.

Tabela 21: Situação dos educandos no mercado de trabalho em 31/12/2007, Brasil, 2007

Ano de Admissão	Em 31/12				Total	%	%
	Não	%	Sim	%			
Anterior a 2000	317	16,92	1.556	83,08	1.873	100,00	8,71
2001	133	32,36	278	67,64	411	100,00	1,91
2002	219	34,98	407	65,02	626	100,00	2,91
2003	310	41,89	430	58,11	740	100,00	3,44
2004	633	49,18	654	50,82	1.287	100,00	5,98
2005	1.390	53,07	1.229	46,93	2.619	100,00	12,17
2006	3.402	65,25	1.812	34,75	5.214	100,00	24,24
2007	4.657	53,26	4.087	46,74	8.744	100,00	40,64
Total	11.061	51,41	10.453	48,59	21.514	100,00	100,00

Fonte: RAIS-Migra/2007

Observa-se que pouco mais da metade dos educandos que realizaram o curso não permaneceram ocupados em 31/12/2007. O impacto da rotatividade dessa população revela que quanto mais se distancia o ano de admissão, maiores são as taxas de rotatividade. Em 2007, por exemplo, essa taxa atingiu 40,64%. Isso quer dizer que 2/5 dos que ingressaram no ano de 2007 deixaram o emprego no final do ano. Essa situação não se altera nem quando se analisa pelo viés da escolaridade nem da idade dos trabalhadores. A rotatividade é uma prática corriqueira nas empresas brasileiras.

Os dados projetados para os anos seguintes revelam que, se admitida a taxa de 2007, em 2 anos e 6 meses, a totalidade dos ocupados teria trocado de emprego. Seguramente isso tem impactos na formação profissional, pois se o objetivo das empresas é manter o trabalhador para que ele seja parte da estratégia do negócio da empresa, essa elevada rotatividade não combina com aquilo que se invoca para o uso do trabalho atualmente. Seguramente esse tema mereceria destaque nas reuniões tripartites e deveria atingir

o âmago da lei que rege a principal relação de assalariamento no País, a CLT, com a criação de mecanismos que inibissem a demissão e o reemprego, que seguramente é feito em condições menos favoráveis as que deram origem a causa.

Observa-se que a faixa etária dos que mais se empregam, jovens com ensino médio completo, também é a condição dos que são demitidos, ou seja, a mesma condição que tem sido usada pelas empresas para admitir é a mesma para demitir. Sendo o saldo negativo, é de se supor que de muito pouco adiantam políticas de qualificação e de requalificação profissional se não se permite que os trabalhadores tenham um percurso de inserção mais longo no mercado de trabalho.

Quando se analisa a situação dos que permanecem empregados em 31/12 por arco ocupacional, também, a realidade que se apresenta é a mesma dos demais itens analisados. Com exceção dos arcos de gestão, pesca, artesanato e serviços domésticos, nos demais, o número dos que permanecem no mercado de trabalho é praticamente o mesmo daqueles que foram demitidos. Se a mesma tendência já era observada entre os de melhor escolaridade, era de se esperar também que quando comparado ao tipo de curso realizado essa realidade não seria modificada. A questão principal é a de que a rotatividade é algo estrutural ao mercado de trabalho brasileiro e embora os trabalhadores se apresentem com as condições ideais para contratação isso não resolve o problema de permanência. Os dados a seguir mostram esse comportamento.

Os dados apresentados mostram o esforço que deve ser empreendido para construir um sistema de inteligência de modo a permitir construir melhor as ofertas de qualificação e requalificação profissional. Uma das questões que devem ser buscadas é a de que a qualificação profissional deve ser alimentada pelas outras entradas do sistema público de emprego e evidente, que também incluiria a experiência recente das atividades ligadas a economia solidária e autogestão a cargo da SENAES.

Se não for buscada a estratégia de priorizar os que chegam ao sistema público de emprego pelas formas que os fizeram entrar, seja na busca de um novo emprego ou para a habilitação ao *Seguro-Desemprego*, e se não for buscada uma articulação das ações de qualificação profissional com a elevação da escolaridade, os cursos mobilizados no âmbito do Ministério do Trabalho e apoiados pelo FAT não terão muito sentido de continuarem, pois reproduzem o que se assiste há exatos 15 anos, quando a Lei do FAT foi reorganizada (Lei nº 8.900, de 30/06/1994). Desde então, com os mesmos propósitos houve a execução de três diferentes ações: o Programa de Reciclagem Profissional, entre 1993-1994, o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR, entre 1995-2003 e o Plano Nacional de Qualificação Profissional – PNQ, desde 2003, sendo que os propósitos que justificaram os respectivos lançamentos não tenham ainda sido alcançados, que em suma é a integração das políticas voltadas ao mercado de trabalho, tendo como porta de entrada o Sistema Nacional de Emprego – SINE.

Os ProEsQs como Impulsionadores de Novas Metodologias no PNQ

Os Projetos Especiais de Qualificação – ProEsQs contemplam a elaboração de estudos, pesquisas, materiais técnico-didáticos, metodologias e tecnologias de qualificação social e profissional destinadas a populações específicas ou abordando aspectos da demanda, oferta e do aperfeiçoamento das políticas públicas de qualificação e de sua gestão participativa, implementados em escala regional ou nacional, por entidades de comprovada especialidade, competência técnica e capacidade de execução, de acordo com as diretrizes fixadas anualmente pelo DEQ/SPPE/MTE, aprovadas e homologadas pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT (Resolução nº 333, art. 3º, § 5º).

Ainda em termos de marco regulatório da qualificação social e profissional, a Resolução nº 575, de 28 de abril de 2008, estabeleceu as diretrizes e critérios para as transferências de recursos do FAT

aos estados, municípios e organizações governamentais e não governamentais ou intergovernamentais, com vistas na execução do Plano Nacional de Qualificação.

O documento em questão define as populações prioritárias (público-alvo), a obrigatoriedade da qualidade pedagógica das ações de qualificação social e profissional no âmbito do PNQ, bem como a observância de:

- i) mínimo 85% de ações formativas (cursos ou laboratórios) nunca inferiores a 40 horas;
- ii) até 15% de ações formativas denominadas seminários e oficinas cuja duração não poderá ser inferior a 16 horas;
- iii) carga horária média de 200 horas para o conjunto das ações formativas, exceto quando houver justificativa do conveniente aceita pela equipe técnica da SPPE-MTE;
- iv) que o programa dos cursos deverá contemplar no mínimo 70% e no máximo 80% da carga horária total em conteúdos específicos, ressalvados casos especiais, devidamente justificados e previamente aprovados pelo MTE;
- v) que os cursos poderão adotar as modalidades de ensino presencial ou a distância.

À luz desses instrumentos diretivos, a Secretaria de Política Pública de Emprego por meio do seu Departamento de Qualificação Profissional deu início à implantação do Plano Nacional de Qualificação Profissional. Desse processo, resultou a execução de ações no âmbito dos ProEsQs. Nesse sentido, do conjunto de produtos resultantes dos diversos convênios celebrados entre entidades afins com vistas na política nacional de qualificação social e profissional dos trabalhadores e o Ministério do Trabalho e Emprego e com o objetivo de atender ao previsto pela Resolução nº 333/2003, é que se originou a demanda da análise técnico-pedagógica das metodologias (produtos) geradas pelos diversos convênios.

Ante essa demanda, foi realizado um encontro com os técnicos da Coordenação de Monitoramento e Supervisão – COMSUP do Departamento de Qualificação do MTE para verificação dos instrumentos regulatórios, conhecer a história da implantação do PNQ e, particularmente dos ProEsQs, os objetivos da análise, o volume de documentos e outros elementos fundamentais para o trabalho.

A partir do encontro com os técnicos do MTE, de estudo dos marcos regulatórios do PNQ e da leitura inicial de três produtos (metodologias) disponibilizados pelo MTE; definiu-se uma matriz de análise com elementos e indicadores essenciais em termos de planejamento de ensino. Essa matriz analítica foi submetida à aprovação da Coordenação-Geral de Certificação e Orientação Profissional – CGCOOP, tendo recebido sugestões e o “de acordo” para a análise dos produtos/metodologias. O modelo de análise é apresentado na forma individual de análise conforme relação a seguir.

Foram analisados 21 convênios celebrados entre os anos 2003 e 2007, que totalizam investimentos de recursos da ordem de R\$ 9.823.260,55 (nove milhões, oitocentos e vinte e três mil, duzentos e sessenta reais e cinquenta e cinco centavos). Este valor representa 45% do montante de convênios realizados no âmbito dos ProEsQs nesse período. Estes convênios já haviam sido objeto de análise técnico-administrativa por parte da COMSUP com o objetivo de responder aos órgãos de controle. Essa medida teve o intuito de preparar e organizar a celebração de novos convênios conforme determinações da Administração Pública Federal, em particular, ao atendimento da Portaria Interministerial nº 127, de 29/05/2008, que determinou que, para a celebração de instrumento direto de convênio, contratos de repasse e termo de cooperação com órgão ou entidade da administração pública com outras entidades públicas, privada ou sem fins lucrativos, se faça por meio de chamamento público no SICONV – Sistema de Convênios.

Nesse sentido, os convênios recebidos para análise já haviam sido objeto de análise técnico-administrativa por parte da COMSUP e coube, à equipe do DATAUnB, a realização de um olhar didático-metodológico a partir das premissas que foram utilizadas para a contratação dos produtos e serviços objeto dos referidos convênios.

Destaque-se que por ausência de parâmetros contratuais a análise não teve como foco o valor dos convênios, vis a vis os produtos ou metodologias desenvolvidas. A menção aos valores é mero exercício de identificação contratual. A análise empreendida focou seu olhar sobre o material gerado pelos convênios, cuja matéria foi os produtos gerados por aqueles.

Da Análise

A primeira impressão que se tem ao ler o material dos ProEsQs é que ele não se concatena com as orientações da Resolução nº 333/2003, que orienta a Política de qualificação profissional. Embora o convênio seja um texto formal, a cláusula terceira – das obrigações dos partícipes – desaparece à medida que se vai identificando a ausência de documentos da entidade concedente (Ministério do Trabalho e Emprego – MTE) que evidenciem o devido acompanhamento. Do mesmo modo, o conveniente vai-se desobrigando dos compromissos quando, principalmente, não publiciza em seu *site* na internet a metodologia produzida ou deixa, efetivamente, de construir materiais didáticos adequados e coerentes ao projeto postulado.

Outro ponto visível é que a produção e testagem (validação) de metodologias de formação ou qualificação social e profissional parece não estar clara para muitos dos convenientes, uma vez que a falta de sistematização, síntese dos relatórios é uma constante em vários ProEsQs analisados. Percebe-se que a ausência de definição de áreas de formação, objetivos, público-alvo

prioritário, abordagem metodológica, carga horária, sistema de avaliação, material didático de apoio ao cursista e ao educador também são comuns. Certamente a ausência de qualquer dessas categorias representa fragilidade no desenho de uma proposta de intervenção consistente e adequada de ensino e aprendizagem, principalmente, ao se tratar da educação profissional.

Além disso, o grande objetivo de socializar tais experiências metodológicas em cadeia nacional é totalmente desintegrado porque os relatórios precisam, sim, existir, mas a produção da sistemática em formato de suportes como livros, coletâneas, cartilhas, material digital, sem dúvida é fundamental, o que deixa de acontecer em várias das propostas analisadas.

A construção do plano de trabalho aparece como algo protocolar, sem fundamentação, constando apenas o produto, a descrição, evidências (que na maioria das vezes se resumem a relatórios, folhas-frequências de participantes, fotografias de eventos e outros anexos), quantidades e custos.

Em muitos casos não há menção acerca do perfil da equipe técnico-pedagógica. Em alguns casos inexistente ou é tomada emprestada de outra instituição ou organização. A mesma situação pode ser observada no tocante à bibliografia de base, proposta de avaliação, base conceitual, teórica e filosófica.

Do mesmo modo sobre a categoria carga horária em muitos casos não é postulado. Como são propostas que envolvem, em geral, públicos distintos em diferentes localidades (mínimo de 03 estados) a exiguidade do tempo para articular tudo a contento e o quantitativo de atividades muitas vezes não dão conta de sistematizar o processo das vivências. Por fim, sobre tecnologias da informação e comunicação na educação (formação social e profissional) pouco ou quase nada é tratado nos projetos. Por ser essa vertente um espaço de construção, diálogo, manifestação e mobilização, postula-se que é uma discussão que não pode estar ausente no processo de qualificar, formar e profissionalizar os trabalhadores.

Os ProEsQs – como um dos subprogramas do PNQ – atendendo ao objetivo maior da qualificação e da formação social e profissional, agrega o princípio do diálogo com a sociedade civil e organizada no sentido de validar experiências de formatação de metodologias de qualificação profissional aplicadas em por todo o território nacional, considerando a diversidade cultural, econômica, política e social das diferentes regiões, o que sem dúvida é louvável e sinaliza para a importância da contextualização.

Todavia, a gestão dos projetos e o retorno dos produtos nem sempre se apresentam coerentes com as diretrizes regulatórias do Programa Nacional de Qualificação – PNQ e os termos do convênio acordados entre concedente e convenente, que pressupõe a sua devida funcionalidade e aplicabilidade em outros espaços, além daqueles que foram objeto de desenvolvimento.

Identificou-se ainda que algumas equipes executoras dos convênios são constituídas por profissionais de nível superior, especialistas, técnicos, etc. São equipes de trabalho que mobilizam espaços, realidades e parcerias. Assim, o fato de a maioria dos ProEsQs trazer como evidências apenas relatórios, mais relevantes para consultas do que como metodologia validada, é algo discrepante, já que a meta maior do programa é a construção de evidências, ou seja, produtos que possam ser passíveis de apropriação coletiva em rede nacional.

Por fim, constata-se que há projetos de relevância social e educacional evidenciando um cuidado da equipe no processar das informações de modo a serem apropriadas com a devida clareza por outros, seus pares. São experiências de grande validade social, política e cultural, na medida em que evidenciam a riqueza de possibilidades e necessidades de qualificação no atual contexto dos mundos do trabalho. Essa constatação não significa dizer que outros projetos analisados não possam ser valorados em seus produtos e experiências de construção.

Ressalta-se, ainda, que após tomar conhecimento do conteúdo dos produtos e o texto dos convênios não foi possível constatar critérios ou instrumentos claros de avaliação dos produtos (da execução dos projetos) para se estabelecer uma respectiva correspondência entre o investimento realizado, a sistemática e a qualidade dos produtos, elementos que do ponto de vista técnico são essenciais, uma vez que, quando presentes, permitem identificar o impacto desta ou daquela empreitada em suas diversas etapas.

As análises individuais dos convênios detalham todas as dimensões descritas acima. Dessa forma a análise dos ProEsQs revelou a dificuldade dos produtos servirem como referencial para os cursos realizados no âmbito do PNQ. A recomendação para que haja uma publicização do material produzido pode tornar essa ação alimentadora de novas abordagens no âmbito do PNQ.

O PlanSeQ e sua Implementação

Instituído por meio da Resolução nº 408, do CODEFAT, de 28 de outubro de 2004, que altera o caput do art. 3º da Resolução nº 333/2003, por causa da introdução dos parágrafos 11 a 23, o PlanSeQ, assim como os demais planos inclusos no Plano Nacional de Qualificação passaram a ser regidos pela Resolução nº 575, de 28 de abril de 2008, que estabelece diretriz e critérios para a transferência de recursos FAT tendo em vista a execução do Plano Nacional de Qualificação – PNQ. Os PlanSeQs especificamente são regulamentados no artigo 10, inciso de I a III, que definem seu formato e delimitam a participação de alguns agentes no processo como um todo.

O PlanSeQ caracteriza-se como um espaço de integração entre políticas de desenvolvimento e emprego (em particular intermediação de mão de obra, qualificação social e profissional e certificação profissional), em articulação direta com oportunidades concretas de ocupação dos novos empregos gerados, observando,

quando pertinente, questões de inclusão social. Completando essa perspectiva as orientações do Departamento de Qualificação da Secretaria de Políticas Públicas e Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (DEQ/SPPE/MTE) nos dizem que os PlanSeQs são orientados ao atendimento transversal e concertado de demandas emergenciais, estruturantes ou setorializadas de qualificação profissional, identificadas a partir de iniciativas governamentais, sindicais, empresariais ou sociais, cujo atendimento não tenha sido passível de antecipação pelo planejamento dos entes federativos ou municipalizados no âmbito dos PlanTeQs.

As ações do Plano assim como as demais ações do PNQ devem ser direcionadas para as populações mencionadas no artigo 4º da Resolução nº 575/2008, que podem ser descritas de forma generalizada como populações vulneráveis ou em risco de vulnerabilidade. Destacam-se aqui, por ser foco do estudo de caso, as populações do inciso IV conforme transcrito: “IV. pessoas beneficiárias de políticas de inclusão social; inclusive programa Bolsa Família, de ações afirmativas de combate a discriminação; de políticas de integração e desenvolvimento regional e local”.

O atendimento ao público beneficiário do Programa *Bolsa-Família* retrata uma nova perspectiva de concepção das políticas de emprego e renda com vistas em uma participação mais efetiva do Ministério do Trabalho e Emprego nas ações de cidadania, que podem ser observadas nas próprias mudanças de estrutura propostas. Entretanto, o atendimento direto a populações em situação de vulnerabilidade social, como é o caso do *Bolsa-Família*, traz, ao PlanSeQ, novos conteúdos e problemáticas que são observados muito mais na prática de implementação e execução do Plano do que nas suas normativas.

O PlanSeQ direcionado aos beneficiários do Programa *Bolsa-Família* foi instituído pelo governo federal numa iniciativa conjunta do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome e o Ministério do Trabalho e Emprego. O objetivo é o de promover

uma ação nacional de qualificação e inserção profissional para os beneficiários do Programa *Bolsa-Família* com vistas em permitir as chamadas “portas de saída” do Programa.

De acordo com essa proposta, as Secretarias de Assistência Social e os gestores do Programa *Bolsa-Família* em nível dos estados têm como função: trabalhar a informação, a abordagem e mobilizar as famílias beneficiárias incentivando sua participação no PlanSeQ *Bolsa-Família*; articular-se com os SINEs ou agências de intermediação de mão de obra para acompanhar as famílias que participam das ações de qualificação, em especial, para localizar as famílias cujas cartas foram devolvidas, conforme estratégias locais; adotar medidas que contribuam para a redução da evasão e do abandono dos participantes do PlanSeQ *Bolsa-Família*.

Foram observados para compor a análise os PlanSeQs: *Turismo – Bolsa-Família* nos estados de Goiás e Ceará, *Construção Civil – Bolsa-Família* nos estados de Goiás e Recife. Em termos de fases observadas, têm-se: *Turismo Bolsa-Família*, Goiás e Ceará, que estavam em execução, sendo que Goiás já apresentava dados de intermediação. *Turismo e Construção Civil – Bolsa-Família*, em Goiás e Pernambuco, estavam na fase inicial apresentando a análise, os processos de formação de turmas e o início das frequências às aulas. O PlanSeQ *Bolsa-Família* em Pernambuco permitiu-nos, também, avaliar o processo de seleção de executoras por meio da Prefeitura de Recife.

Com base na metodologia do estudo de caso, buscou-se captar as especificidades de implementação e execução do PlanSeQ *Bolsa-Família*, cuja análise será apresentada a seguir.

PlanSeQ no Contexto do SPETR

Os técnicos envolvidos na implementação do PlanSeQ na Secretaria do Trabalho e Emprego do Estado de Goiás apresentam – no

que tange aos PlanSeQs *Nacionais* – que o Programa foi pensado para atender o País; no entanto, há dificuldades de se lidar com as especificidades locais. Argumentando nesse sentido, particularmente, com as mulheres que em geral são as que comparecem aos postos de atendimento acompanhadas de alguns dos filhos, logo que recebem a carta de convocação encaminhada pelo CadÚnico do Bolsa Família, a técnica entrevistada destaca que: “Então como que fizeram um programa para atender o Brasil todo e esqueceram da particularidade de cada estado, então Rio, São Paulo tem uma ligação nordestina muito maior, tem uma cultura de mulheres na área da construção civil, no Centro-Oeste não”.

Além disso, a técnica argumenta que o PlanSeQ tem seus gargalos e estes são muito difíceis de contornar. Foram os entraves burocráticos, que vão do período entre o construir a demanda e ter os recursos disponíveis para executar o Plano, os principais relatados por ela. Nesse sentido, os estados de Goiás e Pernambuco descreveram casos em que a demora na liberação dos recursos depois de firmado o convênio resultou na perda, ou diminuição da demanda que era emergencial; a técnica responsável em Pernambuco destacou que as empresas ligavam perguntando sobre a formação acordada, mas que – com a demora em se executar a qualificação – acabaram procurando outros meios para suprir sua demanda. A técnica da Secretaria do Trabalho do estado de Goiás descreve-nos um exemplo, em que o percurso burocrático acabou desestruturando o Plano Setorial proposto pela Secretaria.

No que tange especificamente ao PlanSeQ Bolsa Família a técnica avalia que o público alvo delimitado é um dos grandes gargalos, segundo ela este é um público de difícil acesso e os maiores desafios são primeiro levá-los a procurar o SINE e segundo convencê-los a se inscreverem nos cursos.

Nesse sentido o gestor do SINE no Estado de Goiás ressalta que diversas pessoas procuram pelos cursos de qualificação que

são específicos do *Bolsa-Família*. O gestor critica o fato dos demais usuários do sistema não terem acesso aos cursos, ressaltando que como foi reduzido o volume de recursos para qualificação este deveria ser distribuído de forma mais justa.

Um aspecto apresentado pelas técnicas e executoras no estado de Goiás e Ceará é a falta de preparo dos atendentes do SINE. De acordo com elas os atendentes não estão capacitados para lidar com o público do *Bolsa-Família* nem para tratar de forma adequada as informações referentes ao Plano Setorial de Qualificação *Bolsa-Família*. Nos dois estados, a informação mencionada pelas técnicas foi corroborada pela fala dos alunos das unidades visitadas ao afirmarem que, ao procurar o SINE, ou não souberam lhes informar sobre o Programa, ou lhes disseram que se fizessem deixariam de receber o benefício.

Demanda

De acordo com o Plano Setorial de Qualificação – PlanSeQs – Orientações para Elaboração de Projetos, as demandas podem ser apresentadas por: “As iniciativas podem ser governamentais, sindicais, empresariais ou sociais. Devem contemplar demandas cujo atendimento não tenha sido passível de antecipação pelo Planejamento dos PlanTeQs”.

Entende-se a partir das entrevistas e observações que o PlanSeQ é fruto de uma demanda apresentada por um ou mais membros representantes de determinado setor da economia que detectam deficiências na mão de obra necessária para o desenvolvimento do seu setor, ou setores que tem uma forte prospecção de mercado necessitando ampliar o quantitativo de profissionais capacitados.

Com isso, entende-se que esse tipo de plano tem grande relevância, desde que ajustados ao ritmo do mercado, já que a demanda apresentada não teve prospecção anterior e por esse

motivo não pode ser programado por meio dos PlanTeQs. Nesse sentido, os técnicos da Secretaria Estadual do Trabalho em Goiás e Pernambuco, destacam que o prazo que decorre entre a apresentação das demandas e a qualificação dos profissionais é muito longo, além disso, há atraso no repasse de recursos, assim, muitas das vezes quando as ações de qualificação chegam a ser executadas, as vagas que foram apresentadas na demanda do plano já foram preenchidas.

Audiência Pública

A audiência pública tem como foco o debate sobre as demandas apresentadas ao Ministério do Trabalho e Emprego. O próprio Ministério, por intermédio do DEQ/SPE/MTE, é quem seleciona e convoca os principais “representantes” das áreas interessadas no Plano que estará em discussão. A secretaria estadual do trabalho convida os participantes mediante a listagem encaminhada pelo Ministério, a audiência pública tem como foco o debate participativo do projeto.

Na audiência é feita a apresentação de uma prévia das demandas e um “projeto preliminar” e é aberta a fala aos presentes; todos têm direito a voz e podem argumentar seus posicionamentos contrários ou favoráveis a implementação do plano com base na demanda apresentada. Um ponto a ser destacado é a falta de apresentação de dados pautados em conhecimentos técnico-científicos para definir a viabilidade do plano, a maior parte dos argumentos apresentados apoiava-se em percepções, que nesse caso são totalmente vinculadas ao posicionamento dos agentes, no caso, empresários, sindicatos e poder público.

O debate teve no caso observado, PlanSeQ *Vestuário – Goiás*, duração de uma hora, todos foram favoráveis à implementação do Plano, não houve eleição da Comissão porque apenas duas instituições representantes de cada eixo do projeto se propuseram

a participar da Comissão, que foi consensualmente formada com o registro de uma instituição oficial e uma suplente para cada eixo da Comissão tripartite composta por representantes dos trabalhadores, empresários e poder público. Seguindo essa linha descritiva, a técnica responsável pela qualificação profissional no estado do Ceará descreve-nos que, na audiência pública do PlanSeQ *Construção Civil Bolsa-Família* o processo ocorreu assim.

Ressalta-se que a escolha da Comissão na audiência é um ato simbólico que somente é efetivado mediante a apresentação de ofício de nomeação da instituição cuja pessoa que se apresentou dizia representar. Esse ofício, no caso de Goiás, foi entregue à Secretaria Estadual do Trabalho que redirecionou ao MTE, documentando a constituição do processo.

Comissão de Concertação

A Comissão de Concertação é responsável por avaliar a proposta preliminar e dar corpo à proposta final do plano de implementação. Seus membros reavaliam a demanda com base na realidade do mercado local, sempre tendo como foco a empregabilidade das qualificações propostas. Nesse processo avalia-se também o número de vagas disponíveis e a distribuição delas pelo Estado, considerando as possibilidades de inserção posterior dos discentes no mercado de trabalho.

Acompanhou-se, para análise, a Comissão de Concertação PlanSeQ *Vestuário Goiás* em sua primeira reunião, realizada no dia 14 de setembro de 2009, tendo início às 14h e finalizando às 17h30min, tendo sido ao final agendada uma nova reunião. Estavam presentes membros de todos os setores sendo que os empresários estavam com representante e suplente. Os presentes optaram por ler rapidamente a proposta inicial e discutir a distribuição das demandas, os membros da Superintendência presentes mencionaram a importância de se avaliar os dados do

CAGED antes de definir efetivamente a demanda. Entretanto, os membros representantes dos empregadores e trabalhadores optaram por iniciar o trabalho na distribuição das vagas por município, tomando como base o conhecimento prático e as percepções pessoais.

Observou-se na reunião acompanhada que a Comissão de Concertação não conta com suporte técnico para melhor elaborar e apresentar o projeto final, as decisões ficam a cargo do bom senso, ou de iniciativas particulares. Nos locais visitados observou-se que os técnicos do estado e da superintendência tomam para si essa função; entretanto, apesar do esforço empreendido individualmente por essas pessoas há muita dispersão no tipo de dados e na forma como são apresentados de forma que os membros da Comissão acabam definindo as demandas e quantitativos que são fundamentais sem considerar os conhecimentos técnicos disponíveis e necessários para a tomada de posição.

Em média, de acordo com os membros das Superintendências de Pernambuco e Ceará, tem-se de três a mais reuniões da Comissão de Concertação até se chegar a um formato final de projeto a ser encaminhado ao MTE.

No que tange ao Projeto que vai da Comissão de Concertação para a avaliação do Ministério do Trabalho e Emprego, tem-se o debate sobre a necessidade efetiva de qualificação para o setor demandante, bem como o seu potencial de empregabilidade. São delimitadas as qualificações cujo número de profissionais é insuficiente para a demanda do mercado, é traçado o perfil do profissional almejado e com base nele é estruturado o curso, discute-se a distribuição espacial dos cursos de acordo com o potencial de empregabilidade pensado em cada cidade.

Os dados usados para avaliar a empregabilidade no caso do PlanSeQ *Vestuário Goiás* foram: vagas anunciadas no SINE, oscilações na base do CAGED e conhecimento sobre polos de confecções. Não foram levados em consideração os perfis de

produção, a amplitude do mercado informal, e a distribuição de cursos entre funções centrais e auxiliares, como no caso mencionado dos cortadores, para o qual era previsto um grande número de vagas e que somente possuem posto de colocação formal em confecções de médio e grande porte, o que não corresponde à realidade do mercado.

Um aspecto a ser ressaltado, que foi palco das discussões em Goiás, é que apesar de ser pequena a demanda em alguns municípios, a executora não tem condições de executar os cursos devido ao custo de manutenção para turmas pequenas, já que independentemente do tamanho das turmas, as exigências são as mesmas. Na maior parte dos casos as executoras não contam com unidades distribuídas em diversos pontos do Estado, o que implica ter de viabilizar estruturas necessárias à formação das turmas em nível local. Esse aspecto foi apresentado pela técnica da Secretaria Estadual do Trabalho de Goiás e demonstra mais uma vez a necessidade de se integrarem os agentes de todas as instâncias envolvidas na execução do PlanSeQ em sua concepção como projeto.

Após definida a estrutura do Projeto, a Comissão de Concertação o submete à apreciação do MTE. No Departamento de Qualificação a proposta é reavaliada, quando se busca analisar o atendimento as exigências mínimas previstas, se há comprovação da demanda e a distribuição de cursos e turmas propostas pela Comissão.

Na maior parte dos estados o papel da Comissão de Concertação finda quando o projeto final é reencaminhado ao MTE e quando começam os trâmites posteriores a aprovação, no caso as chamadas públicas para apresentação de propostas. Entretanto, nos estados de Pernambuco e Ceará nos foi mencionada nas entrevistas que a Comissão de Concertação após a entrega do projeto monitora a seleção das executoras e a execução integral do projeto. Nesses estados, encontrou-se como diferencial a atuação

da Superintendência como agente articulador da Comissão, uma vez que as reuniões ocorreram nas suas dependências, sendo ela quem chama os demais membros a participarem; nesses dois estados as executoras foram chamadas a ajustes junto à Comissão e os membros acompanharam as atividades e mantiveram e mantêm contato direto com a Superintendência visando a verificar o trabalho das executoras.

Pode-se dizer que no caso de Recife e Fortaleza, a Superintendência exerce um papel central na elaboração do projeto final que segue ao MTE; esse papel pode ser observado por meio das atas. A Superintendência nesses lugares funciona como agente de agregação e referencial para os membros da Comissão. Nesse sentido vale ressaltar a experiência dos dois estados no que tange ao PlanSeQ *Nacional*; segundo as técnicas da Superintendência, os membros da sociedade chamados a discutir o projeto reclamaram a presença da Superintendência alegando que o formato direto do governo federal não era o PlanSeQ que eles conheciam.

Esse formato, segundo as técnicas da Superintendência, permite, por intermédio do contato mais direto com os demandantes, exigir de forma mais direta a disponibilização das vagas previstas já que todo o plano é feito com vistas no atendimento da demanda construída e de acordo com elas, a representação empresarial presente na Comissão de Concertação, tem abertura até para ditar o conteúdo dos cursos, tendo assim, durante as reuniões de concertação, a oportunidade de apresentar o perfil profissional que desejam em sua empresa.

Seleção de Convenentes

No que tange à seleção de convenentes, o PlanSeQ, assim como as demais ações do PNQ, são executadas mediante a celebração de convênios ou outros instrumentos legais contando com a aprovação da área técnica e com a disponibilidade de

recursos financeiros seguindo o proposto no artigo 14, em alguns casos como registrado no artigo 17, parágrafo IV Inciso 1º. As instituições quando de caráter regional ou nacional poderão ser simultaneamente conveniadas com o MTE e contratadas de uma ou mais modalidades de implementação do PNQ (Res. nº 575/2008). São basicamente esses dois processos que serão tratados nesse item, primeiro a forma, como são chamados e firmados os convênios diretos com o MTE, e o subprocesso em que a conveniada contrata uma ou mais executoras para implementar o PlanSeQ de seu convênio.

O processo de contratação de Convenientes é público e é chamado diretamente pelo Ministério do Trabalho e Emprego por meio dos Editais de Chamada Pública no qual podem-se inscrever instituições sem fins lucrativos que trabalhem comprovadamente com qualificação social e profissional, centros e institutos federais de educação profissional e tecnológica, escolas públicas profissionais e técnicas federais, estaduais e municipais, ou escolas de ensino médio integrado à educação profissional, empresas públicas e outros órgãos da Administração Pública, inclusive de administração direta de âmbito federal, estadual e municipal, incumbidos regimental ou estatutariamente do ensino, pesquisa ou extensão ou que comprovadamente executem ações de qualificação social e profissional, entre outras .

Observa-se na prática a seleção de dois tipos de convênios e de instituições que se conveniam ao Ministério para diretamente executar sem intermediários os cursos propostos no PlanSeQ; nesse caso, destacam-se entre as observadas em diferentes estados as instituições do sistema “S”. E conveniadas que entram na concorrência, mas assumem o projeto para subcontratar uma executora, como é o caso dos convênios com secretarias estaduais do trabalho, prefeituras, etc.

Nos casos de subcontratação de executoras, a entidade conveniada abre também um Edital de Chamada Pública com

base no termo de referência por meio do qual é selecionada a executora.

Esse processo foi acompanhado na seleção da executora do PlanSeQ *Construção Civil Bolsa-Família*, no qual a prefeitura do Recife, com base no Edital de Chamada Pública por intermédio do qual se conveniou com o MTE, elaborou um Termo de Referência abrindo em nível local a seleção de executoras para os cursos do PlanSeQ. Dessa forma cada executora submeteu à banca examinadora o projeto de qualificação social e profissional construído com base no Termo de Referência lançado na chamada pública e toda a documentação, atendendo ao exigido no processo de seleção do MTE. Todo o material no caso da seleção feita pela prefeitura do Recife foi avaliado por uma Comissão nomeada pela Secretaria de Ciência e Tecnologia; a equipe foi composta por profissionais responsáveis pela política de emprego e renda em nível local e membros com conhecimento técnico da área.

No que tange à seleção de convenientes e convenientes-executores, os técnicos da Superintendência dos estados de Goiás e Pernambuco apresentaram, como crítica ao processo de construção do PlanSeQ, o fato de que muitas vezes as executoras selecionadas são de outras regiões e desconhecem na prática a realidade para a qual estão concorrendo e isso emerge como agente dificultador no que tange à implementação e execução do projeto.

Nesse sentido, a Superintendência de Pernambuco menciona que uma das executoras candidatou-se a diversos PlanSeQs e foi selecionada. A executora iniciou seus cursos; no entanto, as aulas foram embargadas devido à falta de EPI entre outros itens previstos nos editais e que constavam no projeto apresentado para a seleção na chamada pública. Ainda no Estado do Pernambuco, a técnica ressalta que uma executora vinda do estado vizinho apresentou grande dificuldade no processo de formação das turmas por desconhecer a realidade de Recife e sua região metropolitana,

segundo ela, a executora somente conseguiu colocar-se após a contratação de um corpo de profissionais no próprio Estado.

Sob o foco das executoras foi mencionado pela executora AGARC que, em uma das chamadas públicas para a qual concorreu e foi selecionada, exigiu-se a execução nos estados de Goiás e Tocantins, o que segundo a representante legal da instituição, não era o seu desejo, uma vez que preferia assumir apenas o estado de Goiás onde tinha condições técnicas mais adequadas em termos de infraestrutura. Entretanto como os dois estados foram lançados numa chamada única, toda a estrutura teve de ser construída e negociada, mesmo que inicialmente não houvesse condições para tal.

Processo de Inscrição dos Qualificandos

O público prioritário do PlanSeQ é composto de “Trabalhadores/as desocupados/as e as populações socialmente vulneráveis definidas nos incisos I a IX do art. 8º da Resolução nº 333/03 do CODEFAT de 10 de julho de 2003, tendo prioridade de atendimento os trabalhadores/as inscritos/as nas agências do Sistema Nacional de Emprego – SINE.” . Têm-se, assim, dois tipos de PlanSeQs ambos voltados ao público em situação de vulnerabilidade, mas um tendo como público específico os beneficiários do Programa *Bolsa-Família*, sendo este fruto da cooperação entre o Ministério do Trabalho e Emprego e o Ministério do Desenvolvimento Social.

O processo de inscrição dos candidatos aos PlanSeQs, exceto o do acordo de cooperação, é feito diretamente nas agências do SINE, mediante a chamada dos perfis por meio do banco de dados e apresentação de demanda direta nos guichês. Na medida em que os profissionais fazem seu cadastro os cursos de qualificação profissional são oferecidos. No que tange a esse processo de inscrição no SINE, as executoras afirmam ser um

processo simples em que as turmas são rapidamente preenchidas devido a procura direta nas próprias agências. As informações sobre esse processo foram observadas no PlanSeQ *Turismo do Estado do Ceará*, e em entrevista à executoras em Goiás e Pernambuco. Em todos os casos o SINE foi mencionado como parceiro no processo de inscrição dos educandos, não tendo sido mencionados problemas no que tange aos processos de inscrição e enturmação.

Entretanto, no que tange às inscrições dos educandos do PlanSeQ *Bolsa-Família Construção Civil e Turismo*, o procedimento de inscrição no SINE mostrou-se ineficiente, sendo o percurso seguido descrito abaixo junto com suas problemáticas. Em relação ao percurso-padrão, foram mencionados nos três estados visitados graves problemas, conforme exposto a seguir:

Dificuldades em se atingir o usuário: Segundo os relatos, as formas de comunicação para com o público-alvo são ineficazes; são encaminhadas cartas, entretanto, a maioria não chega a ser entregue devido a mudanças de endereços e erros de cadastro no CadÚnico do *Bolsa-Família*. Outro meio utilizado foi a informação constante na impressão do documento de saque por parte do beneficiário do cartão do *Bolsa-Família*. Nele consta um aviso para que o usuário procurasse a agência SINE ou CRAS mais próxima da sua residência; no entanto, os usuários contatados nos cursos e que receberam essa informação, alegaram que as informações contidas no informe eram insuficientes e, ainda, quando procuraram o SINE o agente lhes informara que caso fizessem o curso perderiam o benefício. Tais situações impediram que os usuários fossem até a executora, transformando-se num primeiro entrave à execução dos planos setoriais de qualificação.

Sistema SIGAE – Executora: O sistema SIGAE que deveria disponibilizar à executora o contato, o banco de dados dos beneficiários do Programa *Bolsa-Família* para sua inscrição no curso, encontra-se desatualizado (um dos motivos pelos quais as

cartas mencionadas não chegaram ao público-alvo). Segundo uma das executoras do PlanSeQ *Turismo* no estado do Ceará:

Além disso, segundo as executoras, nas capacitações ministradas pelo MTE e MDS foi comunicado que as inscrições dos alunos seriam feitas via SINE, e seriam visualizadas em um sistema *on line*, sendo a enturmação feita automaticamente pelo mesmo sistema. Segundo os relatos o maior problema é que o Sistema não mostra os alunos inscritos, nenhuma das inscrições feitas pela agência do trabalhador é visualizada pelas executoras, de forma que não se podem criar as turmas. Devido a esse entrave as executoras nos estados de Ceará, Goiás e Pernambuco fizeram as inscrições manuais, resguardando as confirmações de cadastro no Bolsa Família via cadastros dos CRAS.

Condições de Funcionamento

A questão apresentada no item sobre a seleção das executoras reflete diretamente sobre a prática de execução do PanSeQ. Entre os aspectos de influência direta, têm-se a capacidade de articulação com as comunidades, infraestrutura de funcionamento das turmas, infraestrutura das aulas práticas, articulação para inserção no mercado do percentual de educandos previsto pelo convênio.

Apesar do tipo de estudo realizado não abrir margem à generalização, destaca-se que a estrutura observada nas unidades do Sistema “S”, em Goiás e no Ceará, eram irretocáveis no que tange a infraestrutura para o aprendizado, qualificação técnica dos educadores e infraestrutura para as aulas práticas; isso vale destacar considerando os cursos do PlanSeQ *Turismo Estadual Ceará* e PlanSeQ *Construção Civil Goiás*. As demais instituições apresentam estruturas de atuação entre intermediária e precária, oscilando de acordo com o local de realização das aulas. Observou-se que muitas turmas funcionam nas próprias comunidades, dependendo da infraestrutura que é disponibilizada, com isso

foram detectadas em campo estruturas precárias, com turmas funcionando em associação de moradores de forma totalmente inadequada.

Algumas executoras como a AGARC em Goiás apresentam uma maior preocupação com o local de funcionamento e mesmo tendo turmas em diversos locais, o que lhes permite ficar mais próximas do público-alvo, garantiram estruturas de funcionamento em condições razoáveis permitindo a execução de aulas práticas de forma adequada.

Observou-se no PlanSeQ *Construção Civil Bolsa-Família* em Pernambuco, Recife e *Turismo Bolsa-Família Goiás, Goiânia/ Aparecida* um grande número de turmas formadas nas comunidades que apresentam um quantitativo mínimo de alunos. Se por um lado essa iniciativa amplia a possibilidade de participação dos alunos e reduz os níveis de evasão, por outro faz que estes fiquem submetidos a condições não tão adequadas nesses locais, como foi observado em parte das turmas visitadas em Recife, onde funcionava na própria associação de moradores. Em geral as associações visitadas não ofereciam aos alunos condições mínimas de infraestrutura; algumas das salas de aula visitadas não tinham portas, iluminação adequada, as paredes estavam em tijolo sem acabamento algum, a sala de aula era um grande galpão que funcionava dentro da associação de moradores.

É interessante observar que mesmo a estrutura não apresentando condições os alunos a classificaram como boa, ressaltando que o fato de o curso funcionar na associação os deixava mais seguros quanto à idoneidade da instituição executora; isso por que o líder comunitário apoiando e fazendo as inscrições demonstrava que o curso “funcionaria”. Segundo relato dos alunos, após o início das aulas, outras pessoas ficaram sabendo do curso e procuraram a associação para se inscrever; entretanto, alguns mesmo sendo de grupos vulneráveis não são beneficiários do *Bolsa-Família*.

Um fator a ser destacado e informado pelas executoras e corroborado entre os educandos é que os dados do MDS sobre os beneficiários do *Bolsa-Família* estão desatualizados. Segundo os educandos quando foram indicar o membro da família para fazer o curso, este membro não constava no cadastro do Ministério do Desenvolvimento Social e por isso não poderiam ser inscritos nos cursos. Em alguns casos as executoras apresentavam o problema aos CRAS e o pedido para que atualizassem os dados, caso a inserção seja aprovada o aluno era inscrito.

No que tange ao material pedagógico disponível, observou-se que nem sempre é inserida a logomarca do MTE, os conteúdos segundo os técnicos das Superintendências são definidos de acordo com as atribuições das profissões no nível de formação em que está sendo ministrado o curso. Entre os educandos, poucos sabem que o órgão financiador do curso é o Ministério do Trabalho e Emprego; no monitoramento acompanhado, junto a Superintendência no Estado de Goiás, as técnicas informaram aos alunos durante a atividade de supervisão, que o órgão responsável por financiar o curso é o FAT; as técnicas esclareceram a estes a importância de se qualificar para o mercado de trabalho e informam que caso conhecessem outras pessoas com o perfil para o curso, que os incentivem a participar, informando que as turmas ainda estão em formação.

Aulas Práticas

Sabe-se que a infraestrutura pensada para as aulas práticas do PlanSeQ exigem que todas as condições estejam de acordo com as normativas características das profissões em formação. Entretanto, assim como as exigências mínimas de infraestrutura não são cumpridas rigorosamente, houve em Recife um relato da técnica da Superintendência responsável pela supervisão segundo a qual as aulas por falta de EPI de uma das executoras foram embargadas até que a situação fosse resolvida. Segundo ela,

a executora somente pode retomar as atividades após resolver o problema, entretanto, os profissionais responsáveis demonstraram perante a técnica, atitudes provocativas e de desafio quanto à autonomia da Superintendência para suspender a continuidade das aulas.

Observou-se no trabalho de algumas executoras uma espécie de “estágio”, denominado prática supervisionada, nele os alunos que cumpriram a etapa de formação teórica e da formação prática são direcionadas para empresas com o objetivo de fazer um pequeno estágio na execução das atividades para as quais receberam formação. Nesse sentido, a Superintendência pondera que apesar de positiva a vivência prática no canteiro de obras, as executoras devem atentar ao fato de que enquanto estão em formação os qualificandos são considerados alunos e devem ser tratados como tal, o que nem sempre é respeitado num canteiro de obras.

Observa-se que nos PlanSeQs o trabalho de supervisão da Superintendência é de fundamental importância para o correto andamento das atividades. Observou-se que nos estados em que a Superintendência mantém uma relação mais contínua no que tange ao monitoramento da execução do PlanSeQ, as ações ocorrem de forma mais ajustadas ao proposto no projeto, além disso, esse órgão acaba funcionando como agente de apoio as executoras no contato com o corpo empresarial responsável pela demanda a ser suprida pelo PlanSeQ.

Sistema de Supervisão dos Cursos dos PlanSeQs

A Superintendência é o órgão responsável pelo acompanhamento dos cursos em execução nos diferentes planos de qualificação. Observou-se em campo os trabalhos de supervisão do Estado de Goiás e coletaram-se informações por meio de entrevistas e consultas aos relatórios das atividades de supervisão.

Uma das maiores queixas apresentadas pelos próprios servidores é a falta de padronização dessa atividade. Segundo os servidores, a atividade tem de ser feita, mas o formato não foi definido e os servidores não foram qualificados para sua execução. Outro ponto explicitado é a carência de pessoal para o volume de trabalho. Além disso, como os cursos ocorrem em diversos municípios, há dificuldade no deslocamento, o que se agrava em alguns estados em que não é permitido pagar diárias a profissionais terceirizados.

No que tange à falta de padronização observou-se que em alguns estados são aplicados questionários de avaliação com os alunos de forma censitária aos presentes no dia da visita da supervisão, em outros, é feita apenas um *check list* geral verificando se os quesitos centrais estão sendo cumpridos. O educador presente também responde ao formulário de avaliação; além disso, são observadas as condições de infraestrutura, entre outras.

Um ponto a ser colocado é qual o critério para a avaliação da estrutura já que numa mesma executora existem aquela pertencente à executora e outras que ela mobiliza e são totalmente distintas. Infelizmente não foi possível verificar se existem mecanismos capazes de equacionar essas diferenças garantindo, aos educandos, a infraestrutura adequada.

Um aspecto que demonstra boa vontade e interesse por parte dos técnicos da Superintendência e que foi uma alternativa à falta de condições para acompanhar todos os cursos foi à divulgação nas unidades onde se realizavam os cursos, dos telefones da sala de supervisão da Superintendência. Se por um lado isso permite denúncias diretas por parte dos alunos e um acompanhamento mais efetivo da Superintendência, por outro direciona as relações para um âmbito excessivamente pessoal, fazendo que as cobranças junto à executora não sigam o percurso normal, ficando seu registro subordinado à atenção, ou não, solicitada pelo funcionário da Superintendência ao problema relatado informalmente pelo telefone por um educando cadastrado.

Um aspecto colocado pelos servidores é sua falta de acesso ao sistema de informações; segundo eles muitos dos problemas colocados poderiam ser acompanhados e verificados com o simples acesso ao sistema SIGAE. De acordo com o mencionado, esse sistema seria disponibilizado a Superintendência, mas ainda não se tem notícia. Outro problema destacado é a falta de retorno das informações da supervisão encaminhadas ao Ministério: segundo os técnicos, não se sabe o que é feito com essas informações, não se tem um retorno quanto à sua utilidade.

Ainda no sentido posto acima, os servidores apresentam ainda que não haja retorno por parte do Ministério sobre as informações passadas, segundo eles não sabem se o trabalho está sendo executado de forma correta por que o Ministério não lhes informa nem se os relatórios estão bons ou ruins, além disso, informam que alguns setores simplesmente não respondem as consultas que lhes são feitas, ponderando essa situação os servidores destacaram que lhes falta suporte por parte de alguns setores do MTE.

Outra experiência que se pode contatar, mas não se observou *in loco*, foi a da Secretaria do Trabalho do Rio de Janeiro que produziu um formulário que permitiu avaliar detalhadamente a implementação e execução do PlanSeQ neste estado, esse formulário, dá conta dos aspectos de supervisão mais aprofundados do que o formulário geral proposto pelo MTE.

Se o previsto era a disponibilização das vagas abertas no sistema, a prática da execução dos PlanSeQs revela que é a executora quem capta essas vagas, prepara e direciona seus qualificandos para elas, observa-se nesse sentido que algumas executoras como a AGARC Goiás contam com um setor específico de intermediação de mão de obra.

O responsável por esse setor relata com base em suas experiências que a inserção dos qualificandos dá-se predominantemente por intermédio de parcerias com o corpo

empresarial, segundo o profissional, as parcerias começam desde a abertura das turmas de forma que ao fim do curso elas já estejam consolidadas, segundo ele, os empresários são convidados a acompanhar etapas de formação dos cursos de forma que “acompanham” mesmo que de forma descontínua a formação dos alunos. Segundo ele, esse recurso tem-se mostrado eficaz tanto para a captação das vagas quanto para a manutenção dos alunos nos postos de trabalho conquistados, ressaltando aqui que essa é apenas uma percepção já que não existem dados sobre os egressos dos cursos depois da realização do curso e a informação que dispõe é aquela no momento da contratação.

A executora EPA incluiu, na formação de seus qualificandos do PlanSeQ *Construção Civil Bolsa Família*, a adoção da prática nomeada como “estágio Supervisionado”. Segundo o responsável pela instituição, nesse estágio os educandos serão acompanhados e observados pelos mestres de obras da construtora com quem foi feita a parceria, e a expectativa da executora é que isso incentive a contratação dos alunos.

Pode-se identificar prática semelhante à adotada pela executora EPA, em Recife, no PlanSeQ *Turismo Bolsa Família* no estado do Ceará. No entanto, o PlanSeQ *Turismo Ceará*, executado pelo SENAC, tem por base um exemplo de sucesso local.

Acompanhou-se o PlanSeQ *Turismo Ceará* na cidade de Aquiraz; o Plano já formou algumas turmas e estas apresentam um bom nível de colocação. Em alguns dos cursos ministrados chegou-se a um nível de colocação superior aos 30% propostos. De acordo com a executora o corpo empresarial tem acompanhado as qualificações e disponibilizado sua estrutura para a execução das práticas supervisionadas, o Centro montado em parceria com a prefeitura conta com a maior parte do material necessário às aulas práticas e os cursos ministrados foram pensados como uma sequência de forma que os educandos que se interessarem podem fazer os cursos de aprofundamento na área escolhida.

De acordo com o apresentado pela responsável pela executora, o nível de evasão é pequeno e uma parcela dos alunos faz mais de um curso.

Obviamente não se pode generalizar os resultados alcançados pelo PlanSeQ *Estadual* para o PlanSeQ *Bolsa-Família*, pois mesmo direcionados para o mesmo setor e o mesmo público-alvo, o PlanSeQ estadual lida com um público vulnerável, mas não necessariamente tão vulnerável quanto o público para o qual é direcionado o Benefício *Bolsa-Família*. Tem-se de considerar que o público do *Bolsa-Família* traz as executoras problemáticas diferenciadas desde a qualificação até a intermediação para o mercado de trabalho.

Por outro lado, isolando o PlanSeQ *Estadual* e tentando captá-lo como estrutura observou-se uma maior articulação e integração entre as partes envolvidas. A executora está montando toda a cena prática do curso de camareira por intermédio de doações, segundo a responsável, o mesmo foi feito com relação ao material usado no curso de culinária, etc. Ou seja, observa-se no PlanSeQ *Estadual* a liga, a amarração que falta ao nacional, há uma maior articulação entre as partes envolvidas o que permite monitorar e exigir das diferentes partes do acordo, aquilo que foi pactuado na negociação da mesa de concertação.

Um aspecto importante apresentado por algumas das executoras e também pela Superintendência de Pernambuco no que tange a intermediação de mão de obra, é que a responsabilidade pela inserção deveria ser partilhada com os demais grupos que compõe a Comissão de Concertação, isso por que se a discussão, a demanda e demais partes do projeto foram pactuados por todos, por que atribuir a um único ente a responsabilidade pela inserção dos educandos.

Considerações

Sobre os PlanTeQs

O esforço aqui feito foi o de demonstrar a distância que há entre os objetivos proclamados e o que realmente acontece no âmbito do Sistema Público de Emprego, em particular nas ações de qualificação profissional. Embora tomando as devidas precauções na análise realizada, é possível concluir que não há orientação alguma para que esses cursos de fato possam possibilitar condições de inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho. Não obstante se possa avançar nas análises, e é o que está sendo feito no momento, a relação tendo por base o mercado de trabalho sempre vai revelar discrepâncias.

No caso da análise dos PlanTeQs, quanto mais se aproxima do nível territorial, mais se encontra essa distorção. A própria informação das ocupações realizadas pelas empresas carece de precisão no dado informado e, também, um curso que tenha alta taxa de empregabilidade ao nível local pode não estar sendo capturado pelas informações. Apenas um caso para ilustrar. Um município que promova um curso de guia de turismo rural para 100 trabalhadores pode conseguir inseri-los nos diversos hotéis fazenda da sua área. No entanto, as estatísticas talvez demonstrarão que a sua efetividade tenha sido baixa, se feita essa relação, pois muito provavelmente não se conseguirá captar essas informações nas bases de dados. Contudo, o que se quer chamar a atenção é o fato de que os atuais cursos realizados pelo PNQ tendem a estar direcionados a uma população, que majoritariamente deveria ser objeto de um sistema/subsistema de educação profissional. Ora, se na sua maioria os educandos do PNQ-2007 realizaram esses cursos é porque há uma carência na sua formação e que eles a buscaram no sentido de se aperfeiçoar em cursos de curta duração, de até 200 horas, que representaram 86% do total dos cursos. Porém, se eles tiveram a possibilidade de cursar mais seis

módulos de um pretenso arco ocupacional concluirão um curso de técnico, que associada a sua escolaridade de base do ensino médio, lhes possibilitará a emissão de um diploma de técnico em determinada atividade, aumentando as chances no mercado de trabalho e dando efetividade à política de educação profissional.

A continuar a proliferação de ações de qualificação profissional, com base em procedimentos que foram se repetindo nos últimos 15 anos, o efeito desses cursos é muito limitado. Se eles não tiveram como locus de integração à dimensão da educação não terão sentido algum. Nesse particular, a recente expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, o apoio que o governo federal vem dando aos Estados no âmbito do Programa Brasil Profissionalizado, no sentido da constituição de redes públicas de educação profissional pode ser importante elo que estes cursos necessitam. Além disso, é preciso encontrar um espaço de integração dessas ações para não reprodução de ações como as existentes em praticamente 12 Ministérios, que desenvolvem alguma ação voltada à qualificação profissional.

Sobre os ProEsQs

As conclusões sobre os ProEsQs estruturam-se a título de recomendações e nesse particular são as seguintes:

Recomenda-se que a equipe do DEQ possa ter em seus quadros profissionais da área da educação (pedagogia ou licenciaturas) e que futuramente o MTE programe nos próximos concursos a oferta de vagas específicas para a área de Pedagogia, de modo que os selecionados possam atuar na área de qualificação profissional para complementar a equipe do DEQ.

Estabelecer diálogo permanente institucional com o Ministério da Educação e sua rede de escolas de ensino profissional e tecnológico no sentido de firmar parcerias para o aproveitamento

e socialização da expertise na formação técnico-profissional em diversas áreas do conhecimento e dos mundos do trabalho.

E, por fim, mobilizar a organização de um banco de pareceristas *ad hoc* vinculados às universidades no intuito de assegurar os aspectos qualitativos aos projetos, propostas e produtos.

Sobre os PlanSeQs

Embora não tenham sido captados pelos dados dos cursos do PNQ-2007, a criação dos PlanSeQs pode apresentar resultados melhores daqueles aqui descritos e relativos aos PlanTeQs. Ao estarem direcionados a alguns setores da atividade econômica, como é o caso atual do PlanSeQ *Construção Civil*, com população provinda de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família ou do próximo PlanSeQ *Turismo*, podem levar a melhores resultados tanto do percurso formativo como da possível inserção desses egressos no mercado de trabalho, basicamente porque a sua concepção provém do setor em um acordo que envolve os atores sociais circunscritos ao setor da atividade econômica, com metas claras de inserção profissional.

O PlanSeQ *Bolsa-Família* apresenta em sua estrutura aspectos que não são familiares aos demais planos de qualificação isso insere em sua execução elementos antes não pensados, trazendo o desafio de se pensar uma política nacional que mantém uma unidade, mas que se flexibiliza permeando as realidades locais.

Apresenta-se aqui, a necessidade de fortalecer os vínculos firmados entre os entes da mesa de concertação, envolvendo-os no acompanhamento da implementação e execução do programa, bem como a manutenção dos compromissos de intermediação quanto à existência das vagas apresentadas na audiência pública. Observou-se aqui que esse processo já ocorre por intermédio da Superintendência nos estados de Pernambuco e Ceará; entretanto

é algo com base em acordos e negociações pontuais do que uma amarração no âmbito do próprio plano, dependendo do interesse dos agentes envolvidos, já que a prática dessas relações não está posta nas normativas.

Entre os aspectos relevantes que parecem intervir diretamente nas etapas do PlanSeQ e em seu objetivo final, que é o de qualificar profissionais para atender às demandas emergenciais, tem-se o lapso temporal que ocorre entre a aprovação do projeto e a liberação dos recursos acordados. Dos três estados visitados, dois já haviam perdido oportunidades do PlanSeQ por conta da perda do prazo das demandas apresentadas.

Observa-se também que, apesar de ser essencial, o sistema de monitoramento fica a mercê das leituras que os técnicos da Superintendência fazem das normativas, assim, observam-se diferenças nas observações e avaliações feitas de uma região para outra, e, somando-se a esse aspecto, há a deficiência do material de análise construído. O fato de a Superintendência atuar simultaneamente nos papéis de supervisão e monitoramento e de intervenção também deveria demandar um processo normatizado.

Nesse sentido, o estabelecimento de rotinas de avaliação e monitoramento mais técnicas, mais estruturadas, e preferencialmente externas a estrutura, garantindo assim a independência de visões teriam, um impacto positivo na implementação dos planos setoriais de qualificação.

Observou-se também que falta preparo dos membros participantes das Comissões de Concertação. É necessário estruturar nas Superintendências ou no SINE um corpo técnico capaz de fornecer subsídios as pessoas que participam das mesas, auxiliando-os na produção do projeto a ser apresentado ao MTE.

No que tange à inscrição do público alvo, deve-se estudar uma forma de conhecer melhor esse público para encontrar

mecanismos capazes de atingi-lo, ajustando os processos já existentes às realidades encontradas, observando as experiências positivas, como o contato com as comunidades.

Outro aspecto é que não se observou em nenhuma das etapas a presença de representantes da Comissão Estadual de Trabalho. Esse fato evidenciou que o PlanSeQ ocorre a margem dos demais processos no âmbito do PNQ. Seria importante atrair os membros das Comissões para esse processo desde o seu início.

CAPÍTULO VIII

Estudos especiais

Análise da Arquitetura do Sistema de Informações do *Seguro-Desemprego*

A análise da arquitetura do Sistema de Informações do *Seguro-Desemprego* teve como objetivo realizar um diagnóstico técnico e subsidiar as pesquisas de campo subsequentes no caso de necessidade de ter acesso aos dados disponíveis. Desse modo, essa análise contribuiu para o alcance dos objetivos do Projeto de Avaliação Externa do PSD de maximizar a efetividade do Programa SD e a eficiência na alocação de recursos para a consecução de seus fins.

O resultado final do estudo é uma Relação de Oportunidades de Melhoria – realizadas e propostas – para o Sistema de Informações do SD. As melhorias propostas têm diferentes graus de tamanho e complexidade, sendo que algumas envolvem aspectos meramente técnicos e outras alterações em políticas e até na legislação. Assim, as melhorias teriam diferentes impactos de esforço e custo. Além disso, como está prevista para 2010 a mudança do atual Sistema de Informações para outro prestador de serviço, deve-se verificar se há propostas que já foram implementadas.

Adicionalmente, a análise da arquitetura do sistema SD contribuiu para agregar conhecimento ao Projeto sobre a

disponibilidade, a qualidade e o potencial de uso dos dados, bem como sobre componentes, bases de dados, fluxos de informação, critérios e produtos dos sistemas utilizados pelo MTE para operacionalização do *Seguro-Desemprego* e seus relacionamentos com as ações de Intermediação de Mão de Obra (IMO) e Qualificação Social e Profissional (QSP) e fontes externas (RAIS, CAGED, PIS/PASEP). O estudo foi desenvolvido a partir de pesquisa documental (Internet, Relatórios e Manuais), manipulação das bases de dados disponíveis (principalmente a Base de Gestão do SD), observação direta e eventual consulta a atores envolvidos com a manutenção e a operação do sistema.

Os produtos intermediários gerados na etapa foram o levantamento preliminar do Sistema SD, o diagnóstico da qualidade dos dados disponíveis e a descrição do Sistema de Informações do SD. O levantamento preliminar forneceu uma documentação de entidades (atores) e atributos (variáveis) do Sistema SD e do Sistema de Gestão de Ações de Emprego (SIGAE), assim como um levantamento das características e funcionalidades do Sistema de Acompanhamento Estatístico-Gerencial do SD (SAEG-SD) e da Base de Gestão do MTE, visando a subsidiar as equipes do projeto quanto à disponibilidade de dados e ao seu potencial de uso. O diagnóstico produziu estudos quantitativos, basicamente distribuição de frequência e análise de comportamento histórico, identificando a qualidade dos principais atributos de dados disponíveis no Sistema SD, a fim de garantir às equipes do projeto o uso seguro destes dados, considerando alertas de possíveis distorções, mudanças de critérios ou de comportamento ao longo do tempo e outras situações de exceção. Foi produzido um diagnóstico para cada modalidade do Benefício, a saber: SD Formal, Pescador Artesanal (SD PA), Empregado Doméstico (SD ED) e Trabalhador Resgatado (SD TR), sendo que a Bolsa Qualificação está contemplada no próprio SD Formal.

Já na descrição, foram documentados os componentes, bases de dados, fluxos de informação (entradas, saídas e *workflow*) – sua periodicidade e prazos – critérios utilizados e produtos dos sistemas utilizados pelo MTE para operacionalização e gestão dos eventos de Requerimento, Habilitação, Pagamento, Notificação e Suspensão do *Seguro-Desemprego*. Além disso, buscou-se compreender o relacionamento e a integração destes eventos com as ações de Intermediação de Mão de obra e Qualificação Profissional e com outras fontes externas (RAIS, CAGED, PIS/PASEP), com foco na trajetória do trabalhador desde seu desligamento até o recebimento de todas as parcelas do Benefício e seu eventual retorno ao sistema. Foi produzida uma descrição para cada modalidade do Benefício (SD Formal, SD PA, SD ED e SD TR) e para os módulos: Gerencial, Integração com SIGAE e Integração com outras fontes.

A Relação de Oportunidades de Melhorias identifica as inovações introduzidas no Sistema *Seguro-Desemprego* ao longo do seu amadurecimento e aquelas que ainda podem ser recomendadas para aprimorá-lo, contribuindo para o levantamento de medidas para melhorar o sistema e integrá-lo ainda mais com as ações de Intermediação de Mão de obra e Qualificação Profissional. As oportunidades de melhoria foram relacionadas considerando todas as modalidades do Sistema *Seguro-Desemprego* (SD Formal, SD PA, SD ED e SD TR). Foi realizada análise crítica para cada oportunidade registrada durante a atividade de descrição do Sistema SD, com elaboração de ficha correspondente. As fichas contêm o resultado da análise – melhoria proposta ou descartada – respeitando o foco em equidade, acesso, segurança (direito) e gestão, bem como as dimensões de eficiência, eficácia, efetividade e produtividade. Na ficha também foram relacionados possíveis indicadores a serem utilizados para acompanhamento da melhoria, identificados durante a atividade de diagnóstico do Acervo de Dados.

Foi observado que existem melhorias propostas contempladas total ou parcialmente no Projeto do Sistema SD WEB, em fase de desenvolvimento durante o presente estudo, e outras previstas para o SIGAE WEB.

Diagnóstico do Acervo de Dados do Sistema *Seguro-Desemprego*

O diagnóstico foi realizado a partir dos universos de dados disponíveis na Base de Gestão do SD e foi produzido para cada modalidade do Benefício, sendo que houve dificuldade na manipulação dos universos da modalidade SD Formal devido ao grande volume de dados (mais de 95% dos requerimentos registrados). Para análise, foram considerados os domínios válidos para cada item de dado, as principais frequências para cada domínio, ausência de informação relevante e o comportamento histórico segundo a perspectiva da data do requerimento. Para alguns itens, além das tabelas de referência, foram preparados gráficos complementares. Na construção das tabelas foram utilizadas como métricas a Quantidade de Requerimentos e a Quantidade de Parcelas Emitidas, dependendo do universo estudado. Foram analisadas todas as competências do período disponível para cada modalidade: a partir de janeiro de 1986 para o *Seguro-Desemprego* do Emprego Formal (SD Formal); março de 1993 para o Pescador Artesanal (SD PA); janeiro de 2001 para o Empregado Doméstico (SD ED); e janeiro de 2003 para o Trabalhador Resgatado (SD TR).

O resultado do diagnóstico indicou uma boa qualidade geral dos dados disponíveis sobre Requerimentos e Parcelas de *Seguro-Desemprego* para todas as modalidades. Os comportamentos considerados atípicos foram objeto de consulta a especialistas do Ministério do Trabalho, que esclareceram os motivos ou solicitaram ajuste na Base de Gestão do SD à empresa prestadora de serviços responsável por sua manutenção. Normalmente, os motivos para a

alteração de comportamento durante a série histórica do SD dizem respeito a mudanças na legislação ou implementação de melhorias ao longo do ciclo de vida do sistema. As informações inválidas ocorrem, mas normalmente com baixa participação percentual em relação ao total de registros. A grande maioria dos requerimentos que dão entrada no Sistema *Seguro-Desemprego* é habilitada (mais de 95% considerando todas as modalidades), mas não há informações sobre os requerimentos que não entraram no sistema central devido a erro na entrada de dados (crítica). A maioria dos requerimentos habilitados recebe a quantidade máxima de parcelas prevista na lei. Cabe observar que cada modalidade possui seus próprios universos de dados independentes, refletindo a arquitetura do sistema de informações, que mantém bases de dados operacionais distintas para cada modalidade do Benefício.

Descrição do Sistema de Informações do *Seguro-Desemprego*

A descrição foi realizada a partir de pesquisa documental, manipulação das bases de dados disponíveis, observação direta e contato eventual com atores envolvidos com a manutenção e a operação do sistema. Foram contempladas todas as modalidades do benefício, mais a parte Gerencial e a integração com o SIGAE e outras fontes (CAGED, RAIS, PIS/PASEP). Não foram representados os processos internos nem as bases de dados dos sistemas operados por entidades externas, como a CAIXA e o CNIS, embora tenham sido mapeados as interfaces e os processos de manutenção e controle. Adicionalmente, foram listadas as melhorias realizadas e propostas evidenciadas durante o levantamento, as quais foram analisadas posteriormente para composição da Relação de Oportunidades de Melhoria, a qual constitui o resultado final da Análise da Arquitetura do Sistema de Informações do *Seguro-Desemprego*.

O estudo foi elaborado segundo duas perspectivas: Descrição da Arquitetura da Solução de Tecnologia da Informação (TI)

e Descrição dos Processos. A Arquitetura da Solução de TI foi representada pelo Diagrama de Contexto e pelo Diagrama de Componentes, com respectiva descrição das Entidades Externas e dos componentes propriamente ditos. O Diagrama de Contexto estabelece a fronteira das informações entre o sistema e o ambiente, definindo os produtores das informações utilizadas pelo sistema, os consumidores das informações criadas pelo sistema e as entidades que se comunicam por meio da interface ou que realizam manutenção. Ou seja, coloca o sistema no contexto de seu ambiente externo.

Já o Diagrama de Componentes oferece um mapeamento dos diversos módulos do Sistema em termos de local de execução e plataforma de *hardware* e *software*, incluindo tecnologia de banco de dados e utilização da Internet ou rede privativa do MTE. Para apresentação das características de cada componente, foi preenchida uma ficha, contendo: Objetivos, Pré-condições, Funcionalidades, Atores, Tecnologia e Plataforma de Hardware/Software, Estruturas de Dados, Volumes, Periodicidade e Restrições de Prazo, Locais de Funcionamento e Referências.

Os Processos do Sistema *Seguro-Desemprego* foram detalhados individualmente, com segmentação em subprocessos e atividades, identificação das entradas e saídas e dos atores envolvidos. Para a representação geral foi utilizado o diagrama de Interação de Processos. Neste diagrama, os principais grupos de processos são representados como Atividades que se organizam por meio de Envios. Para a representação de cada processo, incluindo os fluxos entre os atores e o sistema, o início e o fim das atividades e também os resultados produzidos pelo sistema, foi utilizado o Diagrama de Processos.

A Descrição do Sistema de Informações do SD evidenciou a existência de subsistemas distintos para tratar cada modalidade do Benefício, com bases de dados independentes; implantados ao longo do tempo na medida da incorporação de cada modalidade no

Programa SD (SD Formal em 1986, SD PA em 1993, SD ED em 2001 e SD TR em 2003). Embora com características próprias, os subsistemas guardam similaridades em termos de arquitetura. Todos possuem módulos de execução descentralizada nos Postos de Atendimento e módulos de processamento central, exceto a modalidade do Trabalhador Resgatado (SD TR), cuja operação descentralizada é realizada basicamente em campo pela Fiscalização, e não pelos Postos. O ambiente computacional é heterogêneo. O processamento central é realizado em equipamento de grande porte (*mainframe* Unisys) e também em plataforma baixa (Windows, com IIS e Infoview) para consultas *Web* (SD, SAEG, Base de Gestão do SD), sendo que a Base de Gestão do SD foi desenvolvida na ferramenta *Business Objects* e é acessada via *WebIntelligence*. Já o processamento descentralizado é realizado em micro-computadores Intel em plataforma Windows por meio de programas desenvolvidos, na sua maioria, em Visual Basic (local) ou navegadores (*browsers*) acessando páginas em ASP (*Web*). A comunicação em tempo real com os servidores centrais é realizada por rede própria (conexão com *mainframe*) ou pela Internet, dependendo da funcionalidade. A comunicação com entidades externas (CAIXA, DATAPREV) é realizada por meio de troca de arquivos, via conexão direta com o *mainframe*.

Apesar de distintos, há certa integração entre os subsistemas responsáveis por tratar cada modalidade de *Seguro-Desemprego* e, destes, com o SIGAE e outras fontes. Cada subsistema consulta os demais para verificar a situação dos requerentes e evitar duplicidade de concessão do Benefício. Uma base de dados central de apoio à habilitação é mantida (Base de Habilitação) a partir de informações do CAGED, da RAIS e do Cadastro PIS/PASEP. A Base de Habilitação é constituída pelo Cadastro de Trabalhadores e seus Vínculos, que permite a verificação principalmente de ocorrências de duplo vínculo e reemprego, a qual gera grande economia para o MTE na medida em que segurados que estão empregados têm seu Benefício suspenso.

Foi constatado que o Cadastro de Trabalhadores não tem sido atualizado regularmente pelo Cadastro PIS/PASEP, o que pode prejudicar sua qualidade, principalmente no controle de códigos reenumerados e de indivíduos com mais de um código (Tabela de Elos). O Cadastro de Estabelecimentos utilizado pelo Sistema SD é o mesmo do CAGED, o qual incorpora informações da RAIS e de fontes externas, como CNPJ e CEI. O confronto com informações do CNIS é realizado por troca de arquivos com a DATAPREV, podendo gerar notificações ou mesmo suspensão do pagamento do Benefício. A interação do Sistema SD com a CAIXA também é realizada por troca de arquivos, principalmente visando ao pagamento do Benefício e controles decorrentes, mas também pode gerar alguns tipos de notificação aos segurados (há batimento com o Cadastro PIS/PASEP na CAIXA).

Estão disponíveis pelo menos três módulos de requerimento, sendo um específico do Sistema SD, outro incorporado ao SIGAE e outro próprio da CAIXA, pois em algumas situações a CAIXA atua na entrada de requerimentos, compartilhando as especificações com os módulos de requerimento do Sistema SD e do SIGAE. Somente unidades próprias do MTE (SRTE) podem cadastrar Recursos.

A integração dos subsistemas de informação do SD com o SIGAE está implementada no próprio SIGAE, o qual incorpora funcionalidades de cadastro de trabalhador, requerimento (exceto para Trabalhador Resgatado), restituição e reemissão de parcelas e rotina de recusa, compartilhando a mesma base de dados utilizada pelo módulo de Intermediação de Mão de Obra. Entretanto, esta integração é parcial tanto porque o SIGAE está implantado apenas em cerca da metade dos Postos SINE quanto porque algumas funções não são utilizadas na sua plenitude, como a rotina de recusa, cujo resultado é incipiente segundo o Diagnóstico do Acervo de Dados realizado. Há uma versão específica de sistema integrado operando no SINE do Paraná (desenvolvimento

próprio), a qual não foi objeto do estudo. Não foi identificada integração implementada entre os subsistemas de informação do SD e o módulo de Qualificação Profissional do SIGAE.

Cada subsistema tem seu próprio módulo de consultas e relatórios para gestão operacional, mas a ferramenta disponível para gerência integrada é a Base de Gestão do SD, que contempla universos de informações de todas as modalidades do Benefício, resultado de um processo de extração, transformação e carga de dados das diversas modalidades e também de outras ações de emprego e renda, como Intermediação de Mão de Obra e Qualificação Profissional. A Base de Gestão está disponível para um público diverso, formado pelos gestores do MTE e de outros Ministérios, TCU, CODEFAT, entre outros; com acesso customizado para cada tipo de usuário. A partir do módulo de consulta à Base de Gestão, é possível especificar e executar tabelas pré-definidas e *ad hoc* (não estruturadas), exportar resultados e extrair arquivos e relatórios. Também há o Sistema de Acompanhamento Estatístico Gerencial do *Seguro-Desemprego* (SAEG-SD), disponível na Web para o MTE, com algumas consultas destinadas ao público em geral. O SAEG-SD tem como objetivo principal permitir a gestão e análise de informações sobre o desempenho do programa *Seguro-Desemprego*. Combina as informações do SD com as do CAGED, secundado por outras fontes, visando à análise comparativa. Oferece informações sobre requerimentos, perfil de trabalhadores desligados e requerentes e movimentação financeira para as modalidades de Benefício SD Formal, SD ED e SD PA, sendo que para o SD Formal ainda oferece quadros de avaliação. A modalidade SD TR não está contemplada no SAEG-SD.

Oportunidades de Melhoria

Durante o ciclo de vida do Sistema de Informações do SD, ao longo de mais de 23 anos, diversas melhorias foram implementadas visando à maior eficiência e segurança do

processamento, decorrentes das mudanças nas regras e da própria evolução tecnológica ocorrida no período. Hoje, se por um lado os subsistemas são antigos e, de certa forma, redundantes (há um para cada modalidade do Benefício); por outro lado, são estáveis e aparentemente atingiram um bom nível de maturidade, considerando sua concepção original. O envio de arquivos pela Internet e a crítica diária, ambos implantados em 1999, são exemplos que contribuíram para melhorar o desempenho geral do processo de requerimento, habilitação e pagamento do Benefício. A própria integração com o SIGAE em Postos SINE foi realizada ao longo do tempo, pois o Sistema SD é anterior ao SIGAE. Algumas melhorias foram derivadas de mudanças nas regras, como a exigência da declaração de todos os vínculos correspondentes aos meses trabalhados e a definição do intervalo mínimo de 30 dias para recebimento das parcelas do benefício. Outras representaram evolução em funcionalidades, como: a liberação de consultas na Web para o MTE e o beneficiário; o envio antecipado de informações à CAIXA para agilizar o Cartão do Trabalhador; a descentralização da análise de alguns tipos de recurso; e as notificações a partir do batimento de informações com o CNIS.

Entretanto, muitas outras melhorias possíveis foram identificadas, sendo que algumas parecem ter sido executadas no sistema denominado SD Web, em desenvolvimento durante a elaboração do presente estudo. A melhoria da qualidade da Base de Habilitação pode ser um foco de atuação, envolvendo atualização regular pelo Cadastro PIS/PASEP, fechamento de vínculos de empresas encerradas segundo o CNPJ e auditorias periódicas. O SIGAE é um capítulo à parte no que tange à melhoria, merecendo a construção de uma base única de vagas disponíveis ao Sistema Público de Emprego e Renda (SIGAE WEB), passando pela ampliação do seu uso – mesmo na atual versão, hoje restrita a cerca da metade dos Postos SINE – e pela maior efetividade da rotina de recusa. O ideal seria a composição de um cadastro unificado de trabalhadores para uso dos sistemas SD, SIGAE e CAGED,

aproveitando as iniciativas de integração já existentes. Outro aspecto a ser considerado é a necessidade de tratamento dos requerimentos que não entram no processo de habilitação devido a erro na crítica, inclusive oferecendo consulta ao trabalhador requerente para evitar o comparecimento desnecessário ao Posto de Atendimento e reduzir o tempo para tratamento dos casos de erro.

A unificação das regras de negociação das funções descentralizadas de requerimento (SD, SIGAE, CAIXA) em um módulo encapsulado pode constituir uma melhoria pontual para garantir a integridade e facilitar a manutenção. A expansão da rede de pagamento para outros agentes financeiros, além da CAIXA, o envio de Comunicado de Dispensa do trabalhador diretamente para o MTE e a criação de uma base de conhecimento de requerentes notificados e com crítica são outras melhorias propostas identificadas durante o estudo.

Os controles do Sistema SD também precisam evoluir, considerando a probabilidade (risco) de ocorrência de eventos indesejáveis – intencionais ou não – que possam causar pagamentos indevidos. É recomendada a adoção de uma sistemática que torne mais dinâmico o aperfeiçoamento contínuo dos mecanismos de controle já existentes, tanto do ponto de vista tecnológico quanto organizacional. Nesta linha, os controles já existentes e os que vierem a serem implementados seriam abrangidos por esta nova sistemática, constituindo um subsistema nos moldes de um Sistema de Gerenciamento de Risco. Este subsistema seria responsável por realizar os batimentos devidos com outras fontes e também pela aplicação de modelos de validação de informações e identificação de informações incorretas e de regras de detecção de casos anormais. Nesta linha, um grupo teria de ser constituído no MTE para executar as ações relativas ao gerenciamento de riscos (prevenção, detecção, recuperação e investigação), subsidiando a implementação de melhorias a partir do *feedback*

destas ações, como, por exemplo, a mudança das regras para tratamento de casos de Recursos recorrentes. Algumas melhorias em controles já identificadas são: análise de requerimentos com data de desligamento diferente do CAGED e do CNIS; batimento da remuneração do trabalhador no FGTS; triagem automática do requerimento pelo número do PIS no próprio Posto de Atendimento; e batimento com dados de recolhimento Previdenciário.

Seguro-Defeso

O *Seguro-Desemprego* do pescador artesanal, conhecido como Seguro-Defeso, representa uma assistência financeira temporária concedida ao pescador profissional, que exerça sua atividade de forma artesanal, individualmente ou em regime de economia familiar, sem a contratação de terceiros. O direito foi instituído pela Lei nº 8.287, de dezembro de 1991, e alterada pela Lei nº 10.779, de dezembro de 2009, que dispõe:

Art. 1º O pescador profissional que exerça sua atividade de forma artesanal, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de parceiros, fará jus ao benefício de *Seguro-Desemprego*, no valor de um salário-mínimo mensal, durante o período de defeso de atividade pesqueira para a preservação da espécie.

A pesca artesanal define-se como a atividade exercida por produtores autônomos ou com relações de trabalho em parcerias, os quais utilizam pequenas quantias de capitais e meios de produção simples, com tecnologia e metodologia de captura não mecanizada e baseada em conhecimentos empíricos. Em outras palavras, a pesca artesanal configura-se na exploração de recursos pesqueiros com a utilização de tecnologia simples para a captura, com a produção em baixa escala.

A pesca artesanal é, contudo, de natureza complexa e imprevisível, envolvendo grande variedade de técnicas de pesca e grande diversidade de espécies de pescado capturadas, fornecendo alimento e emprego para muitas populações humanas (SILVANO, 2004). De acordo com a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca (2008), os pescadores artesanais são responsáveis por cerca de 60% da pesca nacional, o que representa mais de 500 mil toneladas por ano. Essa produção é resultado da atividade de mais de 600 mil trabalhadores em todo o País que enfrentam condições precárias de trabalho.

No Brasil, a pesca artesanal efetuada por comunidades costeiras e ribeirinhas é de grande importância como fonte de alimento e renda. Os pescadores envolvidos, geralmente, possuem baixa renda e não são considerados nos planos de manejo pesqueiro (SILVANO, 2004). No entanto, os pescadores artesanais vêm presenciando suas áreas de pesca tornar-se objeto de avanço da frota pesqueira de armadores e empresas, acirrando a competição pelo pescado. Eles estão subordinados a um mercado que, dominado por atravessadores de pescado, subtrai seus rendimentos. Para subsistirem, tendem a garantir a pesca mesmo em seus períodos de defeso.

A Política de *Seguro-Desemprego* (PSD), neste contexto, tem o papel fundamental de garantir uma renda de subsistência ao pescador no período do defeso, ficando os mesmos proibidos legalmente de pescarem. Essa medida visa à preservação, à renovação destas espécies e à sustentabilidade da atividade. O valor pago ao pescador é referente a um salário mínimo mensal durante o período de proibição da atividade pesqueira. Esse intervalo de interrupção da pesca, conhecido como defeso, época em que as espécies realizam seus ciclos naturais de reprodução, é definido pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – (IBAMA).

A definição de uma política pública que assiste ao pescador artesanal garante a reprodução das espécies e uma renda ao pescador, mas, ao mesmo tempo, gera desafios e dificuldades no saldo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Nos últimos anos a quantidade de requerimentos de pescadores artesanais tem crescido significativamente: em 2005 foram 195,3 mil requerimentos e em 2008, 404,2 mil, o que implica aumento de 207% no período⁵². Nas pesquisas qualitativas e quantitativas, bem como nas oficinas regionais e entre os gestores do MTE, houve manifestações no sentido de que muitos dos requerentes não seriam verdadeiramente pescadores artesanais. Essa impressão, devido ao fato de ser reiterada por atores em diversas instâncias e também por entrevistadores e participantes da pesquisa, conduz a recomendar ao MTE que identifique e proponha procedimentos de gestão e controle compartilhados que impeçam a destinação irregular dos recursos de *Seguro-Desemprego*. As instituições federais que legislam sobre o pescador artesanal são o IBAMA, a Secretaria de Pesca (SEAP) e a Marinha, além do Ministério do Trabalho e Emprego, responsável por conceder o Benefício a este trabalhador. A Secretaria Especial de Pesca e Aquicultura é responsável pela emissão da Carteira de Registro de Pescador Profissional, substituindo as carteiras da SUDEPE, emitidas até 31 de dezembro de 2002. Portanto, cabe a esta Secretaria regularizar o cadastro nacional de pescador artesanal profissional do País. À Marinha do Brasil compete cadastrar os barcos pesqueiros, segundo tamanhos, capacidade e tipo de pescado.

Apesar desta estrutura institucional, os relatos de ocorrências de fraudes, por parte dos agentes do Ministério do Trabalho e Emprego, são constantes, referindo-se, inclusive, à falta de articulação entre os órgãos responsáveis para a gestão da política. O primeiro problema citado refere-se à demora da Secretaria de

52 Dados da Base de Gestão do MTE. Disponível em bgmte.datamec.gov.br, consulta mediante senha realizada em 29/12/2009.

Pesca (SEAP) em liberar a renovação da carteira RGP do pescador, devido a um protocolo exigente e que ainda permite entrada errada de informações. O recadastramento da SEAP, que vem sendo realizado nos últimos anos, ainda não alcançou a capacidade para cadastrar e regularizar a situação de todos os pescadores artesanais do País.

Quanto à Marinha, existe a dificuldade de se ter acesso ao cadastro das embarcações e a sua tipologia, fazendo com que barcos industriais naveguem com pescadores profissionais, que requerem o Benefício sem ter direito. No que concerne ao IBAMA, haveria fiscalização insuficiente, ocasionando a falta da licença para a pesca artesanal e de apresentação da nota fiscal de venda de pescado, em período imediatamente anterior ao defeso. Sem estas informações corretas, o MTE não consegue habilitar o pescador ao *Seguro-Desemprego*.

Portanto, seriam muitos os problemas que podem ocorrer no processo de concessão do benefício pelo MTE. Alguns relatos foram escolhidos como forma de caracterizar a questão do Seguro-Defeso. A definição de diretrizes eficientes, acompanhadas de fiscalização eficaz, permitiria que tais problemas deixassem de ocorrer. Uma recente iniciativa foi dada pela SEAP no sentido de integrar todas as ações do Registro Geral da Pesca para possibilitar a eficiência dos processos decisórios, orientando as estratégias e formas de implementação das políticas públicas da pesca. A Instrução Normativa nº 19, de 7 de outubro de 2008, visa a articular e consolidar os dois Acordos de Cooperação Técnica firmados pela Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca com o Ministério do Trabalho e Emprego e o Ministério da Previdência Social (MPS). O objetivo é permitir o acesso às bases corporativas de dados do MTE e MPS, relativas ao Cadastro Geral de Empregados Admitidos e Demitidos – CAGED, à Relação Anual de Informações Sociais – RAIS e ao Sistema Único de Benefícios – SUB. Essa ação permitiria também que o MTE e o MPS tivessem acesso às bases de dados

relativas ao Sistema Informatizado do Registro Geral da Pesca, buscando garantir um controle mais refinado do cumprimento por parte dos interessados dos requisitos para o registro na categoria de Pescador Profissional. Auxiliaria ainda na gestão do acesso ao Benefício *Seguro-Desemprego* do Pescador Artesanal. Como resultado desta Instrução Normativa foi constituído um Grupo Técnico de Trabalho Interministerial, de caráter permanente, entre a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca SEAP/PR, o Ministério do Trabalho e Emprego e o Ministério do Meio Ambiente (MMA) com o objetivo de acompanhar avaliar a aplicação das normas e procedimentos adotados na concessão do benefício do *Seguro-Desemprego* ao pescador profissional e propor o aprimoramento.

Como o período dessa avaliação foi concomitante a estes acordos firmados, observou-se que ainda persistem dificuldades decorrentes da complexidade de diretrizes que envolvem a própria caracterização do pescador artesanal, prejudicada pelo contexto socioeconômico no qual este trabalhador vive e pelo desafio de se integrar políticas e ações de agendas ministeriais distintas.

A Concessão do *Seguro-Desemprego* em Período de Defeso

Conforme o MTE, os pescadores podem pedir o Benefício até o fim do período de defeso. O requerimento pode ser feito nas Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego (SRTE), no Sistema Nacional de Emprego (SINE) ou nas entidades credenciadas pelo Ministério. Tem sido atribuição das SRTEs e de alguns SINEs estaduais a validação dos registros, a coibição das fraudes e a realização do atendimento ao pescador. Este (ou esta) deve comprovar que está inscrito na Secretária Especial de Aquicultura e Pesca há pelo menos um ano. Além disso, é necessário apresentar a carteira de identidade ou de trabalho, comprovante de pagamento das contribuições previdenciárias e o número de inscrição como segurado especial. Também é necessário apresentar a licença de pesca artesanal do IBAMA. O dinheiro do seguro pode

ser retirado nas agências da Caixa Econômica Federal, em Casas Lotéricas ou unidades da CAIXA Aqui. De acordo com o MTE, a primeira parcela do seguro fica disponível 30 dias após a inscrição do segurado.

Em 2008, cerca de 218 mil pescadores receberam pelo menos uma parcela do Benefício. Segundo o MTE, o Pará foi o estado com maior participação no Seguro-Defeso no ano passado, com 57.753 beneficiados; seguido da Bahia, 28.875; Santa Catarina, 12.880; Amazonas, 12.089; e Sergipe, 10.615. Contudo, a ocorrência de fraudes é relatada com frequência em todos os estados do Brasil, chegando a ter um índice de denúncias muito maior do que o do trabalhador formal. São muitos os recursos administrativos relatados e muitos são investigados pela Polícia Federal. Os processos administrativos são demorados, chegando a cinco anos de espera pela decisão.

Na região Norte, o problema ocorre em dimensão muito maior, como é relatado pelo entrevistado do estado do Pará⁵³. Lá existem cerca de 150 mil pescadores artesanais, em um estado de grandes dimensões e rico em lagos, lagoas e grandes rios. Devido à dificuldade de atendimento *in loco*, o desafio é ainda maior frente a uma realidade produtiva e cultural local. Cabe aos agentes do *Seguro-Desemprego* cobrir o Benefício, sem a devida condição de identificar realmente a fidelidade das informações.

O maior desafio se dá a partir de 2009, quando, no esforço de organizar o processo, a Lei Federal nº 11.699, de 13 de junho de 2009, concedeu status de sindicato e respectiva autonomia às colônias e associações de pescadores. A partir de então, torna-se competência tanto do presidente da colônia, quanto do sindicato, das cooperativas ou associações emitir atestados de pesca artesanal. Isto é, qualquer entidade representativa de pescadores pode dar o

53 Referência ao Estudo de Caso sobre Seguro-Defeso realizado, no município de Abaetetuba/Pará, com famílias de pescadores locais.

atestado de reconhecimento do pescador artesanal. Qualquer um deles pode pegar a documentação e encaminhar para a colônia mais próxima do seu município para dar entrada na carteira. A responsabilidade de definir quem é ou não pescador artesanal é do presidente da organização, mas sem a exigência de filiação, decisão dada pela ADIN nº 3464, que questiona a exclusividade das colônias de atestar o pescador mediante sua filiação⁵⁴.

Abre-se assim uma possibilidade de garantia de direito constitucional de ir e vir do pescador. Entretanto, para alguns entrevistados, esta não seria a solução porque ainda que tenha ampliado a representação do pescador, ampliaram-se também as possibilidades de ocorrer declarações de registros fraudulentos. A obtenção da carteira de pescador profissional sem exercer nenhuma atividade ligada à profissão permite receber o Benefício ainda que de forma indevida, aumentando a chance de fraude e o gasto com o *Seguro-Desemprego*.

Além da responsabilidade de atuar como apoio na habilitação deste Benefício, os agentes das SRTEs revelam preocupações sobre as condições ecológicas enfrentadas regionalmente. A pesca predatória tende a reduzir a escala de produção das bacias hidrográficas, o que exige uma reflexão sobre a criação de colônias de forma descontrolada. Segundo entrevistado do estado do Piauí:

[...] está sendo uma verdadeira indústria. Não dispomos de mecanismos para combater tais abusos. O Ministério deveria colocar recursos para que uma comissão constituída pelo IBAMA, IBGE e o próprio MTE faça vistorias locais, para um laudo afirmativo, se existe condições ambientais e pesqueiras para a criação de colônias; já são quase 60 criadas.

54 Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.464, tendo por objeto o art. 2º, inc. IV, da Lei nº 10.779, de 25 de Novembro de 2003, que “Dispõe sobre a concessão do benefício de *Seguro-Desemprego*, durante o período de defeso, ao pescador profissional que exerce a atividade pesqueira de forma artesanal”.

Há relatos de colônias de pescadores da região Nordeste sobre suas dificuldades de solucionar os problemas:

Todo ano tentamos nos reunir com a SEAP, IBAMA, SINE e com a Polícia Federal, tentando coibir a fraude, uma solução. Se essa resolução nº, 468, de 21 de dezembro de 2005, emitida pelo SEAP, fosse redigida de forma que prendesse mais o certificado de registro de embarcação pesqueira, para o pescador ter direitos, não estaríamos tendo os problemas que estamos passando, não só em nível da Paraíba, mas de todo o Brasil. A Resolução fica muito solta, acho que faltaria pessoas experientes, lá da ponta, que tenham vivência, como também o pescador para redigir essas resoluções.

Eles defendem ainda a exigência de que as embarcações também sejam registradas e que atendam aos mesmos princípios da produção familiar. Esta exigência está articulada com necessidade de uma autorização para pescar determinados tipos de pescado, que depois vai dar o direito ao pedido do *Seguro-Desemprego*⁵⁵.

Outros se referem aos problemas de recadastramento do trabalhador pela SEAP, que é a secretaria responsável pela emissão das carteirinhas. Essas emissões apresentam atrasos. De acordo

⁵⁵ Iniciando o período de defeso, o pescador artesanal registrado deve dirigir-se à colônia local para preencher o Requerimento de *Seguro-Desemprego* do Pescador Artesanal - RSDPA, em 02 (duas) vias. Caso não exista uma colônia de pescadores na localidade, o pescador deve procurar orientação na Superintendência Regional do Trabalho - SRT_E ou no SINE mais próximo. Após registrado o pescador passa a ter direito a receber o seguro em tantas parcelas quantos forem os meses de duração do período de defeso. O pescador poderá receber as parcelas a partir da data de início do defeso até o último dia da proibição, contida na Portaria do IBAMA, não podendo ultrapassar 120 (cento e vinte) dias. Poderá retirar sua parcela na agência da Caixa Econômica Federal, escolhida pelo trabalhador, 30 (trinta) dias após a entrada do requerimento e os valores da parcela correspondem a 01 (um) salário mínimo, vigente na data do pagamento.

com eles, existem carteiras vencidas não cadastradas; nem sempre se dispõe da licença para o pescador exercer a sua atividade. A existência de muitas instituições públicas envolvidas na questão do pescador artesanal, e pouco articuladas, faz que cada uma apresente um modelo de registro, com número próprio, criando problemas de liberação dos processos em Brasília. Existem muitos recursos referentes a números de carteiras não recadastradas. A Polícia Federal foi convocada em vários estados para coibir fraudes de vendas e falsificação de carteiras.

Em termos de atendimento, há queixas sobre as condições de pagamento exigidas pela CAIXA, que possui procedimentos distintos para o pagamento da parcela, ora por lote, ora individual, ora mediante a apresentação de um extrato, dando a entender que cada agência tem uma orientação. Todas estas problemáticas recaem nas mãos das SRTEs ou SINEs para solução.

Em síntese, o melhor atendimento do pescador segurado se fará na medida em que se definam procedimentos mais padronizados e integrados entre todos os agentes e atores envolvidos no processo. O estado do Ceará é um dos que tem tomado a dianteira para solucionar estes problemas. Alcançou a diminuição das fraudes desde que mudanças na lei da permissão de pesca da lagosta foram implantadas. Agora estão trabalhando na definição de um cadastro das embarcações, impedindo que empresas de pesca se utilizem das prerrogativas do período de defeso. Defendem a importância de se aproximar dos pescadores para conscientizá-los de seus direitos e deveres para que se organizem melhor.

Neste sentido, outras iniciativas ocorrem por parte das SRTEs e SINEs em vários outros estados. Alagoas, por exemplo, está colocando a primeira unidade móvel para atender o pescador artesanal na colônia dele, sem precisar que ele vá a uma agência. Afirmam: “Nós é que temos que ir ao trabalhador”. Muitos outros utilizam o mutirão entre SINE, SRTE, SEAP e CAIXA para fazer

o cadastramento e mesmo o pagamento, por lotes, nos períodos do defeso.

A Superintendência Regional do Trabalho da Bahia está fazendo um processo de conscientização no sentido de orientar sobre o procedimento legal, mostrando, inclusive, as consequências penais advindas do não atendimento à lei. Também o Rio Grande do Sul faz um trabalho de mutirão nas regiões onde se concentram muitos pescadores. Vai até as localidades, às associações e colônias para explicar as regras e recepcionar o Seguro-Defeso. A Superintendência Regional do Trabalho do Paraná vem buscando aprimorar o acesso ao sistema de informações para melhor identificar as situações e fazer os seguimentos adequados.

Existem outros problemas enfrentados no atendimento a este trabalhador. Segundo relato da coordenadora do SINE do estado do Pará, é preciso considerar o papel da mulher neste caso de direito social. A lei se refere tanto ao homem, quanto à mulher, desde que ela exerça a atividade de pesca, ou viva em função dela. A categoria se refere ao regime individual e ao de economia familiar, em que pesca o marido, a mulher, os filhos e os parentes. Até então muitas mulheres que pescavam com seus maridos achavam que não tinham direito ao Benefício, considerando que o cônjuge já recebia.

Outro tema levantado pelo SINE do estado do Pará se refere à qualificação deste trabalhador. São muitas as dificuldades para se ofertar e implantar cursos de qualificação profissional para os pescadores. Estas vão desde a baixa escolaridade, até a dificuldade de abandonar suas atividades para estudar, muitas vezes por conta da dupla jornada, principalmente das mulheres. Como, segundo os entrevistados, os cursos para esta categoria nem sempre oferecem ajuda de custo, alimentação e material escolar, os pescadores temem deixar suas atividades e ficar sem renda. Seria necessário fazer um bom planejamento para que os cursos fossem oferecidos

no período do defeso. Para tal, seria fundamental que o Ministério liberasse os recursos de qualificação no período correto.

Outro aspecto a destacar é o cultural, na medida em que o pescador mais experiente não deseja que seu filho siga sua profissão. Tais relatos apontam para o desafio de valorizar a atividade, de forma que a pesca artesanal continue como alternativa de renda para estas famílias, ao mesmo tempo em que contribua para que se torne um atrativo para a permanência do homem no campo e previna que esse espaço seja dominado pela pesca industrial e predatória.

As Parcerias

As descrições sobre as relações de parcerias com as instituições intervenientes com a pesca artesanal são positivas. Mesmo com alguns problemas relatados pelos usuários sobre a Caixa Econômica Federal, a parceria é boa, pois é o órgão que paga as parcelas do SD. Relatam que a CAIXA, em alguns casos, busca formas de facilitar o pagamento mesmo nas regiões mais difíceis. Como já citado, em alguns estados da região Norte, por problemas de acesso, o pagamento é feito em forma de mutirão, buscando orientar ao máximo o beneficiário sobre seus direitos.

Também é positiva a relação com o INSS e com o IBAMA, apresentando-se mais difícil com a SEAP que, devido ao processo de reestruturação institucional, deixou os pescadores em dificuldades neste último ano, ampliando muitos os casos de recursos de habilitação para o Seguro-Defeso.

Uma crítica frequentemente levantada pelas SRTEs e pelos SINEs é sobre a possibilidade de carteiras irregulares liberadas pela SEAP, tendo em vista que o sistema integrado de cadastro e o recadastramento nacional ainda não foram concluídos. Isso gera uma situação difícil por que qualquer pescador que os procure com a carteira de registro geral de pesca da SEAP vai ser

habilitado. Não compete a estes órgãos questionar os documentos apresentados pela SEAP. Apenas em caso de denúncia é que se pede que as pessoas enviem por escrito à SRTE ou ao SINE, para que se encaminhe ao Ministério Público e à Polícia Federal, onde são tomadas as providências cabíveis. Porém, estas denúncias formais são raras: “A partir do momento que você chega ao município para recepcionar o pescador e ele repassa para você toda a documentação exigida, sem rasura, tudo correto, nós não temos o porquê de não aceitar”.

Em conclusão, as atividades do *Seguro-Desemprego* do pescador artesanal vêm ocorrendo de forma efetiva junto às agências executoras do MTE. A estrutura de atendimento a este beneficiário ocorre de forma similar ao formal, junto às unidades de atendimento, prevalecendo as agências da SRTE. A distinção ocorre nas situações em que os pescadores vivem mais isolados, em municípios onde não existem postos de atendimento, exigindo medidas especiais de aproximação a este trabalhador, em sua própria localidade. Constatou-se ainda que existe uma grande preocupação dos agentes para a coibição de fraudes e eles se empenham em levar conscientização e orientação a estes trabalhadores. Observou-se que nos estados onde a ocorrência de fraudes era evidente, o esforço das SRTEs e dos SINEs tem sido grande para solucionar essa questão. Em destaque pode-se citar os estados do Piauí, Alagoas, Ceará e Pará. Finalmente, constatou-se que a preocupação dos atores com a coibição de fraudes evidenciou-se como a tônica nacional.

Importância da Carteira de Trabalho

A Carteira de Trabalho e Previdência Social

A Carteira de Trabalho e Previdência Social é matéria disciplinada pela Consolidação das Leis do Trabalho – Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 –, no Título II – “Das normas gerais

de tutela do trabalho”, Capítulo I – “Da identificação profissional”, artigos 13 a 40.

As normas relativas à identificação profissional têm sido objeto de reiteradas alterações. Primeiro, por força do Decreto-Lei nº 229, de 28 de fevereiro de 1967; posteriormente, em decorrência do Decreto-Lei nº 926, de 10 de outubro de 1969, o qual, inclusive, substituiu a denominação “Carteira Profissional”, pela atual denominação “Carteira de Trabalho e Previdência Social”; pela Lei nº 5.686, de 03 de agosto de 1971; e, mais atualmente, pelas Leis nº 7.855, de 24 de outubro de 1989, e 8.260, de 12 de dezembro de 1991.

Antes do advento do Decreto-Lei nº 926/69, a Carteira Profissional era obrigatória para todos os trabalhadores, sem distinção de sexo, desde que maiores de dezoito anos. Para os menores de dezoito anos, havia a Carteira de Trabalho do Menor (art. 415 da CLT, na redação primitiva). O Estatuto do Trabalhador Rural – Lei nº 4.214, de 02 de março de 1963 – instituiu a Carteira Profissional do Trabalhador Rural, obrigatória para o exercício do trabalho rural no território nacional, para as pessoas maiores de quatorze anos, sem distinção de sexo ou nacionalidade.

A partir do Decreto-Lei nº 926/69, a Carteira Profissional, a Carteira de Trabalho do Menor e a Carteira Profissional do Trabalhador Rural foram todas substituídas por um único documento: a Carteira de Trabalho e Previdência Social, numa tentativa de uniformização do sistema de identificação profissional.

A última mudança, que estabeleceu o novo modelo de Carteira de Trabalho e Previdência Social, veio com a Portaria nº 44/MTb, de 16 de janeiro de 1997, posteriormente regulamentada pela Portaria nº 01/MTb, de 28 de janeiro de 1997. Com a entrada em vigor da nova Carteira de Trabalho, entre 1997 e 1998, o MTE constituiu um banco de dados nacional, que funciona *on line*. O sistema informatizado de emissão da Carteira é composto por

três sistemas interligados: sistema de coleta e validação dos dados (endereço, número do CPF, Título de Eleitor e da Carteira Nacional de Habilitação); sistema de coleta de imagens (fotografia, impressão digital e assinatura); e sistema automático de cadastramento e validação do Número de Identificação Social (NIS)/Programa de Integração Social (PIS), o que possibilita o cadastramento do trabalhador no ato da emissão da Carteira.

Desde aquela data a Carteira passou a ter diferenciação entre trabalhadores brasileiros e estrangeiros, tanto nas cores das capas quanto no conteúdo. A partir desse novo sistema, o prazo de entrega da Carteira de Trabalho e Previdência Social do trabalhador brasileiro é de dois a quinze dias úteis, e a de trabalhador estrangeiro é de três a quinze dias úteis, contados da data constante no protocolo. A Carteira de Trabalho e Previdência Social para brasileiros é impressa na cor azul, e a de estrangeiros na cor verde. As Carteiras passam a ser emitidas com numeração e seriação única, em nível nacional, sendo diferenciada para brasileiros e estrangeiros, o que possibilita o efetivo controle da mão de obra estrangeira e impede a utilização de documentos falsos no desempenho de atividades remuneradas por estrangeiros ilegais no País.

Quando da emissão da primeira via da Carteira de Trabalho e Previdência Social, o cadastramento no PIS/PASEP passa a ser competência das Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego. Por questão de segurança, buscando evitar fraudes e falsificações, a nova Carteira de Trabalho e Previdência Social é confeccionada em papel-moeda, com numeração perfurada, costura em fios especiais, *offset* em várias cores e microimpressões. A folha de qualificação civil da nova Carteira é impressa em computador e a assinatura, a foto e a impressão digital são digitalizadas.

Por ocasião da comemoração do 1º de maio de 2008, foi lançada uma adequação ao modelo vigente. As mudanças principais no novo modelo são a redução no número de páginas e a inclusão

de um código de barras com o número do PIS, permitindo consulta das informações dos trabalhadores em terminais externos. A carteira informatizada passa a ter a cor azul. A grande novidade é o Cartão de Identidade do Trabalhador (CIT), que o trabalhador receberá na residência após o prazo que varia de 60 a 90 dias. A tarja magnética e as demais características do cartão vão agregar mais segurança aos processos operacionais e melhorar o acesso às informações trabalhistas. Se, por exemplo, o trabalhador perder a nova Carteira, não precisará mais percorrer em todos os antigos empregos para recuperar os registros. Tudo estará armazenado eletronicamente. Na segunda fase do projeto, em 2009, estava previsto o saque do *Seguro-Desemprego* e do abono salarial em terminais da Caixa Federal, diretamente com o uso do CIT e a sua senha pessoal.

A Carteira de Trabalho e Previdência Social é documento obrigatório, indispensável ao exercício de qualquer emprego, devendo ser apresentada ao empregador no ato da admissão do empregado. Entretanto, a despeito do disposto no caput do art. 13, da CLT, sobre a obrigatoriedade desse documento para o exercício de qualquer emprego, a CLT não dispõe que a existência da Carteira seja elemento essencial ou pré-requisito para a celebração de contrato de trabalho. Durante muito tempo, a Carteira de Trabalho foi um documento facultativo. Após sucessivas modificações na legislação específica é que foi alcançado o atual estágio, no qual é obrigatória a Carteira de Trabalho e Previdência Social. Todavia, o art. 444 da CLT, deixa claro não ser ela indispensável à conclusão de um contrato de trabalho, mesmo porque este pode ser verbal e até mesmo tácito, o que significa dizer que prescinde de qualquer documento, inclusive da Carteira.

Sobre a Carteira de Trabalho na Pesquisa

A pesquisa de opinião sobre o *Seguro-Desemprego* incluiu questões sobre a Carteira de Trabalho, para verificar como tem

transcorrido o processo, do requerimento até o recebimento. As perguntas foram dirigidas aos beneficiários que requereram o documento nos últimos cinco anos, caso de 33% dos entrevistados.

Os locais mais procurados para requerer a Carteira de Trabalho foram os postos do Ministério do Trabalho, 48%. O atendimento foi considerado bom por mais de sete a cada dez trabalhadores(71%). As melhores avaliações, maiores percentuais de avaliação como “ótimo”, foram para os postos locais de atendimentos diversos ao cidadão e os postos do MTE, ambos com 26%. Nas regiões, percebe-se que o Sul teve o menor percentual de avaliações como “ótimo”, e o maior ocorreu no Nordeste.

Para quase todos os respondentes, 95%, não houve dificuldades para obter a Carteira de Trabalho. As queixas mais frequentes foram quanto à demora e às longas filas (2%) e menos de 1% reclamou do atendimento ou do atendente.

O documento foi recebido no mesmo dia em 46% dos casos; 14% receberam em até cinco dias e 40%, em mais de cinco dias. A região com o tempo mais longo de recebimento da Carteira de Trabalho foi o Sul, onde 90% responderam que o documento foi recebido em mais de cinco dias.

Nos três estados da região Sul foi alto o percentual dos que afirmaram que a Carteira de Trabalho demora mais de cinco dias para ser recebida. Também tiveram altos percentuais com esse tempo o estado de Roraima (43%), no caso da região Norte; Bahia (68%), Ceará (61%) e Rio Grande do Norte (73%), no Nordeste; Espírito Santo (72%) no Sudeste; e Goiás (47%), no Centro-Oeste. Em todos os outros, os percentuais foram menores do que os destacados em cada região.

Houve pouca incidência de reclamações sobre o processo de requerimento e elaboração da Carteira de Trabalho (2% dos que fizeram o requerimento). Quase todas ocorreram pessoalmente,

tendo sido feitas diretamente ao atendente. A satisfação com a qualidade da Carteira de Trabalho foi assinalada por 93% dos respondentes e a insatisfação, por 3%.

O processo de requerimento e elaboração da Carteira de Trabalho, portanto, ocorre sem percalços e agrada a quase todo o público.

Considerações sobre a Melhoria dos Dados da Carteira de Trabalho

Como observado, a Carteira de Trabalho é o único instrumento capaz de reproduzir a vida funcional do trabalhador brasileiro. Nesse sentido, a sua constante melhoria é condição para o aperfeiçoamento dessas informações de forma a tornar fidedignos os registros ali contidos. Assumindo-se que o Estado brasileiro, e particularmente o MTE, vêm desenvolvendo constantes melhorias no processo de emissão e de restrição às fraudes, algumas questões importantes devem ser buscadas para a efetivação da Carteira de Trabalho como documento da vida funcional do trabalhador brasileiro:

- criação de uma base de dados única da Carteira de Trabalho, a partir das informações captadas dos registros administrativos do MTE (RAIS e CAGED) e dos existentes no CNIS (Cadastro Nacional de Informações Sociais), da Previdência Social;
- integração dessas bases de dados com os demais órgãos que os utilizam como a Previdência Social;
- busca da compatibilização do número da Carteira com o NIT (Número de Identificação do Trabalhador);
- efetivação do que preceitua o Decreto nº. 97.936, de 10 de julho de 1989, que instituiu o Cadastro Nacional do Trabalhador;

- adequação do sistema de recuperação de informações de modo a reproduzir não somente a vida funcional do trabalhador como também as suas qualificações a partir dos seus registros empregatícios, constantes do Código Brasileiro de Ocupações – CBO e informados anualmente na base da RAIS;
- emissão da Carteira de Trabalho exclusivamente com geração de número sequencial *on line*;
- centralização da emissão da Carteira de Trabalho nos Postos de Atendimento ao Trabalhador de modo a evitar fraudes;
- avaliação da possibilidade de o Cartão de Identidade do Trabalhador (CIT), lançado recentemente, armazenar um *chip* com essas informações de forma a dar portabilidade aos registros;
- realização de estudos de modo que o CIT possa ser lido por leitoras óticas adaptadas para possibilitar outras funcionalidades, como acesso a pagamento de Benefícios, Conta-Salário, etc.;
- busca da racionalização dos registros de modo que o trabalhador, de fato, tenha apenas um único cartão com as suas informações. Nesse sentido, a experiência acumulada pela Caixa Econômica Federal com o Cartão do Cidadão e o Cadastro Único – CadÚnico do Bolsa Família são muito importantes.

Referências

ARRETCHE, M. **Estado Federativo e Políticas Sociais**. Rio de Janeiro: Revan. São Paulo: FAPESP, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei n. 8.900, de 30 de junho de 1994. Dispõe sobre o benefício do *Seguro-Desemprego*, altera dispositivo da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, e dá outras providências. Brasília, 1994.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.164-41, de 24 de agosto de 2001. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho-CLT, para dispor sobre o trabalho a tempo parcial, a suspensão do contrato de trabalho e o programa de qualificação profissional, modifica as Leis nºs 4.923, de 23 de dezembro de 1965, 5.889, de 8 de junho de 1973, 6.321, de 14 de abril de 1976, 6.494, de 7 de dezembro de 1977, 7.998, de 11 de janeiro de 1990, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 9.601, de 21 de janeiro de 1998, e dá outras providências. Brasília, 2001.

BRASIL. Lei de Diretrizes Orçamentárias – 2007. Anexo IV. 9 – Avaliação da situação do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Brasília, 2000 (Art. 4º, § 2º, inciso IV, alínea “a” da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

BRASIL. Lei de Diretrizes Orçamentárias – 2008. Anexo III. 9 – Avaliação da situação do Fundo de Amparo ao Trabalhador.

Brasília, 2000 (Art. 4º, § 2º, inciso IV, alínea “a” da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Plano Nacional de Qualificação 2003-2007**. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, 2003.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Informações Financeiras** – FAT, Secretaria Executiva, Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração, Coordenação-Geral de Recursos do FAT, relatórios de dezembro, dos anos de 2000 a 2008.

CACCIAMALI, Maria Cristina, LIGIÉRO, Adriana Phillips e MATOS, Franco de. Desenho e Gestão de uma Política Pública de Intermediação de Mão de obra. **Idéias e Tendências em Foco**, v. 1, p. 09-48, 2008.

CAMPOS, A. G., AMORIM, R. L. C., GARCIA, R. C. (ed.). “Brasil: o estado de uma nação”, Cap. 7, **IPEA**, 2007.

CARDOSO, J. C., GONZALEZ, R. “Dilemas e Alternativas ao Financiamento de Políticas Públicas de Trabalho no Brasil”, **Texto para discussão** n. 1313, IPEA, 2007.

COHEN, E., FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Vozes, 1993. 312p.

CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR. Relatório de Gestão do FAT, Exercício 2006. Brasília, DF: Ministério do Trabalho e Emprego/Conselho de Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador, 2007.

FERREIRA, Serviço de Atendimento ao Público: O que é ? Como analisá-lo? Esboço de uma Abordagem Teórico-Metodológica em Ergonomia. **Revista Multitemas**. n. 16, p. 128-144, maio 2000.

GIAMBIAGI, Fabio e PINTO, Sol Garson B. **Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT): metodologia de avaliação do impacto das aplicações pelo BNDES no emprego**. Rio de Janeiro: BNDES, setembro de 1991.

HANBERGER, Anders (2001) What is the policy problem?

Evaluation Vol. 7(1), p.45-62.

HARTZ, Zulmira M. de Araújo, CONTANDRIOPOULOS, André-Pierre. Integralidade da atenção e integração de serviços de saúde: desafios para avaliar a implantação de um “sistema sem muros.”

Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, 20 Sup 2: S331-S336, 2004.

http://www.scielosp.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2007000500002&lng=en&nrm=iso.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Políticas sociais: acompanhamento e análise. Brasília: **Ipea**, nº 16, 2008, p. 167.

JOBERT, B. e MULLER, P. **L'état en action: politiques publiques et corporatismes**. Paris, PUF, 1987. 242p.

JUNQUEIRA, L.A.P. & INOJOSA, R.M. **Desenvolvimento Social e Intersetorialidade: a cidade solidária**. São Paulo, FUNDAP, 1997.

LEAVEN, L. e MAJNONI, G. (2003), Does Judicial Efficiency Lower the Cost of Credit? World Bank Policy Research Working Paper 3159.

LIMA, Antônio Almerico Biondi; LOPES, Fernando Augusto Moreira. **Diálogo social e qualificação profissional: experiências e propostas**. Brasília: MTE-SPPE/DEQ (Coleção Construindo diálogos). v.1, 2005, 39p.

OLIVEIRA, Roberto Vêras de. Desenvolvimento das políticas públicas de emprego no Brasil e os dilemas da participação e controle sociais. UFCG/PB **Espaço do Currículo**, v.3, n.1, pp.22-51, março-setembro/2009.

PAIVA, Luís Henrique (2008). Políticas passivas de emprego - características, despesas, focalização e impacto sobre a pobreza. **Sinais Sociais**. Rio de Janeiro: SESC. v.3, n. 7, p. 96-121. Maio-agosto.

PINHEIRO, Maurício Mota S. O papel dos fundos parafiscais no fomento: FGTS e FAT. Brasília: **IPEA** (Texto para Discussão n. 485), 1997.

RAMOS, Carlos Alberto. Políticas de geração de emprego e renda: justificativas teóricas, contexto histórico e experiência brasileira. Departamento de Economia. **Série Textos para Discussão**. Universidade de Brasília. Texto n. 22. Brasília, jan. 2003.

SANTOS, Vivian M. dos. Por dentro do FAT. **Revista do BNDES**, vol. 13, n. 26. Rio de Janeiro: BNDES, p.3-14, dez./2006.

SOUZA, C. e CARVALHO, I.M.M. Reforma do Estado, descentralização e desigualdade. In: **Lua Nova**, 48, São Paulo, CEDEC, 1999, p.187-212.

VIDIGAL, Antonio Sergio Alves. **Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda**. Brasília: MTE, 2007.

VIEIRA, Carlos Alberto dos Santos; ALVES, Edgard Luiz Gutierrez. Qualificação Profissional: uma Proposta de Política Pública. **Texto para Discussão** n° 376. Brasília: IPEA, junho, 1995, 28p.